

## Grupo C. Organización y actuación administrativa

- Tema 1. El constitucionalismo. La Constitución como norma suprema. La evolución histórica del constitucionalismo español. La Constitución Española de 1978. Principios informadores, estructura y reforma constitucional.
- Tema 2. Los tres poderes del Estado. El Poder Legislativo. El Poder Ejecutivo. El Poder Judicial.
- Tema 3. El Ordenamiento Jurídico Administrativo: sus fuentes. La Constitución. Los tratados internacionales. La Ley. El reglamento. Otras fuentes del derecho administrativo.
- Tema 4. La organización administrativa estatal. Principios rectores. Normas reguladoras. Órganos superiores de la Administración General del Estado.
- Tema 5. La organización territorial de la Administración del Estado. Delegados del Gobierno, Subdelegados del Gobierno. Otros órganos territoriales.
- Tema 6. Las Administraciones Autonómica y Local. El proceso autonómico. Sistema de distribución de competencias entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.
- Tema 7. La Unión Europea. Instituciones. Fuentes del derecho comunitario. El presupuesto comunitario. Aplicación de sus recursos presupuestarios.
- Tema 8. El procedimiento administrativo: concepto y naturaleza. La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Tema 9. El acto administrativo: concepto, elementos y clases. Nulidad y anulabilidad. La responsabilidad patrimonial de la Administración. Recursos administrativos. Clases y regulación actual. La Jurisdicción Contencioso Administrativa. Características generales. El recurso contencioso-administrativo.
- Tema 10. La expropiación forzosa. Actos administrativos previos de expropiación. Justiprecio. Jurado Provincial de Expropiación. Pago y ocupación de bienes. Inscripción registral.
- Tema 11. Los contratos administrativos. Concepto y clases. Estudio de sus elementos. Legislación vigente. Su cumplimiento. La revisión de precios y otras alteraciones contractuales. Incumplimiento de los contratos administrativos.
- Tema 12. Los Presupuestos Generales del Estado. Su elaboración y aprobación. Su ejecución. Su fiscalización. La gestión económico-administrativa.
- Tema 13. El modelo español de Función Pública. Características generales. Normativa básica. El personal al servicio de las Administraciones Públicas: clasificación, derechos y deberes.
- Tema 14. Principios, políticas y medidas de igualdad de género. Normativa vigente en el ordenamiento comunitario y nacional. Especial referencia al Plan para la igualdad de género en la Administración General del Estado.
- Tema 15. Ministerio de Fomento. Evolución y estructura. Funciones y estructura orgánica de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional. El Centro Nacional de Información Geográfica. Los Servicios Regionales del Instituto Geográfico Nacional.
- Tema 16. La Ley de Ordenación de la Cartografía. El Consejo Superior Geográfico: Composición y funcionamiento. El Registro Central de Cartografía.
- Tema 17. El Sistema Cartográfico Nacional: elementos que lo integran. El Plan Cartográfico Nacional. Planes y Programas de Producción Cartográfica. Nomenclátor Geográfico. Infraestructura Nacional de Información Geográfica.
- Tema 18. La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. El Registro de Entidades Locales, su organización regulación y funcionamiento. Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.
- Tema 19. La Ley de Señales Geodésicas y Geofísicas. Reglamento que la desarrolla. Sistema Geodésico de Referencia. Comisión Española de Geodesia y Geofísica. Comisión Nacional de Astronomía. Comisión Permanente de Normas Sismorresistentes: composición y funciones.
- Tema 20. Las Instituciones Científico-Técnicas y el desarrollo español. El Instituto Geográfico Nacional: Evolución histórica y situación actual; su participación en proyectos y organizaciones internacionales.

# **Tema 1. El constitucionalismo. La constitución como norma suprema. La evolución histórica del constitucionalismo español. La constitución española de 1978. Principios informadores, estructura y reforma constitucional**

## **1.1. Introducción**

Para abordar el estudio del constitucionalismo y de la Constitución Española de 1978, formas, en definitiva, de establecer el pacto político jurídico de una comunidad en un lugar y un momento determinado, conviene establecer una **previa definición del concepto de Estado o poder político**.

**El Estado** es un modelo de relaciones humanas que articula entre sí tres elementos: el territorio, la población y el poder político. Mas precisamente, podría definirse como *“un ente independiente que persigue fines generales, comprende necesariamente al pueblo establecido sobre cierto territorio, está dotado de una estructura de gobierno y se basa en un conjunto autosuficiente de normas que regulan una sociedad”*.

La teoría política contemporánea, por ejemplo Max Weber (Alemania, S. XX), definen al **Estado** como una *“asociación de dominio de tipo institucional que, en el interior de un territorio, ha logrado el monopolio de la violencia física legítima”*. Aquí la idea clave es la de la **legitimidad del poder del Estado**, que supone la creencia, por parte de los gobernados, de que la obediencia al poder es justa.

La progresiva conquista, durante los siglos XIX y XX, de libertades políticas (derechos de expresión, reunión y asociación, sufragio universal, libertad de partidos) y sociales (derechos de libre sindicación y huelga) por el movimiento obrero, así como la creciente participación del Estado en las esferas económica y social (pensiones, educación, sanidad, subsidio de desempleo), determinarán el paso del socialismo revolucionario al socialismo democrático durante el siglo XX (especialmente tras la 2ª Guerra Mundial). Ello permitirá, a su vez, el paso del Estado Liberal Democrático al Estado Social y Democrático de Derecho.

En el Estado Social y Democrático de Derecho de la actualidad, la legitimidad del poder tiene una doble vertiente:

1. **Racional o democrática:** que supone la creencia en la legitimidad de la ley por ser producto de la voluntad mayoritaria de los ciudadanos.
2. **Técnica o social:** que supone la creencia en la legitimidad del Estado en cuanto permite la libertad y el progreso económico y social de todos.

## 1.2. El constitucionalismo

El Estado Absoluto, que surge como primera manifestación del Estado Moderno, entrará en crisis como consecuencia de factores políticos y sociales (el creciente poder económico de una burguesía deseosa de conquistar el poder político) y económicas (el freno que al desarrollo del capitalismo suponen las exenciones feudales y los particularismos jurídicos del Antiguo Régimen).

**Con las revoluciones burguesas de los siglos XVII y XVIII surge el constitucionalismo y la teoría constitucional como medio de articular política y jurídicamente el nuevo orden liberal.** La Constitución, consuetudinaria o escrita, asegurará el imperio de la ley como garantía de los derechos y de las libertades políticas y económicas de los individuos.

1. **Revolución inglesa (s. XVII):** de los conflictos que enfrentan a Monarquía y Parlamento surgirá, tras dos revoluciones, un régimen de **Monarquía Constitucional y Parlamentaria** caracterizado por la soberanía compartida entre el Rey y el Parlamento, el gobierno parlamentario y la garantía de las libertades políticas y económicas consagradas en la Constitución tradicional.
2. **Revolución e independencia de los EEUU de América (1776):** en la independencia de las antiguas colonias británicas norteamericanas se introduce el concepto de **Constitución escrita**, fuertemente influida, en su contenido, por el liberalismo inglés y la Ilustración francesa. La constitución norteamericana contemplará una República federal, la división de poderes y un sistema de frenos y contrapesos entre los distintos poderes del Estado.
3. **Revolución francesa (1789):** La Revolución Francesa supondrá el triunfo de la noción de **Soberanía Nacional**, por la que se asigna a la comunidad de ciudadanos la titularidad de la soberanía, esto es, el origen de la legitimidad del poder. Esta idea se abrirá paso a lo largo del siglo XIX conformando la base de los modernos Estados Democráticos y de Derecho. La **Constitución francesa de 1791** consagrará el principio

de legalidad, como manifestación de la Voluntad General y cauce de la libertad, la igualdad y la seguridad; la división de los poderes del Estado, como sistema de freno al poder; y la previsión de derechos y garantías de los individuos frente a los poderes públicos.

El Estado liberal que surgirá de estas revoluciones burguesas es un **Estado de Derecho en lo político y un Estado abstencionista en lo social**. Sus características principales son las siguientes:

1. **Estado de Derecho:** la piedra angular de su edificación político jurídica será la **Constitución, ley suprema que regula y limita los poderes del Estado y que consagra los siguientes principios:**
  - a. Imperio de la Ley: toda acción singular del poder debe de estar justificada en una ley previa.
  - b. Sujeción de la Administración a la Ley: estableciéndose su sumisión al control de los Tribunales o a controles administrativos (lo que está en el origen del Derecho Administrativo).
  - c. Reconocimiento y garantía de derechos y libertades individuales: si bien sólo se reconocen en un plano estrictamente jurídico o formal, no en un plano material, desconociendo la creciente desigualdad real creada en la sociedad por el desarrollo del capitalismo.
  - d. La institución central es el Parlamento, como depositario de la Soberanía Nacional: que elabora y aprueba las leyes y controla la acción del Ejecutivo. Sin embargo, en la práctica, los representantes de la soberanía nacional eran elegidos únicamente entre miembros de las clases pudientes e ilustradas (sufragio censitario).
  - e. Separación de poderes: como medio de asegurar límites o frenos a los poderes públicos (Montesquieu: “que el poder frene al poder”). La Constitución preverá el sistema de relaciones y controles recíprocos entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

2. **Estado abstencionista en lo económico y en lo social:** sus principios básicos son la propiedad privada, la herencia y la libre iniciativa económica. El liberalismo económico (Adam Smith, Bentham, Stuart Mill) cree que la economía y el desarrollo de las naciones se guían por leyes naturales espontáneas y que, por tanto, el **libre mercado**, en el interior, y el librecambismo, en el comercio internacional (frente al proteccionismo mercantilista del Antiguo Régimen) son los mecanismos más eficientes para la asignación de recursos. El Estado debe intervenir sólo para garantizar la libertad económica.

El Estado Liberal va a suponer, en definitiva, el **énfasis en el papel del individuo**, que pasará de súbdito a ciudadano, y la **garantía de los derechos y libertades políticas y económicas, lo que se reflejará en las sucesivas Constituciones decimonónicas**.

Posteriormente, a finales del siglo XIX y principios del XX, diversas causas sociales, políticas y económicas determinarán la **progresiva crisis del Estado Liberal y, por consiguiente, su gradual transformación política y jurídica, lo que se traducirá, asimismo, en nuevos contenidos constitucionales**.

1. **Causas sociales:** la industrialización crea al proletariado urbano y agudiza las divisiones de clase. Estas divisiones debilitarán premisas jurídicas e ideológicas del Estado Liberal, como las ideas de bienestar común de la sociedad o de igualdad jurídica, contradicha en la práctica.
2. **Causas políticas:** la irrupción del proletariado en la esfera política y social estimulará la inestabilidad política. Por un lado, supondrá la progresiva conquista del sufragio universal y, con él, el tránsito al **Estado Democrático** y la inestabilidad y crisis parlamentarias, puesto que los Parlamentos se transforman en foros donde se escenifican divisiones sociales cada vez más agudas. Por otra parte, dará lugar a la formación de **sindicatos** que forzarán a un mayor contenido social de las políticas públicas. Finalmente, el movimiento obrero determinará la creación de **partidos políticos modernos**, o de militantes, que, con unas estructuras más rígidas que las antiguas facciones burguesas, pondrán en crisis el principio del mandato representativo.
3. **Causas económicas:** en primer lugar, la concentración del capital financiero e industrial, con la creación de grandes monopolios, pondrá en cuestión el principio de libre competencia, base del libre mercado. En segundo lugar, el creciente intervencionismo estatal en los sectores estratégicos de la economía (colonialismo e

imperialismo) confirmará el fin del abstencionismo estatal en la esfera económica. Este proceso se acentuará en la 1ª Guerra Mundial con la militarización de las principales economías occidentales. En tercer lugar, la crisis económica de los años 30 del siglo XX abocará en el desprestigio generalizado del capitalismo y del Estado Liberal.

Los conflictos y tensiones políticas, económicas y sociales del periodo de entreguerras (que desembocarán en la 2ª Guerra Mundial) darán lugar a la **búsqueda de nuevos modelos de Estado**.

Por un lado, modelos autoritarios, como el comunista o el fascista, en los que la Constitución y las leyes no garantizan los derechos individuales ni se establecen límites reales al poder, ejercido por un líder o partido único. Es decir, son Constituciones en un sentido puramente formal, que consagran un régimen hipercentralizado en el que se niegan los derechos de los individuos en nombre de nociones más abstractas (Nación, Partido, Clase).

Por otro lado, **el Estado Social y Democrático de Derecho**, que combina elementos propios del Estado Liberal Democrático (Imperio de la ley, garantía de derechos y libertades individuales, sufragio universal y libertad de partidos) con elementos propios del Estado Socialista (intervencionismo público en las esferas económica y social).

Este modelo de Estado se generaliza en Europa Occidental tras la 2ª Guerra Mundial. Su objetivo, y también el origen de la legitimidad del poder del Estado, es asegurar la libertad e igualdad reales, la redistribución de la riqueza, la protección social y la mejora del nivel de vida. **Este es el modelo de Estado que se consagra en la vigente Constitución Española de 1978.**

## **1.2. La constitución como norma suprema**

Las Constituciones escritas, como se ha mencionado arriba, son un fenómeno histórico que surge con el liberalismo (independencia norteamericana en 1776 y Revolución francesa en 1789). A partir de ahí, se van extendiendo a Iberoamérica y al resto del mundo.

La **Constitución, escrita o consuetudinaria** (caso de la Constitución del Reino Unido), **es la ley suprema que ordena y limita los poderes del Estado**. El concepto de Constitución puede estudiarse desde un punto de vista exclusivamente jurídico o formal o bien desde un punto de vista político o material.

1. **Concepto formal:** Siguiendo a Jellinek, teórico del Derecho Político (Alemania. S. XIX), puede definirse a la Constitución como “conjunto de normas que regulan los supremos órganos del Estado (tanto su formación como sus relaciones recíprocas), la posición del individuo ante el Estado (régimen de derechos, libertades y garantías jurídicas) y las fuentes del Derecho (es decir, los órganos competentes y los procedimientos para la producción de las normas)”. En este sentido, todas las organizaciones estatales modernas, incluso las autoritarias, tienen algún tipo de Constitución.
  
2. **Concepto material:** sin embargo, desde el punto de vista de la doctrina liberal democrática, sólo puede existir una Constitución, en sentido estricto, cuando la norma suprema:
  - a. regule los poderes del Estado, pero también los limite, estableciendo la división de poderes (Montesquieu)
  - b. establezca la sumisión del poder a la ley
  - c. garantice los derechos y libertades individuales
  - d. prevea la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad general por medio de representantes (las leyes deben emanar de la Nación o del Pueblo).

La doctrina jurídica contemporánea propone la siguiente **clasificación de las Constituciones:**

1. **Según la evolución e implantación del constitucionalismo:**
  - a. Cartas otorgadas por el Rey, que no limitan su poder (y que no son verdaderas constituciones → Constitución de Bayona de 1808, Estatuto Real de 1834).
  - b. Constituciones pactadas entre el Rey y la burguesía, en las que la soberanía se comparte entre el Rey y el Parlamento (Constituciones españolas de 1845 y de 1876).
  - c. Constituciones impuestas por la burguesía liberal, en las que se establece el principio de Soberanía Nacional (Constituciones españolas de 1812, 1837 y 1869).
  
2. **Por su génesis histórico política:** pueden ser de compromiso entre los diferentes sectores políticos y sociales (lo que asegura su duración y flexibilidad), o bien hegemónicas o de partido (más rígidas y menos duraderas).

3. **Por su orientación ideológica:** liberales, demoliberales, autoritarias o totalitarias.
4. **Por la distribución territorial del poder:** unitarias (centralizadas o descentralizadas) o federales.
5. **Por su forma jurídica:** preferentemente consuetudinarias (británica) o escritas (norteamericana, constituciones de Europa Continental).
6. **Por su extensión:**
  - a. Breves: regulan sólo la Parte Orgánica (poderes del Estado).
  - b. Extensas: proclaman sus postulados ideológicos (por ejemplo, en el Preámbulo), amplían la Parte Orgánica e introducen una Parte Programática (que comprende un listado más o menos amplio de derechos, libertades y garantías de los individuos).
  - c. En el siglo XX la tendencia ha sido la de aprobar constituciones de extensión media: así, la CE de 1978, dividida en 169 artículos, cuatro disposiciones transitorias, nueve adicionales, una derogatoria y una disposición final.
7. **Por su facilidad de reforma:** pueden ser rígidas (prevén un procedimiento muy complejo de reforma, lo que les confiere una mayor estabilidad) o flexibles (el procedimiento de reforma constitucional es casi tan sencillo como el procedimiento de legislación ordinaria).
8. **Según su capacidad interna de adaptación a los cambios sociales:** elásticas (como la de EEUU) o inelásticas.
9. **Según su efectividad:**
  - a. Efectivas o normativas: que son las propias de los países desarrollados).
  - b. Poco efectivas o nominales: prevén las bases de un Estado de Derecho pero no cuentan con las instituciones políticas o el desarrollo político que lo haga posible (propias de países en vías de desarrollo).
  - c. Semánticas: son legitimadoras de formas de poder no democráticas (Estados autoritarios).



### 1.3. La evolución histórica del constitucionalismo español

El constitucionalismo español de los siglos XIX y XX se percibe desde algunos teóricos del constitucionalismo (Sánchez Agesta) como una lucha entre dos corrientes, liberales y conservadoras, que oponen no sólo diversos programas de estructura constitucional sino también dos concepciones enfrentadas de España.

Otros autores, como Solé tura y Eliseo Aja, definen esta evolución histórica como la **sucesión de determinados sectores de la burguesía liberal de dismantelar el aparato institucional de la oligarquía e instaurar un régimen liberal – democrático**. Estos intentos fracasan parcialmente hasta la aprobación de la vigente Constitución española de 1978.

El preliminar del constitucionalismo español será la “**Constitución de Bayona de 1808**”, que no fue una verdadera constitución, sino una carta otorgada que proclamaba la Soberanía del Rey y que fue impuesta por Napoleón en el contexto de la Guerra de Independencia.

Será en 1810, con la reunión de Cortes españolas en Cádiz y con la mayor parte del territorio nacional ocupado por las tropas napoleónicas, que se inicien los **grandes períodos del constitucionalismo español**.

1. **Período de las Cortes de Cádiz (1812–1834)**: se caracteriza por el **triunfo inicial de la burguesía y su fracaso final ante la reacción absolutista del reinado de Fernando VII** (con el breve paréntesis del trienio liberal de 1820 a 1823).

a. **Constitución de Cádiz de 1812**: armoniza los principios de la revolución burguesa con la tradición monárquica española. Principales características:

1. Proclama la Soberanía Nacional y establece la división de poderes.
2. Organización de poderes: prevé unas Cortes unicamerales que legislan con el Rey. El Monarca es el titular del Poder Ejecutivo (designa a los Ministros, no es responsable de la actuación de estos y dispone de veto suspensivo frente a la legislación de Cortes).

3. Parte programática: se garantiza la libertad y la propiedad individual pero, al tiempo, se proclama la confesionalidad católica del Estado.
  4. Se abolen instituciones propias del Antiguo Régimen absolutista: como los derechos señoriales, la Mesta o el mayorazgo.
  5. Se introducen principios típicos del racionalismo liberal: Estado centralizado, unidad fiscal, unidad de códigos para todo el territorio y unidad jurisdiccional o de fueros.
- b. **Estatuto Real de 1834**: a la muerte de Fernando VII, que había derogado la CE de 1812, se aprueba esta carta otorgada que proclama la Soberanía del Rey y que supone la transición al liberalismo.
2. **Período de las “Constituciones de Partido” (1836-1868)**: este período, que comprende la Regencia de M<sup>a</sup> Cristina y el Reinado de Isabel II, será el de la **consolidación del Estado Liberal, y el afianzamiento del sistema constitucional y de las tendencias uniformadoras y centralizadoras**. El período se caracterizará por la inestabilidad política y la fragilidad constitucional, el carácter pendular de los gobiernos moderados y progresistas (más breves estos últimos) y por la tendencia a la perpetuación de los conflictos internos (tres guerras carlistas).
- a. **Constitución de 1837**: de signo liberal progresista. Principales características:
1. Proclama la Soberanía Nacional y establece la división de poderes: si bien con una clara preeminencia del Ejecutivo.
  2. Organización de poderes: prevé un Legislativo bicameral, integrado por un Congreso y un Senado que legislan con el Rey y aprueban los presupuestos. El Monarca es titular del poder Ejecutivo. Puede disolver las Cortes, tiene derecho de veto absoluto sobre la legislación y es irresponsable de sus actos, aunque sí se contempla la responsabilidad penal del Rey.
  3. Parte programática: se reconocen ciertos derechos y libertades (como la libertad de expresión y de imprenta), así como otras instituciones liberales (milicia nacional, autonomía local) → Todos estos principios se reproducirán, durante el

llamado “bienio progresista”, en el **proyecto de Constitución de 1856**, que no llegó a aprobarse.

- b. **Constitución de 1845**: corresponde al auge de los liberales moderados (Narváez). Supone la inclusión de determinadas novedades de signo liberal doctrinario sobre el esquema fundamental de la Constitución de 1837. Principales características:

1. Proclama la Soberanía conjunta del Rey con las Cortes.
2. Legislativo bicameral: el Senado aparece como una cámara de representación aristocrática.
3. Limitación de derechos y libertades: se prohíbe la libertad de cultos y se introduce un sufragio censitario aún más restringido (sólo tiene derecho al voto el 0,5% de la población frente al 5% de la CE de 1837).

3. **Período del “Sexenio Revolucionario” (1868-1874)**: este período comienza con la Revolución democrática de 1868 (“La Gloriosa”) que termina con el reinado de Isabel II y desemboca en el exilio de la Reina. El Sexenio **da lugar a dos regímenes de corta duración (la Monarquía de Amadeo de Saboya y la I República) y finaliza con la Restauración de los Borbones en el trono en 1874**.

- a. **Constitución de 1869**: de signo liberal democrático. Principales características:

1. Proclama la Soberanía Nacional y una auténtica división e independencia de poderes.
2. Organización de poderes: prevé un Legislativo bicameral integrado por un Congreso y un Senado elegidos por sufragio universal masculino, así como una Monarquía Parlamentaria con limitación de poderes del Ejecutivo.
3. Incluya un amplio catálogo de derechos y libertades: libertades de expresión y prensa, de reunión y asociación o libertad de cultos. Introduce asimismo nuevas garantías jurídicas como el habeas corpus.

- b. **Proyecto de Constitución Federal de 1873**: se elabora tras la abdicación de Amadeo de Saboya, que da lugar a la proclamación de la I República española. Este

proyecto constitucional preveía la figura de un Presidente de la República, así como la distribución de competencias entre la Federación y los Estados integrantes de la misma. Sin embargo, no llegó a aprobarse ante el rápido colapso del régimen, enfrentado a un triple desafío, la guerra carlista, la insurrección colonial en Cuba y el estallido cantonal.

4. **Período de la Restauración Borbónica (1874-1931)**: este período comienza con la vuelta de los Borbones al trono (Alfonso XII y Regencia de M<sup>a</sup> Cristina) y se caracteriza por la **consolidación del Estado Liberal en un largo período de estabilidad constitucional** marcado por la teoría política del conservador Cánovas del Castillo.

a. **Constitución de 1876**: de signo liberal conservador, plasma por escrito las ideas de “constitución consuetudinaria” de España que sostenía Cánovas: Monarquía fuerte con legitimidad preconstitucional y Cortes como elemento permanente a lo largo de la Historia. → Principales características de la Constitución de 1876:

1. Soberanía conjunta del Rey con las Cortes: lo que supone la primacía del principio monárquico frente al principio democrático.
2. Organización de poderes: Consagraba, en primer lugar, la acumulación de poderes en el Monarca, titular del Poder Ejecutivo, al que se reconocía la facultad de convocar, suspender y disolver las Cortes, derecho de veto sobre la legislación, y el ejercicio directo de la Presidencia del Consejo de Ministros. En segundo lugar, preveía un Legislativo bicameral en el que el Senado se configura como cámara de representación de las clases altas.
3. Los derechos y las libertades se remiten a la legislación ordinaria: con los sucesivos gobiernos liberales se reconocerán progresivamente los derechos de expresión, reunión, asociación y el sufragio universal masculino (1890), pero la confesionalidad católica del Estado y la prohibición de la libertad de cultos estarán protegidas por la Constitución.

b. Este régimen constitucional se apoyaba en dos prácticas políticas: el **turno de partidos** entre liberales y conservadores por medio de elecciones amañadas y la **dependencia del Gobierno de la doble confianza del Rey y de las Cortes** → En palabras de Joaquín Costa, escritor regeneracionista de la época, se configura un

régimen de “**oligarquía y caciquismo**” que se irá desprestigiando a finales del s. XIX y principios del s. XX como consecuencia de:

1. La pérdida de las últimas colonias de Cuba y Filipinas (el “Desastre” de 1898).
2. Aparición de nuevos conflictos sociales (movimiento obrero, socialismo y anarquismo).
3. Ruptura del turno de partidos (aparición de los nacionalismos catalán y vasco).
4. Desastres militares en Marruecos (Desastre de Annual)

El desprestigio del régimen desembocará en la **Dictadura del General Primo de Rivera** durante los años 20. La bancarrota de la dictadura a finales de la década arrastrará a la Monarquía y desembocará en la proclamación de la II República española.

#### 5. Período de la II República y Guerra Civil Española (1931-1936):

a. Constitución republicana de 1931: de signo liberal democrático y de fuerte contenido social. Principales características:

1. Proclama la Soberanía Popular: lo que va unido a la idea de elecciones más limpias que en el pasado y al reconocimiento del voto femenino (1932).
2. Organización de poderes: destacan las siguientes novedades:
  - Un Presidente de la República con poderes de arbitraje entre los tres poderes del Estado
  - la primera regulación constitucional de la figura del Gobierno, que se pretende fuerte y estable
  - Cortes unicamerales, que funcionarían entre sesiones por medio de una Diputación Permanente
  - Previsión de un Tribunal de Garantías Constitucionales, antecedente del actual Tribunal Constitucional, encargado de verificar la constitucionalidad de las leyes y de conocer de los conflictos entre el Estado y las regiones autónomas.
  - Un sistema de descentralización del poder estatal para las regiones que lo desearan: al que se acogieron Cataluña, País Vasco y Galicia.

3. Extensa lista de derechos políticos y sociales: así como la introducción de instituciones de democracia directa como el Jurado.

b. **Guerra Civil de 1936 a 1939**: es una consecuencia del fracaso de la República para resolver los problemas religioso, regional y social, lo que, unido a la crisis económica de los años 30 y al temor de las clases propietarias, el Ejército y la Iglesia, a la revolución social, precipita el estallido bélico.

6. **Dictadura del General Franco (1936-1975)**: este período no pertenece en sentido estricto a la historia constitucional de España debido al **carácter autoritario y corporativo del régimen y a su fuerte orientación personalista**. No existe una auténtica división de poderes ni garantía de derechos y libertades.

Estas características se plasman en las sucesivas **Leyes Fundamentales** por las que el régimen franquista se organiza jurídicamente: Fuero del Trabajo, Fuero de los Españoles, Ley de los Principios Fundamentales del Movimiento, Ley de Cortes Españolas, Ley Orgánica del Estado y Ley de Sucesión.

#### **1.4. La constitución española de 1978. Principios informadores, estructura y reforma constitucional**

A la muerte de Franco, se inicia la transición democrática, que abre paso a un periodo de tres décadas de estabilidad política y libertades democráticas. El régimen democrático se plasma en la vigente **Constitución Española de 1978**, aprobada por referéndum popular el 6 de diciembre de 1978.

A continuación se analizarán las características principales del texto constitucional, las influencias de Derecho comparado e histórico, su naturaleza, principios informadores, estructura y el sistema previsto para la reforma constitucional.

1. **Características**: De acuerdo con la tipología de constituciones que se analizaba más arriba, puede definirse a la CE de 1978 como una *constitución de origen popular, fuertemente influida por el constitucionalismo europeo, de consenso entre las principales fuerzas políticas y sociales, que prevé una descentralización territorial del poder unitario del Estado. Formalmente es una constitución escrita, de extensión media, y rígida en cuanto a su sistema de reforma.*

2. **Influencias reconocibles**: está fuertemente influida por el constitucionalismo europeo y por la tradición liberal democrática del constitucionalismo español:
  - a. **Influencias de Derecho comparado**: pueden distinguirse:
    1. **La Ley Fundamental de Bonn (1949)**: en la denominación de “Estado Social y Democrático de Derecho”, en la previsión de un Gobierno fuerte y estable, así como en el diseño del sistema de moción de censura “constructiva” del art. 113 CE.
    2. **La Constitución italiana de 1946**: en la que se inspira para la creación del Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno de los jueces (art. 122 CE), la configuración de la iniciativa legislativa (art. 87 CE), así como se inspira en el modelo de Estado Regional para la previsión del Estado autonómico (Título VIII CE).
    3. **Constituciones nórdicas**: en la regulación de la Corona (Título II CE), designación del Presidente del Gobierno (art. 99 CE), configuración del Defensor del Pueblo (art. 54 CE), y regulación de los Tratados internacionales (Capítulo III del Título III).
  - b. **Influencias del Derecho histórico español**: se advierte en la elección de un legislativo bicameral por el Constituyente. Por otra parte, la influencia de la Constitución republicana de 1931 se manifiesta en la figura del Tribunal Constitucional (Título IX CE) y en la previsión de un Estado Compuesto o Estado de las Autonomías, fuertemente descentralizado.
3. **Naturaleza**: la Constitución no es un mero enunciado de principios orientadores de la acción política, sino que es una **auténtica norma jurídica, la norma suprema del ordenamiento jurídico español**.
  - a. **Tiene valor normativo propio y directo**: así se deduce de la llamada “cláusula de constitucionalidad” del art. 9.1 CE: “*los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*”.

- b. Tiene rango de “superley” o “ley de leyes”: así se infiere del sistema de constitucionalidad de las leyes, que corresponde al Tribunal Constitucional; de la previsión de un procedimiento rígido de reforma constitucional; así como de la obligación que tienen de aplicarla los Jueces y Tribunales (art. 9.1 CE; cuestión de constitucionalidad del art. 163 CE)

4. **Principios constitucionales**: la Constitución, en sus dos primeros artículos, prevé sus valores superiores, así como los principios constitucionales informadores.

- a. **Valores superiores**: según el art. 1.1 CE, *“los valores de su ordenamiento jurídico son la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”*.

Estos valores son **auténticas normas jurídicas que expresan los ideales de la comunidad político - jurídica**. De acuerdo con el art. 9.1 CE obligan a los ciudadanos y a los poderes públicos. Se trata, por tanto, de principios informadores del ordenamiento jurídico que sirven de criterio de interpretación de las normas y de límite para el ordenamiento jurídico.

- b. **Principios constitucionales**: se trata de aquellos principios a través de los que se expresan las **opciones fundamentales y primeras del ordenamiento político-jurídico** (lo que Lucas Verdú denomina la **“fórmula política”** de la Constitución). Están contenidos en los dos primeros artículos del Título Preliminar.

Se trata de principios informadores del ordenamiento jurídico que pueden llegar a fundamentar directamente una pretensión (en el caso del Recurso de Inconstitucionalidad de las leyes).

Suponen además la fundamentación última del sistema: su modificación, que sólo puede tener lugar por el procedimiento cualificado de reforma del art. 168, daría lugar a una mutación constitucional, a un cambio de régimen.

Estos principios son el **Estado Social y Democrático de Derecho, la Soberanía Nacional, la Monarquía Parlamentaria y el Estado Compuesto o de las Autonomías**.

- c. **Estado Social y Democrático de Derecho**: previsto en el art. 1.1 CE.



1. **Estado de Derecho**: en el que el “**poder está subordinado al, y controlado por, el Derecho**”. Toda acción singular del poder debe de estar prevista en una ley → Manifestaciones en la Constitución:

- Imperio de la Ley o principio de legalidad, contemplado en los arts. 9.1 y 9.3 de la CE). Se trata de un principio de legitimación y de limitación racional del poder.
- Ley democrática, que emana de un órgano representativo de la voluntad popular: las Cortes Generales, elegidas por sufragio universal en elecciones periódicas (Título III CE).
- División de Poderes: como principio de organización y limitación racional del poder → Cortes Generales (art. 66 CE), Gobierno (art. 97 CE) y Poder Judicial (art. 117 CE).
- Reconocimiento y garantía de la igualdad jurídica (art. 14 CE) y reconocimiento y protección de derechos y libertades (Título I CE).
- Garantías jurídicas (como los principios de legalidad, publicidad de las normas, seguridad jurídica o de responsabilidad de los poderes públicos del art. 9.3 CE) y previsión de las oportunas instancias jurisdiccionales para asegurar la sumisión de la Administración al Derecho (art. 106 CE).

2. **Estado Democrático**: en el que el “**poder emana del pueblo, que lo ejerce directamente o por medio de representantes**”. Sin embargo, no supone la “dictadura de la mayoría”. Se trata de un poder limitado por el respeto a los derechos y a las libertades individuales → Manifestaciones en la Constitución:

- Principio de Soberanía Popular (art. 1.2 CE): El Estado democrático se caracteriza porque el pueblo es la única fuente legítima del poder público.
- Pluralismo político y social: se pone de manifiesto en la regulación del pluralismo político del art. 1.1 CE como valor superior del ordenamiento; de los partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales (en los arts. 6 y 7 CE); del derecho de asociación como derecho fundamental (art.

22 CE); Colegios Profesionales (art. 36 CE); asociaciones profesionales (art. 52 CE).

- Participación ciudadana: así, el art. 23 CE prevé el derecho de participación en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes; y el 9.2 CE impone a los poderes públicos la obligación de promover la participación ciudadana en todas las esferas, política, económica, cultural o social.

3. **Estado Social**: es el que “**persigue una función de conformación social e impone a los poderes públicos una serie de actuaciones positivas a favor de los ciudadanos**” → Manifestaciones en la Constitución:

- Persigue no sólo la igualdad formal, sino también material: así, el art. 9.2 CE impone a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones en que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, y de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.
- Reconocimiento de derechos económicos y sociales: algunos se prevén en la Constitución como Derechos Fundamentales (Libertad Sindical y Derecho de Huelga del art. 28 CE); otros, como derechos subjetivos (propiedad y herencia, derecho – deber al trabajo, negociación colectiva de las condiciones de trabajo); y, otros, como principios rectores de la política económica y social del Capítulo III del Título I (régimen público de Seguridad Social, protección frente al desempleo o protección de determinados colectivos).
- Preceptos que regulan el marco jurídico básico del sistema económico: recogidos en los arts. 33, 38 y en el Título VII CE (“Economía y Hacienda”).

d. **Principio de Soberanía Popular**: art. 1.2 CE “*la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado*”.

Este principio presupone la unidad del pueblo español, puesto que la soberanía es única e indivisible; la participación del pueblo en el poder, directamente o por

medio de representantes; la responsabilidad de los poderes públicos ante el pueblo (art. 9.1 CE) y, finalmente, la identificación de la voluntad popular con el poder constituyente.

- e. **Monarquía Parlamentaria**: art. 1.3 CE “*la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria*”. Este principio implica, en primer lugar, la existencia de **una Jefatura del Estado monárquica**. El Monarca debe ejercer funciones meramente simbólico-representativas (de acuerdo con el principio de Soberanía popular). En segundo lugar, implica la previsión de un **régimen parlamentario moderno**, en el que el poder político se distribuye entre Gobierno y Parlamento y se someten, ambos poderes del Estado, a control recíproco.
- f. **Estado Compuesto o de las Autonomías**: Se manifiesta en los principios del art. 2 CE “*la Constitución se fundamenta en la indisoluble **unidad** de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la **autonomía** de las nacionalidades y regiones que la integran y la **solidaridad** entre todas ellas*” → Características del Estado que se configura a partir de estos principios y que se desarrollan en el Título VIII CE (“Organización territorial del Estado”):
1. **Estado descentralizado**: el poder estatal es único (Estado unitario) pero otras entidades (Administraciones territoriales como las CCAA y las Entidades Locales) participan en su organización (art. 137 CE).
  2. **Estado cohesionado o integrado** (art. 138 CE): como garantía efectiva del principio de solidaridad del art. 2 CE.
  3. **Modelo abierto y dinámico**: puesto que se basa en el principio dispositivo (voluntariedad de las regiones y provincias para constituir CCAA). Se encuentra a medio camino entre el Estado Regional y el Federal.
5. **Estructura**: los 169 artículos que componen la Constitución se estructuran en los siguientes títulos.
- **Preámbulo**
  - **Título Preliminar**: que contiene los valores superiores del ordenamiento jurídico y los principios constitucionales informadores (arts. 1 a 9 CE).

- Título I: que regula los “*Derechos y Deberes fundamentales*” (arts. 10 a 55 CE).
- Título II: “*De la Corona*” (arts. 56 a 65 CE).
- Título III: “*De las Cortes Generales*” (arts. 66 a 96 CE).
- Título IV: “*Del Gobierno y la Administración*” (arts. 97 a 107 CE).
- Título V: “*De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales*” (arts. 108 a 116 CE).
- Título VI: “*Del Poder Judicial*” (arts. 117 a 127 CE).
- Título VII: “*Economía y Hacienda*” (arts. 128 a 136 CE).
- Título VIII: “*De la organización territorial del Estado*” (arts. 137 a 158 CE).
- Título IX: “*Del Tribunal Constitucional*” (arts. 159 a 165 CE)
- Título X: “*De la reforma constitucional*” (arts. 166 a 169 CE)
- 4 disposiciones transitorias, 9 adicionales, 1 derogatoria y 1 final

En el tema 2 del programa (Grupo C de materias) se analizan los tres poderes del Estado (Títulos III, IV, V y VI) y es, asimismo, donde puede hacerse una breve referencia a otros órganos constitucionales, como la Corona (Título II) y el Tribunal Constitucional (Título IX).

En los temas 5 y 6 del programa se analiza la organización territorial del Estado (Título VIII).

**Conviene, por tanto, ahora analizar someramente los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas que la Constitución reconoce en el Título I, así como su regulación y protección.**

- a. Los derechos y libertades que la CE reconoce en su Título I se agrupan en tres grandes grupos en función de su protección:
  1. Derechos Fundamentales y Libertades Públicas (Sección 1ª, Cap. II): sobre la base del “*reconocimiento de la dignidad de la persona y de los derechos inviolables que le son inherentes*” (art. 10 CE) se incluyen derechos y libertades muy diversos:

- Derechos de ámbito personal: a la vida, la integridad física y moral (art. 15 CE); a la libertad ideológica y religiosa (art. 16 CE); a la libertad y seguridad personal (art. 17 CE); a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE).
  - Derechos que configuran un ámbito de actuación libre de toda injerencia exterior: derecho al honor, intimidad personal y familiar y propia imagen (art. 18 CE); inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE); secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE); libertad de residencia y de circulación (art. 19 CE).
  - Derechos de participación como miembro de la comunidad política: libertad de expresión de pensamientos, ideas y opiniones y de información (art. 20 CE); derechos de reunión (art. 21 CE); de asociación (art. 22 CE); de participación política (art. 23 CE); derecho de petición (art. 29 CE).
  - Derechos sociales: como la libertad de enseñanza y el derecho a la educación (art. 27 CE); la libertad sindical y el derecho de huelga (art. 28 CE).
2. Derechos y deberes de los ciudadanos (Sección 2ª, Cap. II): esta Sección comprende diversos derechos y deberes como:
- el derecho-deber de defender a España, las obligaciones militares y la objeción de conciencia (art. 30 CE)
  - las obligaciones tributarias para sostener el gasto público (art. 31 CE)
  - el derecho al matrimonio (art. 32 CE)
  - el derecho a la propiedad y a la herencia (arts. 33 CE)
  - el derecho–deber al trabajo (art. 35 CE)
  - el derecho a la negociación colectiva y a adoptar medidas de conflicto colectivo (art. 37 CE)
  - o la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38 CE).
3. Principios rectores de la política económica y social (Cap. III): que expresan los fines de la acción del Estado Social, como el régimen público de Seguridad Social, la protección de desempleo y política de pleno empleo, la redistribución de la renta, protección de la salud, acceso de la cultura y a un medio ambiente sano, o la protección de determinados colectivos.

b. Lo que distingue realmente a estos grupos de derechos y libertades es su grado de protección: que se regula en el Capítulo IV del Título I.

1. Protección de los derechos y libertades del Capítulo II: se regula en el art. 53.1 y 53.2 CE.

- Los Derechos del Capítulo II (Sección 1ª y 2ª) vinculan a todos los poderes públicos: están sujetos a **reserva de ley**, esto es, sólo por ley que, en todo caso deberá regular su contenido esencial, podrá regularse su ejercicio. La ley que los regule será tutelable ante el TC por medio del **recurso de inconstitucionalidad** (art. 161 CE).

- Protección especial para los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas de la Sección 1ª:

- Ante el legislador: mediante **reserva de Ley orgánica** (art. 81 CE) y por estar dentro del grupo de artículos de la CE que sólo pueden modificarse por el procedimiento cualificado del art. 168 CE.

- Ante los Tribunales de Justicia: respecto de estos derechos y libertades de la Sección 1ª, así como del principio de igualdad jurídica ante la ley del art. 14 CE, se prevé que “*cualquier ciudadano podrá recabar su tutela ante los tribunales ordinarios mediante un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad*”.

- Ante el Tribunal Constitucional: estos derechos y libertades de la Sección 1ª, el principio de igualdad jurídica ante la ley del art. 14 CE, así como el derecho a la objeción de conciencia del art. 30.2 CE, estarán tutelados por el **recurso de amparo** ante el TC (art. 161.1.b CE) frente a los actos sin valor de ley de los poderes públicos que violen tales derechos y libertades.

2. En cambio, la CE prevé una menor protección de los principios rectores de la política económica y social del Capítulo III: así, según el art. 53.3 CE:

- “Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”: sin perjuicio de la posibilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad contra tales leyes.
  - “Su reconocimiento, respeto y protección (...) informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”: expresan los fines del Estado Social y tiene un carácter informador del ordenamiento jurídico.
3. Otras garantías previstas en la Constitución: puede distinguirse entre garantías jurisdiccionales y no jurisdiccionales.
- Jurisdiccionales: el procedimiento de habeas corpus previsto en el art. 17.4 CE para garantizar la libertad y la seguridad de las personas ilegalmente detenidas.
  - No jurisdiccionales: por medio del Defensor del Pueblo (art. 54 CE) que es un Alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de todos los derechos del Título I, a cuyo efecto podrá supervisar la actuación de la Administración Pública, dando cuenta a las Cortes Generales; o por medio del Control del Gobierno por el Parlamento (Título V) que se ejercerá a través de cuestiones de confianza, mociones de censura, preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación.

## 6. Reforma constitucional:

Todas las constituciones establecen mecanismos y procedimientos para posibilitar su reforma. Se analiza a continuación los fines que persiguen estos mecanismos y el modelo de reforma constitucional previsto en la CE de 1978.

### a. Funciones:

1. Permite adecuar la realidad jurídica a la realidad política y social.
2. Articula, por tanto, la continuidad jurídica del Estado: se trata, por tanto, de un poder “constituido” que opera jurídicamente (es decir, es un poder jurídicamente limitado, que actúa de acuerdo con los procedimientos previstos

en la Constitución). En consecuencia, es distinto del poder constituyente, que es un poder político absoluto e ilimitado y que, en un Estado democrático, se identifica con la voluntad del pueblo.

3. Se trata de una institución básica de garantía: cuando prevé un procedimiento de reforma constitucional más agravado y difícil que el previsto para aprobar las leyes ordinarias, actúa como un límite o freno al Parlamento (evita así que un poder constituido, el Legislativo, se transforme en poder constituyente).

b. **Modelo de reforma constitucional previsto en la CE de 1978**: Se regula en el Título X de la CE.

1. La iniciativa (art. 166 CE) corresponderá a los mismos sujetos que los previstos para la propuesta de proyectos y proposiciones de ley, tal y como recoge el art. 87 CE, con la única excepción de la iniciativa popular que no cabe en este caso. Por tanto, pueden iniciar la reforma constitucional el Gobierno, el Congreso, el Senado, las Asambleas Legislativas de las CCAA (a través de los anteriores) en los términos previstos en el art. 87 CE.

2. Límite del art. 169: No podrá iniciarse en tiempo de guerra o durante la vigencia de estados excepcionales.

3. Procedimientos de reforma:

- Reforma ordinaria (art. 167 CE): se requiere:

- Mayoría de 3/5 en cada Cámara.
- Caso de no obtenerse dicha mayoría, una comisión integrada a partes iguales por Diputados y Senadores intentará llegar a una propuesta de texto de común acuerdo.
- Si no se llegase a dicho acuerdo, se requerirá mayoría de 2/3 en el Congreso y mayoría absoluta (la mitad más uno de los miembros) en el Senado.
- Asimismo, será preciso someter el texto a referéndum cuando lo solicite una décima parte de los Diputados o de los Senadores.



- Reforma cualificada (art. 168 CE): este procedimiento se prevé para reformas que pretendan una revisión total de la Constitución o que afecte a elementos esenciales del régimen político, como son el Título Preliminar; la Sección 1ª del Capítulo II, del Título II (los Derechos Fundamentales y libertades Públicas); y el Título II (De la Corona) → se requiere de:
  - Mayoría de 2/3 en cada Cámara y de la disolución de las Cortes Generales.
  - Convocatoria de nuevas elecciones.
  - Las nuevas Cámaras elegidas deben ratificar la decisión y aprobar la reforma por mayoría de 2/3 cada una.
  - Finalmente, la reforma deberá someterse a referéndum popular.

## **Bibliografía**

[1] Manual comentado de Martín Rebollo: “Leyes Administrativas” Editorial CIVITAS.  
Aranzadi

## **Tema 2. Los tres poderes del estado. El poder legislativo. El poder ejecutivo. El poder judicial**

### **2.1. Introducción**

En el presente tema del programa se analizan los **tres poderes del Estado, tal y como se configuran en la vigente Constitución española de 1978** (Títulos III, IV, V y VI de la CE) y es, asimismo, donde puede hacerse una breve referencia a otros órganos constitucionales, como la Corona (Título II CE) y el Tribunal Constitucional (Título IX CE).

Como se ha analizado en el tema anterior, **el constitucionalismo y la teoría constitucional surgen con las revoluciones liberales burguesas de los siglos XVII y XVIII, como medio de articular política y jurídicamente el nuevo orden liberal**. La Constitución, consuetudinaria o escrita, asegurará el imperio de la ley como garantía de los derechos y de las libertades políticas y económicas de los individuos.

Toda Constitución puede definirse desde un punto de vista formal como “*conjunto de normas que regulan los supremos órganos del Estado* (tanto su formación como sus relaciones recíprocas), *la posición del individuo ante el Estado* (régimen de derechos, libertades y garantías jurídicas) *y las fuentes del Derecho* (es decir, los órganos competentes y los procedimientos para la producción de las normas)”.

Sin embargo, desde el punto de vista de la doctrina liberal democrática, sólo puede existir una Constitución, en sentido estricto, cuando la norma suprema:

- a. regule los poderes del Estado, pero también los limite, estableciendo la división de poderes (Montesquieu)
- b. establezca la sumisión del poder a la ley
- c. garantice los derechos y libertades individuales
- d. prevea la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad general por medio de representantes (las leyes deben emanar de la Nación o del Pueblo).

Previamente a analizar la regulación que prevé el texto constitucional de los poderes clásicos del Estado (Legislativo, Ejecutivo, Judicial) y de otros poderes, conviene **analizar brevemente la teoría clásica de la división de poderes de Montesquieu**.

1. **La formulación clásica de la división de poderes:** el principio de separación de poderes es un principio de organización y limitación racional del poder que surge, estrechamente unido al nacimiento del Estado Liberal y al concepto de libertades individuales, como forma de articulación del poder político.

**Montesquieu, en su obra “El Espíritu de las Leyes” (1748),** inspirada por la experiencia de la Monarquía Parlamentaria inglesa, establecerá este principio como modelo de validez universal.

Al igual que para Locke, este principio debe operar como una “**garantía técnica de limitación del poder**”. Esto es, como todo poder tiende a ser absoluto, será preciso que el poder frene al poder. Para ello será necesario que la Constitución establezca la división del ejercicio del poder en órganos distintos. Así, **Montesquieu proponía en el s. XVIII, y de acuerdo a las circunstancias de su tiempo, la siguiente división de poderes:**

- a. **Legislativo:** es el poder que aprueba las leyes y que enmienda o deroga las existentes. Este poder correspondería a un Parlamento bicameral, en el que la Cámara alta representaría a la nobleza y la Cámara baja al pueblo (esto es, a sus representantes, la burguesía como clase más preparada y pudiente).
- b. **Ejecutivo:** es el poder al que corresponden las cuestiones internacionales, la guerra y la paz y la garantía del orden y de la seguridad interna. Este poder sería ejercido por el Rey del que dependía la Administración.
- c. **Judicial:** es el poder que castiga los delitos y que juzga la diferencia entre los particulares de acuerdo con la ley.

**Si bien cada poder aparece con una esfera de actuación propia e independiente, Montesquieu no concebía una separación absoluta entre ellos.** Así, por ejemplo, el Legislativo vigilaba la aplicación de las leyes por el Ejecutivo o éste controla a aquél por medio del veto regio. Lo característico de esta teoría, que es lo que ha perdurado en los textos constitucionales modernos, es su intento de equilibrar distintas fuerzas políticas o sociales mediante un juego de pesos y contrapesos de poderes.

La teoría clásica de la división de poderes influiría en las primeras constituciones liberales: norteamericanas tras la Independencia (1776) y francesa (1791). Asimismo, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada en la Revolución Francesa,

establecía que la división de poderes era requisito imprescindible para la existencia de una constitución.

2. **Interpretaciones posteriores:** durante el siglo XIX se matizará esta teoría clásica.
  - a. Previsión de un 4º poder: así, Benjamín Constant, filósofo y político francés de finales del s. XVIII y principios del XIX, destaca en 1815 la figura del Monarca como “poder neutro” o regulador del funcionamiento de los restantes poderes. Aquí, el Monarca aparece como Jefe del Estado y como órgano diferente del Ejecutivo.
  - b. La doctrina iuspublicista alemana (Von Mohl y Otto Mayer) pondrá de relieve la incidencia de la actuación administrativa en la división clásica de poderes: esta creciente importancia de la Administración se manifestará en la previsión de un distinto ámbito para la Ley (Parlamento) y los Reglamentos (Administración); la necesidad consiguiente de prever ámbitos de reserva de ley; la determinación de la primacía de la Ley sobre los reglamentos y los actos administrativos; y, finalmente, la necesidad de verificar tal subordinación mediante el control jurisdiccional (Tribunales y Jueces)
3. **Proceso de desmitificación de la división de poderes en el siglo XX:**
  - a. En primer lugar, no se prevé hoy en día una rígida separación entre poderes: en los regímenes parlamentarios (como el que consagra la Constitución española de 1978) la dirección política descansa en el nexo político que une al Gobierno con el Parlamento (Cortes Generales según la CE de 1978). Así, el Gobierno depende de la confianza del Congreso y está sometido a su control, pero puede disolver las Cámaras para convocar elecciones.
  - b. En segundo lugar, tampoco se exige una especialización de cada uno de los Poderes del Estado: así, el Legislativo no ejerce sólo funciones legislativas, y otros poderes, como el Ejecutivo, no ejercen sólo funciones ejecutivas y podrán ejercer también funciones legislativas. Ejemplos en la Constitución Española de 1978:
    1. El Parlamento no monopoliza la función legislativa: el Gobierno puede dictar normas con rango de ley (Decretos legislativos y Decretos Leyes) así como normas de rango reglamentario (Reales Decretos del Consejo de Ministros, Órdenes Ministeriales).

2. El Ejecutivo (Gobierno y Administración) a veces actúa jurisdiccionalmente: resolución de recursos administrativos.
  3. El Parlamento ejerce también funciones jurisdiccionales y administrativas: en virtud de su autonomía organizativa (Comisiones de investigación; funciones administrativas internas).
  4. El Poder Judicial no se expresa sólo mediante sentencias: así, por ejemplo, ejecutan también actos materialmente administrativos; su interpretación de las normas jurídicas incide sobre la potestad normativa del Legislativo o del Ejecutivo.
- c. Hoy en día dos fenómenos contemporáneos inciden sobre el principio de división de poderes:
1. Los partidos políticos: su papel en las democracias actuales pone en cuestión los principios del mandato representativo y de la independencia de los parlamentarios (por la disciplina de partido); además, la dinámica de partidos aparece como una supraestructura que actúa sobre el esquema institucional (si uno o varios partidos controlan el Gobierno y el Parlamento el principio de división de poderes queda algo desvirtuado).
  2. Tendencia al fortalecimiento de los Ejecutivos: es una consecuencia del intervencionismo del Estado Social y de la propia dinámica de partidos (el Ejecutivo se apoya, por medio de los partidos gobernantes, en la mayoría parlamentaria).
- d. Por ello, la división de poderes actual se basa en:
1. Una mayor importancia de las instituciones de garantía jurídica: como son el control de la actuación administrativa por los Tribunales de Justicia o el control de constitucionalidad de las leyes por el Tribunal Constitucional.
  2. Nuevos mecanismos de limitación racional del poder: aspectos que se reflejan en la CE de 1978, como, el aseguramiento del pluralismo real, político y social; el fomento de la participación ciudadana en las esferas política, económica, social y cultural (art. 9.2 CE), la efectiva competencia

entre partidos; o el aseguramiento de posiciones eficaces de las minorías frente a las mayorías gubernamentales.

Se analiza a continuación la regulación constitucional de los poderes clásicos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), así como la de otros órganos constitucionales que desempeñan un papel importante en el esquema constitucional de la división de poderes (Corona y Tribunal Constitucional).

## 2.2. El poder legislativo

Las Cortes Generales españolas tienen su antecedente histórico en las cortes medievales estamentales de los reinos de Castilla y de la Corona de Aragón. La institución resurge con el liberalismo del siglo XIX (ver tema 1 del Grupo C de materias). Concretamente, las Cortes de Cádiz de 1810 se configuran como Cámara única de representación de la Nación. A partir del Estatuto Real de 1834, las Cortes serán bicamerales hasta 1931, con la II República, que establece una Cámara Única. En el régimen franquista, las Cortes están supeditadas al Ejecutivo y se limitan a desempeñar un papel formal para la elaboración de las leyes.

Con la transición democrática (Ley para la Reforma Política de 1977) se convocan las **primeras elecciones democráticas** tras la Guerra Civil para elegir a los representantes a Cortes Generales mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto en un contexto de reconocimiento del pluralismo político y de libertad de partidos.

1. **Regulación y características:** las Cortes Generales se regulan en el Título III de la CE 1978. Así según el **art. 66 CE**, **las Cortes Generales** “1) *representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.* 2) *Ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.* 3) *Las Cortes Generales son inviolables*”. → **Características:**

- a. Órgano representativo del pueblo español: de representación, por tanto de la Soberanía Nacional, que reside en el pueblo español (art.2 CE).
- b. Órgano de poder político: es el Poder Legislativo (cuyas leyes sólo están supeditadas a la Constitución, tal y como prevé el art. 9.1 CE); es un poder independiente que colabora e interactúa con otros poderes.

- c. Órgano complejo: tiene una estructura bicameral (aunque atenuada por la preponderancia política del Congreso).
  - d. Órgano de deliberación: toma decisiones a través de un procedimiento de debate, examen por medio de Comisiones y votaciones.
  - e. Órgano de acción continuada: por medio de la figura de la Diputación Permanente, que actúa en los periodos entre sesiones.
2. **El Congreso de los Diputados**: se regula en el **art. 68 CE**. Es el **órgano político por excelencia**, en cuanto que es el órgano de representación popular, el principal órgano en la elaboración de las leyes (el Senado tiene una participación necesaria pero subordinada), y realiza en exclusiva la función política de otorgar o retirar la confianza al Gobierno → **características**:
- a. Los Diputados son elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto entre los ciudadanos nacionales de más de 18 años.
  - b. Circunscripciones electorales: los Diputados se eligen por Provincias (un mínimo de dos Diputados y el resto según la población) y en Ceuta y Melilla (un Diputado cada una).
  - c. El sistema electoral responde a criterios de representación proporcional: se regula por una Ley Orgánica (como exige el art. 81 CE). En la atribución de escaños, la Ley Orgánica por la que se regula el Régimen Electoral General de 1985 (LOREG) prevé una corrección de la proporcionalidad mediante la regla D'Hondt (atribución de escaños a las listas de partidos según los mayores cocientes; se ignoran las listas que no obtengan un mínimo del 3% de los votos válidamente emitidos en la circunscripción → corrige la proporcionalidad a favor de los partidos más votados). Además, la LOREG precisa que el número de escaños en el Congreso es de 350.
  - d. Fin del mandato del Congreso: a la expiración de la legislatura (4 años desde las elecciones), o bien, por disolución anticipada (a propuesta del Presidente del Gobierno, según el art. 115 CE); o por el Rey, con refrendo del Presidente del Congreso, en los supuestos del art. 99 CE, esto es, cuando ningún candidato haya sido aprobado por el Congreso en una votación de investidura en el plazo de 2 meses desde las elecciones).

3. **El Senado**: se regula en el **art. 69 CE**. Es una **cámara de segunda lectura en el procedimiento de elaboración y de aprobación de las leyes que, además, ejerce una cierta función territorial → características**:
- a. **Circunscripciones electorales**: se eligen 4 Senadores por Provincia (con independencia de la población), 3 por cada Isla mayor (Gran Canaria, Tenerife, Mallorca), 2 por cada Isla menor (Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y la Palma), 2 en Ceuta y Melilla, respectivamente, así como otro Senador por cada Comunidad Autónoma y otro más por cada millón de habitantes de la CA (o fracción), elegidos por la Asamblea Legislativa de la CA.
  - b. **El sistema electoral es mayoritario**: la LOREG prevé la elección uninominal de senadores en cada circunscripción. Los escaños se asignan a los Senadores más votados. El carácter mayoritario se corrige por el hecho de que cada elector puede votar un máximo de 3 Senadores (pero la mayoría de las circunscripciones son Provincias, que eligen 4).
  - c. **Fin del mandato**: a la expiración de la legislatura (4 años desde las elecciones), o bien, por disolución de la Cámara. La disolución puede ser conjunta con el Congreso (procedimiento habitual) o separada.
  - d. **Función territorial**: según el art. 69 CE, el Senado es la Cámara de Representación Territorial. Sin embargo, este papel aparece desvirtuado ante la inexistencia de representación municipal y la escasa representación de las CCAA (3/4 partes de los Senadores se eligen por Provincias). Por ello, **en 1994, se reformó el Reglamento del Senado para potenciar su función territorial**. En la actualidad, el Senado informa el contenido de las iniciativas legislativas que afecten a las CCAA, conoce de los convenios y acuerdos entre las Administraciones Públicas y recibe informes periódicos del TC sobre la conflictividad entre el Estado y las CCAA.
4. **Organización de las Cámaras**: se regula en la CE y en los Reglamentos de las Cámaras.
- a. **Las Cámaras actúan en Pleno o en Comisiones** (art. 75 CE): el **Pleno** de la Cámara cuenta con una Mesa (como órgano rector y representativo) y un Presidente (destaca el del Congreso, que refrenda determinados actos del Rey y preside las sesiones conjuntas de Cortes Generales). Las **Comisiones** conocen de los proyectos y



proposiciones de ley y demás asuntos que les encomiende la Mesa. Destacan las **Comisiones Legislativas Permanentes**, que pueden elaborar y aprobar leyes por delegación del Pleno, aunque éste puede recabar en cualquier momento el debate y votación del texto. Esta delegación es el procedimiento habitual de elaboración de las leyes, aunque no puede aplicarse en una serie de materias en las que deberá participar el Pleno (reforma constitucional, cuestiones internacionales, leyes orgánicas, leyes de bases y ley anual de Presupuestos Generales del Estado).

- b. Las Diputaciones Permanentes asumen los poderes de las Cámaras entre sesiones (art. 78 CE): están compuestas por 21 miembros con representación de todos los Grupos Parlamentarios.

5. **Funciones de las Cámaras:** pueden agruparse en funciones legislativas, financieras, de control de la acción del Gobierno y otras funciones.

- a. **Función legislativa:** en el ordenamiento español la ley puede regular cualquier materia, con el único límite de lo previsto en la Constitución. Manifestaciones:

- 1) Iniciativa legislativa: para iniciar proposiciones de ley (art. 87 CE). También se reconoce iniciativa legislativa al Gobierno, a las CCAA y al pueblo (iniciativa popular, con más de 500.000 firmas y alguna restricción por la materia: leyes orgánicas, tributos, cuestiones internacionales, prerrogativa de gracia).
- 2) Tramitación de proyectos y proposiciones de ley (arts. 88 y 89 CE).
- 3) Aprobación de las leyes: con los requisitos y mayorías previstos en los arts. 66 y 90 CE.
- 4) Delegación legislativa al Gobierno: (arts. 82 a 85 CE) para que éste apruebe normas con rango de ley (Decretos Legislativos) en materias que no estén reservadas a Ley orgánica.
- 5) El Congreso convalida o deroga los Decretos Leyes del Gobierno (art. 86 CE).

- b. **Función financiera:** la principal es la aprobación anual de los Presupuestos Generales del Estado, así como de todo proyecto de ley que suponga aumento de los gastos o disminución de los ingresos (arts. 66 y 134 CE). Otras manifestaciones:

- 1) Establecimiento de los tributos y los beneficios fiscales mediante Ley (art. 133 CE)

- 2) Autorización al Gobierno para contraer crédito o emitir Deuda Pública (art. 135 CE)
  - 3) Designación de Consejeros de Cuentas del Tribunal de Cuentas (art. 136 CE) que es un órgano del Estado, dependiente de las Cortes Generales, que actúa como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.
- c. **Función de control del Gobierno:** históricamente los Parlamentos han pasado de tomar las decisiones a controlar a los Gobiernos, que son quienes las toman.
- 1) Exigencia de información al Gobierno de los Plenos y Comisiones (art. 109 CE)
  - 2) Preguntas e interpelaciones al Gobierno de Diputados y Senadores (arts. 110-111 CE)
  - 3) Actuaciones de las Cortes Generales en sesión conjunta: autorizar al Rey para declarar la Guerra o concluir la paz (art. 63 CE) o autorizar al Gobierno para celebrar Tratados internacionales en los supuestos de los arts. 93 y 94 (Tratados políticos o militares, que afecten a la integridad territorial del Estado o a derechos del Título I, que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública, que supongan modificación o derogación de una ley o que exijan medidas legislativas para su ejecución).
  - 4) Actuaciones sólo del Congreso: tales como la aprobación del Presidente del Gobierno en la sesión de investidura; la aprobación de mociones de censura o cuestiones de confianza; la autorización al Rey para que convoque, a propuesta del Presidente del Gobierno, referéndum consultivo para decisiones políticas de especial trascendencia (art. 92 CE); o la declaración o autorización para declarar, según proceda, los estados de alarma, de excepción y de sitio del art. 116 CE.
- d. **Otras funciones:** en relación con otros órganos constitucionales o del Estado:
- 1) Proponer 8 de los 12 miembros del Tribunal Constitucional (art. 159 CE)
  - 2) Proponer al Rey el nombramiento de los 20 miembros del Consejo General del Poder Judicial (art. 122 CE)
  - 3) Ejercicio de diversas facultades en relación con la Corona (Título II CE): designación, exclusión, inhabilitación, regencia o tutela.
  - 4) Designación del Defensor del Pueblo (art. 54 CE) que es un Alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos del Título I, a cuyo

efecto supervisa la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.

6. **Relaciones entre las Cámaras en el procedimiento de elaboración y aprobación de las leyes:** según el art. 91 CE, una vez presentado un proyecto de Ley (del Gobierno) o proposición de Ley (por parte de los demás sujetos a los que la CE reconoce iniciativa legislativa), el Congreso lo examina primero y, una vez lo aprueba, su Presidente lo pondrá en conocimiento del Presidente del Senado.
- a. El Senado puede oponer su veto, por mayoría absoluta, al texto propuesto por el Congreso, o introducir enmiendas, por mayoría simple: el Congreso puede, a su vez, superar el veto senatorial por mayoría absoluta, o bien por mayoría simple, transcurridos 2 meses desde el veto senatorial; en el caso de enmiendas, el Congreso se pronunciará en bloque sobre ellas por mayoría simple.
  - b. El Senado dispone de un plazo de 2 meses para vetar o enmendar el texto propuesto por el Congreso: pero este plazo puede reducirse a 20 días naturales cuando se haya declarado urgente la tramitación por el Gobierno o el Congreso.

En definitiva, las Cortes Generales representan a la Soberanía Nacional (única fuente legítima del poder en un Estado democrático) y son una pieza clave del régimen parlamentario que consagra la Constitución en su art. 1 (“Monarquía Parlamentaria”).

### 2.3. El poder ejecutivo

Aunque en la historia constitucional española aparece ya en el Estatuto Real de 1834, el Gobierno no se regula en profundidad hasta la Constitución republicana de 1931 (hasta entonces el Gobierno era un órgano dependiente del Monarca).

En el Estado democrático, como el que consagra la CE de 1978, que se basa en el principio de Soberanía Popular, el Gobierno sólo puede depender de, y ser responsable ante, el Parlamento (Cortes Generales).

1. **Regulación y características:** el Gobierno se regula en el Título IV de la CE 1978, que lleva por título “*Del Gobierno y de la Administración*”. Así, según el **art. 97 CE, el Gobierno** “*dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes*”. → **Características:**

- a. Es un órgano de dirección política: en virtud de su legitimad democrática (elecciones por sufragio universal), aunque precisa de la colaboración de Cortes Generales en esa función política, tal y como prevé la Constitución.
  - b. Ejerce competencias propias: no por delegación de Cortes Generales (lo que supondría un régimen asambleario), aunque está controlado en su actuación por las Cortes Generales.
  - c. Principios de funcionamiento: que se recogen en la Ley del Gobierno 50/97, que desarrolla la Constitución en esta materia:
    - 1) Principio de dirección presidencial: preeminencia del Presidente del Gobierno sobre los demás miembros del Gobierno.
    - 2) Principio de colegialidad: que implica la responsabilidad solidaria de todos los miembros del Gobierno.
    - 3) Principio departamental: que supone que el Gobierno actúa por medio de la Administración, que se organiza a través de Departamentos Ministeriales. Al frente de cada uno de estos estará un miembro del Gobierno (Ministros).
2. **Composición**: según el art. 98.5 CE, el Gobierno se compone del “*Presidente, Vicepresidentes, en su caso, Ministros y demás miembros que establezca la ley*”. Este es, la Ley del Gobierno 50/97 ha optado por un desarrollo estricto: no pueden ser miembros del Gobierno los Secretarios de Estado. Sin embargo, sí puede haber Ministros sin cartera, es decir, sin Departamento Ministerial asignado.
3. **Nombramiento y cese**:
- a. Nombramiento del Presidente del Gobierno: se puede llegar a Presidente del Gobierno por dos procedimientos:
    - 1) Ordinario, tras las elecciones generales (art. 99 CE): tras las elecciones, el Rey inicia una ronda de consultas con los líderes de los Grupos Parlamentarios; tras la cual, propone al Congreso un candidato que expondrá su programa político en la sesión de investidura (en la práctica, el Rey propone al candidato con más posibilidades de obtener el respaldo parlamentario) → **La investidura se obtiene en una 1ª votación por mayoría absoluta, o bien por mayoría**

**simple en una votación posterior que tenga lugar dentro de las 48 horas de la 1ª votación.** Si en el plazo de 2 meses desde las elecciones, ningún candidato hubiese obtenido la confianza del Congreso en la investidura, el Rey, con refrendo del Presidente del Congreso, disolverá las Cámaras y convocará nuevas elecciones generales.

2) Por aprobación de una moción de censura (arts. 113 y 114 CE): La Constitución prevé un sistema de moción de censura “constructiva”, que lleva aparejada la presentación de un candidato alternativo. Para que se apruebe se requiere la **mayoría absoluta del Congreso**. Si prospera, el Rey deberá nombrar automáticamente al candidato propuesto.

b. Nombramiento de los demás miembros del Gobierno (art. 100 CE): son nombrados y separados por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno (es una exclusiva competencia del Presidente, el papel del Rey es sólo formal).

c. Cese del Gobierno: existen diversas causas que pueden dar lugar a su cese:

1) Fin del mandato de 4 años del Congreso o disolución anticipada de éste por el Presidente del Gobierno (art. 115 CE).

2) Dimisión aceptada por el Rey o fallecimiento del Presidente (que implicaría la dimisión de todo el Gobierno, que depende de su Presidente).

3) Pérdida de una votación de confianza, que requiere sólo de mayoría simple (art. 112 CE) o aprobación de una moción de censura (arts. 113 y 114 CE).

4. Funciones del Gobierno: de acuerdo con el art. 97 CE, ejerce funciones políticas (o de gobierno), legislativas y ejecutivas de las leyes.

a. **Función política o de gobierno**: se trata de un poder de decisión discrecional para el bien público, pero no exento de control jurisdiccional (así, según el art. 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa 29/98 (LJCA), siempre cabrá el control jurisdiccional sobre los Derechos Fundamentales, los elementos reglados de la actuación política y la determinación de las indemnizaciones procedentes).

Manifestaciones:

- 1) Orientación y dirección política: que se manifiesta en la exposición del programa político en la investidura o en declaraciones gubernamentales de política general.
- 2) Dirección de la política exterior: aunque en esta política intervienen las Cortes Generales (autorización para firma de Tratados del art. 94 CE) y el Rey (que representa al Estado).
- 3) Dirección de la Defensa Nacional: corresponde al Gobierno el contenido material de funciones que formalmente se atribuyen al Rey (mando de las Fuerzas Armadas, declaración de guerra y conclusión de la paz).
- 4) Funciones relativas al equilibrio institucional del Estado: como la propuesta al Rey de referéndum consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia (art. 92 CE); la disolución anticipada de las Cámaras (art. 115 CE); la interposición de recurso de inconstitucionalidad de las leyes ante el TC (art. 161 CE) o el requerimiento al TC sobre la constitucionalidad de un tratado (art. 95 CE).
- 5) Funciones políticas en relación con las CCAA: así, el control del ejercicio de funciones delegadas a las CCAA en materias de titularidad estatal (art. 153.b, en relación con el art. 150.2 CE); el nombramiento del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma (art. 154 CE); la adopción de medidas para obligar a las CCAA, cuando actúen de forma perjudicial al interés general de España, al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales; la impugnación de disposiciones y resoluciones de las CCAA ante el TC (art. 161.2 CE)

b. **Función legislativa**: en la práctica le corresponde la dirección legislativa (porque sólo el Gobierno, que dirige a la Administración, está en condiciones de afrontar la proliferación y complejidad técnica de la legislación actual). Manifestaciones:

- 1) Iniciativa legislativa más cualificada que las de los otros sujetos a los que también se la reconoce el art. 87 CE: esto es consecuencia de las ventajas jurídicas y políticas de los proyectos de ley del Gobierno. Ventajas jurídicas como la prioridad de los proyectos de ley del Gobierno para su tramitación por el Congreso (art. 89 CE) o el hecho de que sólo el Gobierno pueda presentar el proyecto de Presupuestos Generales del Estado, o proyectos que supongan aumento de gastos o disminución de ingresos públicos; ventajas políticas como la derivada de que en el Congreso suele existir una mayoría pro gubernamental.

- 2) Puede dictar normas con rango de ley: decretos legislativos, en virtud de una delegación de las Cortes Generales (arts. 82 a 85 CE) y decretos leyes, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, que, posteriormente, deberán ser convalidados o derogados por el Congreso (art. 86 CE).
  - 3) Ejerce la potestad reglamentaria (art. 97 CE): los reglamentos son normas de rango inferior a la ley que puede aprobar el Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno. Cuando sean reglamentos que desarrollen y ejecuten las leyes requerirán del previo dictamen del Consejo de Estado (según el art. 107 CE, el Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno). El Gobierno también podrá dictar reglamentos en materias no reservadas a la ley y no reguladas por ella.
- c. **Función ejecutiva de las leyes**: supone establecer concretamente un derecho, obligación o situación jurídica decidiendo, al amparo de una norma legal o reglamentaria, los términos de una relación jurídica. El instrumento para ello es la Administración, de la que el Gobierno es el órgano superior.

## 5. Presidente del Gobierno, Ministros y órganos dependientes:

- a. **El Presidente del Gobierno**: de acuerdo con el principio de dirección presidencial hay numerosas funciones del Gobierno que se atribuyen a su Presidente:
  - 1) De dirección política: elaborar el programa político del Gobierno, aprobar directrices de política interior y exterior, proponer al Rey referéndum (art. 92 CE); disolver anticipadamente las Cortes (art. 115 CE); plantear la cuestión de confianza al Congreso (art. 112 CE).
  - 2) De relaciones con otros órganos del Estado: como la interposición del recurso de inconstitucionalidad de las leyes ante el TC (art. 161 CE); o el refrendo de los actos del Rey, o someterle a éste las leyes aprobadas por las Cortes para su sanción y promulgación.
  - 3) De primacía dentro del Gobierno: el Presidente representa al Gobierno, propone al Rey el nombramiento y separación de sus miembros, les imparte instrucciones, convoca y preside las reuniones del Consejo de Ministros, así

como crea, modifica o suprime los Departamentos Ministeriales y resuelve los conflictos de atribuciones entre los Ministros.

b. **Los Ministros:** ejercen una doble función política y administrativa:

- 1) Política (art. 4 LGOB): como **miembros del Gobierno** desarrollan la acción del Gobierno en el ámbito de sus competencias, ejercen la potestad reglamentaria en materias propias de sus Departamentos, refrendan los actos del Rey y ejercen las otras competencias previstas en las leyes.
- 2) Administrativas: al mismo tiempo, son los titulares de los Departamentos Ministeriales (art. 12 de la Ley 6/97 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado), es decir, **titulares de los órganos superiores de la Administración General del Estado (AGE)**. En cuanto tales, dirigen los sectores de actuación administrativa integrados en su Departamento y asumen la responsabilidad inherente a dicha dirección.

c. **Órganos dependientes:**

- 1) Las Comisiones Delegadas del Gobierno: preparan y debaten cuestiones que afecten a varios Departamentos. Pueden tomar acuerdos o decisiones por delegación del Gobierno.
- 2) Comisión General de Subsecretarios y Secretarios de Estado: preparan las sesiones del Consejo de Ministros (a diferencia de las anteriores Comisiones, no pueden adoptar decisiones por delegación del Gobierno).
- 3) Secretariado del Gobierno: al que corresponde velar por la correcta y fiel publicación de las decisiones del Consejo de Ministros.
- 4) Gabinetes del Presidente, de los Ministros y de los Secretarios de Estado: actúan como órganos de confianza y asesoramiento especial.

## 2.4. El poder judicial

El Estado de Derecho que establece la CE de 1978, así como el principio de división de poderes, requieren, para asegurar el imperio de la ley, de un orden judicial libre e independiente, establecido por las leyes, que aplique y haga aplicar las leyes y asegure la tutela judicial efectiva de los derechos y libertades ciudadanas.



1. **Regulación:** el Poder Judicial se regula en el Título VI de la CE 1978, que lleva por título “*Del Poder Judicial*”. Así según el art. 117.1 CE, “*la justicia emana del pueblo y se administrará en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al Imperio de la Ley*”.
2. **Principios rectores del Poder Judicial:** Independencia, unidad, exclusividad y responsabilidad jurisdiccional.
  - a. **Independencia:** es el principio rector de la actuación del Poder Judicial y del Estatuto de los Jueces y Magistrados. Su actuación debe estar libre de toda injerencia exterior y sometida únicamente al imperio de la ley. (está sometido a la Constitución y al Derecho, como el resto de los poderes públicos, según el art. 9.1 CE). Esta independencia se manifiesta en el plano funcional y en el orgánico:
    - 1) **Independencia funcional:** sus actuaciones sólo pueden modificarse o anularse por los órganos jurisdiccionales superiores a través de los recursos legalmente previstos.
    - 2) **Independencia orgánica:** se manifiesta en la inamovilidad de Jueces y Magistrados que, según el art. 117.2 CE, “*sólo podrán ser separados, suspendidos, trasladados o juzgados por las causas y con las garantías legalmente previstas*”; en la previsión de diversas incompatibilidades y prohibiciones (“*los Jueces, Magistrados y Fiscales en activo no podrán desempeñar otro cargo público ni pertenecer a partido político o sindicato*” – art. 127 CE); en el establecimiento por la CE de un sistema de autogobierno judicial (el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), regulado en el art. 122 CE); y en la dependencia de la Policía Judicial de las autoridades judiciales y del Ministerio Fiscal (según prevé la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de 1986 – LOFCSE).
  - b. **Unidad jurisdiccional:** según el art. 117.5 CE es la “*base de la organización y funcionamiento de los tribunales*” (con la única excepción de la jurisdicción militar). Los Jueces y Magistrados forman un Cuerpo único sujeto a un mismo régimen jurídico (art. 122.1 CE) aunque existen tribunales especializados por la materia (civiles, penales, contencioso administrativos, laborales, de vigilancia penitenciaria, de protección de menores, de violencia sobre la mujer).

- c. **Exclusividad jurisdiccional:** según el art. 117.3, “*el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Jueces y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan*”.
- d. **Responsabilidad:** los Jueces y magistrados son responsables personalmente, sin merma de su independencia y con las causas y garantías legales (art. 117.1 CE); además, el art. 121 CE prevé la responsabilidad objetiva del Estado por daños causados por error judicial o por el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal y disciplinaria del Juez.
- e. **Otros principios:** son la obligatoriedad del cumplimiento de las Sentencias y demás resoluciones firmes (art. 118 CE); la gratuidad de la justicia (art. 119 CE), cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de medios para litigar; la publicidad de las actuaciones judiciales y de las Sentencias; y la oralidad del procedimiento, especialmente en materia criminal (art. 120 CE).
- f. **Control sobre la actuación administrativa:** la sumisión de la Administración al Derecho, que prevé la Constitución en su art. 103, se verifica en nuestra constitución por medio de un sistema judicialista. Así, según el art. 106 CE, “*los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican*”. El orden jurisdiccional al que se encomienda este control es al contencioso administrativo.

### 3. **Desarrollo legal de los principios constitucionales:**

- a. **La Ley Orgánica del Poder Judicial 6/85 (LOPJ):** regula la constitución, funcionamiento y gobierno de Juzgados y Tribunales, así como el Estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera. En nuestro sistema los Jueces y Magistrados son técnicos en Derecho que ingresan en la carrera judicial por oposición. Sin embargo, se prevén algunos elementos de participación popular en la Justicia (art. 125 CE): como la acción popular, la institución del Jurado (en la forma y con respecto a los procesos penales que las leyes determinen), la participación en tribunales consuetudinarios y tradicionales (Tribunal de las Aguas de Valencia). Por otra parte, existe una participación indirecta de la representación popular, mediante la elección de los miembros del CGPJ.

- b. **La Ley de Demarcación y Planta Judicial 38/88 (LDPJ)**: regula la organización territorial del Estado a efectos judiciales → sobre los Municipios ejercen funciones jurisdiccionales los Jueces de Paz; sobre los Partidos Judiciales, los Juzgados de 1ª Instancia y de Instrucción; Sobre las Provincias, los Juzgados de lo Penal, de lo Contencioso Administrativo, de lo Social, de Vigilancia Penitenciaria, de Menores, y las Audiencias Provinciales; sobre el territorio de las CCAA, los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA; sobre el territorio nacional, los Juzgados Centrales de lo Contencioso, la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo → **La cúspide de la organización judicial es el Tribunal Supremo** que, según el **art. 123 CE**, tiene “*jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo en materia de garantías constitucionales* (que será el Tribunal Constitucional)”.
4. **El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)**: Se regula en el art. 122 CE, como órgano de autogobierno judicial para salvaguardar la independencia orgánica del Poder Judicial frente al Ejecutivo y al Legislativo (se sigue el modelo italiano del Consejo Superior de la Magistratura).
- a. **Composición**: está compuesto por **20 vocales con mandato de 5 años, nombrados por el Rey, a propuesta del Congreso y del Senado** (art. 122.2 CE). Cada cámara elige por mayoría de 3/5 a 4 vocales entre abogados y juristas de reconocida competencia con más de 15 años de ejercicio. Los restantes 12 vocales se eligen entre Jueces y Magistrados en la forma en que determine la Ley. La LOPJ ha optado por que sean elegidos igualmente por las Cámaras, por mayoría de 3/5, de entre los Jueces y Magistrados que aparezcan en listas propuestas por las asociaciones de Jueces. → **Su Presidente será nombrado por el Rey a propuesta del Pleno del CGPJ por mayoría de 3/5** (su nombramiento supone también la condición de Presidente del Tribunal Supremo).
- b. **Su organización y funcionamiento se regula en la LOPJ**:
- 1) **El CGPJ se organiza y actúa en Pleno y en Comisiones**: Comisión Permanente, Disciplinaria, de Calificación (que propone el nombramiento de Jueces y Magistrados, y promueve la selección, especialización, formación y perfeccionamiento), de Estudios e Informes y de Presupuesto.

- 2) Los acuerdos del Pleno y de las Comisiones son inmediatamente ejecutables y recurribles ante la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo.
- c. **Funciones:** El CGPJ ejerce, con refrendo del Ministerio de Justicia, todas las facultades de orden personal sobre la Administración de Justicia: como la selección y el nombramiento, designación, separación, suspensión o jubilación de Jueces y Magistrados. Aunque el Ministerio de Justicia (o las CCAA, tras la transferencia de estas competencias estatales) disponen de los medios materiales.

## 2.5. Otros órganos constitucionales: Corona y Tribunal constitucional

A continuación se analiza brevemente el papel que, en el esquema de la división de poderes que la CE de 1978 establece, se asigna a otros órganos constitucionales (Corona y Tribunal Constitucional).

1. **La Corona:** se regula en el **Título II CE (arts. 56-65 CE)**. La Corona es un “*órgano constitucional al que se atribuye la Jefatura del Estado cuyo titular es el Rey*”. → Características:

- a. **Deriva de la previsión del art. 1.3 CE de la Monarquía Parlamentaria como uno de los principios constitucionales informadores:** esto quiere decir que uno de los rasgos fundamentales del Estado español que la Constitución configura (“fórmula política de la Constitución”), es una Jefatura de Estado monárquica y un régimen parlamentario moderno → **Forma parte del núcleo duro de la Constitución:** que sólo puede ser reformado por el procedimiento cualificado de reforma del art. 168 CE (junto con el Título Preliminar, que contiene los principios constitucionales fundamentales; y junto con los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas de la Sección 1ª, del Capítulo II, del Título I).
- b. **En el marco del Estado Democrático y del Principio de Soberanía Popular** (por el que la única fuente del poder legítimo emana del pueblo) **sólo puede ejercer funciones limitadas:** ejerce funciones de carácter simbólico y representativo, sin poderes efectivos y limitadas por la institución del refrendo.
- 1) El refrendo (art. 56.3 CE): Todas las funciones del Rey (salvo sus actos privados y los referidos al libre nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de la Casa Real) y sus actos públicos deben ser siempre refrendados

por algún alto cargo del Estado (Presidente del Gobierno y, en ocasiones, el Presidente del Congreso). El refrendo implica la responsabilidad de quien refrenda.

2) El Rey no está sujeto a responsabilidad (salvo a la responsabilidad penal o internacional por sus actos)

c. **Regulación en el Título II:** en este Título se regula su designación y sucesión, régimen previsto para el caso de regencia o tutela, sus poderes y funciones y la institución del refrendo.

1) Designación (art. 57 CE): *“La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S. M. Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica. La sucesión seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a la posterior; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer; y, en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos”*.

2) Poderes y funciones: el **art. 56 CE** se refiere a las **finalidades genéricas de la Corona**: así, el Jefe del Estado es el 1) símbolo de la unidad y permanencia del Estado; 2) la más alta representación del Estado en las relaciones internacionales; y 3) ejerce una función arbitral y moderadora del funcionamiento regular de las instituciones. De hecho, según el art. 56 CE, debe ejercer las funciones que “expresamente” le atribuyen la Constitución y las leyes: estas facultades concretas de actuación se recogen en los arts. 62 y 63 CE, y se ordenan a continuación según las finalidades del art. 56 CE que persiguen en cada caso.

a. Símbolo de la unidad y permanencia del Estado: confiere empleos civiles y militares y concede honores y distinciones; ejerce el mando supremo de las Fuerzas Armadas (es un mando honorífico, la competencia material corresponde al Gobierno por el art. 97 CE); ejerce la prerrogativa de gracia, con arreglo a la ley; ejerce el Alto Patronazgo de las Reales Academias.

b. Alta representación del Estado en las relaciones internacionales (su intervención es también formal, su contenido material está fijado por el

Gobierno y el Congreso): declara la guerra y concluye la paz; manifiesta el consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados internacionales; acredita y recibe la acreditación de embajadores y otros representantes internacionales.

- c. Función arbitral y moderadora del funcionamiento de las instituciones (actos debidos o limitados por el refrendo): sanciona y promulga las leyes; convoca y disuelve las Cortes y convoca elecciones y referendos (en los casos previstos en la CE); propone, nombra y cesa al Presidente del Gobierno; nombra y separa a los miembros del Gobierno, a propuesta del Presidente del Gobierno; expide los Reales Decretos del Consejo de Ministros; debe ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a propuesta del Presidente del Gobierno.

2. **El Tribunal Constitucional**: se regula en el **Título IX CE (arts. 159-165 CE)**. Es una garantía del valor normativo de la Constitución, al enjuiciarse la constitucionalidad de las decisiones y actos de los poderes públicos por un órgano constitucional distinto.

- a. **Características**: es el **intérprete supremo de la Constitución**. Se trata de un órgano constitucional en paridad de rango con los otros órganos constitucionales (Gobierno, Congreso, Senado y CGPJ), que participa en la dirección política del Estado a través del control de constitucionalidad de las leyes.

b. **Naturaleza mixta**: tiene rasgos políticos y de auténtico Tribunal.

- 1) **Rasgos políticos**: por el especial procedimiento de selección de sus miembros, porque el impulso que le mueve a actuar tiene siempre un origen político, y por la indudable trascendencia política de sus decisiones.

- 2) **Rasgos jurisdiccionales**: carece de acción por sí mismo, sigue un procedimiento similar al de cualquier órgano jurisdiccional y dicta sentencias (que son expresión de conocimiento del Derecho Constitucional, no de valoración política).

c. **Composición**: según el **art. 159 CE**, el TC estará compuesto por **12 vocales con mandato de 9 años, nombrados por el Rey: 4 a propuesta de cada Cámara por**

**mayorías de 3/5, 2 por el Gobierno y 2 por el CGPJ.** Los vocales deberán tener la nacionalidad española y la condición de Magistrados, Fiscales, funcionarios públicos, abogados o profesores universitarios (todos ellos juristas de reconocida competencia y más de 15 años de servicio o ejercicio profesional).

d. **Funcionamiento y organización:** se regula en la **Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/79 (LOTC)**, que desarrolla el Título IX de la Constitución → el TC cuenta con un Presidente, nombrado por el Rey de entre sus miembros, a propuesta del Pleno; el Pleno se divide en 2 Salas (cada una integrada por 6 Magistrados del TC) que conocerán los recursos de amparo; las Salas se organizan en Secciones. Los acuerdos del Pleno y de las Salas se adoptan por mayoría de 2/3 de sus miembros.

e. **Atribuciones:** según la CE y la LOTC, el TC es un tribunal con jurisdicción nacional que conocerá de:

1) **Los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad:** de las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley del Estado o de las CCAA.

a. **Recurso de Inconstitucionalidad:** están legitimados para interponerlo el Gobierno, 50 Diputados, 50 Senadores, el Defensor del Pueblo, las Asambleas legislativas o Gobiernos de las CCAA (sólo contra leyes estatales que afecten a su ámbito propio de autonomía) y las Corporaciones Locales (contra leyes estatales o autonómicas que afecten al principio de autonomía local).

b. **Cuestión de inconstitucionalidad:** puede plantearla cualquier Juez o Tribunal que haya de fallar, cuando la norma con rango de ley de cuya validez dependa el fallo pudiera ser inconstitucional, siempre que la duda sea motivada.

2) **Los recursos de amparo:** frente a los actos sin valor de ley de los poderes públicos que afecten a los derechos y libertades previstos en el art. 53.2 CE (principio de igualdad jurídica del art. 14 CE; Derechos Fundamentales y Libertades Públicas de la Sección 1ª, del Capítulo II del Título I; y derecho a la objeción de conciencia del art. 30.2 CE).

3) **Conflictos entre órganos constitucionales y cuestiones de competencia:** que enfrenten al Estado con las CCAA o a éstas entre sí.

- 4) Impugnaciones de inconstitucionalidad del Gobierno contra disposiciones y resoluciones de las CCAA: es decir, contra normas reglamentarias autonómicas.
- 5) Control preventivo de la constitucionalidad de los tratados internacionales (art. 95 CE).
- 6) Demás materias previstas en la CE y las leyes: como el control de la constitucionalidad y legalidad del nombramiento de los miembros del TC.

## **Bibliografía**

- [1] Manual comentado de Martín Rebollo: “Leyes Administrativas” Editorial CIVITAS.  
Aranzadi



## **Tema 3. El ordenamiento jurídico administrativo: sus fuentes. Los tratados internacionales. La ley. El reglamento. Otras fuentes del derecho administrativo.**

### **3.1. Introducción**

En el presente tema del programa se analiza el ordenamiento jurídico administrativo, es decir, la parte del ordenamiento jurídico que se refiere o afecta a la Administración Pública, así como las fuentes del Derecho Administrativo o, lo que es lo mismo, las formas o modos en que este Derecho se manifiesta.

Con carácter previo, conviene analizar de forma introductoria las **relaciones que existen entre la Administración Pública y el Derecho en el marco del Estado de Derecho** que establece la Constitución española de 1978.

1. **El Estado de Derecho**: el Estado de Derecho, que la Constitución establece en su art. 1, se rige por los principios de imperio de la ley, división de poderes, reconocimiento y garantía de derechos y libertades y de sumisión de la Administración al Derecho, verificada por los oportunas instancias jurisdiccionales. En este marco, **el papel de la Administración ante el derecho es de subordinación**: ejecuta las órdenes del Parlamento (por medio de leyes) y del Gobierno (por medio de normas con rango de ley, como decretos legislativos y decretos leyes, o con rango reglamentario), y se somete a las decisiones judiciales que controlan la actuación administrativa.
2. **Administración Pública en la Constitución**: la **Administración Pública puede definirse como** un aparato organizativo para el cumplimiento de los fines generales, que se representan como propios de la colectividad, que se integra en el Poder Ejecutivo, subordinado al Gobierno, y que actúa sometido a la ley y al ordenamiento jurídico. **En la CE de 1978 se regula en el Título IV, junto con el Gobierno** → Según el art. 103 CE, “*la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento a la Ley y al Derecho*”.

3. **Administración y principio de legalidad**: esta sumisión de la Administración a la ley y al derecho tiene las siguientes manifestaciones en el derecho constitucional y administrativo español
- a. Derecho constitucional: la Constitución establece en lugar el principio de constitucionalidad en su art. 9.1, por el que “*los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*” (esto supone que el Legislativo y sus leyes también están sometidas a la Constitución, al igual que el resto de los poderes públicos); y establece, con carácter general, el principio de legalidad en su art. 9.3 → la Constitución prevé la regulación legal de todos los aspectos de la actuación administrativa: sujeto, finalidad y formas de la actuación administrativa.
- 1) El sujeto de la actuación administrativa (el quién): así, según el art. 103.2 CE, los órganos de la Administración del Estado son creados regidos y coordinados de acuerdo con la ley.
  - 2) Los fines de la actuación administrativa (el para qué): así, según el art. 103.1 CE, la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales.
  - 3) Las formas de la actuación administrativa (el cómo): según este mismo artículo 103.1, actuará de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento a la Ley y al Derecho. Asimismo prevé que:
    - i. La ley regulará el Estatuto de los funcionarios públicos y el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad: las peculiaridades del ejercicio de su derecho de sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones (art. 103.3 CE). → Estas cuestiones se regulan en diversos textos legales: el **Estatuto Básico de la Función Pública, aprobado por ley 7/2007**, o la **ley 53/84 de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas**.
    - ii. La ley regulará también, según el art. 105. 3 CE: la audiencia de los ciudadanos (directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley) en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten; el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros

administrativos (salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas); el procedimiento a través del cual deben de producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia de los interesados. → Todas estas cuestiones se desarrollan por la **Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC)**.

iii. En materia financiera: así, la Constitución establece que la potestad tributaria sólo podrá ejercerse mediante ley (art. 133 CE) o que las Administraciones Públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes (art. 133.4 CE).

b. Derecho administrativo: prevé diversas técnicas de articulación del principio de legalidad material (o reglamentario), como los principios de reserva de ley, de jerarquía normativa o de inderogabilidad singular de los reglamentos.

4. **Administración y principio de eficacia**: Dentro del sometimiento pleno a la ley y al derecho, la Administración Pública sirve con eficacia los intereses generales (atr. 103 CE) y, **para ello, cuenta, en los países de régimen administrativo, con una serie de prerrogativas**.

Los países de régimen administrativo son los de Europa continental (Francia, España, Alemania o Italia). En ellos, la Administración se somete a un derecho específico, el derecho administrativo, por oposición a los países de tradición anglosajona, en los que la Administración se somete al derecho común o civil, como los particulares.

Precisamente **la principal característica del derecho administrativo es que supone un equilibrio entre prerrogativas de la Administración** (que responden al principio de eficacia) y **garantías de los administrados** (que responden al principio de legalidad):

a. Prerrogativas de la Administración: Se trata de potestades exorbitantes respecto del Derecho común o civil. Así, por ejemplo:

1) La ejecutividad de los actos administrativos: la Administración declara por sí misma la ejecutividad u obligatoriedad de sus actos, sin necesidad de juicio declarativo, como requeriría un particular (arts. 56 y 94 LRJPAC).

- 2) La ejecutoriedad de los actos administrativos: la Administración puede imponer coactivamente el cumplimiento de sus propios actos, con sus propios medios y sin recabar respaldo judicial (art. 95 y 96 LRJPAC)
  - 3) El régimen especial de protección del dominio público y de los bienes patrimoniales de la Administración: que se prevé en la **Ley 3/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas**.
  - 4) La obligatoriedad de los particulares de reclamar a la Administración previamente a las vías judiciales civil y laboral (LRJPAC)
- b. Garantías de los administrados: algunos autores (García de Enterría) hablan de tres grandes círculos de garantías: los constituidos por el procedimiento administrativo (que garantizará la audiencia a los interesados), los recursos administrativos y el control por la jurisdicción contencioso administrativa de los actos de la Administración.
5. **La sumisión de la Administración a los Tribunales de Justicia**: constituye una garantía a los administrados y un medio de verificar la plena sumisión de la Administración a la Ley y al Derecho.
- a. El control por los Tribunales de la actuación administrativa está regulado en el art. 106 CE: *“los Tribunales controlan la potestad reglamentaria, la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”*.
  - b. En el ordenamiento español el control jurisdiccional sobre los actos de la Administración Pública se atribuye a la Jurisdicción contencioso administrativa: se trata de Juzgados y Tribunales integrados en el Poder Judicial, pero especializados por la materia. Controlan los actos normativos de la Administración (reglamentos), actos unilaterales no normativos (actos administrativos) y los actos bilaterales de la Administración (convenios y contratos administrativos). Esta jurisdicción, su organización y procedimientos, se regula en la **Ley 29/98 de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA)**.

### 3.2. El ordenamiento jurídico administrativo: sus fuentes

Se entiende por **ordenamiento jurídico** un sistema completo, pleno y coherente, que integra el conjunto de normas jurídicas concretas que rigen una sociedad y los principios informadores de ésta.

El **ordenamiento jurídico administrativo** es, como se ha mencionado arriba, la parte del ordenamiento jurídico que se refiere o afecta a la Administración Pública. Algunos autores (Garrido Falla y Entrena Cuesta) lo definen como el “*conjunto de normas de Derecho Público interno que regulan la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas*”.

Procede analizar a continuación cuáles son las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo.

1. **El concepto de fuentes del derecho**: la doctrina jurídica distingue entre fuentes “de producción” de las normas y fuentes de “conocimiento” de las normas jurídicas.
  - a. **Fuentes de producción**: se refiere a los órganos o fuerzas sociales que producen las normas (la Monarquía en el Estado Absolutista, el Parlamento en el Estado Liberal).
  - b. **Fuentes de conocimiento**: son las formas o modos en que el Derecho se manifiesta. Esta es la acepción habitual del término. En este sentido lo emplea, por ejemplo, el **Código Civil** cuando, **en su artículo 1º**, afirma que “*las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del derecho*”.
2. **Las fuentes del Derecho administrativo**: son esencialmente las mismas que las de las demás ramas del ordenamiento, con una mayor relevancia e importancia cuantitativa de los reglamentos y una menor importancia de las fuentes no escritas (costumbre). De acuerdo con esto, las fuentes de Derecho administrativo son las siguientes, ordenadas jerárquicamente, de mayor a menor rango:
  - a. **La Constitución**: como norma suprema del ordenamiento.
  - b. **Los tratados internacionales**
  - c. **Las normas con rango de ley**: es decir, las leyes de las Cortes Generales y las normas con rango de ley del Gobierno (Decretos legislativos y Decretos leyes).
  - d. **Los reglamentos**: que son la fuente más importante y específica del Derecho administrativo.

- e. La costumbre
  - f. Los principios generales del derecho
  - g. La jurisprudencia
3. **Relaciones entre las fuentes del Derecho administrativo**: las relaciones entre ellas se rigen por los principios de jerarquía y de competencia.
- a. Principio de jerarquía normativa en un doble sentido: este principio alude, por una parte, a la primacía del derecho estatal frente a la costumbre y los principios generales del derecho, y, por otra parte, a la jerarquía de las normas según la importancia del órgano del que emanen (sea el poder constituyente, el Parlamento, el Consejo de Ministros o los propios Ministros).
  - b. Principio de competencia: frente a la ordenación vertical de las normas, a la que se refiere el principio de jerarquía normativa, el principio de competencia alude al sistema de distribución de competencias entre las distintas Administraciones Públicas (Administración General del Estado, CCAA y Corporaciones Locales). Así, por ejemplo, los conflictos entre normas estatales y autonómicas no se resuelven por el mayor o menor rango normativo de cada una de ellas sino en función de la determinación de la Administración competente en cada caso.

El sistema de distribución de competencias, que la Constitución establece en su Título VIII (“De la organización territorial del Estado”), se explica con detalle en el Tema 6 de este Grupo de materias.

4. **La Constitución como norma suprema del ordenamiento**: la Constitución no es un mero enunciado de principios orientadores de la acción política, sino que es una **auténtica norma jurídica, la norma suprema del ordenamiento jurídico español**, que establece el orden político jurídico de la comunidad nacional.
- a. Tiene valor normativo propio y directo: así se deduce de la llamada “cláusula de constitucionalidad” del art. 9.1 CE: “*los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*”. Esto supone que el Legislativo y sus leyes también están sometidas a la Constitución, al igual que el resto de los poderes públicos.

- b. Tiene rango de “superley” o “ley de leyes”: así se infiere del sistema de constitucionalidad de las leyes, que corresponde al Tribunal Constitucional; de la previsión de un procedimiento rígido de reforma constitucional; así como de la obligación que tienen de aplicarla los Jueces y Tribunales (art. 9.1 CE; cuestión de constitucionalidad del art. 163 CE).
- c. El Derecho constitucional: es una rama del ordenamiento jurídico que cuenta con autonomía propia. Su fuente de producción es el Poder Constituyente (Soberanía nacional que reside en el pueblo español, según el art. 1.2 CE). Se caracteriza por su contenido más cultural y valorativo que el de las normas jurídicas emanadas del Poder Legislativo o del Ejecutivo. Tiene un mayor margen de interpretación que depende de las circunstancias históricas, políticas o ideológicas del momento. Esta interpretación corresponde, según la Constitución, al Tribunal Constitucional, intérprete supremo de la Constitución. → los preceptos constitucionales relativos a la Administración y a sus relaciones con los administrados (Título IV) constituirán “Derecho Administrativo constitucionalizado”, según algunos autores (Lucas Verdú).
- d. El sometimiento de la normas con rango de ley a la Constitución se verifica por medio del control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional:
- 1) Control de constitucionalidad de las leyes: supone un juicio de contraste que realiza el TC entre dos normas, la Constitución y una norma con rango de ley, que determina la anulación de la ley que se entiende inconstitucional. Sólo el TC conoce con carácter exclusivo del control abstracto de constitucionalidad de las leyes, que se opera por medio del recurso (art. 161 CE) y de la cuestión (art. 163 CE) de inconstitucionalidad.
  - 2) Vicios de inconstitucionalidad: la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley (estatal o autonómica) se produce cuando es contraria a la Constitución o al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA que Constitución establece (arts. 148, 149 y 150 CE). También, cuando una norma con rango de ley infringe la reserva de ley orgánica que establece el art. 81 CE para determinadas materias: desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas de la Sección 1ª, del Capítulo II, del Título I, aprobación de los Estatutos de Autonomía, régimen electoral y demás materias previstas en la Constitución.

- 3) Recurso de inconstitucionalidad (art. 161 CE y LOTC): están legitimados para interponerlo el Gobierno, 50 Diputados, 50 Senadores, el Defensor del Pueblo, las Asambleas legislativas o Gobiernos de las CCAA (sólo contra leyes estatales que afecten a su ámbito propio de autonomía) y las Corporaciones Locales (contra leyes estatales o autonómicas que afecten al principio de autonomía local).
- 4) Cuestión de inconstitucionalidad (art. 163 CE y LOTC): puede plantearla cualquier Juez o Tribunal que haya de fallar, cuando la norma con rango de ley de cuya validez dependa el fallo pudiera ser inconstitucional, siempre que la duda sea motivada.
- 5) Valor de las Sentencias que resuelven el recurso o cuestión de inconstitucionalidad de las leyes: si son interpretativas, declararán la constitucionalidad de un precepto legal siempre que se ajuste a la interpretación del TC (en este caso la Sentencia actúa como fuente de derecho); si son desestimatorias, impedirán cualquier planteamiento ulterior de la cuestión en la misma vía, fundado en la infracción de idéntico precepto legal; si son estimatorias de la inconstitucionalidad, declararán la nulidad de los preceptos legales inconstitucionales y la de aquellos otros cuya inconstitucionalidad tenga lugar por conexión o como consecuencia (aquí el TC ejerce una “función legislativa negativa”).

### 3.3. Los tratados internacionales

Un **tratado internacional** es un *acto jurídico concertado por sujetos de Derecho Internacional (Estados y organizaciones internacionales) y sometido por ellos a este derecho*. Tiene un doble carácter, *negocial y normativo*. Negocial, en cuanto que está concertado por sujetos de derecho internacional que expresan, mediante el tratado, su voluntad de obligarse (en esto se diferencian de los actos unilaterales internacionales). Tiene carácter normativo en cuanto que en él se establecen derechos y deberes de las partes y se somete al derecho internacional.

1. Clases de tratados internacionales: según las clasificaciones doctrinales y según la Constitución.
  - a. Criterios doctrinales de clasificación: la doctrina distingue:
    - 1) Por el número de participantes, entre tratados bilaterales y multilaterales.



- 2) Por la facilidad para adquirir la condición de parte contratante, entre tratados abiertos o cerrados.
  - 3) Por las formas de celebración o conclusión, entre tratados celebrados de forma solemne (a través del procedimiento habitual de negociación y firma, autorización parlamentaria y ratificación) o en forma simplificada.
  - 4) Por el objeto material de sus normas, o de su núcleo más importante, entre tratados de cooperación política, militar, económica o cultural.
- b. La Constitución regula los tratados internacionales en el Capítulo III del Título III: se distinguen tres clases de tratados en atención a la mayor o menor intervención en ellos de las Cortes Generales:
- 1) Los tratados regulados en el art. 93 CE: *“mediante ley orgánica podrá autorizarse la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”*. Este precepto constitucional, pensado para el ingreso de España en las Comunidades Europeas, atribuye a las Cortes Generales, o al Gobierno según los casos, la garantía del cumplimiento de esos tratados y de las resoluciones emanadas de organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión (como los Reglamentos y directivas comunitarias).
  - 2) Tratados para cuya ratificación se requiere previa autorización de las Cortes Generales, previo dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado (art. 94 CE): Tratados políticos o militares, que afecten a la integridad territorial del Estado o a derechos del Título I, que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública, que supongan modificación o derogación de una ley o que exijan medidas legislativas para su ejecución.
  - 3) Tratados en los que la Cortes Generales únicamente deberán ser informadas (art. 94.2 CE): *“El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios”*.
2. **Posición en el sistema de fuentes del Derecho**: en nuestro sistema de fuentes los tratados internacionales tienen un rango infraconstitucional y supralegal, así como un especial valor interpretativo en materia de Derechos Fundamentales y de Libertades Públicas.

- 1) Rango infraconstitucional: así se desprende del propio principio de soberanía nacional y, más concretamente, del art. 95 CE que prevé el previo control de la constitucionalidad de los tratados internacionales. Según este artículo, la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional (consecuencia de la supremacía de la Constitución sobre los tratados internacionales). El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al TC para que declare si existe o no esa contradicción.
  
  - 2) Rango supralegal: así, según el art. 96 CE, *“los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, **formarán parte del ordenamiento interno**. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional”*. Por esta razón los tratados internacionales y, en el caso de la Unión Europea, las normas de Derecho Comunitario derivado (es decir, emanadas de las instituciones comunitarias), como son los reglamentos, directivas o decisiones, priman sobre la legislación interna española, si bien sólo podrán regular sobre aquéllas materias incluidas en el Tratado de la Unión Europea (y que, por tanto, han sido objeto de transferencia de competencias de los Estados miembros a la Unión Europea).
  
  - 3) Además, los tratados tiene un especial valor interpretativo en materia de Derechos Fundamentales y de Libertades Públicas: así lo establece el art. 10 CE, según el cual las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la **Declaración Universal de Derechos Humanos (declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1948)** y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.
3. Celebración de los tratados: el procedimiento de celebración de tratados internacionales se regula en la Constitución y en la **Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (Naciones Unidas, 1969)**. Según la Constitución, los titulares del poder de negociar tratados internacionales (“treaty making power”) son el Gobierno y las Cortes Generales, con una intervención formal (con poderes limitados) del Rey. La celebración de tratados comprende dos fases: negociación y formación de la voluntad del Estado contratante para obligarse por el tratado.

- a. Negociación y firma: los representantes y delegados del Estado que tengan plenos poderes (Presidente del Gobierno o Ministro de Asuntos Exteriores) adoptan y firman un texto que expresa la voluntad concorde de los Estados.
  - b. Formación de la voluntad del Estado y ratificación: Según la CE, la prestación del consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente corresponde formalmente al Rey (art. 63.2 CE), pero está ejercida, de hecho, por el Gobierno, que dirige la política exterior del Estado (art. 97 CE). En ocasiones requerirá, además, la autorización de las Cortes Generales (supuestos de los arts. 93 y 94 CE) y, en otros casos, la información inmediata a las Cortes Generales acerca de la conclusión del tratado (art. 94.2 CE).
4. **Disposiciones de los tratados**: según la Convención de Viena, las disposiciones de los tratados entrarán en vigor cuando las partes lo determinen (lo que variará según el tratado sea bilateral o multilateral), se presumen válidas (salvo que se demostrasen vicios en la manifestación del consentimiento del Estado, en la sustancia del consentimiento, o se infringieran normas imperativas de derecho internacional) y sólo podrán modificarse por acuerdo de las partes.
  5. **Aplicaciones de los tratados**: según la Convención de Viena, todo tratado en vigor obliga a las partes y deberá ser cumplido por ellas de buena fe. Su ámbito de aplicación espacial será el de los ámbitos de las soberanías de los Estados contratantes y, en cuanto a la aplicación temporal, entrarán en vigor en la fecha que las partes determinen, rigiendo en derecho internacional el principio general de irretroactividad de los tratados.

### 3.4. La ley

La ley, en un sentido técnico y restringido, es una norma escrita emanada del Parlamento (ley formal). Como expresión de la voluntad de las Cortes Generales que representan al pueblo español, titular de la soberanía, son las normas jerárquicamente superiores, sólo supeditadas a la Constitución y a los tratados internacionales.

1. **Requisitos de las leyes**: las leyes, para ser jurídicamente válidas, deben cumplir unos requisitos materiales y formales.
  - a. Requisitos materiales: deben de ser legítimas (es decir, adecuarse a un ideal de justicia, que se presume cuando emanan de órganos representativos de la voluntad popular);

obligatorias (no cabe derecho positivo sin las ideas de obligatoriedad y sanción), universales y generales (esto es, deben de responder al principio de igualdad ante la ley, del art. 14 CE).

- b. Requisitos formales: deben de seguir el procedimiento de tramitación, debate, aprobación, sanción y promulgación, y publicación en BOE, en la forma prevista en el Capítulo II del Título III CE.
2. **Clases de leyes**: de la Constitución puede desprenderse la siguiente clasificación de las leyes o normas con rango de ley.
- a. **Estatales o autonómicas**: en virtud del sistema de distribución de competencias previsto en el Título VIII de la CE (arts. 148 a 150 CE), el Estado o las CCAA podrán dictar leyes en materia de su competencia. La Constitución no reconoce de manera expresa la potestad legislativa de las CCAA, pero así se deduce de diversos preceptos constitucionales. Por ejemplo, el art. 149, que se refiere a diversas materias en las que corresponderá al Estado la legislación básica y a las CCAA la legislación de desarrollo; los arts. 148 o 149 CE que, directa o indirectamente, permiten a las CCAA asumir competencias plenas sobre determinadas materia (y, por tanto, funciones legislativas); la previsión de Asambleas legislativas de las CCAA que hace el art. 152 CE; o la previsión del control de constitucionalidad por el TC sobre las disposiciones normativas con fuerza de ley de las CCAA → El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA se explica en detalle en el Tema 6 del mismo grupo de materias del programa.

Mención específica merecen los Estatutos de Autonomía: que, desde el punto de vista formal, deben ser aprobados por ley orgánica del Estado, pero que, desde el punto de vista material, constituyen la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, que el Estado reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico → Algunos autores destacan que tienen un carácter paccionado, puesto que no emanan exclusivamente del poder central, sino que requieren una concurrencia de voluntades, autonómica y estatal, para su aprobación.

- b. **Dentro de las leyes estatales, puede distinguirse entre leyes orgánicas u ordinarias**:
  - 1) Leyes orgánicas del art. 81 CE: la Constitución distingue una serie de materias que, por su importancia, sólo podrán ser reguladas mediante Ley orgánica de Cortes

Generales: son las que se refieren al desarrollo de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas (Sección 1ª, del Capítulo II del Título I), a la aprobación de los Estatutos de Autonomía, al régimen electoral general y a las demás previstas en la Constitución (desarrollo de la regulación de órganos constitucionales, como el Poder Judicial o el CGPJ; regulación de órganos del Estado, como el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo o el tribunal de Cuentas; regulación de las bases de la organización militar o regulación de los estados excepcionales (de alarma, de excepción y de sitio)).

- Significación: la reserva de ley orgánica para estas materias implica que son materias estatales, que no están sujetas a la iniciativa popular (art. 87 CE), ni pueden delegarlas los Plenos de las Cámaras en las Comisiones legislativas permanentes para su aprobación (art. 75 CE).
- Procedimiento: Sólo pueden ser aprobadas, modificadas o derogadas mediante el voto favorable de la mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del texto.

2) Leyes ordinarias: son las restantes leyes emanadas de las Cortes Generales.

- Procedimiento ordinario de tramitación: según el art. 91 CE, una vez presentado un proyecto o proposición de Ley, el Congreso lo examina primero y, una vez lo aprueba, su Presidente lo pondrá en conocimiento del Presidente del Senado. El Senado puede oponer su veto, por mayoría absoluta, al texto propuesto por el Congreso, o introducir enmiendas, por mayoría simple: el Congreso puede, a su vez, superar el veto senatorial por mayoría absoluta o bien por mayoría simple, transcurridos 2 meses desde el veto senatorial; en el caso de enmiendas, el Congreso se pronunciará en bloque sobre ellas por mayoría simple.
- Las Comisiones Legislativas Permanentes pueden elaborar y aprobar leyes por delegación del Pleno, aunque éste puede recabar en cualquier momento el debate y votación del texto. Esta delegación es el procedimiento habitual de elaboración de las leyes, aunque no puede aplicarse en una serie de materias en las que deberá participar el Pleno (reforma constitucional, cuestiones internacionales, leyes orgánicas, leyes de bases y ley anual de Presupuestos Generales del Estado).

c. **Asimismo, existen leyes provenientes del legislativo que, con independencia de ser aprobadas como orgánicas u ordinarias, se distinguen en la CE:** bien por seguir un procedimiento de aprobación distinto del procedimiento legislativo común, bien por su significación específica:

- 1) Leyes de bases (arts 82 a 85 CE): a través de las cuales las Cortes Generales delegan al Gobierno la posibilidad de aprobar normas con rango de ley (decretos legislativos) sobre determinadas materias.
- 2) Ley de Presupuestos Generales del Estado (art. 134 CE): que contiene la previsión anual de los ingresos del Estado y la autorización del gasto para el siguiente año o ejercicio.
- 3) Las leyes de emisión de deuda pública o que autorizan al Gobierno a contraer crédito (art. 135 CE).
- 4) Legislación de carácter básico dictada por el Estado en materias en que así lo prevé el art. 149 CE: es una legislación directamente aplicable en todo el territorio nacional sin perjuicio de su desarrollo por la legislación autonómica.
- 5) Leyes del art. 150 CE, que prevén excepciones al normal esquema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, previsto en los arts 148 y 149 CE: leyes marco, leyes orgánicas de transferencia o delegación y leyes de armonización.
- 6) Leyes orgánicas del Estado por las que se aprueban los Estatutos de Autonomía (arts. 146 y 151.2 CE)

d. **Disposiciones normativas con fuerza de ley emanadas del Ejecutivo:** el Gobierno puede dictar, en los siguientes supuestos, normas con el mismo valor y rango que las leyes emanadas de las Cortes Generales.

- 1) Decretos Legislativos (arts. 82 a 85 CE): son fruto de una delegación legislativa de Cortes Generales al Gobierno (en materias que no estén reservadas a ley orgánica).
  - La delegación se efectuará mediante ley de bases (no confundir con el concepto de legislación básica del Estado), para la formación de textos articulados, o por ley ordinaria, cuando tenga por objeto refundir varios textos legales en uno

sólo, indicando, en este caso, si la delegación se autoriza para la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

- La delegación debe de ser expresa, para materia concreta y con plazo de ejercicio: la delegación se agota por el uso (mediante la publicación de la norma correspondiente). No se admite la subdelegación en autoridades distintas al propio Gobierno.
- Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales (la jurisdicción contencioso administrativa), las Cortes Generales podrán establecer fórmulas adicionales de control: por ejemplo, la posterior ratificación por las Cámaras.
- Las leyes de bases no podrán autorizar modificaciones de la propia ley de bases o que se dicten normas con carácter retroactivo.
- El Gobierno podrá oponerse a la tramitación de toda proposición de ley o enmienda contraria a una delegación legislativa en vigor: sin perjuicio de la eventual derogación de tal delegación.

2) Decretos leyes (art. 86 CE): en casos de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos leyes

- Limitaciones: No podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado; a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las CCAA, ni al derecho electoral general.
- Se someterán a debate y votación de totalidad en el Congreso en un plazo máximo de 30 días: el Congreso podrá convalidarlos o derogarlos a través de un procedimiento especial y sumario (en ese plazo cabe su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia).

3. **Entrada en vigor de las leyes**: las leyes deben publicarse, de acuerdo con el principio de publicidad de las normas que establece el art. 9.3 CE. La publicidad de las normas es determinante para su entrada en vigor. Así, según el **art. 2.1 del Código Civil**, *“las leyes entran en vigor a los 20 días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, salvo que en ellas se disponga otra cosa”*.

### 3.5. El reglamento

La Administración Pública, para el cumplimiento de sus fines públicos (“servir con objetividad los intereses generales”, según el art. 103 CE), realiza diversos actos jurídicos sometidos al derecho administrativo: actos normativos (reglamentos), actos unilaterales no normativos (actos administrativos) y actos bilaterales (convenios y contratos administrativos).

Si la ley surge en virtud del principio democrático, el Reglamento, en cambio, deriva históricamente del principio monárquico. En las monarquías limitadas europeas del siglo XIX el reglamento surge como principal manifestación de los poderes residuales del Monarca. **En cambio, en los Estados democráticos contemporáneos, como el que consagra la CE de 1978, los reglamentos se justifican en la legitimidad propia del Gobierno.**

Se analizan a continuación los reglamentos, como fuente más abundante y característica del ordenamiento jurídico administrativo.

1. **Concepto, clases y diferencias con los actos administrativos:** la potestad reglamentaria está prevista en el art. 97 CE, que la atribuye al Gobierno.
  - a. **Concepto de reglamento:** se trata de *disposiciones normativas de carácter general y rango infralegal, emanadas del Ejecutivo en virtud de una potestad propia de éste* (y que reconoce el art. 97 CE). La CE y la legislación se refieren a ellos como “disposiciones de carácter general”.
  - b. **Características:** Suelen referirse a materias y servicios propios de la Administración Pública; asumen formas variadas (Reales Decretos del Consejo de Ministros, Órdenes Ministeriales) Decretos del Presidente de la Comunidad Autónoma, Bandos del Alcalde, Ordenanzas municipales); se trata de normas subordinadas a la ley (justificadas caso por caso, con posibilidades limitadas y tasadas).
  - c. **Clases de reglamentos:** puede distinguirse la siguiente clasificación:
    - 1) Según la Administración Pública de la que procedan: reglamentos estatales (Reales Decretos del Consejo de Ministros y Órdenes de los Ministros), autonómicos (Decretos del Presidente de la Comunidad Autónoma, Órdenes de las Consejerías autonómicas), locales (Bandos del Alcalde, Ordenanzas municipales).



2) Según su relación con la ley: Así, de mayor a menor sujeción a la ley, se puede distinguir entre reglamentos ejecutivos, independientes y autónomos.

- Reglamentos ejecutivos: son los que *ejecutan o desarrollan una ley formal, o norma con rango de ley*. Fueron los primeros reglamentos que aparecieron históricamente y supusieron un primer impacto en el esquema clásico y rígido de la división de poderes (por el que se entendía que el Parlamento debía tener el monopolio exclusivo de la producción de normas jurídicas).
- Reglamentos independientes: son los que *regulan relaciones o situaciones que interesan a la Administración Pública, habida cuenta de la inexistencia de reserva de ley en la materia y de la ausencia de regulación legal*.
- Reglamentos autónomos: son los que *regulan materias en las que no puede entrar a regular la ley*. Suponen la existencia de una “reserva reglamentaria”. Estos reglamentos, contemplados en otros ordenamientos (actual Constitución francesa de 1958), no caben en nuestro ordenamiento, en el que no existen límites a las materias que pueden regularse mediante ley.

d. **Diferencias y coincidencias con los actos administrativos (actos unilaterales no normativos)**: según la doctrina jurídica, pueden destacarse las siguientes:

1) Diferencias con los actos administrativos:

- El reglamento es parte del ordenamiento jurídico: en cambio los actos administrativos son la mera aplicación (lo que se manifiesta en el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos).
- Órgano del que emanan: los reglamentos emanan sólo de órganos expresamente previstos en normas con rango de ley.
- Vigencia: los reglamentos están vigentes, desde su publicación en el correspondiente boletín oficial, hasta su derogación. Los actos administrativos, en cambio, agotan su vigencia por el uso.
- Sanción: la sanción general que prevé el ordenamiento para los reglamentos es la nulidad (art. 62.2 LRJPAC). En cambio, la norma general para los actos administrativos es la anulabilidad (art. 63 LRJPAC), salvo que estén dentro de los supuestos tasados de nulidad del art. 62.1 LRJPAC.

2) Coincidencias con los actos administrativos:

- Forma: la forma de las disposiciones de carácter general (reglamentos) y de las resoluciones (actos administrativos) puede ser la misma. Por ejemplo, Reales decretos del Consejo de Ministros u órdenes ministeriales, como se desprende del art. 25 LGOB.
- Recurso contencioso: el art. 25 LJCA da idéntico tratamiento al recurso, sea contra un reglamento o un acto administrativo.

2. Fundamento y límites de la potestad reglamentaria:

- a. Fundamento de la potestad reglamentaria: en el caso de los estatales, puede destacarse el art. 97 CE, que atribuye la potestad reglamentaria al Gobierno, o el art. 23 LGOB, que desarrolla el anterior; en el caso de las CCAA, serán las leyes autonómicas quienes precisen sus titulares (Presidente de la Comunidad Autónoma y Consejeros); en el caso de las entidades locales (Municipios, Provincias e Islas), la **Ley de Bases de Régimen Local 7/85 (LBRL)** les reconoce, en su art. 4, su “*potestad reglamentaria y de autoorganización*”.
  - b. Límites: según el art. 62.2 LRJPAC, “*serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales*”. Esto es, sus límites serán los principios de jerarquía normativa (art. 9.3 CE), reserva de ley (diverso precepto de la CE), e irretroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE).
3. Principio de inderogabilidad singular de los reglamentos: los reglamentos son parte del ordenamiento jurídico (fuente del derecho administrativo) mientras que los actos administrativos constituyen una mera aplicación del derecho. La consecuencia de esta diferencia es el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos (recogido en los arts. 23 LGOB y 52 LRJPAC), según el cual las resoluciones administrativas de carácter particular (actos administrativos) no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general (reglamento), aunque aquéllas tengan rango igual o superior a éstas.

4. **Procedimiento de elaboración de los reglamentos estatales**: se regula en el art. 24 LGOB.
- a. **Se inician por el centro directivo competente**: mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que acompañará un informe sobre su necesidad y oportunidad, así como una memoria económica con la estimación del coste a que dará lugar.
- b. **A lo largo del proceso de elaboración se recabarán**: además de los informes, dictámenes y aprobaciones preceptivas, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y legalidad del texto. En todo caso se requerirá:
- 1) Informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el proyecto de reglamento (exigencia introducida por el **art. 2 de la Ley 30/2003 sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno**).
  - 2) Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento Ministerial (sin perjuicio del dictamen del Consejo de Estado en los casos legalmente previstos).
  - 3) Informe previo del Ministerio de Administraciones Públicas: cuando el proyecto de reglamento pudiera afectar a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.
- c. **Trámite de audiencia de los interesados**: según el art. 105 CE, *“la ley regulará la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas que les afecten”* → Así, según el art. 24 LGOB, cuando el proyecto de reglamento afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia durante un plazo razonable y no inferior a 15 días hábiles (directamente o a través de las organizaciones o asociaciones que los representen). Este trámite podrá omitirse cuando existan graves y justificadas razones de interés público o abreviarse hasta 7 días hábiles por razones motivadas. Además, no será necesario en el caso de reglamentos organizativos internos de la Administración.
- d. **Entrada en vigor**: por su íntegra publicación en el Boletín Oficial del estado (BOE).

5. **Control de la potestad reglamentaria**: el ordenamiento prevé diversos controles para asegurar el sometimiento de los reglamentos administrativos al resto del ordenamiento jurídico, principalmente el control por los Tribunales de Justicia. Tipos de controles:
- a. **Vía judicial**: según el **art. 106 CE**: “*los Tribunales controlan la potestad reglamentaria, la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican*”. Este control jurisdiccional se atribuye a la Jurisdicción contencioso administrativa: se trata de Juzgados y Tribunales integrados en el Poder Judicial, pero especializados por la materia. Así la Ley 29/98 de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA) prevé dos recursos para controlar la legalidad de las disposiciones de carácter general: el recurso directo (art. 25 LJCA) para anular la disposición con efectos generales (“erga omnes”), y el indirecto, (art. 26 LJCA) que podrá interponerse contra actos administrativos dictados en aplicación de una disposición reglamentaria, cuando el recurso se funde en que tal disposición no es conforme a derecho (en este caso se puede plantear la cuestión de ilegalidad del reglamento).
  - b. **No cabe recurso administrativo (vía administrativa) para anular un reglamento ilegal**: así lo prevé el art. 107.3 LRJPAC, según el cual “contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa”.
  - c. **Vía penal**: el **Código Penal, en su art. 506**, contempla como delito la “usurpación de atribuciones” y castiga con la pena de prisión de uno a tres años, multa de seis a doce meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis a doce años, a la “*autoridad o funcionario público que, careciendo de atribuciones para ello, dictare una disposición general o suspendiere su ejecución*”.
  - d. **Vía de excepción**: según el **art. 106 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ)**, los Jueces y Tribunales no aplicarán reglamentos o disposiciones contrarias a la Constitución, la ley o al principio de jerarquía normativa.
  - e. **Vía constitucional**: sí podrá interponerse recurso de amparo ante el TC contra las disposiciones normativas sin fuerza de ley (reglamentos) que violen los derechos y libertades previstos en el art. 53.2 CE (principio de igualdad jurídica del art. 14 CE; Derechos Fundamentales y Libertades Públicas de la Sección 1ª, del Capítulo II del Título I; y derecho a la objeción de conciencia del art. 30.2 CE). Asimismo, el **art. 161.2 CE** habilita al Gobierno para impugnar ante el TC “las disposiciones (reglamentos) y

resoluciones adoptadas por los órganos de las CCAA” cuando las estime inconstitucionales.

### 3.6. Otras fuentes del derecho administrativo

Otras fuentes del Derecho administrativo, aparte de la Constitución, los tratados internacionales, las leyes y los reglamentos, son la costumbre, los principios generales del derecho.

1. **La costumbre**: se trata de una fuente no escrita del derecho, que puede definirse como la expresión del sentir popular, por la repetición de una serie de actos a lo largo del tiempo, sobre un orden determinado de derecho.
  - a. **Según el art. 1.3 del Código Civil**: la *“costumbre regirá sólo en defecto de ley aplicable, siempre que no resulte contraria a la moral y al orden público y que resulte probada”*.
  - b. **En Derecho administrativo sólo cabrá la costumbre en el caso de remisión legal expresa**: Como consecuencia de que el Derecho Administrativo es parte del Derecho Público (es decir, que comprende normas exorbitantes de las propias del derecho privado o que regula materias ajenas a los particulares, como la organización y funcionamiento de la administración), priman en él las fuentes escritas sobre las no escritas. Sin embargo, se reconocen indirectamente los efectos jurídicos del precedente administrativo: se entiende como precedente una decisión administrativa anterior que no vincula para adoptar una decisión actual. Así, el art. 54 LRJPAC, incluye entre las causas que obligan a motivar los actos administrativos *“los (actos administrativos) que se separen del criterio seguido en ocasiones precedentes”*.
2. **Los principios generales del derecho**: pueden definirse como las convicciones ético jurídicas de la comunidad política, que expresan valores materiales del ordenamiento jurídico. El **art. 1.4 del Código civil**, afirma que los principios generales del derecho *“se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico”*. → se trata, por tanto, de una fuente subsidiaria que se empleará para interpretar o aplicar la ley o la costumbre.
3. **La jurisprudencia**: según el **art. 1.6 del Código Civil**, la *“jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del*

*derecho*". → se trata de una fuente indirecta y auxiliar, como conviene la mayoría de la doctrina jurídica.

## **Bibliografía**

[1] Manual comentado de Martín Rebollo: "Leyes Administrativas" Editorial CIVITAS.  
Aranzadi

## **Tema 4. La organización administrativa estatal. Principios rectores. Normas reguladoras. Órganos superiores de la administración general del estado.**

### **4.1. Introducción**

En el presente tema del programa se analiza la organización administrativa estatal, sus principios rectores, normas reguladoras y órganos que la integran. Para ello, es preciso **analizar previamente el concepto de Administración Pública y su papel en relación a los diferentes Poderes del Estado** (ver tema 2 del mismo Grupo de materias del programa).

### **4.2. La organización administrativa estatal**

1. **El concepto de Administración Pública**: actualmente prima en la doctrina la idea de que la Administración se caracteriza esencialmente por ser una organización formal integrada en el Ejecutivo, bajo subordinación del Gobierno, con independencia de su función. En su actuación, la Administración realiza actos de naturaleza ejecutiva (actos administrativos), legislativa (reglamentos) o jurisdiccional (resolución de recursos administrativos), regidos unitariamente por el Derecho Administrativo.
  - a. **De hecho, otros Poderes del Estado (Cortes Generales, CGPJ o TC) realizan también funciones ejecutivas**: se trata de actos materialmente administrativos, a efectos de organización interna, cuyo fin es necesariamente instrumental (para hacer posible la aprobación de leyes o el dictado de sentencias).
  - b. **La legislación actual corrobora esta tesis subjetiva**: según el art. 2 de la Ley 6/97 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), la Administración General del Estado (AGE), está formada por órganos jerárquicamente subordinados y actúa con personalidad única.
2. **Regulación constitucional**: la Administración **se regula, en la CE de 1978, en el Título IV, junto con el Gobierno** → Según el **art. 97 CE**, “*el Gobierno dirige la Administración civil y militar*” y, según el **art. 103 CE**, “*la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía,*

*descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento a la Ley y al Derecho”.*

Puede así definirse la Administración Pública y, más concretamente la **Administración General de Estado**, como un *aparato organizativo para el cumplimiento de los fines generales, que se representan como propios de la colectividad, que se integra en el Poder Ejecutivo, subordinado al Gobierno, y que actúa sometido a la ley y al ordenamiento jurídico.*

### 3. Relaciones de la Administración con los diferentes poderes del Estado:

a. Relaciones con el Gobierno: la relación con el Gobierno, de quien depende, es de subordinación. Para entender el juego entre uno y otra es necesario distinguirlos y profundizar en el doble papel, político y administrativo, del Gobierno y los Ministros.

1) Distinción entre Gobierno y Administración: algunos autores, como Hauriou, distinguen entre una función administrativa, consistente en velar por los asuntos corrientes de la comunidad política, y una función política o gubernativa, que consistiría en velar por los asuntos excepcionales de la comunidad, así como aquellos relacionados con el deber de velar por los grandes intereses nacionales.

Así, García de Enterría destaca que el Gobierno ejerce funciones puramente políticas (como Poder del Estado) que nada tienen que ver con la Administración.

Sin embargo, aunque esto es así, también lo es que el Gobierno y sus Ministros ejercen funciones administrativas, por lo que el criterio más claro de distinción, como se decía arriba, es el subjetivo → En la Constitución, la Administración aparece como una organización formal integrada en el Poder Ejecutivo, bajo subordinación del Gobierno, que la dirige (art. 97 CE). Su fin, según el art. 103 CE, es servir con objetividad y eficacia los intereses generales y actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (no obstante, conviene advertir que, en la práctica, esta subordinación jurídica puede matizarse desde el punto de vista sociológico, como destacan las diversas teorías y estudios sobre el poder burocrático y tecnocrático).

2) El Gobierno: El Gobierno es un órgano constitucional del Estado, regulado en el Título IV de la Constitución. Según el **art. 97 CE, el Gobierno** “*Dirige la política*



*interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”* → Se trata de un órgano de dirección política en virtud de su legitimidad democrática (elecciones por sufragio universal), que ejerce competencias propias (y no por delegación de Cortes Generales).

a) Principios de funcionamiento: que se recogen en la Ley del Gobierno 50/97, que desarrolla la Constitución en esta materia:

- Principio de dirección presidencial: preeminencia del Presidente del Gobierno sobre los demás miembros del Gobierno.
- Principio de colegialidad: que implica la responsabilidad solidaria de todos los miembros del Gobierno.
- Principio departamental: que supone que el Gobierno actúa por medio de la Administración, organizada a través de Departamentos Ministeriales. Al frente de cada uno de ellos estará un miembro del Gobierno (Ministros).

b) Composición: según el art. **98.5 CE**, el Gobierno se compone del “**Presidente, Vicepresidentes, en su caso, Ministros y demás miembros que establezca la ley**” (La Ley 50/97, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno (LGOB), ha optado por un desarrollo estricto. No pueden ser miembros del Gobierno los Secretarios de Estado, aunque puede haber Ministros sin cartera, es decir, sin Departamento Ministerial asignado. El Gobierno se reúne en sesiones del Consejo de Ministros.

c) Doble papel del Gobierno: ejerce funciones políticas, como órgano constitucional del Estado, y funciones administrativas, puesto que el Consejo de Ministros es el órgano superior de la AGE.

Funciones políticas: le corresponde la orientación y dirección de la comunidad política, la dirección de la política exterior y la Defensa Nacional. Desempeña también funciones políticas, que nada tienen que ver con la Administración, como las relativas al equilibrio institucional de poderes (por ejemplo, la propuesta al Rey de referéndum consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia; la disolución anticipada de las Cámaras o la interposición de recurso de inconstitucionalidad de las leyes ante el TC), o en relación con las CCAA (control del ejercicio de funciones delegadas a las

CCAA en materias de titularidad estatal o la impugnación de disposiciones y resoluciones de las CCAA ante el TC).

Funciones administrativas: así, corresponde al Presidente del Gobierno, por Real Decreto, la creación, modificación y supresión de los Departamentos ministeriales; o corresponde al Consejo de Ministros la elaboración de programas, planes y directrices de actuación de la AGE, la potestad reglamentaria (art. 97 CE), la resolución de recursos y la revisión de oficio de sus propios actos, o la celebración de convenios y contratos administrativos.

d) Los Ministros son el nexo de unión entre el Gobierno y la Administración: tienen, por su parte, una doble naturaleza política (como miembros del Gobierno) y administrativa (como titulares de los Departamentos Ministeriales).

b. Relaciones de la Administración con los restantes poderes del Estado: las relaciones con los otros poderes del Estado u órganos constitucionales se caracterizan por los diversos controles que estos ejercen sobre la actuación administrativa para asegurar su sometimiento pleno a la ley y al derecho.

1) Con el Poder Legislativo: las Cortes Generales ejercen un primer y fundamental control previo por medio de la elaboración de leyes generales, que determinan el marco legítimo de actuación de la Administración y que, por el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) obligan a las normas reglamentarias. Además ejercen una multitud de controles, posteriores a la actuación administrativa.

Así, por ejemplo, a través del control parlamentario, por medio de la aprobación de la moción de censura (arts. 113 y 114 CE) o de la denegación de la cuestión de confianza (art. 112 CE), el planteamiento de preguntas e interpelaciones al Gobierno o a sus Ministros, en Pleno o en Comisiones, o por medio del establecimiento de comisiones parlamentarias de investigación. Mención especial merecen dos órganos del Estado, que, por delegación de las Cortes Generales, ejercen una función fiscalizadora de la actuación administrativa: el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas.

a) El Defensor del Pueblo: dentro del Título I de la CE, que se refiere a los derechos y deberes fundamentales, así como a sus garantías, se regula esta institución en el **art. 54 CE**: “Una ley orgánica regulará la institución del

*Defensor del pueblo. Como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de todos los derechos comprendidos en este título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales*". Este precepto se desarrolla en la **Ley Orgánica 3/81 del Defensor del Pueblo**.

Esta institución aparece como un órgano extra-administrativo, que sugiere medidas e interpone recursos. Le corresponde investigar los actos y resoluciones de la Administración y de sus agentes en relación con los ciudadanos (conoce incluso de las quejas sobre la Administración de Justicia o de la Administración militar) y está legitimado, entre otras competencias, para interponer recurso de inconstitucionalidad de las leyes. El Defensor del Pueblo presenta un informe anual al Parlamento sobre dicha actuación de fiscalización (hay que destacar que las CCAA y las Corporaciones Locales han desarrollado instituciones similares, pero la competencia del Defensor del Pueblo español es, en todo caso, irrenunciable).

- b) El Tribunal de Cuentas: dentro del Título VII de la CE, que se refiere a la Economía y Hacienda, este órgano del Estado se regula en el **art. 136 CE**, que lo establece como "supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público". Depende directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la cuenta general del Estado.

El TCU remitirá a las Cámaras un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido. Esta institución, su composición, organización y funciones, se regula por ley orgánica (**Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1982** y Ley 7/88 de Funcionamiento)

- 2) Con el Poder Judicial: El control por los Tribunales de la actuación administrativa está regulado en el **art. 106 CE**: "*los Tribunales controlan la potestad reglamentaria, la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican*".

En el ordenamiento español el control jurisdiccional sobre los actos de la Administración Pública se atribuye a la Jurisdicción contencioso administrativa: se

trata de Juzgados y Tribunales integrados en el Poder Judicial, pero especializados por la materia. Controlan los actos normativos de la Administración (reglamentos), actos unilaterales no normativos (actos administrativos) y los actos bilaterales de la Administración (convenios y contratos administrativos). Esta jurisdicción, su organización y procedimientos, se regula en la **Ley 29/98 de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA)**.

- 3) Con el Tribunal Constitucional: el TC ejerce, además del control de constitucionalidad de las leyes (por medio del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad), el control, por medio del recurso de amparo, de los actos sin valor de ley de los poderes públicos que afecten a los derechos y libertades previstos en el art. 53.2 CE (principio de igualdad jurídica del art. 14 CE; Derechos Fundamentales y Libertades Públicas de la Sección 1ª, del Capítulo II del Título I; y derecho a la objeción de conciencia del art. 30.2 CE) → Este control, que recae sobre todos los poderes públicos, afecta especialmente a la Administración.

### 4.3. Principios rectores

La Administración se regula en la CE de 1978 en el **Título IV, junto con el Gobierno**. A partir del **art. 103 CE**, según el cual, “*la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento a la Ley y al Derecho*” y de otros preceptos constitucionales y legales pueden destacarse los siguientes principios rectores de la Administración General del Estado.

1. **Principio de legalidad**: el sometimiento de la Administración a la ley y al derecho tiene las siguientes manifestaciones en el derecho constitucional y administrativo español
  - a. Derecho constitucional: la Constitución establece en lugar el principio de constitucionalidad en su art. 9.1, por el que “*los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*” y establece, con carácter general, el principio de legalidad en su art. 9.3 → Así, la Constitución prevé la regulación legal de todos los aspectos de la actuación administrativa: sujeto, finalidad y formas de la actuación administrativa.

- 1) El sujeto de la actuación administrativa (el quién): así, según el art. 103.2 CE, los órganos de la Administración del Estado son creados regidos y coordinados de acuerdo con la ley.
  - 2) Los fines de la actuación administrativa (el para qué): así, según el art. 103.1 CE, la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales.
  - 3) Las formas de la actuación administrativa (el cómo): según este mismo artículo 103.1, actuará de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. Asimismo prevé que:
    - i. La ley regulará el Estatuto de los funcionarios públicos y el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad: las peculiaridades del ejercicio de su derecho de sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones (art. 103.3 CE). → Estas cuestiones se regulan en diversos textos legales: el **Estatuto Básico de la Función Pública, aprobado por ley 7/2007**, o la **ley 53/84 de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas**.
    - ii. En materia financiera: así, la Constitución establece que la potestad tributaria sólo podrá ejercerse mediante ley (art. 133 CE) o que las Administraciones Públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes (art. 133.4 CE).
  - b. Derecho administrativo: prevé diversas técnicas de articulación del principio de legalidad material (o reglamentario), como los principios de reserva de ley, de jerarquía normativa o de inderogabilidad singular de los reglamentos.
  - c. Sumisión de la Administración a los Tribunales de Justicia: el control jurisdiccional contencioso administrativo (art. 106 CE y Ley 29/98 de la LJCA) asegura la completa fiscalización jurisdiccional de la actuación administrativa.
2. **Principios de actuación**: según el art. 103 CE, la Administración sirve con objetividad los intereses generales y debe actuar de acuerdo con el principio de eficacia. Además la CE, en diversos artículos, prevé diversas formas de participación de los ciudadanos en la Administración. Por su parte, la LRJPAC añade los principios de transparencia y de servicio a los ciudadanos como principios rectores de su actuación (art. 3 LRJPAC)

- a. **Principio de objetividad:** la objetividad supone garantizar la igualdad de los ciudadanos ante la Administración Pública y la no arbitrariedad en la toma de decisiones que, en muchos casos, suponen necesariamente una toma discrecional de decisiones. Asimismo, supone que la Administración debe actuar de acuerdo a los principios de profesionalidad y neutralidad política (esto es, la Administración debe actuar según las leyes, reglamentos y criterios éticos de conducta de sus autoridades y funcionarios) y garantizar la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

A este fin se dirige la normativa reguladora de la función pública: Estatuto Básico del Empleado Público, ley de incompatibilidades, reglamento de ingreso del personal para asegurar el acceso a la función pública de acuerdo a los principios de igualdad, mérito y capacidad (exigencia constitucional, según el art. 103.3 CE).

- b. **Principio de eficacia:** Precisamente, la principal característica del derecho administrativo es que supone un equilibrio entre prerrogativas de la Administración (que responden al principio de eficacia) y garantías de los administrados (que responden al principio de legalidad):

- a. Prerrogativas de la Administración: Se trata de potestades exorbitantes respecto del Derecho común o civil. Así, el Derecho Administrativo contempla, por ejemplo, las siguientes:

- 1) La ejecutividad de los actos administrativos: la Administración declara por sí misma la ejecutividad u obligatoriedad de sus actos, sin necesidad de juicio declarativo, como requeriría un particular (arts. 56 y 94 LRJPAC).
- 2) La ejecutoriedad de los actos administrativos: la Administración puede imponer coactivamente el cumplimiento de sus propios actos, con sus propios medios y sin recabar respaldo judicial (art. 95 y 96 LRJPAC)
- 3) El régimen especial de protección del dominio público y de los bienes patrimoniales de la Administración: que se prevé en la **Ley 3/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas**.
- 4) La obligatoriedad de los particulares de reclamar a la Administración previamente a las vías judiciales civiles y laborales (LRJPAC)

- b. Garantías de los administrados: algunos autores (García de Enterría) hablan de tres grandes círculos de garantías: los constituidos por el procedimiento administrativo (que garantizará la audiencia a los interesados), los recursos administrativos y el

control por la jurisdicción contencioso administrativa de los actos de la Administración.

- c. Por otra parte, toda la nueva normativa administrativa persigue el reforzamiento de la idea de eficacia: así, por ejemplo, el impulso del empleo de técnicas y medios informáticos y telemáticos en la última reforma (de 1999) de la LRJPAC 30/92; o la ley 28/2006 de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.
- c. **Participación de los ciudadanos**: es una consecuencia del Estado Democrático y del mandato del art. 9.2 CE a los poderes públicos (a los que les corresponde “*facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*”). Así, la Constitución prevé:
- 1) La participación de los ciudadanos en la actuación de la Administración: Según el art. 105 CE, la ley regulará:
    - a) La audiencia de los ciudadanos (directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley) en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten
    - b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos (salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas)
    - c) El procedimiento a través del cual deben de producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia de los interesados.

Todas estas cuestiones se desarrollan por la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

- 2) Otras veces, la CE prevé la participación orgánica de los ciudadanos: es decir, mediante la inserción de los ciudadanos, o de las organizaciones o asociaciones que los representen, en órganos de participación que orientan y asesoran a la Administración en el ejercicio de las políticas públicas. La CE alude a esta participación en sus arts. 20.3 CE (sobre la participación en los medios de comunicación social públicos), 27 CE (sobre la participación de padres y alumnos en la educación), o 129.1 CE (participación en la Seguridad Social y en los

organismos públicos cuya actividad afecte a la calidad de vida o al bienestar general).

- d. **Principios de transparencia y de servicio a los ciudadanos:** el art. 3 LRJPAC exige estos principios en las relaciones de las Administraciones con los ciudadanos.
- 1) **Transparencia:** que es una consecuencia de una Administración democrática y de las exigencias constitucionales de participación ciudadana. En este sentido, cabe mencionar el Real Decreto de 1996 que regula los servicios y las oficinas de información administrativa y de atención al ciudadano. Se pretende articular, en el ámbito de la AGE, el derecho de los ciudadanos (previsto en el art. 35 LRJPAC) a ser informados y orientados acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.
  - 2) **Servicio a los ciudadanos:** la actuación de las Administraciones no debe perder de vista que su finalidad inmediata, pero también en todas las fases de su actuación, debe ser asegurar el servicio a los ciudadanos. Para promover esta idea de servicio, diversos textos legales han recogido iniciativas como la promoción de cartas de servicios y premios a la calidad. Hoy en día, esta materia está regulada por el Real Decreto 951/2005, que establece el marco general para la mejora de la calidad en la AGE. Asimismo, cabe mencionar la más reciente Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que pretende facilitar un servicio más eficiente y adaptado a los avances que permiten las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones.
3. **Principios de organización:** el art. 103 alude a los siguientes principios: jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, que pueden considerarse principios de organización de toda Administración Pública española (estatal, autonómica o local) y, por tanto, de la Administración General del Estado. A continuación se analizan sus manifestaciones para la AGE.
- a. **Jerarquía:** Los órganos administrativos se estructuran jerárquicamente, lo que implica relaciones de autoridad y de obediencia. Así, según el art. 2 LOFAGE, “*la Administración General de Estado actúa con personalidad jurídica única mediante órganos administrativos jerárquicamente ordenados*”.



Este principio tiene por objeto reducir a unidad la multiplicidad de órganos. La Administración General del Estado, de acuerdo al principio de división funcional, se organiza en Departamentos ministeriales (art. 6 LOFAGE). Los Ministros y Secretarios de Estado son los órganos superiores (art. 8 LOFAGE), que establecen los planes de actuación, y de los que dependen los órganos directivos del Departamento, a los que corresponde la ejecución y desarrollo de dichos planes.

b. **Descentralización:** se trata de un principio de organización administrativa que consiste en la transferencia de competencias a entes con personalidad jurídica diferenciada, en virtud de una norma con rango de ley. Se puede distinguir entre descentralización territorial o funcional, según esa transferencia de competencias se realice en favor de otras Administraciones Territoriales (Comunidades Autónomas, Entidades Locales) o bien de organismos públicos, con personalidad jurídica propia, pero dependientes de la Administración matriz.

1) Descentralización territorial: responde a una elección del constituyente sobre la manera de articular territorialmente el Estado.

Como se desarrolla en el Tema 6 del mismo grupo de materias, el Estado Autónomico que configura la CE de 1978, a partir de los principios del art. 2 CE (unidad indivisible de la Nación, autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y solidaridad entre todas ellas), es un Estado Unitario (en el que sólo el pueblo español es el titular de la soberanía, a diferencia de los Estados Federales) que se organiza territorialmente de forma descentralizada, permitiendo la autonomía de las CCAA y de las Entidades Locales.

Esto da lugar a una pluralidad de Administraciones Públicas (estatal, autonómicas y locales), previéndose en la LRJPAC los principios que deben de regular sus relaciones.

2) Descentralización funcional: supone la transferencia de competencias de una Administración matriz a entes con personalidad jurídica propia, pero, a diferencia de la anterior, dependientes de ella. Este tipo de descentralización da lugar a lo que se denomina "Administración Institucional".

a) Administración Institucional: son organizaciones de las que se sirven las Administraciones Públicas Territoriales (AGE, CCAA y Entidades Locales)

para cumplir concretas funciones de servicio público o intervención administrativa, porque se les presupone mayor flexibilidad y eficacia para gestionar las políticas públicas del Estado Social.

- b) Características: personalidad jurídica propia, especialidad de los fines que persiguen (frente a la generalidad de los fines que persiguen las Administraciones territoriales), dependencia de una Administración matriz (que podrá someterlas a diversos tipos de control, como el de eficacia) y distinto régimen jurídico → Muchas de ellas tienen personalidad jurídica pública y se someten al Derecho Administrativo, si bien determinadas manifestaciones de su actuación, como la gestión económica y patrimonial o la contratación, se rigen por el derecho privado. Otras, asumen directamente formas jurídico privadas (sociedades anónimas de capital público).
- c) Tipos de organismos existentes en la AGE en la actual legislación: el marco regulador de estos organismos, en el ámbito de la AGE, está constituido en la actualidad por la LOGAFE 6/97 y la Ley 28/2006 de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos → A partir de esta normativa pueden distinguirse los siguientes:
- Organismos Públicos de la LOFAGE: esta Ley distingue entre organismos autónomos y entidades públicas empresariales.

Los organismos autónomos (art. 45 LOFAGE) se rigen por el derecho administrativo (régimen de personal, presupuestario y de contratación) aunque tienen mayor autonomía en la gestión que el Departamento Ministerial del que dependan → ejemplos: AENA (Aeropuertos Nacionales), el INAP (Instituto Nacional de Administración Pública), el CNIG (Centro Nacional de Información Geográfica) o la OEPM (Oficina Española de Patentes y Marcas).

Las entidades públicas empresariales (art. 53 LOFAGE), en cambio, se rigen por el derecho privado, salvo para la formación de la voluntad de sus órganos colegiados, el ejercicio de potestades administrativas que tengan atribuidas y aquellos aspectos específicamente regulados para las mismas en la LOFAGE, sus Estatutos y en la legislación presupuestaria → ejemplos: el

IDAE (Instituto para la Diversificación y Ahorro Energético) o ADIF (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias).

- Sociedades Mercantiles Estatales: se regulan en la Disposición Adicional 12ª LOFAGE. Son sociedades anónimas participadas mayoritariamente con capital público, que se rigen por el derecho privado (aunque excepcionalmente puede serles de aplicación la normativa presupuestaria, contable, financiera o de contratación de la Administración). Se prevén para el desarrollo de actividades comerciales o industriales → ejemplos: sociedades de capital 100% público como Correos o Paradores de Turismo S.A.
  - Otros Entes Públicos excluidos de la regulación general de la LOFAGE: y que se rigen por su legislación específica, aunque en ocasiones se aplica la LOFAGE supletoriamente (Entidades Gestoras y Servicio Comunes de la Seguridad Social, Banco de España). En muchos casos se trata de organismos excluidos de la regulación general por su especial régimen de autonomía del poder político (Comisión Nacional del Mercado de Valores, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones o Consejo Nacional de Energía).
  - Agencias Estatales: se trata de Entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica pública y autonomía en su gestión, facultadas para ejercer potestades administrativas. Se crean por ley, a propuesta del Gobierno. Pretenden asegurar una mayor flexibilidad en la gestión económica y de personal, así como una mayor eficacia en su gestión, de acuerdo a una planificación por objetivos. En esta nueva categoría podrán refundirse los organismos públicos de la LOFAGE.
- c. **Desconcentración**: este principio de organización, a diferencia de la descentralización, consiste en la transferencia de competencias de forma permanente de un órgano superior a otro inferior, sea central o periférico, dentro de una misma Administración. Tiene por objeto descongestionar de trabajo a los órganos superiores.

Este es el caso de la Administración periférica de la AGE en todo el territorio (todas las CCAA y Provincias), que persigue el fin de gestionar las competencias del Estado de forma más próxima a los territorios y a sus ciudadanos. Dicho de otra manera, se trata de órganos de la AGE con competencias territorialmente limitadas.

Según la LOFAGE, esta Administración Periférica del Estado, está compuesta por los Delegados del Gobierno en las CCAA (de los que dependen los servicios integrados de los distintos Departamentos Ministeriales), los Subdelegados del Gobierno en las Provincias y los Directores Insulares, así como por los servicios de los Departamentos ministeriales no integrados en las Delegaciones de Gobierno (para más detalle, ver el Tema 5 del mismo Grupo de materias del programa).

- d. **Coordinación:** este principio de organización y de funcionamiento interno se asegura, en primer lugar, mediante la coordinación de funciones de los demás miembros del Gobierno por su Presidente (sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de los Ministros en su gestión). Asimismo, el Gobierno y su Presidente podrán crear los órganos de coordinación de la actividad administrativa que estimen necesarios (Comisiones Delegadas del Gobierno para determinados asuntos, Comisiones interministeriales, etc...). Finalmente, cabe destacar la figura de los Delegados del Gobierno en las CCAA (art. 154 CE) y de los Subdelegados del Gobierno en las Provincias (art. 29 LOFAGE), como órganos de coordinación en el territorio con las Administraciones autonómicas y locales.
4. **Mecanismos de cooperación, coordinación y control entre las Administraciones Públicas:** la descentralización territorial da lugar a una pluralidad de administraciones públicas (estatal, autonómicas y locales), que obligan a desarrollar mecanismos de cooperación, coordinación y control de sus actuaciones. Estos mecanismos se regulan en el Título VIII de la LRJPAC y persiguen articular el principio de unidad territorial del Estado y el de eficacia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas (se analizan en el tema 6 del mismo grupo de materias del programa)

#### **4.4. Normativa reguladora**

A continuación, se menciona y agrupa el numeroso grupo de normas (leyes y reglamentos) que regulan la organización, régimen jurídico y actividad de la Administración General del Estado.

Se puede distinguir entre sus normas básicas de organización y régimen jurídico; las normas relativas a sus procedimientos y, en especial a la calidad y al acceso de los ciudadanos; la normativa de personal; la de propiedades administrativas; gestión económica y presupuestaria; y, finalmente las numerosísimas normas que regulan, sectorialmente, la actividad de la Administración.

1. **Normas básicas de organización y régimen jurídico**: pueden destacarse las siguientes:
  - a. **Ley 50/97 de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno (LGOB)**: aunque el Gobierno es un órgano constitucional, distinto de la Administración, es al mismo tiempo, como Consejo de Ministros, el órgano superior de la AGE. Por lo tanto, esta ley, que regula su organización, competencia y funciones, órganos de colaboración y apoyo, estatuto de sus miembros y el ejercicio de la potestad reglamentaria, entre otras cuestiones, es una de las normas más relevantes para la AGE. Igualmente, cabe mencionar la **Ley 5/2006 de regulación de conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y otros Altos Cargos de la Administración General de Estado**.
  - b. **Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC)**: esta norma, fundamental en el Derecho administrativo español, y que tiene el carácter de normativa básica para todas las Administraciones Públicas, regula no sólo el procedimiento administrativo y el régimen de recursos administrativos, sino también la organización básica de todas las Administraciones Públicas → Contenido: regula los principios de actuación y relaciones entre las Administraciones Públicas; su actividad; los órganos de la Administración; los reglamentos y los actos administrativos; los interesados y el procedimiento administrativo; la revisión de los actos y los recursos administrativos; las reclamaciones previas a la vía judicial; la potestad sancionadora; y la responsabilidad de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio.
  - c. **Ley 6/97 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE)**: destaca, en particular, porque regula la organización y funcionamiento de la AGE en su triple manifestación: órganos centrales, periféricos y AGE en el exterior, así como los organismos públicos que integran la Administración institucional.

En relación a la organización de la Administración periférica, cabe mencionar también los Reales Decretos sobre Subdelegados del Gobierno y Directores insulares (RD 617/97), y sobre Integración de Servicios Periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno (RD 1330/97).

La regulación de la Administración Institucional de la AGE se completa, además, con la **Ley 28/2006 de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.**

Por otra parte, en relación a la Administración consultiva del Estado, hay que destacar la **Ley Orgánica 3/80 del Consejo de Estado**, que desarrolla el art. 107 CE que se refiere al Consejo de Estado como “supremo órgano consultivo del Gobierno” y regula su composición y competencia. Sus dictámenes, nunca vinculantes, son preceptivos en numerosas ocasiones para la Administración (reglamentos, reclamaciones por responsabilidad patrimonial, revisión de oficio de actos administrativos...).

- d. **Organización de los Departamentos Ministeriales:** por medio de los correspondientes Reales Decretos de Presidencia del Gobierno para la creación, modificación y supresión de Ministerios, así como Reales Decretos del Consejo de Ministros por los que establece la estructura básica de cada Departamento Ministerial y, en su caso, las Órdenes ministeriales de delegación de competencias en órganos directivos del Departamento.
2. **Normas relativas a sus procedimientos:** puede destacarse en primer lugar la LRJPAC 30/92, que regula el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, así como las otras materias mencionadas, así como sus desarrollos por el reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial (RD 429/93) y el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (RD 1398/93).

Igualmente, la **Ley de Expropiación Forzosa de 1954**, que regula la potestad expropiatoria de la Administración y que se desarrolla en su correspondiente reglamento.

Destacan, asimismo, las diversas normas que pretenden asegurar una mejora de la eficiencia en los procedimientos administrativos y de la calidad en el servicio a los ciudadanos: así, por ejemplo, normas legales, como la **Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos** y la **Ley 29/2005, de Publicidad y de Comunicación Institucional**, o reglamentarias, como el Real Decreto 951/2005, que prevé el marco general para la mejora de la calidad en la AGE, la normativa sobre presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la AGE, expedición de copias y devolución de originales (RD 772/99), y las normas sobre los servicios de información administrativa y atención al ciudadano (RD 208/96),

3. **Normas relativas a las propiedades administrativas**: puede destacarse, así, la **Ley 3/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas**, que, con carácter de normativa básica para todas las Administraciones, regula el dominio público marítimo terrestre, su protección y defensa, así como el régimen de los bienes patrimoniales del Estado (enajenación, explotación, protección..).

4. **Normas relativas a su personal**: entre ellas, la de más relieve es el **Estatuto Básico del Empleado Público (aprobado por ley 7/2007)** que, también con carácter de normativa básica, regula el régimen del personal funcionario y laboral de las Administraciones Públicas. Puede mencionarse asimismo:

Dentro de las normas legales, la **Ley 53/84 de Incompatibilidades del Personal al Servicio de la AGE o la Ley 29/75 sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado**, por la que se establece MUFACE, y los preceptos no derogados por el Estatuto Básico del Empleado Público de la **ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964** y de la **Ley 30/84 de Medidas para la Reforma de la Función Pública**.

Dentro de las normas reglamentarias, el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la AGE y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la AGE (RD 364/95), el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la AGE (RD 365/95) y el Reglamento de régimen disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado (RD 33/86).

5. **Normas de gestión económica y presupuestaria**: debe destacarse la **Ley Anual de Presupuestos**, que cada año aprueba el Parlamento (con la previsión de ingresos y autorización de gastos para el ejercicio siguiente). Otras leyes importantes en materia de gestión económica y presupuestaria son la **Ley 47/2003 General Presupuestaria**: que regula la Hacienda Pública estatal y los Presupuestos del Estado, el Tesoro Público y la Deuda del Estado, la contabilidad del sector público estatal, así el control de la gestión económico – financiera efectuado por la Intervención General de la Administración del Estado, la **ley 30/2007 de Contratos del Sector Público** y la **Ley 38/2003 General de Subvenciones**.

6. **Normas sectoriales que regulan la actividad administrativa en numerosas materias**: como el Suelo y Urbanismo, la legislación de protección del medio ambiente, protección de la seguridad vial, Sanidad, Aguas, Costas, Puertos del Estado, Carreteras, Minas, Montes, etc....

En materia geográfica, dentro del ámbito de actividad del Ministerio de Fomento y, más concretamente, de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional (IGN), y de su organismo autónomo, el Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG), destacan la **Ley 11/75 sobre señales geodésicas y geofísicas, el RD 1071/2007, por el que se aprueba el sistema geodésico de referencia oficial en España, o el RD 1545/2007, por el que se aprueba el sistema cartográfico nacional.**

#### 4.5. Órganos superiores

Para analizar los órganos superiores de la AGE es preciso, en primer lugar, definir el concepto de órgano administrativo, distinguir entre sus elementos objetivos y subjetivos y los tipos de órganos previstos en el Derecho español.

1. **Concepto, contenido y clasificación de órganos en Derecho español**: el art. 103.2 CE establece que *“los órganos de la Administración Pública son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley”*. Pero es en la LOFAGE donde se prevé una definición legal de órgano administrativo, a partir de su delimitación frente al concepto de unidad administrativa.
  - a. **La LOGAGE 1/97 distingue entre unidades administrativas y órganos administrativos**:
    - 1) Unidades administrativas: según el art. 7 LOFAGE, son los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas. Están integradas por puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente bajo una jefatura común (se crean por medio de las Relaciones de Puestos de Trabajo o RPT).
    - 2) Órganos administrativos: según el art. 5 LOFAGE, son las unidades administrativas que tengan atribuidas funciones con efecto jurídico frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo (se crean de acuerdo con la ley)
  - b. **Contenido del órgano**: el órgano administrativo está compuesto de elementos objetivos y subjetivos.



- 1) Elementos objetivos: son las funciones del órgano, es decir, las competencias (derechos, potestades, deberes y cargas) cuya realización corresponde al titular del órgano.
  - 2) Elemento subjetivo: es el titular del órgano, es decir el personal unido al ente público por una doble relación: orgánica (de práctica identidad entre el titular y el órgano) y de servicio (como autoridad o funcionario titular de derechos frente a la Administración Pública, como las retribuciones, y de deberes, como la realización de las tareas del cargo).
- c. **Clasificación de los órganos, según la LOFAGE**: esta ley distingue entre órganos pertenecientes a la organización central, territorial o en el exterior y órganos colegiados.
- 1) Órganos pertenecientes a la organización central de la AGE:
    - a) Órganos superiores: Ministerios y Secretarías de Estado, que establecen los planes de actuación.
    - b) Órganos directivos: Subsecretarías, Secretarías Generales, Secretarías Generales Técnicas, Direcciones Generales y Subdirecciones Generales, a los que les corresponde el desarrollo y ejecución de los planes de actuación
    - c) Órganos inferiores: Áreas, Servicios, Secciones y Negociados, y otros, como asesorías unipersonales y órganos de cometido específico con una cierta autonomía funcional.
  - 2) Órganos pertenecientes a la organización territorial del Estado: las Delegaciones del Gobierno en las CCAA y, dependiendo de éstas, las Subdelegaciones del Gobierno en las Provincias y las Direcciones Insulares.
  - 3) Órganos de la AGE en el exterior: como son las Misiones diplomáticas permanentes o especiales, las Representaciones Permanentes ante organizaciones internacionales o las Oficinas Consulares.
  - 4) Órganos colegiados: son los que se crean formalmente y estén integrados por tres o más personas; a los que se atribuyen funciones administrativas de decisión,

propuesta, asesoramiento, seguimiento y control; actúan integrados en la AGE o en alguno de sus organismos dependientes.

2. **Órganos Superiores de la AGE**: De acuerdo con la LOFAGE, “*la Administración General de Estado actúa con personalidad jurídica única mediante órganos administrativos jerárquicamente ordenados*” (art. 2 LOFAGE). Asimismo, establece la ley, que la AGE responde a los principios de división de funciones en Departamentos Ministeriales y de gestión territorial integrada en Delegaciones del Gobierno en las CCAA (art. 6 LOFAGE).

Por lo que se refiere a la organización ministerial, cada Departamento comprende uno o varios sectores funcionalmente homogéneos de actividad administrativa (art. 8 LOFAGE). Los Departamentos Ministeriales se dividen en órganos superiores, directivos, inferiores y otros.

- a. **Órganos superiores**: son los Ministerios y Secretarías de Estado, que establecen los planes de actuación del Departamento o Secretaría de Estado.

- 1) **Los Ministros**: son el nexo de unión entre el Gobierno y la Administración. Según el art. 100 CE, son nombrados y separados por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno. Tienen, por su parte, una doble naturaleza política (como miembros del Gobierno) y administrativa (como titulares de los Departamentos Ministeriales)

- **Naturaleza política, como miembros del Gobierno**: según el **art. 4 LGOB**, los Ministros desarrollan la acción del Gobierno en el ámbito de su Departamento (de conformidad con los acuerdos adoptados en Consejo de Ministros o con las directrices del Presidente del Gobierno), ejercen la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento, ejercen las demás competencias les atribuyan las leyes y las normas de organización y funcionamiento del Gobierno y cualesquiera otras disposiciones, y refrendan, en su caso, los actos del Rey en materia de su competencia.
- **Naturaleza administrativa, como titulares de los Departamentos ministeriales**: según el **art. 12 de la LOFAGE**, los Ministros, además de las competencias que les corresponden como miembros del Gobierno, dirigen, en cuanto son titulares de un Departamento ministerial, los sectores

de actividad administrativa integrados en su Ministerio y asumen la responsabilidad inherente a dicha dirección.

A tal fin, ejercen diversas competencias administrativas que la LOFAGE subdivide en facultades delegables o indelegables (art. 12 LOFAGE)

- Las competencias indelegables se refieren a la decisión, coordinación y evaluación de las políticas sectoriales de su competencia: estas son el ejercicio de la potestad reglamentaria; la fijación de objetivos y aprobación y evolución de los planes de actuación, la determinación, o propuesta en su caso de la organización interna; el nombramiento o separación de los titulares de los órganos dependientes (o propuesta al Consejo de Ministros); la dirección de los órganos dependientes y delegarles competencias propias; la aprobación de las propuestas de los estados de gasto del Ministerio y la aprobación de los presupuestos de los organismos públicos dependientes; resolver los recursos contra las resoluciones de los órganos inferiores que no agoten la vía administrativa, así como los conflictos de atribuciones entre ellos; mantener relaciones con las CCAA y convocar las Conferencias sectoriales y los órganos de cooperación con aquéllas.
- Las competencias delegables o desconcentrables en órganos dependientes son las que se refieren a la gestión de medios: como administrar los créditos para gastos del Departamento; autorizar las modificaciones presupuestarias que les atribuya la ley; celebrar en el ámbito de su competencia, contratos y convenios (cuando no sean competencia del Consejo de Ministros) y muy diversas competencias en materia de recursos humanos (modificaciones de las RPT, provisión de puestos de trabajo vacantes, convocatoria de pruebas selectiva, previo informe favorable de la Dirección General de la Función Pública, o administración de los recursos humanos del Departamento).

2) Los Secretarios de Estado: según el art. 7 LGOB, son directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en un sector de actividad específico de un Departamento o de la Presidencia del Gobierno, bajo la dirección de un Ministro o del Presidente del Gobierno.

- Hay que destacar que no son miembros del Gobierno sino sólo órganos de la Administración: a los que corresponde la dirección y coordinación de las

Direcciones Generales dependientes, siendo responsables de la ejecución de los objetivos asignados.

- Son nombrados y separados por el Consejo de Ministros: a propuesta del Ministro correspondiente o, en su caso, del Presidente del Gobierno.
  - Podrán ostentar, por delegación expresa del Ministro, su representación en materias de su competencia, incluso las de proyección internacional.
  - Integran las reuniones de la Comisión de Subsecretarios y de Secretarios de Estado: que preparan las reuniones del Consejo de Ministros, como órgano de colaboración y apoyo del Gobierno.
- b. **Órganos directivos**: que, bajo la dependencia de los anteriores, desarrollan y ejecutan los objetivos y planes de actuación del Departamento o Secretaría de Estado.
- 1) Características comunes: todos ellos son nombrados por RD del Consejo de Ministros (salvo los Subdirectores Generales, que son nombrados por Orden Ministerial); todos tienen la condición de Altos Cargos de la Administración (salvo los Subdirectores Generales); Todos ellos deben ser, como norma general, funcionarios de carrera (salvo los Secretarios Generales).
  - 2) Tipos:
    - Los Subsecretarios (art. 15 LOFAGE): les corresponde la representación ordinaria del Departamento, la dirección de los servicios comunes y las competencias relativas a los mismos (jefatura de personal, régimen interior, informática, gestión económica y presupuestaria, asesoramiento técnico y jurídico).
    - Los Secretarios Generales (art. 16 LOFAGE): pueden existir, con carácter excepcional, Secretarías Generales para la dirección de un concreto sector de actuación administrativa (les corresponde la consecución de los objetivos fijados por los órganos superiores, la supervisión de los mismos, y la impartición de instrucciones a los órganos dependientes).

- Los Secretarios Generales Técnicos (art. 17 LOFAGE): asumen competencias sobre servicios comunes en los términos previstos en el RD de Estructura del Departamento y les corresponde la producción normativa, la asistencia jurídica y las publicaciones del Departamento.
  - Las Direcciones Generales (art. 18 LOFAGE): son los titulares de los órganos de gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas del Departamento y les corresponde la propuesta, dirección, impulso y control de los órganos dependientes.
  - Los Subdirectores Generales (art. 19 LOFAGE) son los responsables inmediatos de la ejecución de proyectos, objetivos o actividades, bajo la supervisión del Director General o del titular del órgano de superior jerarquía del que dependan, así como de la gestión ordinaria de los asuntos de la Subdirección General.
- c. **Departamentos Ministeriales en la legislatura 2004 - 2007**: la actual estructura orgánica básica de la AGE viene determinada en el Real Decreto 553/2004, por el que se reestructuran los Departamentos Ministeriales. Este Real Decreto establece 16 Departamentos ministeriales:
1. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
  2. Ministerio de Justicia
  3. Ministerio de Defensa
  4. Ministerio de Economía y Hacienda
  5. Ministerio del Interior
  6. Ministerio de Fomento
  7. Ministerio de Educación y Ciencia
  8. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
  9. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
  10. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
  11. Ministerio de la Presidencia
  12. Ministerio de Administraciones Públicas
  13. Ministerio de Cultura
  14. Ministerio de Sanidad y Consumo
  15. Ministerio de Medio Ambiente
  16. Ministerio de Vivienda

## **Bibliografía**

- [1] Manual comentado de Martín Rebollo: “Leyes Administrativas” Editorial CIVITAS.  
Aranzadi

## **Tema 5. La organización territorial de la administración del estado. Delegados del gobierno. Subdelegados del gobierno. Otros órganos territoriales.**

### **5.1. Introducción**

En el presente tema del programa se analiza la organización territorial de la Administración General del Estado, con especial incidencia en sus principales órganos directivos.

Para ello, es preciso resumir brevemente algunos conceptos previos (que se tratan de forma más detallada en el tema 4 del mismo Grupo de materias del programa), tales como la definición de Administración Pública y sus principios rectores según nuestro ordenamiento jurídico, así como el papel específico de la Administración General del Estado y su regulación legal en la LOFAGE 6/97.

1. **La Administración Pública en la CE**: en el vigente texto constitucional, la Administración se regula en el Título IV, junto con el Gobierno, poder del Estado del que depende.

Así, según el **art. 97 CE**, “*el Gobierno dirige la Administración civil y militar*” y, según el **art. 103 CE**, “*la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento a la Ley y al Derecho*”.

En su actuación, la Administración realiza actos de naturaleza ejecutiva (actos administrativos), legislativa (reglamentos) o jurisdiccional (resolución de recursos administrativos), regidos unitariamente por el Derecho Administrativo.

2. **Principios rectores de la Administración pública**: A partir del **art. 103 CE**, pueden destacarse los siguientes principios rectores de la Administración Pública: objetividad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y sometimiento pleno a la ley y al derecho. Estos principios, así como los que establece la normativa legal que desarrolla los preceptos constitucionales, se analizan con detalle en el tema 4 del mismo Grupo de materias del programa.

### 3. El papel de la Administración General del Estado.

- a. **Estado descentralizado de las autonomías:** el modelo de organización territorial del Estado que prevé la Constitución en su Título VIII supone la configuración de un Estado unitario descentralizado (Estado Autonómico o “Estado compuesto”), que se basa en la distribución del poder político entre ciertas entidades públicas territoriales de nivel regional (CCAA) y en la autonomía de todas ellas (ver tema 6 del mismo Grupo de materias del programa).

En consecuencia, en el actual ordenamiento jurídico público español, existe una **pluralidad de Administraciones Públicas** que persiguen los objetivos encomendados por el art. 103 CE a la Administración Pública, si bien cada una de ellas perseguirá esos objetivos dentro de su propio ámbito territorial (estatal, autonómico y local).

- b. **La Administración General del Estado (AGE):** la AGE es el *aparato organizativo para el cumplimiento de los fines generales, que se representan como propios de la colectividad, que se integra en el Poder Ejecutivo, subordinado al Gobierno, y que actúa sometido a la ley y al ordenamiento jurídico.*

Es decir, la Administración General del Estado es el instrumento por el cual el Gobierno, en virtud de su legitimidad democrática, va a ejercer las competencias estatales que le correspondan, establecidas en el sistema constitucional de distribución de competencias, para el cumplimiento eficaz de los fines generales de todos los ciudadanos españoles. Ello sin perjuicio de que muchas de estas competencias estatales pueden corresponder a otros poderes del Estado, de acuerdo con el principio de División de Poderes (por ejemplo, la aprobación de las leyes o del presupuesto por las Cortes Generales).

- c. **Normativa reguladora de la AGE. La LOFAGE:** entre la normativa reguladora de la AGE destaca la **Ley 6/97 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE)** que regula la organización y funcionamiento de la AGE en su triple manifestación: órganos centrales, periféricos y AGE en el exterior, así como los organismos públicos que integran la Administración institucional.
- d. **Los órganos de la Administración General del Estado:** según el **art. 2 de la LOFAGE**, la AGE está formada por órganos jerárquicamente subordinados y actúa con personalidad única.



- 1) Concepto de órgano administrativo: según el **art. 5 LOFAGE**, un órgano administrativo es una *unidad administrativa que tenga atribuida funciones con efecto jurídico frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo*. Los órganos administrativos se crean de acuerdo con la ley.
  
- 2) Clasificación de los órganos, según la LOFAGE:
  - a) Órganos pertenecientes a la organización central de la AGE: la ley distingue entre órganos superiores (Ministerios y Secretarías de Estado), que establecen los planes de actuación; y órganos directivos (Subsecretarías, Secretarías Generales, Secretarías Generales Técnicas, Direcciones Generales y Subdirecciones Generales), a los que les corresponde el desarrollo y ejecución de los planes de actuación.
  
  - b) Órganos pertenecientes a la organización territorial del Estado: las Delegaciones del Gobierno en las CCAA y, dependiendo de éstas, las Subdelegaciones del Gobierno en las Provincias y las Direcciones Insulares.
  
  - c) Órganos de la AGE en el exterior: como son las Misiones diplomáticas permanentes o especiales, las Representaciones Permanentes ante organizaciones internacionales o las Oficinas Consulares.
  
  - d) Órganos colegiados: son los que se crean formalmente y estén integrados por tres o más personas; a los que se atribuyen funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento y control; actúan integrados en la AGE o en alguno de sus organismos dependientes.

## **5.2. La organización territorial de la administración del estado**

1. Concepto de organización territorial de la AGE: la Administración General del Estado ejerce sus competencias en todo el territorio nacional y, para tal fin, se organiza en órganos territoriales.
  - a. **Administración Periférica**: tradicionalmente, la doctrina englobaba a estos órganos dentro de la llamada “Administración Periférica”, en cuanto que se trata de órganos estatales localizados fuera de la capital del Estado, esto es, en la periferia. Dicho de otro

modo, se trata de *órganos estatales que ejercen competencias territorialmente limitadas (la Comunidad Autónoma, la Provincia, o la Isla)*.

Conviene destacar que la Administración General del Estado no se identifica con una “Administración Central” → Más del 60% de sus efectivos integran la Administración Periférica del Estado.

- b. **Personalidad jurídica única de la AGE:** sin embargo, a pesar de la desconcentración de funciones de los órganos centrales de la AGE (Departamentos Ministeriales) en estos órganos territoriales o periféricos, que ejercen sus funciones en un marco territorial limitado, no debe olvidarse que también rige para ellos el principio de personalidad jurídica única del art. 2 de la LOFAGE → Sus actos se imputan jurídicamente a la Administración del Estado como sujeto público único, a diferencia de los organismos públicos dependientes, que actúan con personalidad jurídica propia. Esto es así porque, en el caso de los organismos públicos, se opera en ellos una descentralización de funciones desde la Administración matriz, y no una desconcentración de funciones, desde los órganos centrales en los periféricos, como ocurre con los órganos territoriales (ver tema 4 del mismo Grupo de materias para más detalles).

## 2. Principales novedades introducidas en la organización territorial del Estado por la LOFAGE:

- a. **Supresión de la figura de los Gobernadores Provinciales:** la LOFAGE supuso la supresión de la tradicional figura del Gobernador Civil, que, desde el siglo XIX, era un órgano de naturaleza política que desempeñaba en la Provincia funciones de seguridad pública, control político en el orden electoral y tutela sobre los entes locales.

### 1) Problemas administrativos con la figura del Gobernador Civil tras la aprobación de la Constitución:

- a) Desaparecen sus funciones de control sobre las Entidades Locales: en la medida en que la Ley 6/85 Reguladora de las Bases de Régimen Local, como plasmación gráfica del principio de autonomía local (art. 137 CE), judicializó las relaciones entre el Estado y las Entidades Locales.
- b) Disminuye su papel coordinador de la Administración Periférica del Estado: como consecuencia, por un lado, de la creación de la figura del Delegado del

Gobierno en la Comunidad Autónoma (Art. 154 CE), y, de otro, por la reducción de la Administración Periférica en las Provincias, buena parte de cuyas competencias pasaron a las CCAA → Las funciones administrativas del Gobernador civil se podían condensar en sus competencias sancionatorias y expropiatorias en aplicación de la legislación estatal. El verdadero protagonismo que seguía manteniendo era el de responsable de las fuerzas de orden público en su territorio, lo que lo convertía de hecho en una especie de Delegado del Ministerio del Interior.

c) Puesta en cuestión de su carácter político: por razones políticas (presiones de los nacionalismos periféricos) y por motivos técnicos. Al ser exclusivamente política la competencia del Gobernador Civil, los servicios periféricos de la Administración, que dependían orgánica y funcionalmente de sus respectivos Departamentos, tendían a actuar al margen del resto, sin que ninguna figura articulase la necesaria coordinación técnico-administrativa de la actividad de la Administración en el marco provincial.

2) Creación de la figura del Subdelegado del Gobierno en la Provincia: que sustituye al Gobernador Civil. El Subdelegado del Gobierno es un órgano de carácter estrictamente profesional (sólo funcionarios de carrera) que ejerce tareas administrativas bajo la dependencia jerárquica del Delegado del Gobierno. → su regulación se desarrolla en el Real Decreto 617/97, sobre Subdelegados del Gobierno y Directores insulares.

b. **Otras novedades administrativas**: el Estado Autonómico y el objetivo de la Administración Única o Común, objetivo al que se refiere la Exposición de Motivos de la LOFAGE, presupone el protagonismo administrativo de la Comunidad Autónoma en el territorio en que ésta ejerce sus competencias. Esto obligó a readaptar la estructura de la Administración periférica del Estado, para eliminar duplicidades administrativas y mejorar la calidad de los servicios → Para ello, la LOFAGE:

1) Potencia la integración, como norma general, de los servicios provinciales de los Departamentos Ministeriales (Direcciones Provinciales) en las Delegaciones de Gobierno en las Comunidades Autónomas → se prevé ya en el Real Decreto 1330/97, sobre Integración de Servicios Periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno.

- 2) Refuerza las funciones administrativas de los Delegados del Gobierno: dirección de servicios integrados, coordinación interna de la actuación de la AGE en el territorio y con la Comunidad Autónoma, funciones de comunicación y cooperación interadministrativas → según el **art. 6 LOFAGE**, “*la organización de la AGE responde a los principios de división funcional en Departamentos ministeriales y de gestión territorial integrada en las Delegaciones del Gobierno en las CCAA, salvo las excepciones previstas por esta ley*”.
  
- 3) Simplificación de los servicios periféricos: según el art. 31 LOFAGE, la organización de la Administración Periférica del Estado responderá a los principios de eficacia y de economía del gasto público, así como a la necesidad de evitar la duplicidad de estructuras administrativas, tanto en la propia AGE como con otras Administraciones públicas.

A continuación se analizan los diversos órganos que componen la organización territorial del Estado, su composición y competencias.

### **5.3. Delegados del gobierno en las comunidades autónomas**

1. **LA CE crea la figura del Delegado del Gobierno en las CCAA**: así, el art. 154 CE establece que “*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*”.
  
2. **Desarrollo legal por la LOFAGE 6/97**: según el art. 22 LOFAGE, los Delegados del Gobierno en las CCAA representan al Gobierno en el territorio de aquéllas, sin perjuicio de la representación ordinaria del Estado en las CCAA a través de sus respectivos presidentes. Ejercen la dirección y supervisión de todos los servicios de la AGE y de sus organismos públicos situados en su territorio, en los términos previstos por la LOFAGE.
  - a. **Nombramiento, tipo de órgano, rango y dependencia**:
    - 1) Nombramiento: son nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno (art. 154 CE y 22 LOFAGE). Tienen su sede en la localidad donde radique el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Extremadura, en la ciudad de Mérida).

- 2) Tipo de órgano: órgano directivo. Como órgano de apoyo inmediato el Delegado del Gobierno contará con un Gabinete.
  - 3) Rango: de Subsecretario.
  - 4) Dependencia: según el art. 22 LOFAGE, dependen de la Presidencia del Gobierno, correspondiendo al Ministro de Administraciones Públicas (MAP) dictar las instrucciones precisas para la correcta coordinación de la AGE en el territorio, y al Ministro del Interior, en el ámbito de las competencias del Estado, impartir las necesarias en materia de libertades públicas y seguridad ciudadana. Todo ello sin perjuicio de la competencia de los demás Ministros para dictar las instrucciones relativas a sus respectivas áreas de responsabilidad.
  - 5) Ausencia, vacante o enfermedad: el Delegado del Gobierno será suplido, temporalmente, por el Subdelegado del Gobierno de la provincia donde aquél tenga su sede, salvo que el Delegado designe a otro Subdelegado. En las CCAA uniprovinciales, la suplencia corresponderá al titular del órgano responsable de la gestión de los servicios comunes de la Delegación del Gobierno.
- b. **Competencias**: pueden agruparse, según su finalidad, de la siguiente manera:
- 1) En relación con los servicios de la AGE y sus organismos públicos dependientes en el territorio de la Comunidad Autónoma: ejerce las siguientes competencias:
    - a) Dirección de la Delegación del Gobierno: mediante el nombramiento de los Subdelegados del Gobierno en las provincias y su dirección y coordinación como superior jerárquico de la actividad de aquéllos.
    - b) Dirección de los servicios territoriales integrados en la Delegación del Gobierno: dirigen, directamente o a través de los Subdelegados del Gobierno en las provincias, los servicios territoriales ministeriales integrados en éstas, de acuerdo con los objetivos y, en su caso, instrucciones de los órganos superiores de los respectivos Ministerios → A tal efecto, ejercen las competencias propias de los Ministerios en el territorio y gestionan los recursos asignados a los servicios integrados (estos recursos los asigna el MAP, que es el Departamento al que se adscriben orgánicamente las Delegaciones del Gobierno).

Una de estas competencias, contempladas en el **RD 1330/97, de Integración de Servicios Periféricos y de Estructura de las Delegaciones del Gobierno** es, por ejemplo, resolver los recursos ordinarios interpuestos contra las resoluciones y actos dictados por los órganos de la Delegación (previo informe, en todo caso, del Ministerio competente por razón de la materia) → Asimismo, frente a las resoluciones y actos del Delegado del Gobierno susceptibles de recurso ordinario, serán competentes para resolver los órganos correspondientes del Ministerio competente por razón de la materia.

- c) Impulso y supervisión de los servicios no integrados: para ello les corresponde, también, informar las propuestas de nombramiento de los titulares de órganos territoriales de la AGE y de los organismos públicos de ámbito autonómico y provincial, no integrados en la Delegación del Gobierno.
  - d) Comunicación con los órganos superiores de la AGE: les corresponde formular a los Ministerios competentes, en cada caso, las propuestas que estime convenientes sobre los objetivos contenidos en los planes y programas que hayan de ejecutar los servicios territoriales y los de sus organismos públicos; informarles, regular y periódicamente, sobre la gestión de sus servicios territoriales; y elevar, con carácter anual, un informe al Gobierno, a través del MAP, sobre el funcionamiento de los servicios públicos estatales y su evolución global.
- 2) Competencias relacionadas con el orden y la seguridad públicas: para la protección del libre ejercicio de los derechos y de las libertades y garantizar la seguridad ciudadana, a través de los Subdelegados del Gobierno y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (cuya jefatura le corresponde), el Delegado del Gobierno ejercerá las competencias del Estado en esta materia bajo la dependencia funcional del Ministerio del Interior.
- 3) Competencias de tipo jurídico - administrativo: ejerce las siguientes:
- a) Suspensión de actos administrativos: puede suspender la ejecución de los actos administrativos impugnados, dictados por los órganos de la Delegación del Gobierno, cuando le corresponda resolver el recurso, de acuerdo con el art. 111.2 LRJPAC, y proponer la suspensión en los restantes casos, así como

respecto de los actos impugnados dictados por los servicios no integrados en la Delegación del Gobierno.

- b) Velar por el cumplimiento de las competencias y normativa estatal: mediante la promoción o interposición, según corresponda de conflictos de jurisdicción, conflictos de atribuciones, recursos y demás acciones legalmente procedentes.
  - c) Ejercicio de potestades administrativas: potestades sancionadoras, expropiatorias o cualesquiera otras que les confieran las normas o que les sean desconcentradas o delegadas.
- 4) Competencias de información a los ciudadanos: coordinan la información sobre los programas y actividades del Gobierno y de la AGE en la Comunidad Autónoma; y promueven los mecanismos de colaboración con las restantes Administraciones Públicas en materia de información a los ciudadanos.
- 5) Mantener las necesarias relaciones de cooperación y coordinación de la AGE y sus organismos públicos con otras Administraciones Públicas: para ello, le corresponde:
- a) Participar en órganos territoriales de cooperación: como las Comisiones mixtas de transferencias (que supervisan la ejecución de las transferencias a las CCAA de competencias estatales, de acuerdo con lo previsto en el art. 150.2 CE); en las Comisiones Bilaterales de Cooperación y en otros órganos de naturaleza similar.
  - b) Promover la celebración de convenios y de otros mecanismos de colaboración entre la AGE y la Comunidad Autónoma: participando, en su caso, en el seguimiento de la ejecución y cumplimiento de los mismos.
  - c) En relación con las Entidades Locales: en el marco de las necesarias relaciones de cooperación con la respectiva Comunidad Autónoma, podrán promover la celebración de convenios de colaboración con las entidades locales, en particular, en relación a los programas de financiación estatal.
- 6) Competencias en materia de simplificación de estructuras: con objeto de asegurar los principios previstos por el art. 31 LOFAGE (principios de eficacia y de

economía del gasto público, así como de no duplicidad de estructuras administrativas), podrán adoptar las medidas precisas. Concretamente podrán:

- a) Proponer a los Ministerios de Administraciones Públicas (MAP) y de Economía y Hacienda (MEH): la elaboración de planes de empleo, la adecuación de las relaciones de puestos de trabajo (RPT) y los criterios de aplicación de las retribuciones variables, en la forma que reglamentariamente se determine.
- b) Serán consultados en la elaboración de planes de empleo de la AGE en su ámbito territorial: y en la adopción de otras medidas de optimización de los recursos humanos, especialmente las que afecten a más de un Departamento.

c. **Estructura de los servicios periféricos:**

- 1) Adscripción de las Delegaciones del Gobierno: la Delegación del Gobierno, como órgano directivo que permite la gestión territorial integrada de la AGE en el territorio de la Comunidad Autónoma, se adscribe orgánicamente al MAP (sin perjuicio de la dependencia funcional del Ministerio de Interior o de otros Ministerios, cuando corresponda según la materia).
- 2) Estructura de las Delegaciones y de las Subdelegaciones de Gobierno: se establece por Real Decreto del Consejo de Ministros. En este RD se determinarán los órganos y las Áreas funcionales que se constituyan.
- 3) Organización en Áreas funcionales: la Delegación se organiza en Áreas funcionales para la gestión de los servicios integrados, mantener la relación inmediata con los servicios no integrados, y asesorar en los asuntos correspondientes a cada Área →
  - a) El número de Áreas (que se agrupan por sectores funcionalmente homogéneos de actividad administrativa) dependerá de factores como el volumen de servicios de la AGE en la Comunidad Autónoma, el número de provincias de la Comunidad, el estado de las transferencias u otras circunstancias que puedan aconsejar otros criterios de agrupación.
  - b) Funciones que ejercen según la Orden Ministerial de 1997: funciones de tramitación, elaboración de informes, inspección, actuaciones técnicas y demás actividades propias de los servicios integrados.



- 4) Gestión de servicios comunes: existirá un órgano para la gestión de los servicios comunes de la Delegación, incluyendo los de los servicios integrados (Secretaría General). Además, contarán con una asesoría jurídica y servicios de intervención económica.
- 5) Integración de servicios:
- c) Criterios de integración de servicios: en las Delegaciones del Gobierno se integrarán todos los servicios territoriales de la AGE y de sus organismos públicos, salvo aquellos casos en que por las singularidades de sus funciones o por el volumen de gestión resulte aconsejable su dependencia directa de los órganos centrales correspondientes, en aras de una mayor eficacia en su actuación.
  - d) Servicios no integrados: se organizarán territorialmente atendiendo al mejor cumplimiento de sus funciones y a la naturaleza de las funciones que deban desempeñar. A tal efecto, la norma que determine su organización establecerá el ámbito idóneo para prestar dichos servicios (autonómico o provincial)
    - Dependencia: del órgano central competente sobre el sector de actividad en que aquellos operen, el cual les fijará objetivos concretos de actuación y controlará su ejecución, así como el funcionamiento de los servicios.
    - Obligación de colaboración: la LOFAGE destaca la especial obligación de colaboración que tienen los titulares de los servicios con los Delegados y Subdelegados del Gobierno para facilitar la dirección efectiva de los servicios estatales.
- 6) Simplificación de los servicios periféricos: de acuerdo con los principios previstos por el art. 31 LOFAGE, se suprimirán, refundirán o estructurarán, previa consulta a los Delegados del Gobierno, los órganos cuya subsistencia resulte innecesaria a la vista de las competencias transferidas o delegadas a las Comunidades Autónomas y, cuando proceda, atendiendo al marco competencial, a las Corporaciones Locales, y de los medios y servicios traspasados a las mismas.

- d. **Integración de los servicios periféricos en las Delegaciones del Gobierno:** con el **RD 1330/97**, de integración de los servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno, se produce en 1997 la integración de los servicios periféricos de diversos Departamentos Ministeriales: Fomento (sólo los servicios regionales de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional), Educación y Cultura (incluyendo la Alta Inspección de Educación); Industria y Energía; Agricultura, Pesca y Alimentación; y Sanidad y Consumo. En 1998, en una segunda tanda, se integraron los servicios de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales.

Otros servicios, como los de Hacienda, Justicia o la mayor parte de los del Ministerio de Fomento (Carreteras, Ferrocarriles, Marina Mercante, Aviación Civil) permanecen como servicios de las Direcciones Provinciales de sus respectivos Departamentos. Esto es, como servicios no integrados en la Delegación del Gobierno correspondiente.

#### **5.4. Subdelegados del gobierno en las provincias**

1. **Órgano directivo de la organización territorial del Estado en la Provincia:** según el **art. 29 LOFAGE**, existirá uno en cada provincia, bajo la inmediata dependencia del Delegado del Gobierno.
  - a. **Nombramiento, tipo de órgano, rango y dependencia:**
    - 1) **Nombramiento:** son nombrados y separados libremente por el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija, para su ingreso, el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente → tienen, por tanto, carácter profesional, frente al tradicional carácter político de los anteriores Gobernadores Civiles.
    - 2) **Tipo de órgano:** órgano directivo de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma.
    - 3) **Rango:** de Subdirector General.
    - 4) **Inmediata dependencia:** del Delegado del Gobierno.

- b. **Caso de las CCAA uniprovinciales:** en principio no se preveía esta figura en las CCAA uniprovinciales, por lo que el Delegado asumía las competencias que la LOFAGE atribuye a los Subdelegados del Gobierno.

Sin embargo, en 2002, se introdujo la posibilidad de que por Real Decreto pudieran crearse Subdelegaciones del Gobierno en CCAA uniprovinciales a la vista de circunstancias tales como la población del territorio, el volumen de gestión o su singularidades geográficas, sociales o económicas → así, por RD 466/2003, se crea la Subdelegación del Gobierno en Madrid.

2. **Competencias de los Subdelegados del Gobierno:** según el art. 29 LOFAGE, les corresponde:

- a. La dirección de los servicios integrados de la AGE: de acuerdo con las instrucciones del Delegado del Gobierno.
- b. El impulso, supervisión e inspección de los servicios no integrados
- c. Ejerce las competencias sancionadoras que se la atribuyan normativamente: por ejemplo, las de Tráfico.
- d. Actuación como órgano de cooperación, colaboración y comunicación con otras Administraciones públicas territoriales: esto es, con las Entidades Locales y los órganos territoriales autonómicos en la Provincia → así, informa, en particular, de los programas de financiación estatal.
- e. Competencias de Interior: en las provincias en las que no radique la sede de la Delegación del Gobierno, el Subdelegado (bajo la inmediata supervisión del Delegado) podrá ejercer las siguientes funciones:
- 1) Dirección de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la provincia: para la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizando la seguridad ciudadana.
  - 2) Dirección y coordinación de la protección civil en el ámbito de la provincia

Además, en las provincias donde radique la sede de la Delegación del Gobierno podrán ejercer estas funciones, previa delegación de aquél (y, en todo caso, bajo la dirección y supervisión del Delegado del Gobierno).

## 5.5. Otros órganos territoriales

1. **Directores Insulares**: según el **art. 30 LOFAGE**, se determinarán reglamentariamente las islas en las que existirá un Director Insular de la AGE, con el nivel que se determine en la relación de puestos de trabajo (RPT)
  - a. Nombramiento: son nombrados por el Delegado del Gobierno por el procedimiento de libre designación entre los funcionarios de carrera (del Estado, de las CCAA o de las Entidades Locales) a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, o el título de Ingeniero técnico, Arquitecto técnico, Diplomado Universitario o equivalente. También son cesados libremente.
  - b. Dependencia: del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, o del Subdelegado del Gobierno en la Provincia, cuando este cargo exista
  - c. Competencias: ejercen en su ámbito territorial (la Isla), las competencias atribuidas por la LOFAGE a los Subdelegados del Gobierno en las provincias, y aquellas otras que les sean desconcentradas o delegadas.
  - d. Islas en que existen: **el RD 617 /97**, por el que se crea las figuras de los Subdelegados del Gobierno y de los Directores Insulares de la AGE y regula su Estatuto, prevé la existencia de Directores Insulares en las siguientes Islas: Menorca, Ibiza- Formentera, Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, El Hierro y La Gomera.
2. **Comisión territorial de asistencia al Delegado del Gobierno**: según el art. 28 LOFAGE, para el mejor cumplimiento de la función directiva y coordinadora, se crea en cada una de las CCAA pluriprovinciales una Comisión territorial. A sus sesiones podrán asistir los titulares de los órganos y servicios que el Delegado considere oportuno.
  - 1) Composición: está presidida por el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma e integrada por los Subdelegados del Gobierno en las provincias comprendidas en el territorio de ésta; en las de las islas Baleares y Canarias se integrarán, además, los Directores Insulares.

- 2) Funciones:
- a) Coordina las actuaciones que hayan de ejecutarse de forma homogénea en el ámbito de la Comunidad Autónoma: para asegurar el cumplimiento de los objetivos generales fijados por el Gobierno a los servicios territoriales.
  - b) Asesora al Delegado del Gobierno: en la elaboración de las propuestas de simplificación administrativa y racionalización en la utilización de los recursos.
  - c) Otras de apoyo y de asesoramiento
- 3) El RD 1330/97, de Integración de Servicios Periféricos y de Estructura de las Delegaciones del Gobierno, crea además: una Comisión territorial de asistencia al Delegado del Gobierno, también en las CCAA uniprovinciales y en las ciudades de Ceuta y Melilla. Estas Comisiones estarán presididas por el Delegado del Gobierno e integradas por el Secretario General de la Delegación del Gobierno, el Jefe de su Gabinete y los Directores de las Áreas funcionales. También asistirán los responsables de los servicios no integrados que determine el Delegado, en función de las materias a tratar.
3. **Comisión de asistencia al Subdelegado del Gobierno en la provincia** (RD 1330/97): este mismo Real Decreto crea esta Comisión de asistencia, que presidirá el Subdelegado del Gobierno y de la que formarán parte los responsables provinciales de los servicios integrados así como los responsables de los servicios no integrados que determine el Subdelegado. En todo caso, formarán también parte de ella los Directores Insulares, cuando existan.
4. **Comisión Interministerial de Coordinación de la Administración Periférica del Estado:** se crea por RD 119/2003, con la finalidad de coordinar a los Delegados del Gobierno, que la integran, y potenciar el cumplimiento de los objetivos generales fijados por el Gobierno para dicha Administración Periférica.

## **Bibliografía**

- [1] Manual comentado de Martín Rebollo: “Leyes Administrativas” Editorial CIVITAS.  
Aranzadi

## **Tema 6. Las administraciones autonómica y local. El proceso autonómico. Sistema de distribución de competencias entre la administración general del estado y las comunidades autónomas.**

### **6.1. Introducción**

En el presente tema del programa se analizan las Administraciones autonómica y local, que constituyen otras **Administraciones Públicas Territoriales, distintas de la Administración General del Estado.**

Por tanto, en el actual ordenamiento jurídico público español, en el contexto del Estado descentralizado de las Autonomías, o “Estado Compuesto” si se prefiere, existe una **pluralidad de Administraciones Públicas** que persiguen los objetivos encomendados por el art. 103 CE a la Administración Pública, “*servir con objetividad los intereses generales, de acuerdo a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*”, si bien cada una de ellas perseguirá esos objetivos dentro de su propio ámbito territorial (estatal, autonómico y local).

Ello obliga a analizar cuáles son las competencias de cada una de estas Administraciones (lo que afecta también al sistema de fuentes del Derecho) y cuáles los mecanismos de cooperación, coordinación y control entre las diferentes Administraciones Públicas.

### **6.2. Las administraciones autonómica y local**

Una de las principales novedades de la Constitución española de 1978 se refiere a la regulación de la organización territorial del Estado que se contiene en el **Título VIII, sobre la base de los principios del art. 2 CE.**

1. **El Estado Compuesto o de las Autonomías**: la regulación constitucional de la organización territorial del estado supuso el paso del tradicional modelo de Estado centralista (de origen francés) a la configuración de un Estado unitario descentralizado, complejo o de las Autonomías (en su doctrina el Tribunal Constitucional lo denomina “Estado compuesto”) que se basa en la distribución del poder político entre ciertas entidades públicas territoriales de nivel regional (CCAA) y en la autonomía de todas ellas → la razón

por la que el constituyente se decidió por este modelo territorial fue articular el Estado español y permitir una mejor integración en él de los nacionalismos periféricos.

a. **Principios configuradores**: Se manifiesta en los principios del **art. 2 CE**: “*la Constitución se fundamenta en la indisoluble **unidad** de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la **autonomía** de las nacionalidades y regiones que la integran y la **solidaridad** entre todas ellas*”.

b. **Características**:

1. **Estado descentralizado** (art. 137 CE): “*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*” → esto es, el poder estatal es único, de acuerdo con el principio de Soberanía Nacional del art. 2 (es un Estado unitario), pero otras entidades (Administraciones territoriales como las CCAA y las Entidades Locales) participan en su organización.
2. **Estado cohesionado o integrado** (art. 138 CE): el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad del art. 2 CE, 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. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas CCAA no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.
3. **Modelo abierto y dinámico**: puesto que se basa en el principio dispositivo (voluntariedad de las regiones y provincias para constituir CCAA).
4. **A medio camino entre el Estado Regional y el Federal**: se parece a un Estado Regional en que se trata de un Estado unitario (es decir, con una única soberanía, una única fuente del poder legítimo). Sin embargo, aunque no existe una dualidad de soberanía, como en los Estados Federales (entre la Federación y los Estados miembros), sí se reconoce a las CCAA una amplia autonomía política, que no encajaría en el esquema de un Estado Regional, como el italiano.



- Elementos típicos de un Estado regional: la necesidad de autorización de Cortes Generales para la aprobación definitiva o reforma de los Estatutos de Autonomía; el hecho de que el Senado no sea, en la práctica, una verdadera Cámara de representación territorial; las asimetrías competenciales, financieras (régimen de cupo vasco o concierto navarro) y territoriales (Territorios Históricos en la Comunidad Autónoma Vasca) entre CCAA.
  - Elementos más parecidos a un Estado federal: → por ejemplo, el alto grado de autogobierno de las CCAA; la amplitud de las competencias asumidas y de las transferencias de competencias estatales; o la tendencia a la generalización y homologación de las CCAA (aunque persisten diferencias competenciales importantes).
2. **Las CCAA**: son entidades públicas territoriales de nivel regional, dotadas de autonomía política y administrativa.
- a. **Autonomía política**: las CCAA asumen la **representación política de sus territorios** y la capacidad de decisión política sobre las materias que afectan a su ámbito propio de competencias, lo que se traduce en el ejercicio de **potestades legislativas** (como se desprende de la CE y de los Estatutos de Autonomía).

Se les reconoce, por tanto, una autonomía más cualificada que la de las Entidades Locales: por la mayor importancia de las competencias asumidas; la regulación más detallada en la Constitución; su institucionalización en normas más cualificadas (Constitución y leyes orgánicas)

- b. **Autonomía administrativa**: sin embargo, al mismo tiempo, son, al igual que la AGE y las entidades locales, Administraciones Públicas Territoriales con capacidad de gestión en materias de su competencia.
3. **La autonomía local**: El estado descentralizado previsto en la Constitución se basa, entre otros principios, en el de **autonomía local**. Según el art. 137 CE, *“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”*.

- a. **Concepto de Administración Local**: son Entes Públicos Territoriales formados por asociaciones de personas unidos por vínculos de vecindad territorial para la defensa genérica de sus intereses comunes (existen entes locales básicos, como el Municipio, la Provincia y la Isla, y también entes complejos formados por entes locales básicos).
- b. **Principio de autonomía local**: como se ha mencionado, la Constitución reconoce a las CCAA autonomía política, lo que implica una potestad legislativa en el ámbito de sus competencias y, por tanto, un poder político sobre las Entidades Locales. Sin embargo, la Constitución, si bien no define cuáles son las competencias de las Entidades Locales (como sí hace con las CCAA), sí contiene, en su art. 137 CE, la garantía institucional del principio de autonomía local (así lo manifiesta el TC en una importante Sentencia de 1981) → Contenidos del principio de autonomía local, que se desarrolla en el art. 4 de la Ley 7/85 de Bases de Régimen Local:
- 1) **Potestad de autoorganización y potestad reglamentaria**: dentro de su esfera interna de competencias.
  - 2) **Núcleo mínimo de competencias autónomas**: la ley deberá garantizar el reconocimiento de un núcleo mínimo de competencias locales que se ejercerán en régimen de autonomía, sin perjuicio de las facultades de coordinación y las de control de estricta legalidad que la ley atribuya a la AGE o a las CCAA.
  - 3) **Ámbito competencial contingente y voluntario**: es decir, que el Estado o las CCAA “podrán” delegarles el ejercicio de competencias propias. Estas competencias se ejercerán en los términos estrictos de la delegación que, a su vez, puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad sobre el ejercicio que las Entidades Locales hagan de estas competencias.
  - 4) **El TC es el garante de la autonomía local frente al legislador estatal o autonómico**: así, en 1999 se reformó la LOTC para introducir la posibilidad de que, dentro de su esfera de competencias y con determinados requisitos, las Entidades Locales pudieran interponer recursos de inconstitucionalidad de las leyes (estatales o autonómicas).
- c. **Regulación constitucional y legal**:
- 1) **Regulación constitucional de la Administración Local**: el Capítulo II del Título VIII de la CE se dedica a la Administración local:

- a) Art. 140 CE: que garantiza la autonomía municipal, regula las condiciones de la democracia municipal y el régimen de concejo abierto (en el que no hay concejales y las decisiones se toman en asambleas de todos los vecinos).
- b) Art. 141 CE: que garantiza la autonomía de Provincias e Islas.
- c) Art. 142 CE: que regulan las Haciendas Locales, que deben basarse en el principio de suficiencia financiera, nutriéndose fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los ingresos estatales y autonómicos.
- d) Otros artículos: el art. 5 CE establece a la villa de Madrid, como capital del Estado; la Disposición transitoria 5ª prevé la posibilidad de que Ceuta y Melilla se constituyan en Ciudades Autónomas (como así ha sido).

## 2) **Regulación legal y reglamentaria del régimen local:**

- a) Normativa básica estatal: según el art. 149.1.18 CE, el Estado tiene competencias exclusivas para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, así como el procedimiento administrativo común → Esta normativa básica, de aplicación a las Entidades Locales, se contiene en la Ley 7/85 de Bases de Régimen Local (LBRL), el Texto Refundido 781/86 de las Disposiciones Legales vigentes en materia de régimen local, la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las AAPP y del Procedimiento Administrativo Común, los preceptos básicos del Estatuto Básico de los Empleados Públicos (aprobado por ley 7/2007) o en la Ley 2/2004 reguladora de las Haciendas Locales.
- b) Otras leyes estatales que contienen preceptos que afectan a la autonomía local: son la Ley Orgánica 6/79 del Tribunal Constitucional (LOTC), la Ley Orgánica 5/85 del Régimen Electoral General (LOREG) y la Ley Orgánica 6/85 del Poder Judicial (LOPJ).
- c) Desarrollo reglamentario: a través del Reglamento de Bases de las Entidades Locales, el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, o el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Entidades Locales de 1986.

d. **Entidades que la integran y competencias:**

- 1) **Municipios:** según el art. 1 LBRL, el Municipio es la entidad local básica, que actúa con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar. Es cauce inmediato para la participación ciudadana en los asuntos públicos que institucionaliza y gestiona con autonomía los intereses propios de las respectivas colectividades → persigue la defensa genérica de los intereses comunes de los vecinos.
  - a) Organización: se gobiernan y administran por medio de los **Ayuntamientos**, integrados por el Alcalde, el Teniente de Alcalde, en su caso y los concejales. Estos últimos que, normalmente eligen de entre ellos al Alcalde, son elegidos por los vecinos por medio de sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.
    - El Pleno municipal: está integrado por todos los concejales. Le corresponden importantes competencias como la aprobación de las Ordenanzas municipales (rango reglamentario), planes incluidos en la legislación urbanística, aprobación de presupuestos y tributos municipales, entre otras.
    - Además, en las poblaciones de más de 5.000 habitantes, existe también una Comisión de Gobierno (integrada por el Alcalde y hasta un máximo de 1/3 de los concejales) que asiste al Alcalde. Competencias:
  - b) Competencias: el art. 25 LBRL prevé materias sobre las que, en todo caso, ejercerán competencias (aunque en los términos de la legislación estatal y autonómica): como la seguridad pública, protección civil, ordenación del tráfico urbano, suministro del agua y alumbrado público, alcantarillado y recogida de residuos, urbanismo. → Estos servicios los prestará el Municipio, por sí o asociado con otros, dependiendo de la población.
- 2) **Provincia:** es una entidad local, con personalidad jurídica determinada por la agrupación de municipios (art. 141 CE), pero también una división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado (ver tema 5 del mismo grupo de materias del programa).

- a) Organización: la **Diputación Provincial** es su órgano de gobierno, administración y representación (en las CCAA uniprovinciales, como Madrid o Murcia, sus competencias las asume la Comunidad Autónoma). Cuenta con un Presidente, una Comisión de Gobierno y un Pleno. Los Diputados provinciales son elegidos indirectamente a través de los partidos judiciales, sobre la base de los votos obtenidos por los diferentes partidos políticos en las elecciones. Corresponde al Pleno aprobar las ordenanzas (rango reglamentario) y planes de carácter provincial, los presupuestos y las cuentas...
- b) Competencias: según la LBRL, ejercerán las que les atribuyan las leyes estatales autonómicas y, en todo caso, las de coordinación de los servicios municipales; cooperación jurídica, económica y técnica con los Municipios (especialmente los de menor capacidad de gestión); la prestación de servicios supramunicipales o supracomarcas; el fomento y administración de los intereses peculiares de la Provincia → Aprueba, a tal efecto, el Plan Provincial de Cooperación a las obras y servicios de competencia municipal y debe asegurarse del acceso del conjunto de la población a los servicios mínimos de competencia municipal.
- 3) **Isla**: su órgano de gobierno, administración y representación es el **Cabildo insular en Canarias** y el **Consejo insular en Baleares**. Además en Canarias subsisten las Mancomunidades Provinciales Insulares. Estos órganos se rigen por las normas previstas en la LBRL para las Diputaciones Provinciales, sin perjuicio de su legislación específica.
- 4) **Otras entidades**: de ámbito inframunicipal, como parroquias y aldeas en Galicia y Asturias, para la administración descentralizada de núcleos dispersos de población; o bien de ámbito supramunicipal que, en esencia, actúan como agrupaciones de municipios con intereses comunes para la gestión conjunta de obras y servicios: como Comarcas (en Cataluña), Áreas Metropolitanas y Mancomunidades.
- e. Límites a las competencias locales: El art. 4 LBRL les reconoce la “potestad de autoorganización local y la potestad reglamentaria dentro de su esfera de competencias”. Los únicos límites serán el respeto a la Constitución, a la normativa básica del Estado y a la legislación autonómica, que desarrolla la anterior.

- 1) Asimismo, las normas de las CCAA sobre organización y funcionamiento de las Entidades Locales tendrán un mero carácter supletorio (debido a la primacía del interés local).
- 2) En lo que trascienda al interés local, la competencia corresponderá a la Comunidad Autónoma: por ejemplo, en el caso de alteración de términos municipales o de creación de nuevos entes territoriales.

### 6.3. El proceso autonómico

Como se ha mencionado arriba, la Constitución configura un **modelo de organización territorial abierto y dinámico, puesto que se basa en el principio dispositivo**, es decir, en la voluntariedad de las regiones y provincias para constituirse en CCAA (art. 137 “El Estado se organiza territorialmente en (...) las CCAA que se constituyan).

A continuación se analizan las **distintas vías previstas en la CE para acceder a la autonomía**, lo que permite entender las diferencias competenciales y organizativas entre CCAA, así como los diferentes procedimientos previstos para la aprobación y reforma de sus Estatutos.

1. **Previsiones constitucionales acerca del sujeto autonómico**: La CE prevé en dos preceptos distintos (el art. 143.1 CE y la Disposición Transitoria 1ª CE) qué territorios podrían constituir el sujeto autonómico (o más correctamente preautonómico) al que correspondería la iniciativa de constituirse en Comunidad Autónoma.
  - a. **Artículo 143.1 CE**: por un lado, *“las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica”*.
  - b. **Disposición transitoria 1ª**: por otra parte, *“los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía”* al tiempo de promulgarse la Constitución (Cataluña, País vasco y Galicia).
2. **Distintas vías de iniciativa autonómica**: sobre la base anterior, se abrían cuatro posibles vías de acceso a la autonomía (la vía ordinaria del 143.2, la “privilegiada” de la DT 1ª, la “cualificada” del 151.1 y la “excepcional” del 144).

a. **La vía “ordinaria” del art. 143.2 CE**: las provincias o islas que pretendieran constituirse en Comunidad Autónoma requerían:

- 1) El acuerdo de todas las Diputaciones u órganos interinsulares (Cabildos canarios y Consejos Interinsular balear)
- 2) El acuerdo de 2/3 partes de los Municipios cuya población representase al menos la mayoría de la población de cada provincia o isla

Esta iniciativa debía prosperar en el plazo de 6 meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Entidades locales o solamente podría reiterarse pasados 5 años.

Techo competencial: Estas nuevas CCAA, durante los primeros 5 años (art. 148.2 CE), sólo podrían asumir en sus Estatutos, competencias previstas en la lista del art. 148.1 CE. Posteriormente, podrían ampliarlas mediante la reforma de sus Estatutos.

b. **La vía “privilegiada” de la Disposición transitoria 1ª**: los territorios que contasen con un régimen provisional de autonomía (Cataluña, País vasco y Galicia) podían sustituir la iniciativa de las Diputaciones a la que se refiere el 143.1 CE (aunque seguían requiriendo el acuerdo de 2/3 partes de los Municipios cuya población representase al menos la mayoría de la población de cada provincia).

Por mayoría absoluta de sus órganos colegiados preautonómicos (Disposición Transitoria 2ª): estas nuevas CCAA podían superar el techo competencial del art. 148.1 CE y proceder inmediatamente a la redacción de Estatutos, sin más límites que las competencias exclusivas de Estado del art. 149.1 CE.

c. **La vía “cualificada” del art. 151 CE**: con objeto de sobrepasar el techo competencial que, durante 5 años y para las CCAA de acceso “ordinario” a la autonomía (por el art. 143.1 CE), preveía el art. 148.2 CE, las CCAA que lo desearan (sólo Andalucía) pudieron acceder a la autonomía por esta vía más compleja → Requisitos:

- 1) El acuerdo de todas las Diputaciones u órganos interinsulares (Cabildos canarios y Consejos Interinsular balear)
- 2) El acuerdo de 3/4 partes de los Municipios “de cada provincia”, cuya población representase al menos la mayoría de la población de cada provincia.

- 3) Ratificación de la decisión en referéndum por la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, en los términos previstos en una ley orgánica.

Al igual que las CCAA de la DT 1ª, Andalucía pudo, en consecuencia, superar el techo competencial del art. 148.1 CE.

- d. **La vía “excepcional” del art. 144 CE**: adicionalmente, se previó que las Cortes Generales, mediante ley orgánica y por motivos de interés nacional, podrían autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no superase el de una provincia y no se reuniesen los requisitos del 143.1 (entidad regional histórica), caso de Madrid → Estas CCAA estarían, como las del 143.1, sujetas al techo competencial temporal del art. 148.1 CE.
3. **Estatutos de autonomía y reforma**: las mencionadas vías de iniciativa autonómica dan lugar, a su vez, a dos procedimientos distintos de aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía (art. 146 CE y 151 CE) que, durante los 5 primeros años desde la promulgación de la Constitución, estaban sujetos, también, a dos techos competenciales distintos.
    - a. **Acceso a la autonomía por las vías de la DT 1ª o del art. 151.1 CE**: Este es el caso de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía.
      - 1) **Elaboración de Estatutos “cualificados” por la vía del art. 151.2 CE**: para la aprobación de estos Estatutos, no sujetos al techo competencial del art. 148.1 CE (pero sí al respeto de las competencias exclusivas del Estado según el art. 149.1CE y otros artículos constitucionales) se requería:
        - a) La elaboración y aprobación de un proyecto de Estatuto por la mayoría absoluta de la Asamblea integrada por los Diputados y Senadores de las provincias afectadas (que se reuniría a convocatoria del Gobierno).
        - b) A continuación, el texto se remitiría a la Comisión Constitucional del Congreso para su examen en el plazo de 2 meses.
        - c) El objetivo sería llegar a un texto de común acuerdo con la delegación enviada por la Asamblea territorial. A partir de aquí, habría dos posibilidades:



- Si hubiese acuerdo: se procedería a su ratificación en **referéndum** (en el que se requeriría la mayoría simple de los electores); la posterior ratificación por los Plenos de las Cortes Generales; y la promulgación como ley (orgánica, según el art. 81 CE).
    - Si no hubiese acuerdo: el texto propuesto por la Asamblea se tramitaría como proyecto de ley ante las Cortes Generales; el texto aprobado o modificado por éstas debería ser ratificado en **referéndum** (en el que se requeriría la mayoría simple de los electores); y la promulgación como ley (orgánica, según el art. 81 CE).
- 2) **Reforma de estos Estatutos por el art. 152.2 CE**: para la reforma de estos Estatutos se requiere seguir los procedimientos en ellos establecidos y, en todo caso, referéndum de los ciudadanos inscritos (reforma del Estatuto de Cataluña o el de Andalucía en 2006 y 2007) y ley orgánica de Cortes Generales (exigencia de los arts. 81 y 147 CE).
- b. **Acceso a la autonomía por las vías de los artículos 143 o 144 CE**: Este es el caso de las restantes CCAA.
- 1) **Elaboración de Estatutos “ordinarios” por la vía del art. 146 CE**: para la aprobación de estos Estatutos, sujetos al techo competencial del art. 148.1 CE (durante los primeros 5 años) se requería:
- a) La elaboración y aprobación de un proyecto de Estatuto por una Asamblea compuesta por los miembros de las Diputaciones u órganos interinsulares de las provincias afectadas, así como por los Diputados y Senadores de esas provincias.
  - b) El proyecto se elevaría, a continuación a las Cortes Generales para su tramitación como Ley (orgánica, según el art. 81 CE).
- 2) **Reforma de estos Estatutos por el art. 147 CE**: para la reforma de estos Estatutos se requiere seguir los procedimientos en ellos establecidos y ley orgánica de Cortes Generales (exigencia de los arts. 81 y 147 CE).

#### 4. Organización política y administrativa:

- a. **Organización política:** la organización institucional de las CCAA viene determinada por el art. 152 CE, que prevé la organización básica de las CCAA de “vía rápida” (las de la DT 1ª y del art. 151.1 CE); por sus Estatutos de Autonomía (que, según el art. 147 CE, constituyen su norma institucional básica); y por las propias leyes autonómicas.

El esquema del art. 152 CE se ha generalizado a todas las CCAA: está integrado por una Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente de la Comunidad Autónoma (asimismo se prevé, a efectos de la organización de la Administración de justicia que “*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*”).

- 1) **Asamblea Legislativa:** se elige por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto mediante un sistema electoral que asegure la representación proporcional de las diversas partes del territorio (la circunscripción será la Provincia o los Territorios Históricos en el País Vasco).
  - a) Composición: se compone de un Presidente, una Mesa y una Diputación Permanente. Actúa en Pleno y Comisiones, que pueden aprobar leyes por delegación del Pleno (salvo las leyes que requieran mayoría cualificada y los presupuestos).
  - b) Funciones: ejerce funciones legislativas (entre ellas la iniciativa legislativa estatal o la interposición de recurso de inconstitucionalidad de leyes estatales ante el TC); financieras (aprobación de presupuestos y planes económicos y de fomento de interés autonómico); y de control del Ejecutivo autonómico (como la elección del Presidente o exigencia de responsabilidad política al Consejo de Gobierno y, en general, el control e impulso de la acción del Gobierno).
- 2) **Consejo de Gobierno:** es un órgano colegiado que dirige la política de la Comunidad Autónoma. Está compuesto por consejeros autonómicos, nombrados y cesados por el Presidente de la Comunidad Autónoma → Funciones ejecutiva y administrativa. Ejerce la dirección política, así como la potestad reglamentaria y dirección de la Administración de la Comunidad Autónoma.

- 3) **Presidente de la Comunidad Autónoma:** es el cabeza del Ejecutivo, elegido por la Asamblea Legislativa de entre sus miembros y nombrado por el Rey (a propuesta del Presidente de la Asamblea Legislativa). Ejerce funciones representativa, políticas (dirección del Consejo de Gobierno, nombramiento y separación de consejeros) y normativas (ordena la promulgación de las leyes autonómicas y firma Decretos y acuerdos del Consejo).
- b. **Organización administrativa:** las Administraciones Autonómicas se regulan por los principios constitucionales aplicables a la Administración Pública (arts. 103 o 105 CE), así como por la normativa básica estatal. Así, según el art. **149.1.18 CE**, corresponde a la exclusiva competencia del Estado el dictar *“las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (...) o el procedimiento administrativo común”*.
- 1) **Marco jurídico:** es el determinado por toda la normativa básica estatal (destacadamente, la LRJPAC 30/92, la Ley 3/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas o el Estatuto Básico de los Empleados Públicos, aprobado por ley 7/2007, entre otras muchas), así como por las leyes autonómicas de desarrollo de esta normativa.
- 2) **Modelos de Administración similares a los de las AGE:** las CCAA han optado por crear aparatos organizativos propios siguiendo el modelo de la Administración General del Estado. Cuentan, por tanto, con una Administración Central (dividida funcionalmente en Consejerías), una Administración Periférica (con competencias territorialmente limitadas) e institucional (a través de sus organismos públicos y sociedades mercantiles de capital público).
5. **Autonomía financiera:** las CCAA cuentan, según el **art. 156 CE**, con autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad de todos los españoles. El art. 157 CE regula sus recursos económicos (impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado; sus propios tributos; o transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial)

#### **6.4. Sistema de distribución de competencias entre la administración general del estado y las comunidades autónomas**

El modelo de organización territorial que prevé el Título VIII de la Constitución, caracterizado, no sólo por la descentralización administrativa (que determina la existencia de una pluralidad de Administraciones Públicas), sino también de descentralización política, que implica la distribución del poder político entre el Estado y las CCAA, hace necesario analizar cuál es el sistema general distribución de competencias entre uno y otras, así como las excepciones a este sistema.

Ello va a determinar el ámbito constitucional y legal de actuación de cada Administración, lo que tendrá su correspondiente reflejo en la normativa emanada de las CCAA (Estatutos, leyes y reglamentos autonómicos).

Finalmente, la existencia de esta pluralidad de Administraciones determina la necesidad de establecer mecanismos de cooperación y coordinación entre todas ellas, así como de garantizar el adecuado ejercicio de las competencias de cada Administración mediante los correspondientes controles.

1. **El sistema de distribución de competencias**: la Constitución no prevé un contenido fijo de competencias para las CCAA sino sólo un techo competencial máximo: la lista del artículo 149.1 CE, que determina las competencias exclusivas del Estado, es la única lista decisiva y permanente. En cambio, la lista del art. 148.1, que contenía aquellas competencias que podían asumir, como máximo, las CCAA de acceso ordinario a la autonomía (arts. 143 y 144 CE) tenía un carácter temporal (sólo hasta pasados 5 años tras la promulgación de la Constitución).

Por tanto, hoy en día, las CCAA tienen las competencias asumidas expresamente en sus Estatutos (que no podrán estar atribuidas a la competencia exclusiva del Estado por el art. 149.1 CE u otros arts. constitucionales), sin perjuicio de las modificaciones que puedan establecerse a través de las leyes del art. 150 CE.

- a. **Competencias atribuidas con carácter exclusivo al Estado, según el art. 149.1 CE**: esta lista da lugar a distintos grupos de materias sobre los que las CCAA podrán ejercer alguna o ninguna competencia. Por otra parte, el reparto de competencias estatales y autonómicas sobre una misma materia, así como la existencia de competencias estatales

y autonómicas concurrentes sobre una misma materia determina la necesidad de definir criterios de delimitación de estas competencias compartidas o concurrentes.

**1) Grupos de materias sobre las que las CCAA pueden ejercer alguna o ninguna competencia:**

- a) Materias no citadas en el art. 149.1 CE u otros como de competencia exclusiva del Estado: las CCAA puede asumir todas las competencias.
  
- b) Materias sobre las que el art. 149.1 CE atribuye al Estado la legislación básica: las CCAA pueden dictar leyes de desarrollo, normas reglamentarias y ejercer competencias ejecutivas. Estas materias son las siguientes:
  - Requisitos y condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales (149.1.1)
  - Bases de las obligaciones contractuales (149.1.8)
  - Bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (149.1.11)
  - Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.13)
  - Bases y coordinación general de la sanidad (149.1.16)
  - Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (149.1.17)
  - Bases del régimen jurídico de las AAPP y del régimen estatutario de sus funcionarios (que garantizarán en todo caso a los administrados un tratamiento común ante ellas); el procedimiento administrativo común; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas (149.1.18) →desarrolladas por normas como la LRJPAC, el Estatuto Básico de los Empleados Públicos o la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
  - Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CCAA para establecer normas adicionales de protección; y legislación básica sobre aprovechamientos forestales (149.1.23)
  - Bases del régimen minero y energético (149.1.25)
  - Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general de todos los medios de comunicación social (149.1.27)

- c) Materias sobre las que el art. 149.1 CE atribuye al Estado la legislación en general: en estos casos, las CCAA sólo pueden ejercer competencias ejecutivas (pueden dictar reglamentos). Por ejemplo: en materia de legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación sobre propiedad intelectual e industrial; legislación laboral; legislación civil; legislación sobre expropiación forzosa.
- d) Materias atribuidas íntegramente al Estado por el art. 149.1 CE u otros arts. constitucionales: las CCAA no podrán ejercer competencia alguna. Por ejemplo: nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y asilo; relaciones internacionales, defensa y Fuerzas Armadas; Administración de Justicia; sistema monetario; Hacienda general y Deuda del Estado.

## 2) **Criterios de delimitación de competencias compartidas y concurrentes:**

- a) Competencias compartidas: es cuando el Estado y las CCAA ejercen competencias sobre la misma materia. La CE prevé entonces diversos criterios para delimitar el reparto de competencias:
- División de la materia por el territorio (por ejemplo, corresponde al Estado el transporte que exceda del ámbito autonómico y a la CA el que no) o por el interés (por ejemplo, corresponde al Estado la competencia sobre los puertos o aeropuertos de interés general y a las CCAA sobre los puertos de refugio y sobre los aeródromos y aeropuertos deportivos).
  - División de funciones legislativas sobre la misma materia: normalmente mediante la atribución al Estado de la legislación básica y a la CA la legislación de desarrollo y la potestad reglamentaria.
  - División de funciones ejecutivas sobre la misma materia: por ejemplo, cuando le corresponde al Estado la planificación y la ejecución a la Comunidad Autónoma; o al Estado la inspección y a la Comunidad Autónoma la gestión.
- b) Competencias concurrentes: es cuando coinciden similares competencias estatales y autonómicas sobre las mismas materias al mismo tiempo como consecuencia de la inevitable interconexión de materias en la vida real (por

ejemplo, entre medio ambiente y urbanismo; transporte y comercio; armas y caza). En estos casos, el **art. 149.3 CE** prevé las siguientes cláusulas:

- Cláusula de subsidiariedad del Derecho estatal: las competencias sobre materias no asumidas expresamente en los Estatutos corresponderán al Estado.
- Cláusula de prevalencia del Derecho estatal: las normas estatales prevalecerán en caso de conflicto sobre las autonómicas en todo lo no atribuido a la competencia exclusiva de éstas (esta es la solución para las competencias concurrentes).
- Cláusula de supletoriedad del Derecho estatal: el derecho estatal será en todo caso supletorio del de las CCAA.

b. **Excepciones al esquema general de distribución de competencias: las leyes del art. 150**: el normal esquema de distribución de competencias entre el Estado y la CCAA, protegido por la rigidez de las normas constitucionales y estatutarias, puede verse alterado por los siguientes instrumentos legislativos previstos en el art. 150 CE.

- 1) **Leyes Marco (art. 150.1 CE)**: las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a algunas CCAA la facultad de dictar para sí mismas normas legislativas en el marco de los principios, bases o directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de las competencias de los tribunales, en cada ley marco se podrán establecer modalidades adicionales de control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas autonómicas.
- 2) **Leyes orgánicas de transferencia o delegación (art. 150.2 CE)**: El Estado podrá transferir o delegar en las CCAA, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o de delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

Estas leyes se han utilizado con mucha frecuencia en la práctica: transferencias a Canarias y Valencia en 1982; leyes de transferencias a todas las CCAA en 1992 y

en 1999, como consecuencia de pactos autonómicos que tenían como objetivo ampliar las competencias de las CCAA de acceso ordinario a la autonomía.

- 3) **Leyes de armonización (art. 150.3 CE):** El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CCAA, aun en el caso de materias atribuidas a las competencias de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de tal necesidad.

## 2. **Mecanismos de cooperación, coordinación y control entre las Administraciones**

**Públicas:** en el modelo descentralizado de organización territorial del Estado que prevé la CE en su Título VIII, estos mecanismos resultan imprescindibles para articular el principio de unidad territorial de Estado y el de eficacia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas → Estos mecanismos se regulan en la Constitución; en la LRJPAC 30/92, que tiene carácter básico para todas las Administraciones Públicas; en la LOFAGE 1/97; y en la LBRL, que tiene asimismo carácter básico.

- a. **Principios que regulan las relaciones entre las Administraciones Públicas:** así en el Título I de la LRJPAC se recogen los principios de cooperación y colaboración (art. 3.2), y de lealtad institucional (art. 4), que implica respetar el legítimo ejercicio de las competencias propias por parte de las demás Administraciones Públicas, facilitarse información, y prestarse cooperación y asistencia activas.

### b. **Mecanismos de cooperación:**

#### 1) **Entre el Estado y las CCAA:** según la LRJPAC:

- a) Órganos de cooperación para materias de interrelación competencial: Comisiones bilaterales de cooperación (de ámbito general) y Conferencias Sectoriales (multilaterales y de ámbito sectorial).
- b) Convenios de colaboración y Protocolos generales: estos últimos fijan el marco general, las líneas o la metodología de la colaboración.
- c) Planes y programas conjuntos de actuación: para lograr objetivos comunes en materias concurrentes.



2) **Entre el Estado y las CCAA con las Entidades Locales:** así, según la LBRL

- a) Las leyes estatales o autonómicas crearán los órganos de colaboración de las Administraciones Públicas con las Entidades Locales: así, existe la Comisión Nacional de Administración Local, como órgano permanente de colaboración, presidido por el Ministro de Administraciones Públicas y de representación paritaria. Además, el Gobierno podrá crear una Comisión Territorial de Administración Local por cada Comunidad Autónoma, como órgano de colaboración entre el Gobierno y las Entidades Locales en materia de inversiones y prestación de servicios.
- b) Convenios o consorcios administrativos: para la cooperación económica, técnica y administrativa.
- c) La AGE y las CCAA facilitarán el acceso de representantes de las Entidades Locales a los instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios que les afecten directamente.

c. **Mecanismos de coordinación:**

1) **Órganos de coordinación territorial de la AGE:**

- a) Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma (art. 154 CE): le corresponde la dirección de la AGE en el territorio y la coordinación, cuando proceda, con la Administración autonómica.

Según el art. 22 de la LOFAGE, es un órgano de comunicación, colaboración y cooperación con las CCAA y las Entidades Locales. Participan en las Comisiones Mixtas de Transferencias (para articular las transferencias de competencias estatales, articuladas en los términos del art. 150.2 CE) y en la Comisiones Bilaterales de Cooperación. Además, promueven la celebración de convenios de colaboración y otros mecanismos de coordinación.

- b) Subdelegado del Gobierno en la Provincia (art. 29 LOFAGE): es un órgano de comunicación, colaboración, y cooperación con las Entidades Locales y con los órganos territoriales de las CCAA en la Provincia.

- 2) **Las leyes sectoriales pueden atribuir al Gobierno estatal o autonómico la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local y en especial de las Diputaciones provinciales:** cuando las actividades o servicios locales trasciendan el interés propio de las Entidades Locales, incidan o condicionen de forma relevante los intereses de tales Administraciones o sean concurrentes o complementarias.

d. **Mecanismos de control:**

1) **Mecanismos de control sobre las CCAA, previstos en la CE:**

- a) Controles del artículo 153 CE: este artículo prevé el control del TC sobre las disposiciones normativas con fuerza de ley de las CCAA; el del Gobierno que, previo dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, controlará el ejercicio de funciones delegadas por el art. 150.2 CE; el de la jurisdicción contencioso administrativa, sobre la Administración autonómica y sus normas reglamentarias; y el del Tribunal de Cuentas, que ejercerá el control económico y presupuestario.
- b) Medidas para obligar a las CCAA del artículo 155 CE: según este, si una Comunidad Autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución y las leyes le imponen, o actúa de forma que atenta gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la CA y, en caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligarla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2) **Mecanismos de control sobre las Entidades Locales, previstos en la LBRL:**

- a) Tienen la obligación de comunicar a la AGE y a su Comunidad Autónoma sus actos y acuerdos
- b) Control directo por el Gobierno: la LBRL prevé dos supuestos de control directo por el Gobierno sobre las Entidades Locales
- Caso de incumplimiento de sus obligaciones legales (art. 60 LBRL): cuando tal incumplimiento afecte al ejercicio de competencias estatales o

autonómicas. El Gobierno, tras el oportuno requerimiento, podrá obligarlas al ejercicio forzoso de sus obligaciones legales.

- Gestión gravemente dañosa que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales (art. 61 LBRL): puede dar lugar a la disolución de la Entidad Local. Se requiere mayoría absoluta del Senado.
- c) Control de legalidad por la jurisdicción contencioso administrativa: cabe, además la previa suspensión del acto por el Delegado del Gobierno.

### **Bibliografía**

[1] Manual comentado de Martín Rebollo: “Leyes Administrativas” Editorial CIVITAS.  
Aranzadi

## **Tema 7. La unión europea. Fuentes del derecho comunitario. El presupuesto comunitario. Aplicación de sus recursos presupuestarios.**

### **7.1. Introducción**

De la misma manera que el proceso de descentralización política y administrativa, como el que prevé la CE de 1978, supone la transferencia de competencias estatales hacia entidades de ámbito territorial inferior al Estado, los desafíos del mundo crecientemente multipolar y globalizado de principios del siglo XXI exigen una creciente participación de los Estados Nación en organizaciones internacionales de cooperación (militar, política, económica), lo que va a suponer también una cierta limitación del Estado en su actuación, esta vez hacia el exterior, como consecuencia de estos mayores compromisos internacionales.

Más aún, en el caso de los pequeños Estados del continente europeo (pequeños en términos globales), estos nuevos desafíos de carácter global (terrorismo, inestabilidad internacional, inmigración, degradación del medio ambiente, nuevos bloques regionales) exigen una creciente integración de sus políticas, sus economías y sus ordenamientos jurídicos, para poder afrontarlos y competir a escala mundial. Se trata, en este caso, de un **proceso de transferencia de competencias estatales en favor de una entidad de ámbito supranacional: la Unión Europea.**

En el presente tema se analizan las principales características de la Unión Europea, su evolución, tratados fundacionales y modificativos, e instituciones comunitarias, así como las fuentes del derecho comunitario y el papel del presupuesto comunitario en las políticas públicas.

### **7.2. La Unión Europea**

1. **Definición de la Unión Europea:** como se ha mencionado, la UE (Unión Europea), o más precisamente, en tanto ésta no tiene aún personalidad jurídica única, las Comunidades Europeas que la constituyen, la CEE (Comunidad Económica Europea) y la CEEA (Comunidad Europea de la Energía Atómica), son un tipo específico de organizaciones internacionales: **organizaciones internacionales de cooperación reforzada o de integración supranacional.**

a. **Características jurídico técnicas de las organizaciones internacionales:** las organizaciones internacionales son:

- 1) Asociaciones voluntarias de Estados, creadas por un tratado internacional: o por resolución de una Conferencia Internacional o de una organización internacional preexistente.
- 2) Que cuentan con un sistema permanente de órganos: por ejemplo, una Asamblea General, una Comisión Permanente y una Secretaría General, que aseguran la continuidad de la organización internacional frente a sus miembros.
- 3) Tienen personalidad jurídica internacional: es decir, se someten al Derecho Internacional Público.
- 4) Tienen competencias propias asignadas por los tratados.
- 5) Persiguen la consecución de objetivos comunes (sentido teleológico).

b. **Carácter de cooperación reforzada o de integración supranacional de la UE:** las Comunidades Europeas son organizaciones internacionales de cooperación reforzada o de integración supranacional. Esto es, además de los rasgos propios de toda organización internacional tienen los siguientes:

- 1) Importancia de las competencias transferidas por los Estados miembros (comercio internacional, agricultura y pesca, defensa de la competencia, política monetaria).
- 2) Existencia de un derecho derivado de las instituciones comunitarias (Derecho comunitario), que se incorpora y obliga a los ordenamientos jurídicos internos y cuyo cumplimiento vela el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas).
- 3) Voluntad de integración muy estrecha que tienen sus miembros, en algunos casos hasta plantearse la unión política como horizonte futuro (federalismo europeo).

c. **Objetivos de la UE:** con independencia de los objetivos que puedan querer para la UE las diferentes sensibilidades políticas, sociales y nacionales de los Estados miembros (desde un simple espacio de libre comercio; una integración económica casi absoluta, pero dejando a salvo la soberanía de los Estados o, incluso, la unión política), es el

Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht en 1992, el que, define sus objetivos (**art. 2 del TUE**, tras el cambio de numeración introducido por el Tratado de Ámsterdam):

- 1) Promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única.
- 2) Afirmar su identidad en el escenario internacional: mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común (que podría conducir a una defensa de común).
- 3) Reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros: mediante la creación de una Ciudadanía de la Unión.
- 4) Mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia: en el que esté garantizada la libre circulación de las personas, conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración, y la prevención y la lucha contra la delincuencia.
- 5) Mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo: para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarias.

## 2. **Evolución de la Unión Europea: los tratados, las instituciones y los pilares de la UE:**

- a. **Antecedentes de la Unión Europea:** tras la destrucción provocada en Europa por la 2ª Guerra Mundial, se ensayaron diversas vías para la unidad europea, como medio de asegurar la paz en el continente y de promover el progreso económico y social.

Mientras que las vías políticas fracasan (Conferencia de la Haya de 1948), se abre paso la idea de promover la creación de un mercado único europeo y de una creciente integración económica, como medios para alcanzar una gradual integración institucional y política de los países de Europa. Esta idea venía respaldada por la tendencia de los años 40 y 50 a la creación de organizaciones internacionales de cooperación económica (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Europea de

Cooperación Económica para la distribución de la ayuda norteamericana (“Plan Marshall”), que en 1960 se transformaría en la actual Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

b. **Los Tratados originarios de las Comunidades Europeas:** de acuerdo con la idea apuntada de avanzar por la vía de la integración económica, por los Tratados de París (1951) y de Roma (1957), seis Estados europeos (Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo e Italia) crean las Comunidades Europeas (CECA, CEE y CEEA).

1) **Tratado de París de 1951**: por este Tratado, firmado a iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores francés, Schumann, influido por las ideas de los precursores del europeísmo (Monnet), se crea la **Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)**. El objeto del tratado es la creación de un mercado común del carbón y del acero entre los Estados firmantes. Se entendía que la solidaridad de hecho en estas cuestiones permitiría crear unos intereses comunes para poder avanzar en la integración económica y asegurar la paz. Asimismo, el Tratado crea las primeras instituciones comunitarias: Alta Autoridad, como ejecutivo supranacional; Consejo de Ministros, que representa a los Gobiernos de los Estados miembros); Asamblea de parlamentarios nacionales, que ejerce un mero papel consultivo y de control; y Tribunal de Justicia.

2) **Tratados de Roma de 1957**: pretenden profundizar en la integración económica con la creación de dos nuevas Comunidades: **la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA o EURATOM)**.

a) **Objetivos de la CEE**: la creación de un Mercado Común europeo, unificado en el interior (Unión Aduanera) y en el exterior (Tarifa Exterior Común), que asegure la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales y la libre competencia. El objetivo de la Unión Política quedó aparcado pragmáticamente, aunque el Preámbulo se refiere a la “*Unión sin cesar más estrecha entre los pueblos de Europa*”.

b) **Objetivos de la CEEA**: la promoción de la investigación y el desarrollo de la energía atómica con fines pacíficos.

c) **Instituciones**: una Comisión, de carácter supranacional, a la que corresponde la iniciativa legislativa y la ejecución de las políticas comunes; destaca además la

mayor importancia del Consejo de Ministros, que representa a los Estados y que ejerce poderes legislativos, ejecutivos y presupuestarios.

Mientras que existe una Comisión y un Consejo de Ministros para cada Comunidad Europea, se prevén también dos instituciones comunes para las tres Comunidades: la Asamblea (con poder de control sobre la Comisión) y el Tribunal de Justicia, encargado de velar por el derecho comunitario

c. **Los Tratados modificativos**: hasta 1992 se suceden las modificaciones de los Tratados por diversos motivos:

- 1) **Por motivos de simplificación institucional**: así, el **Tratado de Fusión Institucional (Bruselas, 1965)**, que crea un Consejo y una Comisión únicos para las tres Comunidades, crea también la Comisión de Representantes Permanentes de los Estados en el Consejo (COREPER), así como prevé un único presupuesto de funcionamiento (salvo el presupuesto de ingresos y gastos operacionales de la CECA).
- 2) **Para incorporar reformas financieras y presupuestarias**: en 1970 y 1975 se dota de poderes presupuestarios a la Asamblea; se crea un sistema de financiación con recursos propios y la figura del Tribunal de Cuentas.
- 3) **Para mitigar el llamado “déficit democrático”**: así, en 1976 se acuerda la elección por sufragio universal directo de los representantes a la Asamblea. En 1979 ésta se convierte en Parlamento Europeo.
- 4) **Por las adhesiones de nuevos miembros**: lo que obliga a readaptar las instituciones y el número de representantes → Adhesiones del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973; Grecia en 1981; España y Portugal en 1986.
- 5) **Reformas de mayor calado**: así, el **Acta Única Europea (Luxemburgo y La Haya, 1986)** supuso la primera gran modificación de los Tratados. Su objetivo era asegurar la creación de un verdadero mercado único sin barreras interiores para 1993. Para ello era necesario asegurar las 4 libertades (mercancías, personas, servicios y capitales) mediante la supresión de barreras técnicas y fiscales, lo que llevó a la aprobación y transposición de más de 300 Directivas. Asimismo, se agilizaba el proceso decisorio y se ampliaban las materias en las que el Consejo



debería decidir por mayoría cualificada (y no sólo por unanimidad); se otorgaban más poderes al Parlamento Europeo; se creó el Tribunal de 1ª Instancia; y se incorporaron nuevas políticas comunitarias (Medio ambiente, I + D).

- d. **El Tratado de la UE (Maastricht, 1992):** es la reforma más ambiciosa de los Tratados hasta la actualidad. Pretende profundizar en los objetivos de la unión política pero sin renunciar a los logros obtenidos por la vía de la integración económica.

El Tratado está construido a modo de templo griego, con un frontispicio (que serían las disposiciones comunes sobre la constitución de la Unión Europea, sus objetivos y elementos constitutivos) y tres pilares: uno, de derecho comunitario (con efecto directo en los ordenamientos internos), que introduce modificaciones en los tratados; y otros dos, que desarrollan políticas intergubernamentales de cooperación (Política Exterior y de Seguridad Común, y cooperación en asuntos de Justicia e Interior).

- 1) **El primer pilar: modificaciones en los Tratados:** se prevé avanzar en la integración económica, con la creación de una Unión Económica y Monetaria hasta alcanzar una moneda única y un Banco Central Europeo; y en la integración política, mediante diversas medidas:
- a) Atribución de más poderes al Parlamento Europeo
  - b) Creación de nuevos órganos comunitarios (el Comité de las Regiones y el Defensor del Pueblo)
  - c) Introducción de nuevas políticas comunitarias: como el concepto de Europa social; la Cohesión Económica y Social (con los fondos de Cohesión); las Redes Transeuropeas de transportes, comunicaciones y de energía; la Cooperación al Desarrollo; educación, sanidad, cultura y política de defensa de los consumidores.
  - d) Creación de la Ciudadanía de la Unión: para todos los nacionales de los Estados miembros, lo que asegura al derecho a la libre circulación y residencia en territorio de la UE, el derecho de sufragio activo y pasivo en la elecciones municipales y al Parlamento Europeo en cualquier Estado de la UE (la mención al “sufragio pasivo” obligó a modificar el art. 13 de la CE), o la protección diplomática de la UE en el exterior.
  - e) Introducción del Principio de Subsidiariedad: con objeto de que las decisiones en la UE se tomen en la forma más próxima posible a los ciudadanos, se entiende que debe graduarse la intervención de los diferentes poderes públicos

(comunitarios, estatales y regionales), de tal manera que cada Administración intervenga sólo cuando las de ámbito inferior no puedan actuar de modo satisfactorio.

- 2) **El segundo y tercer pilar:** se trata de políticas intergubernamentales, de cooperación reforzada entre los Estados miembros, pero no integrantes del Derecho comunitario:
  - a) Segundo Pilar: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC): implica el compromiso de los Estados de definir posiciones y adoptar acciones comunes en la esfera internacional. Para ello, se crea la figura del Alto Representante de la UE para la PESC (un español, Javier Solana, ocupa el cargo desde 1999), se configuran las líneas de una política de defensa común (sin afectar a la estructura defensiva de la Alianza Atlántica (OTAN)) y se potencia la acción coordinada en las organizaciones internacionales.
  - b) Tercer Pilar: la cooperación en los asuntos de Justicia y de Interior (JAI): implica el compromiso de los Estados de definir posiciones y adoptar acciones comunes en materias de derecho penal y civil. Así, por ejemplo, mediante la adopción de normas comunes en los ordenamientos internos sobre asilo, control de fronteras e inmigración; cooperación judicial y penal; cooperación policial y lucha contra las formas más graves de delincuencia internacional (terrorismo, narcotráfico, blanqueo de capitales).
- e. **Reformas de los tratados tras el TUE:** tras el Tratado de la UE de 1992, las sucesivas ampliaciones, con su consiguiente necesidad de reforma del funcionamiento institucional, en una Unión cada vez más grande, así como el deseo de consolidar los avances obtenidos hasta la fecha (como la moneda única y la política monetaria común), han determinado numerosas propuestas de modificación de los tratados, no todas culminadas.
  - 1) **El Tratado de Ámsterdam de 1997:** tras la ampliación de la UE a tres nuevos miembros en 1995 (Austria, Finlandia y Suecia) y, con vistas a la ampliación al Este y a la implantación de la Moneda Única, se reforma el TUE → por un lado, se agilizan los procesos decisorios (mediante una ampliación importante de las materias en que el Consejo puede tomar decisiones por mayoría cualificada y no por unanimidad, y la atribución de mayores competencias al Parlamento Europeo). Por

otra parte, se introduce el principio de cooperación reforzada, por el que se admiten diversos ritmos en el proceso de construcción europea (sin que los más renuentes frenen a los más integracionistas). Finalmente, se introduce un nuevo Capítulo Social en el Tratado CEE y se avanza en materia de PESC y de cooperación en asuntos JAI.

- 2) **El Tratado de Niza de 2001:** desarrolla el principio de las cooperaciones reforzadas e introduce fundamentalmente cambios en el funcionamiento de las instituciones comunitarias (reforma institucional) → así, se prevé que, tras la siguiente ampliación al Este se reduciría el número de comisarios, de tal manera que habría menos comisarios que Estados Miembros (la nacionalidad de los comisarios rotaría de acuerdo a un sistema que reflejase la diversidad geográfica, pero también el peso demográfico). Por otro lado, se fija un sistema de doble mayoría para la toma de decisiones en el Consejo (que tiene en cuenta el número de votos asignados a cada Estado, pero también el porcentaje de población europea que representan); Finalmente, se fija el número de eurodiputados en 732.

f. **Esquema institucional en el Tratado de la Unión Europea (tras Niza):**

- 1) **El Consejo Europeo:** Institución, fundamental para el progreso de la construcción europea, integrada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros y el Presidente de la Comisión (asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores y un Comisario) al que corresponde “dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definir sus orientaciones generales” → Se reúne en Cumbres bianuales presididas rotatoriamente por los representantes de los Estados.
- 2) **El Consejo de Ministros:** Institución con un papel decisorio central, integrada por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado. Sus reuniones las preside el representante del Estado al que le corresponda, según un turno rotatorio semestral. Cuenta con la Comisión de Representantes Permanentes (COREPER), como órgano auxiliar.
  - a) Ejerce competencias normativas y presupuestarias: coordina las políticas económicas generales de los Estados miembros; aprueba las normas comunitarias (reglamentos y directivas) a través de los procedimientos de Codecisión (con el Parlamento) o Cooperación (casos en que puede superar por

unanimidad el veto del Parlamento); elabora el Presupuesto y decide sobre los gastos obligatorios (Política Agrícola Común).

b) Funcionamiento: según las materias, adopta decisiones por unanimidad (cada vez en menos ámbitos, pero todavía importantes), por mayoría simple o por el procedimiento, cada vez más frecuente de mayoría cualificada → A cada Estado se le asignan un número de votos ponderados según la población y corregidos en favor de los pequeños Estados).

3) **La Comisión Europea**: Institución, con sede en Bruselas, que representa los intereses comunitarios. Está integrada por nacionales de los Estados, que ofrezcan plenas garantías de independencia. El número de Comisarios será igual al de Estados (27 comisarios en la actualidad). El Presidente de la Comisión es elegido por los Gobiernos de la UE (su nombramiento debe ser refrendado por el Parlamento Europeo). El mismo procedimiento se utiliza para nombrar a los demás comisarios (en este caso, previa consulta del Presidente entrante, y también refrendo del Parlamento). El mandato de la Comisión es de cinco años, como la legislatura del Parlamento Europeo.

a) Ejerce competencias de iniciativa legislativa y ejecución de las políticas comunes: le corresponde la propuesta al Consejo y al Parlamento de Reglamentos y Directivas; la dirección de la Administración comunitaria (24.000 funcionarios); la negociación de Tratados internacionales en nombre de las Comunidades Europeas; la interposición de recursos ante el Tribunal de Justicia para garantizar el cumplimiento del derecho comunitario; la elaboración del anteproyecto de presupuestos y ejecución del presupuesto, así como la administración de los fondos comunitarios.

b) Funcionamiento: la dirección de la Comisión corresponde al Presidente. Sus miembros son responsables solidariamente y adoptan sus acuerdos por mayoría (en la práctica mediante acuerdos amplios o consensos).

4) **El Parlamento Europeo**: Institución que representa a los cuerpos electorales de los Estados miembros y que ejerce el control de la Comisión, aprueba el presupuesto y participa crecientemente en la legislación comunitaria. En la actualidad tiene 785 miembros, elegidos por los ciudadanos europeos para una legislatura de 5 años. Estos parlamentarios se integran en 7 grupos políticos de dimensión europea. Su

sede se encuentra en Estrasburgo, aunque las reuniones adicionales del Pleno y las de las Comisiones se celebran en Bruselas y su Secretaría General está en Luxemburgo. Trabaja en las 23 lenguas oficiales de la Unión → Competencias:

- a) De Control de la Comisión: refrenda o no el nombramiento del Presidente de la Comisión y de los comisarios, puede destituir a la Comisión (moción de censura), y recibe informes periódicos y anuales.
  - b) Presupuestarias: aprueba el presupuesto elaborado por el Consejo de Ministros (y preparado por la Comisión); puede proponer modificaciones y enmiendas a los gastos obligatorios (principalmente la partida agrícola), sobre los que decide finalmente el Consejo.
  - c) Normativas: participa en la aprobación de normas comunitarias a través de los procedimientos de Codecisión y Cooperación con el Consejo.
- 5) **El Tribunal de Justicia**: Institución que actúa como órgano judicial, con sede en Luxemburgo, compuesto por un Juez por cada Estado, que garantiza el respeto del Derecho comunitario en su interpretación y aplicación a través de diversos procedimientos. El Tribunal ejerce una jurisdicción única, originaria y propia (no supone una instancia de casación o apelación de las jurisdicciones nacionales).
- a) Procedimientos: conoce de los recursos por incumplimiento de los Estados miembros; recursos de anulación de actos de las Instituciones comunitarias; recursos por inactividad de las instituciones comunitarias; y cuestiones prejudiciales que pueden plantearle los jueces nacionales en la aplicación del derecho comunitario.
  - b) Un Tribunal de 1ª Instancia conoce de una serie de competencias que les atribuye el Tratado: litigios de personal, recurso de anulación de actos de las Instituciones comunitarias o recurso por inactividad de las instituciones comunitarias.
- 6) **Otros órganos de la UE**: son el Tribunal de Cuentas de la UE (que controla la ejecución de ingresos y gastos por la Comisión); el Comité Económico y Social (para la participación de los grupos de interés económico y social en la realización del mercado común); el Comité de las Regiones (órgano consultivo que representa a

las Regiones europeas y que vela por el cumplimiento del principio de subsidiariedad); el Banco Europeo de Inversiones; el Sistema Europeo de Bancos Centrales, que dirige la política monetaria (y que está integrado por el Banco Central Europeo y los Bancos Centrales de los Estados miembros); o el Defensor del Pueblo (que fiscaliza los casos de mala administración de las Instituciones comunitarias).

- g. **La actualidad: Proyecto de Constitución Europea y Tratado de Lisboa de 2007:** La gran ampliación de 2004, con el ingreso de 8 países de Europa Oriental y del Mediterráneo (Polonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Lituania, Chipre y Malta) exigió profundos cambios, sobre todo institucionales y en los procedimientos de decisiones. Esto dio lugar al proyecto (frustrado) de Constitución europea y al actual Tratado de Lisboa de 2007.

Entretanto, la UE se ha ampliado de nuevo, esta vez con el ingreso en 2007 de Rumanía y Bulgaria, hasta conformar **una Europa a 27** (los candidatos más próximos a futuros ingresos son Croacia, Macedonia, Serbia o, con más dudas, Turquía)

- 1) **El proyecto de Constitución Europea de 2005:** como consecuencia de la reunión del Consejo Europeo de Laeken (2001), se convocó una Convención Europea, para reformar en profundidad la Unión, hacerla más eficaz, transparente, comprensible y próxima a los ciudadanos europeos. El fruto de sus trabajos fue el Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

Para entrar en vigor, la Constitución debía ser ratificada por los Estados miembros, con arreglo a sus propias normas constitucionales (ratificación parlamentaria o referéndum), antes del 1 de noviembre de 2006. En España fue ratificada en referéndum en febrero de 2005. Sin embargo, **el rechazo al proyecto en el referéndum de Francia y de los Países Bajos, determinó la apertura de un proceso de crisis en la construcción europea.**

En junio de 2005, el Consejo Europeo decidió iniciar un período de reflexión. En la Cumbre de Bruselas, de junio 2007, el Consejo Europeo encomendó a una Conferencia Intergubernamental la finalización y adopción, ya no de una Constitución, sino de un «Tratado de Reforma» para la Unión Europea. El Tratado de Lisboa resultante fue firmado por los Estados miembros el 13 de diciembre de 2007.

2) **El Tratado de Lisboa “sobre el funcionamiento de la Unión” (2007): Principales modificaciones:**

- a) Atribución de una personalidad jurídica a la UE. El Tratado CE se denominará Tratado sobre el funcionamiento de la Unión. El término «Comunidad» se sustituirá en todo lugar por el término «Unión»;
- b) Definición de las bases democráticas de la UE: la igualdad democrática, la democracia representativa, la democracia participativa y la iniciativa ciudadana (iniciativa legislativa popular).
- c) Derechos: la Carta de Derechos Fundamentales no se incorpora al Tratado, pero será jurídicamente vinculante en todos los Estados miembros (excepto en el Reino Unido).
- d) Introducción de una cláusula de retirada voluntaria, que da la posibilidad a un Estado miembro de abandonar la UE.
- e) Refuerzo del principio de subsidiariedad: gracias sobre todo a un mayor control por parte de los parlamentos nacionales.
- f) Distribución más clara de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros.
- g) La supresión de los pilares del TUE: comunitarización de la PESC y de la cooperación en asuntos de Justicia e Interior, si bien con procedimientos especiales de toma de decisiones en materia de PESC.
- h) Modificaciones institucionales: Los principales cambios se refieren a:
  - El Consejo Europeo, que estará presidido por una personalidad nombrada por dos años y medio (renovables una vez). De esta forma, se suprime el sistema de la presidencia rotatoria del Consejo Europeo.
  - Tamaño de la Comisión: a partir de 2014, estará compuesta por una cantidad de comisarios igual a dos tercios del número de Estados miembros.
  - Creación de un «Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea», que será a la vez mandatario del Consejo y Vicepresidente de la Comisión, y que llevará la voz de Europa por el mundo.
  - Composición del Parlamento Europeo: cuyo número de escaños no podrá pasar de 750;

- i) Procedimientos de decisión: Los principales cambios se refieren a:
- Sistema de voto en el Consejo voto por doble mayoría: a partir del 1 de noviembre de 2014, la mayoría cualificada se basará en el principio de la doble mayoría (55 % de los Estados miembros y una representación del 65 % de la población europea). Las reglas del Tratado de Niza se aplicarán hasta 2014. Además, durante un período de transición que terminará el 31 de marzo de 2017, un miembro del Consejo podrá solicitar en cualquier momento que se adopte la decisión según las reglas del Tratado de Niza. Por último, gracias a un mecanismo similar al compromiso de Ioánina , un grupo de Estados miembros cercano a la minoría de bloqueo podría manifestar su oposición a una decisión.
  - Generalización de la codecisión (entre el Parlamento y el Consejo) como procedimiento legislativo ordinario: este procedimiento se amplía a numerosos ámbitos, como la cooperación judicial en materia penal o la inmigración legal.
  - El voto por mayoría cualificada del Consejo se amplía a más de cuarenta ámbitos (el Reino Unido ha obtenido una dispensa en el ámbito de la cooperación en materia judicial y policial). La unanimidad seguirá siendo necesaria para asuntos como impuestos, política exterior, defensa y seguridad social.

**El nuevo Tratado deberá ratificarse en todos los Estados miembros antes de las elecciones al Parlamento Europeo en 2009.** Una vez ratificado, entrará en vigor en 2009.

### 7.3. Fuentes del derecho comunitario

A continuación se analizan las fuentes del derecho comunitario, así como las relaciones del derecho comunitario con el ordenamiento jurídico de los Estados Miembros.

1. Las fuentes del derecho comunitario: Las fuentes del Derecho comunitario no aparecen sistematizadas en ningún texto. Sin embargo, partiendo de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y de la práctica institucional, se pueden distinguir las siguientes: el derecho originario (los Tratados), el derecho derivado emanado de las Instituciones comunitarias, los compromisos internacionales de las Comunidades Europeas (tratados internacionales) y los



principios generales del derecho (a través de los principios generales de los distintos ordenamientos internos).

a. **Derecho originario:** formado por los Tratados constitutivos y sus sucesivas reformas, que expresan la voluntad de los Estados miembros:

- 1) Tratados constitutivos de París de 1951 y de Roma de 1957, por los que se crean las Comunidades Europeas.
- 2) Tratados modificativos: Tratado de Bruselas de 1965, de fusión institucional; reformas financieras y presupuestarias de 1970 y 1975; Acta de 1979 de conversión de la Asamblea en Parlamento Europeo.
- 3) Sucesivas Actas de Adhesión
- 4) Tratados de revisión de los Tratados constitutivos: Acta Única Europea de 1986, Tratado de la Unión Europea de 1992, Tratado de Ámsterdam de 1997, Tratado de Niza de 2001 y Tratado de Lisboa de 2007.

b. **Derecho derivado:** son las normas dictadas por las instituciones comunitarias, a través de un procedimiento consistente en la iniciativa legislativa de la Comisión y la aprobación por el Consejo y el Parlamento Europeo (procedimientos de Codecisión y de Cooperación). El art. 249 del TUE distingue entre Reglamentos, Directivas, Decisiones y Dictámenes o Recomendaciones.

1) Reglamentos: tienen naturaleza y eficacia similar a las leyes nacionales (son expresión de la potestad legislativa de las Comunidades Europeas). El Reglamento produce los siguientes efectos jurídicos:

a) Alcance general: se trata de una legislación abstracta que contiene prescripciones generales e impersonales.

b) Obligatoriedad en todos sus elementos: esta es una diferencia con las Directivas (que obligan sólo en cuanto al resultado) y con las Decisiones y Recomendaciones (que no son vinculantes).

c) Efecto directo en los ordenamientos jurídicos nacionales: sin necesidad de que se produzca un acto de recepción por los Estados miembros (como con la trasposición de directivas).

- 2) Directivas: son normas que obligan a los Estados miembros destinatarios en cuanto al resultado, pero que dejan a la autoridad nacional la elección de las formas y los medios. Dan lugar a dos tipos de normas: la directiva comunitaria y la norma estatal de trasposición (que puede tener rango legal o reglamentario). Esta posible diversidad normativa obliga a asegurar la armonización de las legislaciones nacionales → la Directiva produce los siguientes efectos jurídicos:
- a) Alcance general: tras la correspondiente armonización de legislaciones.
  - b) Obligatoriedad en cuanto al resultado: que se obtiene mediante la aprobación por los Estados miembros de las normas de trasposición.
  - c) En principio no tienen efecto directo en los ordenamientos jurídicos nacionales: sin embargo el Tribunal de Justicia lo admite con ciertas condiciones (Sentencia VGEL):
    - Los ciudadanos podrán reclamar, ante los tribunales de justicia nacionales, derechos reconocidos en directivas cuando los Estados incumplan su obligación de trasponer la directiva o lo hagan de forma incompleta: en este caso, se requiere que la directiva determine los derechos de forma suficientemente clara y precisa; que el derecho no esté ligado a obligación o condición alguna; que la legislación nacional carezca de margen de apreciación; y que haya expirado el plazo para la trasposición.
    - El efecto directo tiene un carácter sancionador: porque implica la obligación del Estado miembro de indemnizar en el caso de que se haya producido una trasposición errónea o indebida, o una omisión de la trasposición (sin perjuicio de la posible interposición ante el Tribunal de Justicia de un recurso por incumplimiento del Estado miembro) → Esto quiere decir el Tribunal de Justicia sí admite el efecto directo vertical de la directiva (es decir, para regular la relación Estado – ciudadanos, no entre ciudadanos, que sería horizontal), pero sólo cuando favorezca al ciudadano.
- 3) Decisiones: son actos normativos individuales dirigidos a los Estados miembros o a los particulares. Efectos jurídicos: no tienen alcance general (se dirigen a destinatarios concretos o individuales); son obligatorios en todos sus elementos y tienen efecto directo para los destinatarios.

4) Dictámenes y Recomendaciones: se trata de actos no vinculantes del Consejo o de la Comisión, en los supuestos previstos en los Tratados o cuando lo estimen necesarios. Producen efectos jurídicos indirectos (en cuanto tienen un significado político o moral).

a) Dictamen: es una expresión de opinión sobre una cuestión determinada.

b) Recomendación: es una acción indirecta para armonizar legislaciones nacionales (una especie de directiva indirecta)

c. **Otras fuentes del derecho comunitario:**

1) Derecho Internacional: es decir, los compromisos exteriores de la Unión, como los Acuerdos de Preadhesión (Croacia, por ejemplo) y de Asociación (con países de África, Caribe y el Pacífico), o los Acuerdos de Cooperación Económica (con países del norte de África o de Oriente Medio).

2) Principios Generales del derecho: el Tribunal de Justicia los elige de entre los ordenamientos jurídicos nacionales (principios de igualdad y de proporcionalidad o de contradicción en los procedimientos) y los adapta, en virtud del principio de autonomía del derecho comunitario. Muchos de ellos los obtendrá de la Carta de Derechos Fundamentales, que producirá, por tanto, efectos jurídicos indirectos.

3) Otros: como los convenios intergubernamentales de los Estados miembros, o Reglamentos internos de las Instituciones comunitarias.

2. **Relaciones del derecho comunitario con el ordenamiento jurídico de los Estados Miembros**: estas relaciones se basan en los siguientes principios:

a. **Autonomía del derecho comunitario**: se trata de un ordenamiento jurídico propio, creado por los Tratados e integrado en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

b. **Primacía del derecho comunitario sobre las leyes de los Estados miembros**. Esta es una consecuencia de la transferencia de competencias estatales articulada por medio de los Tratados. En la Constitución española se prevé en el art. 93 CE.

- c. **Efecto directo del derecho comunitario:** es directamente aplicable en los ordenamientos internos, correspondiendo a las jurisdicciones nacionales la garantía de su cumplimiento (tienen efecto directo los reglamentos y decisiones; sin embargo, las directivas sólo tienen efecto directo vertical).
- d. **Obligación de cumplimiento del derecho comunitario por los Estados miembros:** de aquí se deduce la posibilidad del pago de indemnizaciones por responsabilidad del Estado legislador (caso, por ejemplo, de no trasposición de directiva en plazo).
- e. **Control de su cumplimiento por el Tribunal de Justicia:** los tribunales de justicia nacionales son la jurisdicción general del derecho comunitario (que deben aplicar y hacer aplicar). La interpretación uniforme del derecho comunitario se asegura mediante el planteamiento, por parte de los tribunales nacionales, de la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia (cuando a la hora de decidir en una cuestión interna tengan dudas sobre la interpretación de la norma comunitaria)

#### 7.4. El presupuesto comunitario

1. **Concepto de presupuesto comunitario:** es el acto por el que se autoriza anualmente la financiación de las actividades e inversiones comunitarias. Revela las prioridades políticas de la Unión Europea. Se rige por el principio de equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos (no cabe déficit inicial en el Presupuesto).
2. **Estructura:** el Presupuesto comunitario se divide en un estado de ingresos y otro de gastos, cada uno subdividido por Secciones:
  - a. **Sección 1ª:** Parlamento Europeo
  - b. **Sección 2ª:** Consejo de Ministros
  - c. **Sección 3ª:** Comisión → esta Sección se subdivide en Parte A (que incluye los créditos de funcionamiento de esta Institución) y Parte B (que incluye los créditos para operaciones, que financian las diferentes políticas comunitarias).
  - d. **Sección 4ª:** Tribunal de Justicia
  - e. **Sección 5ª:** Consejo Económico y Social → hoy en día esta Sección se subdivide en tres partes: Parte A, que incluye los créditos para el funcionamiento del Consejo Económico y Social; Parte B, que incluye los créditos para el funcionamiento del Consejo de las

Regiones; y Parte C, que incluye los créditos para la organización administrativa común.

### 3. Procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto:

a. **Elaboración:** a principios de cada ejercicio se reúnen la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo para discutir las líneas generales del presupuesto. A continuación, se suceden las siguientes fases:

- 1) Elaboración del anteproyecto de presupuesto por la Comisión: por medio de la Dirección General de Presupuestos.
- 2) Determinación de los gastos obligatorios por el Consejo y el Parlamento: estos gastos tienen un carácter ineludible, según el derecho comunitario.
- 3) Elaboración del Proyecto de Presupuesto por el Consejo: aprobación por mayoría cualificada. A continuación, se remite el proyecto al Parlamento para su aprobación, previas consultas a la Comisión y otras instituciones, caso de haber introducido modificaciones al texto propuesto por la Comisión.

b. **Aprobación:** el Parlamento Europeo lo aprueba definitivamente por mayoría absoluta dentro del plazo de los 45 días siguientes a la remisión del Proyecto.

- 1) Sin embargo, dentro de ese plazo, el Parlamento puede también formular propuestas de modificación a los gastos obligatorios o enmiendas a los gastos no obligatorios:
  - a) Propuestas de modificación a gastos obligatorios: el Consejo las aceptará o rechazará por mayoría cualificada. Son gastos obligatorios los referidos a la PAC.
  - b) Enmiendas a gastos no obligatorios: caso de no ser aceptadas por el Consejo, el Parlamento resuelve sobre ellas de forma definitiva por mayoría de 2/3.
- 2) Además, el Parlamento puede rechazar en bloque el Proyecto: por mayoría de 2/3 y alegando motivos importantes. Esto obligará a presentar un nuevo Proyecto. El presupuesto se prorrogará si no se aprueba el 31 de diciembre (lo que implicará automáticamente la autorización mensual de hasta una 1/12 parte del presupuesto anterior)

4. **Recursos comunitarios:** en 1970 se reformó el Tratado de la CEE para modificar el sistema de financiación de las Comunidades Europeas: se pasó de un sistema de contribuciones financieras de los Estados a un sistema de recursos propios. El sistema de financiación permanece estable por un período de siete años o septenio (“marco financiero”), tras el cual los Estados miembros renegocian sus términos → actualmente, los ingresos del Presupuesto comunitario provienen de los siguientes recursos:

- a. Exacciones reguladoras agrícolas (sobre las importaciones de países de extracomunitarios) y cotizaciones sobre el azúcar y la isoglucosa.
- b. Derechos de aduana (a través de la Tarifa Exterior Común).

Estos dos recursos suponen en torno al 12% de los ingresos, pero disminuyen gradualmente, debido a la tendencia internacional a la liberalización del comercio mundial (acuerdos del GATT y de la OMC).

- c. Recurso del Impuesto sobre el valor Añadido (IVA): supone un tipo del 0,4 sobre una base armonizada (aunque el Reino Unido obtuvo privilegios para aportar menos por este recurso) → Supone el 36% de los ingresos totales.
- d. Recurso del Producto Nacional Bruto (PNB): hasta un tope del 1,27% del PIB de los Estados miembros → supone un 51% del total.
- e. Otros: como las multas impuesta por la Comisión por obstaculizar la competencia, impuestos pagados por los funcionarios europeos, o el saldo positivo de ejercicios anteriores → suponen en torno a un 1% del presupuesto total.

## 7.5. Aplicación de sus recursos presupuestarios

Durante el septenio 2000 – 2006, el presupuesto comunitario supuso más de 93.000 millones de euros. Este presupuesto se distribuyó de la siguiente manera:

- a. Política Agrícola Comunitaria (PAC) y política de pesca: 44% del total.
- b. Política Regional Comunitaria (Fondos de Cohesión y Fondos Estructurales): el 36% del total.

- c. Otras políticas comunitarias (Redes Transeuropeas de Transportes, Energía y Comunicaciones, políticas de telecomunicaciones, transportes, medio ambiente, investigación y desarrollo (I+D), educación,...): 8% del total.
- d. Ayudas exteriores (preadhesión, Mediterráneo, Balcanes, ayuda alimentaria y humanitaria): en torno al 6% del total.
- e. Gastos administrativos: 6% del total.

A continuación se describen brevemente las políticas comunitarias financiadas con el presupuesto de la UE y los préstamos y ayudas de la UE.

1. **Políticas comunitarias**:

a. **La política agrícola comunitaria (PAC) y la política pesquera.**

- 1) Política agrícola comunitaria (PAC): es una política común desde los inicios de los Tratados. Hoy en día se orienta a la reducción de los precios de garantía agrícola y al incremento de las ayudas directas a las rentas de los agricultores.
  - a) Objetivos: incremento de la productividad, el autoabastecimiento alimentario de Europa, la estabilidad de los mercados agrícolas y las garantías de las rentas de los agricultores; el control de los precios agrícolas.
  - b) Instrumentos: las Organizaciones Comunes de Mercado de los distintos productos agrícolas (que establecen un régimen de precios comunes, mecanismos de intervención complementario y de protección exterior) y la política de intervención sobre las estructuras agrarias, a través de directivas de armonización.
  - c) Financiación: a través del Presupuesto de la UE, por medio del Fondo Europeo de Garantía y Orientación Agrícola (FEOGA). Este Fondo se subdivide en dos Secciones. La Sección Garantía, que se destina a estabilizar los precios de los mercados agrícolas y garantizar las rentas agrícolas; y la Sección Orientación, que financia acciones para modificar las estructuras agrarias (y que es uno de los Fondos Estructurales).

- 2) Política pesquera comunitaria: las principales acciones de ésta consisten en la regulación de los accesos a los caladeros a través de licencias; el establecimiento de un Total Admisible de Capturas por especie y zona, según un sistema de cuotas pesqueras; el establecimiento de Organizaciones Comunes de Mercado de productos pesqueros; y la firma de acuerdos con terceros países para garantizar el acceso de las flotas europeas a otros bancos de pesca.
- b. **La política regional comunitaria. Los Fondos Estructurales. La Cohesión Económica y Social**: Esta política se refiere al conjunto de medidas sobre las condiciones de localización de las actividades económicas y humanas en el territorio europeo.
- 1) Ejes básicos sobre los que se articula: la consideración de la dimensión regional de todas las políticas comunitarias; la coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros, entre sí y con la política regional comunitaria; y la financiación a través de Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión.
  - 2) Fondos Estructurales: son instrumentos de financiación de programas de la UE en materia de política regional, social y de desarrollo de derechos humanos que pretenden complementar los esfuerzos de los Estados para reducir las desigualdades a que da lugar el mercado único.
- a) Tipos de fondos:
- El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): para potenciar el desarrollo y ajuste estructural de regiones en declive, regiones menos desarrolladas y la reconversión de regiones en declive.
  - El Fondo Social Europeo (FSE): para promover la formación y recuperación profesional, la movilidad geográfica y funcional, y para facilitar la adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios en los sistemas de producción.
  - El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) – Sección Orientación: para financiar acciones tendentes a modificar y adaptar las estructuras agrarias y promover el desarrollo rural.



- El Instrumento Financiero de Ordenación Pesquera (IFOP): para financiar acciones y proyectos en materia pesquera.
- b) Principios rectores: actuación conjunta y coordinada de todos los fondos; programación septenal; adicionalidad a las aportaciones de Estados y Regiones; y distribución por regiones europeas, según objetivos (1,2 y 3).
- 3) El Fondo de Cohesión: para financiar Redes Transeuropeas, e infraestructuras de transporte y de medio ambiente, mediante ayudas dirigidas a los Estados con un PIB por habitante inferior al 90% de la media de la UE, que elaboren Programas de Convergencia Económica → España, Grecia, Portugal e Irlanda eran, hasta 1995, los grandes favorecidos por este fondo. En la actualidad, estas partidas se destinan fundamentalmente a los nuevos miembros del Este y de los Balcanes.

**c. Otras políticas comunitarias:**

- 1) Defensa de la competencia:
- 2) Industrial y telecomunicaciones
- 3) Transportes
- 4) Energía
- 5) Investigación y desarrollo
- 6) Medio Ambiente
- 7) Cooperación al desarrollo
- 8) Protección de los consumidores
- 9) Cultura
- 10) Educación, formación profesional y juventud

2. **Préstamos y ayudas de la Unión Europea**: existen diversos instrumentos que autorizan a la Comisión a tomar capitales a préstamo en los mercados financieros para prestarlos posteriormente a beneficiarios finales en condiciones muy ventajosas. Todos estos instrumentos están garantizados por el presupuesto de la UE, aunque no se incluyen en él → Instrumentos:

- a. Instrumentos sectoriales: previstos originalmente en los Tratados de la CECA y de la CEEA. Se destinan a financiar inversiones, reconversiones y construcción de viviendas para el personal de los sectores del carbón y del acero; o para financiar centrales nucleares europeas y mejorar la eficacia y la seguridad de las centrales nucleares de Europa del Este y Rusia.
  
- b. Macroeconómicos: como las ayudas a medio plazo para equilibrar las balanzas de pagos de los Estados miembros; o las ayudas a países próximos a la Adhesión para importar productos agrícolas de la UE.
  
- c. Microeconómicos: para financiar las Nuevas Iniciativas Comunitarias gestionadas por la Comisión europea (como URBAN, LEADER, INTERREG o EQUAL) en materias de desarrollo urbano o rural, cooperación transfronteriza, programas sociales, apoyo a las pequeñas y medianas empresas, fomento de la energía, la industria o las infraestructuras).
  
- d. Préstamos del Banco Europeo de Inversiones fuera de la UE: financiados con cargo al Fondo de Garantía de Operaciones a Tercero Países.

## **Bibliografía**

- [1] Manual comentado de Martín Rebollo: “Leyes Administrativas” Editorial CIVITAS. Aranzadi
- [2] [http://europa.eu/index\\_es.htm](http://europa.eu/index_es.htm)

## **Tema 8. El procedimiento administrativo: concepto y naturaleza. La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.**

### **8.1. Introducción**

En la mayoría de Estados contemporáneos existen una serie de organizaciones a las que se encomienda la ejecución de la mayor parte de las tareas estatales y que actúan bajo la dirección del Gobierno.

Estas organizaciones se denominan ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, y su actuación debe realizarse con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, pudiendo controlar los Tribunales la legalidad de la misma.

El Derecho que regula la actuación de la Administración y las relaciones de ésta con los ciudadanos es el Derecho Administrativo que se caracteriza por tratarse de un Derecho de prerrogativas y garantías.

- **Prerrogativas** exorbitantes de la Administración, que la sitúa en un plano de supremacía frente a los administrados: potestad sancionadora, potestad expropiatoria, presunción de validez de sus actos, entre otras.

Estas prerrogativas se fundamentan en el mandato constitucional de eficacia de la actuación administrativa (artículo 103 CE) y en la función que se encomienda a la Administración de tutelar los intereses generales.

- Pero, frente a estas prerrogativas de la Administración, se reconocen una serie de **garantías** a los ciudadanos (que equilibran la relación): la existencia de un procedimiento administrativo y el reconocimiento los derechos de los ciudadanos en el mismo, el sistema de recursos administrativos, así como el control jurisdiccional de la actuación administrativa.

Dentro de las normas que integran esta rama del ordenamiento, que es el Derecho Administrativo, destaca la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC),

a la que haremos referencia en el presente tema, así como a uno de los aspectos esenciales de su regulación, el Procedimiento Administrativo Común.

## **8.2. La ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común**

### **Objeto de la Ley**

La ley establece y regula las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, siendo aplicable a todas ellas.

### **Habilitación constitucional**

El título competencial habilitante para la aprobación de esta Ley se encuentra en el art. 149.1.18 CE:

#### ***“Artículo 149.***

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

*18. 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**”.*

En base a este precepto se aprobó la Ley 30/1992 que regula, como ya hemos señalado:

- El régimen jurídico de las Administraciones Públicas.
- El sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas y,
- Un procedimiento común de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas en todo el Estado español.

Así, por la dimensión política y constitucional que tiene el procedimiento administrativo, corresponde al Estado su legislación común para todas las Administraciones Públicas.

Ello no ha impedido la existencia de otros procedimientos administrativos, denominados especiales, aunque estos deberán ser conformes con los principios del procedimiento común, especialmente en lo que se refiere a las garantías y derechos de los ciudadanos.

### **Ámbito subjetivo de aplicación**

En este sentido, y a los efectos de esta Ley se entiende por Administraciones Públicas (artículo 2):

- A) La Administración General del Estado.
- B) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- C) Las Entidades que integran la Administración Local.

Asimismo, tendrán la consideración de Administración Pública, “las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas (...). Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación”.

### **Principios generales**

En este sentido, la Ley reproduce el art. 103 CE al establecer: “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**”.

A ello añade otros principios que deben informar las relaciones entre las Administraciones y con los ciudadanos:

- **Principios de buena fe y de confianza legítima.**

- Las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de **cooperación y colaboración**, y en su actuación por los criterios de **eficiencia y servicio a los ciudadanos**.

- En sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los **principios de transparencia y de participación**.

Establece, asimismo, la personalidad jurídica única de cada Administración en el cumplimiento de sus fines y la dirección de cada Administración por el Gobierno respectivo.

## **Contenido de la Ley**

El contenido de la Ley puede analizarse atendiendo a su propia estructura en Títulos:

**Título Preliminar:** regula el objeto, ámbito de aplicación y principios antes expuestos.

**Título I: De las Administraciones Públicas y sus relaciones:** este Título se dedica a las relaciones entre las diferentes Administraciones, estableciendo:

- Principios que han de presidir las relaciones entre las Administraciones Públicas
- Instrumentos a través de los cuales puede articularse la relación:
  - Conferencias Sectoriales y otros órganos de cooperación
  - Convenios de colaboración
  - Planes y programas conjuntos

**Título II: De los órganos de las Administraciones Públicas:** regula los órganos de las Administraciones Públicas y determina los principios de organización y competencia refiriéndose a:

- Creación de órganos
- Competencia
- Delegación de competencias, Avocación, Encomienda de gestión, Delegación de firma, etc.
- Órganos colegiados

**Título III: De los interesados:** regula la figura del interesado en el procedimiento administrativo, refiriéndose a la capacidad de obrar, la representación, identificación y la existencia de una pluralidad de interesados.

En este sentido, son interesados aquellas personas a quien se refiere directamente el procedimiento, en su calidad de destinatarios primeros de las potestades administrativas, bien porque haya iniciado el procedimiento o bien porque el procedimiento se haya iniciado de oficio por la Administración en relación con una situación o conducta de esas personas (p.e con aquéllos a quienes se instruye un procedimiento sancionador en materia de tráfico)

También los que sin haber iniciado el procedimiento ni ser directamente afectados, ostentan una situación jurídica que puede verse afectada por la resolución que se dicte.

**Título IV: De la actuación de las Administraciones Públicas:** en este Título se regulan:

- Capítulo I: Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, prestando especial atención a la lengua del procedimiento, al acceso a los archivos y registros, al régimen general de los registros administrativos, así como a la obligación de la Administración de resolver el procedimiento y el régimen del silencio administrativo (art. 42 y siguientes).

Estas facultades que la Ley atribuye a los ciudadanos en el procedimiento se pueden agrupar en 4 grandes bloques: derechos sobre personal y autoridades que tramiten asuntos de su interés; derecho a la información; derecho de participación y derechos procesales.

- Capítulo II: Términos y plazos

**Título V: De las disposiciones y actos administrativos:** establece los principios y régimen sustantivo de las disposiciones y actos administrativos: jerarquía, competencia, requisitos y motivación, validez y eficacia, nulidad y anulabilidad, etc. (El régimen de los actos administrativos será objeto de estudio en el Tema 9).

**Título VI: De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos** (serán objeto de estudio a continuación).

**Título VII: De la revisión de los actos en vía administrativa** (será objeto de estudio en el Tema 9).

**Título VIII: De las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales:** contiene el régimen de las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales ante los tribunales.

**Título IX: De la potestad sancionadora:** contiene los principios aplicables al Derecho Administrativo sancionador (inspirados en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del artículo 24 CE): principio de legalidad, de irretroactividad, de tipicidad, proporcionalidad, responsabilidad, prescripción y el principio *non bis in idem*. Se regulan asimismo los principios generales del procedimiento sancionador.

**Título X: De la responsabilidad de las Administraciones Públicas** (será objeto de estudio en el Tema 9).

### **8.3. El procedimiento administrativo: concepto y naturaleza.**

#### **Concepto**

El procedimiento administrativo se viene definiendo como el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin.

La sumisión de la actividad administrativa a un procedimiento preestablecido responde a una doble finalidad:

- garantía de los intereses públicos, asegurando la eficacia de la actuación administrativa.
- garantía de los derechos e intereses de los particulares

#### **Principios que caracterizan el procedimiento administrativo:**

a) Predominio de la actuación de oficio

El procedimiento ha de ser impulsado de oficio por la Administración en todos sus trámites.

b) Carencia de solemnidades.

c) Predominio de la forma escrita.

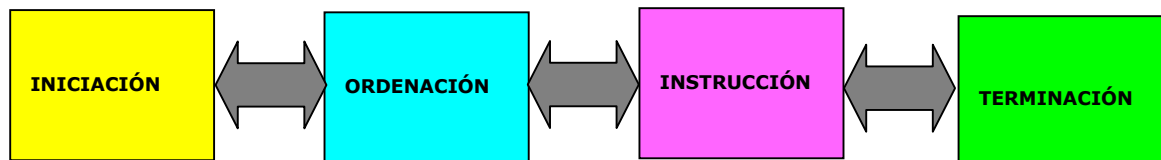
d) Gratuidad

e) No precisa la dirección técnica.

#### **Fases del procedimiento administrativo común**

La LRJPAC regula en su Título IV las disposiciones generales sobre el procedimiento administrativo, distinguiendo cuatro fases: Iniciación, Ordenación, Instrucción y Terminación.





A continuación, pasaremos a analizar cada una de ellas de forma separada:

### **Iniciación**

Conforme al art. 68<sup>1</sup> de la ley, el procedimiento administrativo puede iniciarse bien de oficio, bien en virtud de solicitud de persona interesada.

#### a) Iniciación de oficio

La iniciación de oficio (art. 69.1<sup>2</sup>) podrá tener lugar:

- por iniciativa propia del órgano administrativo competente para la instrucción y resolución del procedimiento,
- como consecuencia de una orden de un órgano superior,
- petición razonada de otro órgano administrativo inferior o de otra Administración,
- por denuncia de un funcionario en ejercicio de sus atribuciones,
- por denuncia de un particular.

En cualquier caso, el procedimiento no dará comienzo hasta el momento en que el órgano competente para su tramitación dicte el acto formal de incoación.

#### b) Iniciación a solicitud de persona interesada.

---

1 Artículo 68. Clases de iniciación: Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada

2 Artículo 69. Iniciación de oficio.

1. Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.

2. Con anterioridad al acuerdo de iniciación, podrá el órgano competente abrir un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

La solicitud de iniciación por persona interesada (art. 70<sup>3</sup>) determina en principio y por sí misma el inicio del procedimiento administrativo, estando la Administración obligada a dictar resolución expresa sobre el mismo (art. 42).

La solicitud no debe cumplir requisito de forma alguno, si bien debe contener una serie de extremos:

- identidad del solicitante y firma.
- lugar de notificación.
- objeto de la solicitud.
- petición que se realiza.
- lugar y fecha de redacción de la solicitud.

Subsanación: Si la solicitud de iniciación no reúne estos requisitos, se requerirá al interesado para que, en un plazo de 10 días, subsane la falta o acompañe los documentos que sean preceptivos.

Plazo: El momento en que el procedimiento se entiende iniciado será el del día de la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el Registro del órgano administrativo competente para resolver (art. 42.3.b)).

---

3 Artículo 70. Solicitudes de iniciación.

1. Las solicitudes que se formulen deberán contener:

A) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones.

B) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.

C) Lugar y fecha.

D) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.

E) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.

2. Cuando las pretensiones correspondientes a una pluralidad de personas tengan un contenido y fundamento idéntico o sustancialmente similar, podrán ser formuladas en una única solicitud, salvo que las normas reguladoras de los procedimientos específicos dispongan otra cosa.

3. De las solicitudes, comunicaciones y escritos que presenten los interesados en las oficinas de la Administración, podrán éstos exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha de presentación, admitiéndose como tal una copia en la que figure la fecha de presentación anotada por la oficina.

4. Las Administraciones Públicas deberán establecer modelos sistemas normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos. Los modelos mencionados estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas. 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.

c) Medidas provisionales (art. 72<sup>4</sup>).

Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolverlo, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficiente para ello.

### **Ordenación**

Concepto: Se denomina ordenación del procedimiento a la actividad de los órganos responsables del procedimiento dirigida a encauzar y articular los distintos trámites procedimentales en el orden y con la finalidad establecida en la ley.

Todas estas actuaciones tienen como idea matriz lograr una mayor eficacia en la actuación administrativa:

a) La impulsión de oficio.

El órgano responsable de la tramitación del procedimiento tiene el deber de hacerlo avanzar a través de cada una de sus fases, sin necesidad de contar con petición alguna por parte de los interesados (art. 74<sup>5</sup>).

---

4 Artículo 72. Medidas provisionales.

1. Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolverlo, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficiente para ello.

2. Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas correspondientes en los supuestos previstos expresamente por una norma de rango de Ley. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.

En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

3. No se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.

4. Las medidas provisionales podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción.

En todo caso, se extinguirán con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente.

5 Artículo 74. Impulso.

1. El procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites.

2. En el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia. El incumplimiento de lo

La razón de ser del impulso de oficio radica en la existencia de un interés público en el procedimiento administrativo que no puede ser abandonado a la voluntad de los sujetos privados.

b) Orden de despacho de los asuntos.

El respeto debido por la Administración a la posición de igualdad de los ciudadanos (establecida en el art. 14 CE), obliga a cada órgano administrativo a guardar un orden riguroso en la incoación de los asuntos de homogénea naturaleza. Este orden vendrá determinado por la fecha de llegada de los actos de los interesados al Registro del órgano competente, salvo orden motivada del titular de la unidad administrativa (art. 74.2).

c) Acumulación de expedientes.

La eficacia que debe presidir la actuación de la Administración Pública (según el art. 103 CE), exige la simplificación de la actividad procedimental.

Desde esta perspectiva, y respondiendo al principio de economía procesal, el art. 73<sup>6</sup> de la Ley permite acumular dos o más procedimientos que guarden identidad sustancial o íntima conexión.

d) Celeridad.

El principio de celeridad exige que el órgano competente adopte, durante la tramitación del procedimiento, todas aquellas medidas tendentes a evitar que el cumplimiento de los sucesivos trámites alargue indebidamente la duración del procedimiento.

e) Cumplimiento de los trámites (arts. 75 y 76<sup>7</sup>)

---

dispuesto en el párrafo anterior dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria del infractor o, en su caso, será causa de remoción del puesto de trabajo.

6 Artículo 73. Acumulación.

El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno.

7 Artículo 75. Celeridad.

1. Se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo.
2. Al solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros órganos, deberá consignarse en la comunicación cursada el plazo legal establecido al efecto.

Artículo 76. Cumplimiento de trámites.

- Cuando el trámite deba ser realizado por el sujeto interesado, éste cuenta con un plazo de 10 días desde la notificación del requerimiento para proceder a su cumplimiento.
- Cuando algún trámite deba ser realizado por un órgano o unidad administrativa distinta del órgano competente, éste indicará en la solicitud el plazo que la normativa sectorial establezca para la realización de dicho trámite.

En todo caso, deberán respetarse los plazos máximos de tramitación de cada procedimiento.

f) Finalmente, el artículo 77 señala que las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, salvo la recusación de la autoridad o funcionario que lo tramita.

### **Instrucción o tramitación**

Concepto: la instrucción o tramitación del procedimiento tiene como objeto (art. 78.1<sup>8</sup>) la realización de las actividades necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deber resolverse el procedimiento.

La verificación de estos extremos debe disponerse de oficio por la Administración, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados de proponer determinadas actuaciones.

Dentro de esta fase, la doctrina engloba distintas actuaciones:

a) Alegaciones.

- 
1. Los trámites que deban ser cumplimentados por los interesados deberán realizarse en el plazo de diez días a partir de la notificación del correspondiente acto, salvo en el caso de que en la norma correspondiente se fije plazo distinto.
  2. Cuando en cualquier momento se considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, la Administración lo pondrá en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentarlo.
  3. A los interesados que no cumplan lo dispuesto en los apartados anteriores, se les podrá declarar decaídos en su derecho al trámite correspondiente; sin embargo, se admitirá la actuación del interesado y producirá sus efectos legales, si se produjera antes o dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo.

8 Artículo 78. Actos de instrucción.

1. Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

La facultad de realizar alegaciones, de carácter fáctico o jurídico, es uno de los derechos esenciales de los interesados en relación al procedimiento administrativo.

Con carácter general (art. 79<sup>9</sup>), los interesados pueden realizar cuantas alegaciones estimen pertinentes a lo largo del procedimiento, siempre antes del trámite de audiencia.

#### b) Audiencia.

La Administración tiene la obligación de otorgar a los interesados una específica ocasión para defender sus derechos e intereses en el seno del procedimiento, esta ocasión viene constituida por el trámite de audiencia (art. 84<sup>10</sup>).

La omisión o defectuosa realización del trámite de audiencia determina la anulabilidad de la resolución que pone fin al procedimiento cuando se haya generado una situación de indefensión en el particular.

#### c) Información pública.

La información pública constituye una forma de participación, no de los interesados en el procedimiento en sentido estricto, sino de todos aquellos sujetos o colectivos que puedan verse afectados por la resolución o, en general, de cualquier ciudadano (art. 86<sup>11</sup>).

---

9 Artículo 79. 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.

10 Artículo 84. Trámite de audiencia.

1. Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, salvo lo que afecte a las informaciones y datos a que se refiere el artículo 37.5.
2. Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.
3. Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite.
4. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

11 Artículo 86. Información pública.

Quienes participen en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada.

d) Informes y dictámenes (art. 82 y 83<sup>12</sup>).

Los informes y dictámenes son aquellas actuaciones de un órgano, consultivo o no, distinto de aquél a quien corresponde iniciar, instruir o resolver el procedimiento, en los que se realiza una valoración jurídica o técnica de aspectos planteados en el procedimiento.

---

1. El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública.

2. A tal efecto, se anunciará en el Boletín Oficial del Estado, de la Comunidad Autónoma, o en el de la Provincia respectiva, a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el procedimiento, o la parte del mismo que se acuerde.

El anuncio señalará el lugar de exhibición y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días.

3. La incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento.

La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.

4. Conforme a lo dispuesto en las Leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos.

12 Artículo 82. Petición.

1. A efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos.

2. En la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita.

Artículo 83. Evacuación.

1. Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.

2. Los informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor.

3. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.

4. Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones. El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.

Salvo disposición expresa, los informes y dictámenes se consideran facultativos y no vinculantes.

e) Prueba (art. 80 y 81<sup>13</sup>).

La exactitud y veracidad de los hechos relevantes que sirven de fundamento a la resolución final deben ser constatados por el órgano competente. Para ello, se debe abrir, de oficio o a petición de cualquier interesado, un período de prueba.

Este período se articula por el principio de aportación (las partes pueden proponer cuantas pruebas estimen convenientes y necesarias) y por el principio de oficialidad (el órgano responsable de la tramitación del procedimiento está obligado a desarrollar la actividad probatoria necesaria cuando no tenga por ciertos los hechos alegados o cuando la naturaleza del procedimiento lo exija).

En cuanto a los medios de prueba, la ley permite la utilización de cualquiera que sea admisible en Derecho.

### **Terminación o resolución del procedimiento**

Los procedimientos administrativos pueden terminar (art. 87<sup>14</sup>) mediante:

---

13 Artículo 80. Medios y período de prueba.

1. Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho.
2. Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes.
3. El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada.

Artículo 81. Práctica de prueba.

1. La Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas.
2. En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan.
3. En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos.

14 Artículo 87. Terminación.



- Resolución, en sentido estricto, entendida como acto administrativo que pone fin al procedimiento.
- Desistimiento o renuncia
- Caducidad
- Pacto o convenio
- Silencio administrativo

a) Resolución, en sentido estricto.

La resolución (art. 89<sup>15</sup>) deberá decidir sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados, así como respecto de aquéllas otras cuestiones conexas o que deriven del procedimiento.

No obstante, deberá respetarse el principio de congruencia (con la petición del interesado) y se establece la prohibición de la *reformatio in peius* (agravar la situación inicial del interesado), en los procedimientos iniciados a solicitud del particular.

La resolución debe contener la decisión sobre las cuestiones planteadas y estar motivada en los supuestos previstos en el artículo 54 de la Ley<sup>16</sup>.

---

1. Pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el Ordenamiento Jurídico, y la declaración de caducidad.

2. También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso.

15 Artículo 89. Contenido.

1. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo. Cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto en aquéllos por un plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba.

2. En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

3. Las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 54. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

4. En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el Ordenamiento Jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución.

5. La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma.

Asimismo, la resolución debe hacer referencia a los recursos que contra la misma procedan, el órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos.

b) Desistimiento y renuncia (art. 90 y 91<sup>17</sup>).

El procedimiento administrativo también puede terminar por desistimiento o renuncia del interesado.

Desistimiento: cuando el interesado declara que abandona su pretensión en el procedimiento (pero no el derecho o derechos que pudieran corresponderle), por lo que el interesado podrá en el futuro volver a ejercer su derecho, solicitando la iniciación de un nuevo procedimiento.

---

16 Artículo 54. Motivación.

1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:

Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.

Los que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos, reclamaciones previas a la vía judicial y procedimientos de arbitraje.

Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.

Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales previstas en los artículos 72 y 136 de esta Ley.

Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia o de ampliación de plazos.

Los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

2. La motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva 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.

17 Artículo 90. Ejercicio.

1. Todo interesado podrá desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el Ordenamiento Jurídico, renunciar a sus derechos.

2. Si el escrito de iniciación se hubiera formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquéllos que la hubiesen formulado.

Artículo 91. Medios y efectos.

1. Tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse por cualquier medio que permita su constancia.

2. La Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, y declarará concluso el procedimiento salvo que, habiéndose personado en el mismo terceros interesados, instasen éstos su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento.

3. Si la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguirá el procedimiento.

Renuncia: Consiste en el abandono o dejación del derecho, impidiéndose así reabrir un nuevo procedimiento al haberse extinguido el derecho.

c) Caducidad (art. 92<sup>18</sup>).

En este sentido, debemos distinguir entre la caducidad en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado y los iniciados de oficio.

- En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le comunicará que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad.

Transcurrido este plazo de 3 meses, desde la correspondiente advertencia, si el particular requerido no realiza las actividades necesarias para reanudar la tramitación del procedimiento, la Administración deberá proceder, obligatoriamente, a declarar la caducidad, poniendo fin al procedimiento.

- En los procedimientos iniciados de oficio susceptibles de producir efectos desfavorables para los interesados, transcurrido el plazo establecido para dictar la resolución, sin que ésta haya recaído, se produce la caducidad del procedimiento.

d) Terminación convencional.

El art. 88<sup>19</sup> regula la posibilidad de celebrar convenios que pongan fin al procedimiento administrativo.

---

18 Artículo 92. Requisitos y efectos.

1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes.

2. No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite.

3. La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

4. Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente suscitarse para su definición y esclarecimiento.

19 Artículo 88. Terminación convencional.

e) Terminación por silencio administrativo (art. 42, 43 y 44).

Según el art. 42<sup>20</sup> de la Ley, la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos.

No obstante, si no lo hace, su inactividad no debe perjudicar los derechos e intereses de los afectados. Por este motivo se establece la ficción legal del silencio administrativo, en virtud del cual se entiende producido un acto presunto o se entiende abierta la correspondiente vía de impugnación.

La forma en la que opera la ficción del silencio administrativo difiere dependiendo de si el procedimiento ha sido iniciado a solicitud del interesado o de oficio por la Administración.

- Procedimientos iniciados a solicitud del interesado (art. 43<sup>21</sup>).

---

1. Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.

2. Los citados instrumentos deberán establecer como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados.

3. Requerirán en todo caso la aprobación expresa del Consejo de Ministros, los acuerdos que versen sobre materias de la competencia directa de dicho órgano.

4. Los acuerdos que se suscriban no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios relativas al funcionamiento de los servicios públicos.

20 Artículo 42. Obligación de resolver.

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

21 Artículo 43. Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud de interesado.

1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legítima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada o desestimada por silencio administrativo, según proceda, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 4 de este artículo.

2. Los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario. Quedan exceptuados de esta previsión los procedimientos de ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones, en los que el silencio tendrá efecto desestimatorio.

El vencimiento del plazo máximo para resolver, sin haberse notificado la resolución, permite al interesado entender estimada o desestimada su pretensión por silencio administrativo, según los casos.

Con carácter general, los efectos del silencio son positivos, es decir, el interesado puede entender estimada su pretensión.

No obstante, cuando:

- lo establezca una norma con rango de ley o de Derecho comunitario.
- se trate de procedimientos de ejercicio del derecho de petición.
- se trate de procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público.
- se trate de procedimientos de impugnación de actos y disposiciones.

El sentido del silencio será negativo, es decir, habilita al interesado a entender desestimada su pretensión pudiendo interponer los recursos correspondientes.

- Procedimientos iniciados de oficio (art. 44<sup>22</sup>).

---

No obstante, 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.

3. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento.

La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

4. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 42 se sujetará al siguiente régimen:

En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto 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.

5. 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 la misma se haya producido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver. Solicitado el certificado, éste deberá emitirse en el plazo máximo de quince días.

22 Artículo 44. Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio.

En este caso debemos distinguir entre:

- Procedimientos susceptibles de producir actos favorables para el interesado: los interesados podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo, quedando abierta la vía del recurso correspondiente.
- Procedimientos susceptibles de producir actos desfavorables o de gravamen: en estos casos se produce la caducidad del procedimiento.

#### **8.4. Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos**

El estudio sobre el procedimiento administrativo no podría considerarse completo sin una referencia a la **Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos**.

Un mejor servicio a los ciudadanos, configurando una Administración moderna, que haga del principio de eficacia y eficiencia su eje vertebrador, constituye la principal razón de ser de esta ley.

De este modo, la ley consagra la relación con las Administraciones Públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación correlativa para tales administraciones.

Este derecho general se concreta, en el procedimiento administrativo, en la posibilidad que debe ponerse a disposición del ciudadano de presentar solicitudes y recursos; realizar el trámite de audiencia; efectuar pagos o acceder a las notificaciones y comunicaciones que les remita la Administración Pública, por medios telemáticos.

---

En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

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.

En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92.

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.

Así, la ley regula:

- Los Registros electrónicos, para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones (art. 24) y el cómputo de plazos a estos efectos.
- Las Comunicaciones electrónicas y la práctica de la notificación por medios electrónicos (art. 27 y 28).
- El expediente electrónico, como conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo.
- La iniciación del procedimiento por medios electrónicos, su instrucción, el acceso de los interesados a la información sobre el estado de tramitación, así como la terminación de los procedimientos por medios electrónicos (art. 35-39).

## **8.5. Conclusión**

A modo de conclusión, debemos reiterar la importancia de la LRJPAC, como una de las normas esenciales del Derecho Administrativo.

Así, en la misma se pone de manifiesto el binomio prerrogativas exorbitantes de la Administración (presunción de validez de sus actos, sistema de recursos administrativos y potestad sancionadora, entre otras) y garantías para los ciudadanos (existencia de un procedimiento, derechos de los ciudadanos, sistema de responsabilidad patrimonial y sistema de recursos, entre otras).

En este panorama incide la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos que reconoce como un derecho más de los ciudadanos en su relación con la Administración Pública la utilización de medios electrónicos.

La adecuada garantía de este derecho, así como las modificaciones que supone tanto en el ámbito de la relación ciudadano-Administración, como en el ámbito organizativo de las Administraciones Públicas constituye uno de los grandes retos de la Administración Pública del S.XXI.

## **Tema 9. El acto administrativo: concepto, elementos y clases. Nulidad y anulabilidad. La responsabilidad patrimonial de la Administración. Recursos administrativos. Clases y regulación actual. La Jurisdicción Contencioso Administrativa. Características generales. El recurso contencioso-administrativo.**

### **9.1. Introducción**

Como ya se ha señalado, el Derecho Administrativo es la rama del ordenamiento jurídico que regula la actuación de la Administración y las relaciones de ésta con los ciudadanos.

La característica principal de esta rama del ordenamiento, que es el Derecho Administrativo, es que es un Derecho de prerrogativas y garantías.

- **Prerrogativas** exorbitantes de la Administración, que la sitúa en un plano de supremacía frente a los administrados: potestad sancionadora, potestad expropiatoria, presunción de validez de sus actos, entre otras.

Estas prerrogativas se fundamentan en el mandato constitucional de eficacia de la actuación administrativa (artículo 103 CE) y en la función que se encomienda a la Administración de tutelar los intereses generales.

- Pero, frente a estas prerrogativas de la Administración, se reconocen una serie de **garantías** (que equilibran la relación): la propia existencia de un procedimiento y los derechos que en el mismo se reconocen a los ciudadanos, el sistema de recursos administrativos y de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, así como el control jurisdiccional de su actuación.

De estos extremos, el presente tema versará, en primer, sobre el acto administrativo como acto finalizador del procedimiento administrativo. A continuación nos centraremos en los sistemas de recursos administrativos y de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, para analizar, en último lugar, la jurisdicción contencioso-administrativa.



## 9.2. El acto administrativo: concepto, elementos y clases

### Concepto

El acto administrativo puede ser concebido como una decisión unilateral ejecutoria de la Administración en la que se concreta el ejercicio de la potestad administrativa.

También puede definirse como cualquier declaración de voluntad, deseo, conocimiento o juicio que lleve a cabo un sujeto de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa.

Como notas esenciales del concepto de acto administrativo podemos señalar:

- a) Los actos administrativos son actos jurídicos.
- b) El acto administrativo debe ser emitido por la Administración Pública.
- c) La declaración de voluntad, deseo, conocimiento o juicio, que supone el acto administrativo, debe ser consecuencia del ejercicio de una potestad administrativa, lo que conecta los actos administrativos con el principio de legalidad.
- d) El acto administrativo está sometido al Derecho Administrativo.

### Exclusiones.

Quedan excluidos del concepto de acto administrativo:

- a) Los actos privados de la Administración Pública.
- b) Las meras operaciones materiales realizadas por la Administración.
- c) Los actos no emanados de la Administración en sentido estricto:
  - Los actos políticos del Gobierno
  - Los actos de los administrados

## **Elementos**

Podemos definir a los elementos del acto administrativo como aquellas circunstancias que deben darse para que el acto produzca todos sus efectos.

Son elementos del acto administrativo: el sujeto, el objeto, el elemento teleológico (fin y causa) y la forma.

### Sujeto

El acto administrativo sólo puede ser dictado por la Administración Pública competente, y dentro de la misma, por el órgano competente para ello (artículo 53<sup>1</sup> LRJPAC).

En este sentido, se entiende por Administraciones Públicas (artículo 1.2 LJCA):

- La Administración General del Estado
- Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- Las Entidades que integran la Administración Local.
- Las Entidades de Derecho Público que estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales.

### Objeto.

El acto administrativo tiene como objeto una declaración de voluntad, deseo, conocimiento o juicio.

Además, el contenido de los actos administrativos debe ser posible, ajustado al ordenamiento jurídico y adecuado a los fines que persigue.

---

1 Artículo 53. Producción y contenido.

1. 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.

2. El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos.

### Elemento teleológico (fin y causa).

Fin: el acto administrativo, como hemos señalado, es consecuencia del ejercicio de una potestad administrativa.

El fin es un elemento de la potestad (la potestad es atribuida a la Administración para la consecución de una finalidad), no del acto, pero a él debe atenderse el acto que se dicta en ejercicio de esa potestad.

Causa: es la particular finalidad por la que es dictado un acto.

La causa supone una realidad objetiva que implica la existencia de un interés público, para cuya satisfacción se ejerce una potestad concreta, en cuyo ejercicio se dicta un acto administrativo.

### Forma

Los actos administrativos se producirán generalmente por escrito, aunque la ley permite que el acto pueda realizarse de otra forma más adecuada cuando su naturaleza lo exija o permita (artículo 55<sup>2</sup> LRJPAC).

Por lo que se refiere al contenido formal del acto, éste dependerá del tipo de acto en concreto.

En todo caso, debe reflejar: la decisión adoptada, el órgano que la dicta y la fecha.

En ocasiones el acto debe ser motivado (art. 54<sup>3</sup> de la Ley), en estos casos, se expresarán los motivos que han llevado a dictar ese acto.

---

#### 2 Artículo 55. Forma.

1. Los actos administrativos se producirán por escrito a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia.
2. En los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal, la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede. Si se tratara de resoluciones, el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido.
3. 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.

#### 3 Artículo 54. Motivación.

1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:

Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.

Los que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos, reclamaciones previas a la vía judicial y procedimientos de arbitraje.

Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.

## Clases de actos administrativos

La clasificación de los actos administrativos puede realizarse atendiendo a diversos criterios:

A) Por su incidencia en el destinatario:

-Actos favorables: son aquellos que favorecen a su destinatario porque le otorgan un derecho o le liberan de una limitación.

-Actos desfavorables: restringen la esfera jurídica de su destinatario al imponerle una prohibición, una obligación o una carga, o suponer la denegación de un derecho.

B) Desde el punto de vista procesal:

-Acto definitivo: pone fin al procedimiento administrativo.

-Acto de trámite: se dicta durante la tramitación de un procedimiento, sin que ponga fin al mismo.

-Acto que agota la vía administrativa: cuando se dicta por un órgano cuyas decisiones no están sometidas a una posible revisión por otro órgano jerárquicamente superior.

-Acto que no agota la vía administrativa y que, por tanto, está sometido a una posible revisión por otro órgano jerárquicamente superior, como veremos en otro epígrafe de este tema.

-Acto firme: acto contra el que ya no cabe recurso alguno, por haberse desestimado todos los recursos interpuestos o por haber transcurrido el plazo para interponerlos.

---

Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales previstas en los artículos 72 y 136 de esta Ley.

Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia o de ampliación de plazos.

Los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

2. La motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva 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.

Frente a estos actos solo cabe interponer recurso administrativo de revisión, que estudiaremos al referirnos al sistema de recursos administrativos.

C) Por su vinculación con la norma.

-Actos reglados: la norma que regula la actuación administrativa delimita de forma estricta y cerrada la aplicación de la misma por la Administración.

-Actos discrecionales: la norma de la que estos actos son aplicación deja un cierto margen de libertad de apreciación o valoración a la decisión administrativa.

En estos casos, la decisión debe estar suficientemente motivada y justificada (art. 54 LRJPAC).

D) Actos administrativos unilaterales y bilaterales.

-Unilaterales: el destinatario no participa en su elaboración (por ejemplo, una sanción).

-Bilaterales: aquéllos en los cuales tiene relevancia la voluntad del destinatario que acepta o no el contenido del acto (por ejemplo, la concesión de una beca, es necesario que el destinatario acepte la beca para que el acto surta efectos).

E) Según su destinatario, los actos administrativos pueden ser:

-Singulares: se dirigen a una persona o a un grupo determinado de personas.

-Generales: se dirigen a una pluralidad indeterminada de personas.

F) Según la forma de manifestación:

-Actos expresos: son declaraciones que realiza la Administración, que normalmente consigna por escrito.

-Actos presuntos: la declaración administrativa no se exterioriza formalmente, sino que se produce como consecuencia del transcurso de unos plazos previstos por las normas.

### **Eficacia, ejecutividad y ejecutoriedad**

Una vez analizados los elementos y clases de actos administrativos debemos centrarnos en su eficacia, ejecutividad y ejecutoriedad.

El artículo 57 de la Ley señala que los actos administrativos se presumen válidos desde el momento en que se dicten.

Esta presunción de validez determina la inmediata **eficacia** del acto, salvo que concurra alguna de las excepciones previstas en la ley.

En este sentido, el artículo 57.2 señala que la eficacia del acto quedará demorada cuando:

- así lo exija el contenido del acto
- esté supeditada a su notificación<sup>4</sup>

---

4 Artículo 58. Notificación.

1. Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses, en los términos previstos en el artículo siguiente.

2. Toda notificación deberá 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 definitivo 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,

3. Las notificaciones que conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior 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.

4. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, 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.

Artículo 59. Práctica de la notificación.

1. Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.

La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente.

2. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará en el lugar que éste haya señalado a tal efecto en la solicitud. Cuando ello no fuera posible, en cualquier lugar adecuado a tal fin, y por cualquier medio conforme a lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo.

Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.

4. Cuando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y se tendrá por efectuado el trámite siguiéndose el procedimiento.

5. Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio a que se refiere el punto 1 de este artículo, o bien, intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento en su último domicilio, en el **Boletín Oficial del Estado**, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, según cual sea la Administración de la que se proceda el acto a notificar, y el ámbito territorial del órgano que lo dictó.

En el caso de que el último domicilio conocido radicara en un país extranjero, la notificación se efectuará mediante su publicación en el tablón de anuncios del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.

Las Administraciones públicas podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de notificar conforme a los dos párrafos anteriores.

- esté supeditada a publicación<sup>5</sup>
- esté supeditada a aprobación superior.

Por su parte, el art. 94<sup>6</sup> señala que los actos administrativos sometidos a Derecho serán inmediatamente ejecutivos, es decir, es exigible su cumplimiento, tienen fuerza obligatoria.

### **Ejecutoriedad o ejecución forzosa.**

Una vez que el acto administrativo es eficaz y ejecutivo, la Administración tiene la posibilidad de ejecutarlo forzosamente.

Así, podemos definir la ejecutoriedad del acto administrativo como la fuerza interna del acto para ser llevado a efecto, incluso con la oposición del interesado.

Los medios de ejecución forzosa a disposición de la Administración son, según lo establecido en el artículo 96.1<sup>7</sup>: apremio sobre el patrimonio, ejecución subsidiaria, multa coercitiva y compulsión sobre las personas.

---

6. La publicación, en los términos del artículo siguiente, sustituirá a la notificación surtiendo sus mismos efectos en los siguientes casos:

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

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.

5 Artículo 60. Publicación.

1. 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.

2. La publicación de un acto deberá contener los mismos elementos que el punto 2 del artículo 58 exige respecto de las notificaciones. Será también aplicable a la publicación lo establecido en el punto 3 del mismo artículo. 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.

6 Artículo 94. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo lo previsto en los artículos 111 y 138, y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior.

7 Artículo 95. Ejecución forzosa.

Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los Tribunales.

Artículo 96. Medios de ejecución forzosa.

### 9.3. Nulidad y anulabilidad

Una vez determinado el concepto, elementos y clases, así como el régimen de eficacia, ejecutividad y ejecutoriedad, debemos centrarnos en los supuestos de nulidad y anulabilidad de los actos administrativos.

#### Invalidez del acto administrativo

El régimen jurídico de la invalidez de los actos administrativos se encuentra regulado en la LRJPAC.

La Ley distingue tres tipos de irregularidades:

- Nulidad de pleno derecho
- Anulabilidad
- Irregularidades no invalidantes.

#### Nulidad de pleno derecho

La nulidad absoluta tan sólo puede ser aplicada en los supuestos expresamente tasados por la ley, los cuales, además, han de ser interpretados de forma restrictiva.

Estos supuestos de nulidad se recogen en el artículo 62<sup>8</sup> LRJPAC:

---

1. La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios:

A) Apremio sobre el patrimonio.

B) Ejecución subsidiaria.

C) Multa coercitiva.

D) Compulsión sobre las personas.

2. Si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual.

3. Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial.

8 Artículo 62. Nulidad de pleno derecho.

1. Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

Los que tengan un contenido imposible.

Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.



- a) Actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional (los recogidos en los artículos 14-29 y 30.2 de nuestra Constitución).
- b) Actos dictados por órganos manifiestamente incompetentes por razón de la materia o del territorio.
- c) Actos que tengan un contenido imposible.
- d) Actos constitutivos de infracción penal o que se dicten como consecuencia de ésta.
- e) Actos 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.
- f) 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.
- g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.

Características del régimen de la nulidad de pleno derecho:

- Puede ser instada en cualquier momento (**no hay plazo**), por cualquier **particular o de oficio** por la propia Administración.
- Los efectos se producen **ex tunc**, es decir, como si el acto nunca hubiese existido.
- El acto nulo **no puede convalidarse**.

---

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.

Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.

2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

## Anulabilidad

El art. 63<sup>9</sup> LRJPAC establece que serán anulables los actos que, no estando comprendidos en los supuestos de nulidad de pleno derecho, incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico.

Estas infracciones pueden ser, entre otras:

- Desviación de poder: ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico.
- Defecto de forma (solo cuando el acto carezca de los requisitos indispensables para alcanzar su fin o de lugar a indefensión de los interesados)
- Plazo

### Características del régimen de anulabilidad

- La invocación de la anulabilidad **sólo** puede realizarse **por el sujeto afectado** por el acto viciado.

- Su invocación está **sometida a plazo** tanto para la Administración (4 años, art. 103.2), como para los particulares (plazos del recurso de alzada y/o del recurso contencioso-administrativo). Transcurrido el plazo sin que el acto haya sido impugnado, éste deviene consentido y, por tanto, firme.

- Los efectos se producen **ex nunc**, es decir, desde el momento en que se declare por el órgano competente. Carece, por tanto, de efectos retroactivos.

- El acto que adolece de un vicio de anulabilidad, **puede ser convalidado**.

---

9 Artículo 63. Anulabilidad.

1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

2. No obstante, 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.

3. 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 eliminación del acto administrativo

El ordenamiento jurídico regula diversos mecanismos de eliminación de las actuaciones jurídicas de la Administración, bien porque adolezcan de alguno de los vicios de nulidad o anulabilidad señalados, bien por motivos de oportunidad.

Esta eliminación puede tener lugar:

- como consecuencia de un recurso administrativo o contencioso-administrativo (que trataremos en otro epígrafe de este tema).
- o puede realizarse de oficio por la propia Administración o por la propia Administración, pero a instancia del particular afectado (revisión de oficio).

En este sentido, debemos distinguir entre:

- Revisión de oficio de actos nulos, regulada en el art. 102<sup>10</sup> de la Ley.
- Revisión de actos anulables
  - Favorables a los interesados (art. 103<sup>11</sup>)

---

10 Artículo 102. Revisión de disposiciones y actos nulos.

1. Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1.

2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2.

3. El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 62 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

4. Las Administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de esta Ley; sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

5. Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo.

11 Artículo 103. Declaración de lesividad de actos anulables.

1. Las Administraciones públicas podrán declarar lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 63 de esta Ley, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

- Desfavorables (art. 105<sup>12</sup>)
- Revocación (esta última se produce por motivos de oportunidad, no de legalidad).
  - Favorables: aunque la Ley no lo establece de modo expreso, la doctrina entiende que resulta de aplicación el régimen de revisión de actos anulables favorables.
  - Desfavorables (art. 105)

---

2. La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el artículo 84 de esta Ley.

3. Transcurrido el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad se producirá la caducidad del mismo.

4. Si el acto proviniera de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, la declaración de lesividad se adoptará por el órgano de cada Administración competente en la materia.

5. Si el acto proviniera de las entidades que integran la Administración Local, la declaración de lesividad se adoptará por el Pleno de la Corporación o, en defecto de éste, por el órgano colegiado superior de la entidad.

12 Artículo 105. Revocación de actos y rectificación de errores.

1. Las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

2. Las Administraciones públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.

Artículo 106. Límites de la revisión.

Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

#### 9.4. La responsabilidad patrimonial de la administración

El principio de legalidad de la actuación administrativa y el principio de responsabilidad patrimonial de los entes públicos constituyen los dos grandes soportes estructurales del Derecho Administrativo (como contraposición a los privilegios y potestades exorbitantes reconocidos a la Administración).

##### Marco normativo.

El artículo 149.1.18 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas: se ha establecido, por tanto, un **sistema general y único**.

El mismo viene encabezado por el artículo 106.2 CE: *“los particulares, en los términos establecidos en la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*

La ley que desarrolla este precepto y regula el régimen de la responsabilidad patrimonial es la Ley 30/92, LRJPAC (art. 139-146).

##### Caracteres generales

Los rasgos fundamentales de la responsabilidad patrimonial de las AAPP pueden reducirse a tres:

- a) La responsabilidad posee **carácter total**, es decir, cubre los daños producidos por la actuación no sólo de la Administración, sino de la totalidad de los poderes públicos.
- b) Se trata de una **responsabilidad directa** de la Administración, no de carácter subsidiario respecto de la responsabilidad de sus autoridades y funcionarios (art. 145<sup>13</sup>).

---

13 Artículo 145. Exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas.

1. Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere el Capítulo I de este Título, 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.

2. La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio 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 procedimiento que reglamentariamente se establezca.

Sobre la Administración recae, pues, el deber de indemnizar a los sujetos dañados. No obstante, una vez abonada la indemnización, la Administración posee una acción de repetición (de ejercicio obligatorio) contra aquellos de sus empleados en cuya conducta hubiere incurrido dolo, culpa o negligencia grave.

c) Se trata de una **responsabilidad objetiva**: se genera con independencia de que la actividad dañosa se hubiera realizado mediando dolo o culpa, o de que sea legal o ilegal (art. 139<sup>14</sup>).

### **Requisitos de la responsabilidad patrimonial:**

1. Lesión resarcible: para que se produzca la responsabilidad de la Administración la lesión debe ser:

- **Antijurídica**: que el sujeto que sufre el daño no tenga el deber jurídico de soportarlo (art. 141<sup>15</sup>).

---

Para la exigencia de dicha responsabilidad se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso.

3. 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 concurrido dolo, o culpa o negligencia graves.

4. La resolución declaratoria de responsabilidad pondrá fin a la vía administrativa.

5. Lo dispuesto en los párrafos anteriores, se entenderá sin perjuicio de pasar, si procede, el tanto de culpa a los Tribunales competentes.

14 Artículo 139. Principios de la responsabilidad.

1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

2. En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

3. Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezcan en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos.

4. La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia se regirá por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

15 Artículo 141. Indemnización.

1. 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 existentes 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.

2. La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado.

- El daño alegado habrá de ser **efectivo**, en el sentido de actual y real (art. 139.2).
- El daño ha de ser **evaluable económicamente**, es decir, determinable en términos monetarios (art. 139.2).
- El daño habrá de ser **individualizado** con relación a una persona o grupo de personas (art. 139.2).

## 2. Imputación del daño.

La imputación del daño se refiere al sujeto autor del daño y a la actividad que genera ese daño.

- Sujeto autor del daño: La responsabilidad se genera por la actuación de todo tipo de personal al servicio de la Administración (personal funcionario, laboral, titulares de cargos u órganos de confianza política y cualquier persona que desempeñe por cualquier título funciones públicas **(excepto cuando esas personas hayan actuado a título personal y no como miembros de la Administración)**)

Tampoco serán imputables a la Administración los daños producidos por los que pueden considerarse colaboradores externos, como los contratistas y los concesionarios.

- Actividad dañosa: En principio, se consideran daños indemnizables los causados por cualquier tipo de actividad administrativa, por el funcionamiento normal **(excepto fuerza mayor)** o anormal de los servicios públicos.
- Finalmente, y para que la Administración esté obligada a indemnizar se requiere que exista una relación de causalidad entre su actividad (o la de sus agentes) y el daño producido.

## **Procedimiento**

La Ley regula un procedimiento general (art. 142<sup>16</sup>) y un procedimiento abreviado (art. 143<sup>17</sup>).

---

3. La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo, 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 General Presupuestaria.

4. La indemnización precedente 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.

16 Artículo 142. Procedimientos de responsabilidad patrimonial.

## 9.5. Recursos administrativos. Clases y regulación actual.

En el marco de la Constitución Española de 1978, que garantiza el control judicial de la legalidad de la actuación administrativa (art. 106), así como el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a la actuación de los poderes públicos (art. 24), los recursos administrativos deben servir como sistema de control de la propia Administración y como vía para evitar, en lo posible, la conflictividad contencioso-administrativa.

### PRINCIPIOS GENERALES

#### Objeto de impugnación

El objeto de impugnación de los recursos de alzada y potestativo de reposición, según el art. 107<sup>18</sup>, lo constituye:

- 
1. Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se iniciarán de oficio o por reclamación de los interesados.
  2. Los procedimientos de responsabilidad patrimonial se resolverán, por el Ministro respectivo, el Consejo de Ministros si una Ley así lo dispone o por los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas o de las Entidades que integran la Administración Local. Cuando su norma de creación así lo determine, la reclamación se resolverá por los órganos a los que corresponda de las Entidades de Derecho Público a que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley.
  3. Para la determinación de la responsabilidad patrimonial se establecerá reglamentariamente un procedimiento general con inclusión de un procedimiento abreviado para los supuestos en que concurran las condiciones previstas en el artículo 143 de esta Ley.
  4. La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la Sentencia definitiva, no siendo de aplicación lo dispuesto en el punto 5.
  5. En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.
  6. La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive, pone fin a la vía administrativa.
  7. Si no recae resolución expresa se podrá entender desestimada la solicitud de indemnización.

17 Artículo 143. Procedimiento abreviado.

1. Iniciado el procedimiento general, cuando sean inequívocos la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, el órgano competente podrá acordar la sustanciación de un procedimiento abreviado, a fin de reconocer el derecho a la indemnización en el plazo de treinta días.
2. En todo caso, los órganos competentes podrán acordar o proponer que se siga el procedimiento general.
3. Si no recae resolución expresa se podrá entender desestimada la solicitud de indemnización.

18 Artículo 107. Objeto y clases.



- actos definitivos expresos
- actos administrativos presuntos
- silencio administrativo negativo
- actos de trámite cualificados
- acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la condición de finalizadores del procedimiento.

## **Fundamento**

El fundamento para interponer el recurso administrativo consiste en que su objeto incurra en cualquiera de los motivos de nulidad y anulabilidad, ya estudiados.

## **Fin de la vía administrativa**

El art. 109<sup>19</sup> establece con carácter general cuáles son las resoluciones que ponen fin a la vía administrativa, lo que resulta fundamental para distinguir si procede el recurso de alzada o el potestativo de reposición.

---

1. Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62 y 63 de esta Ley.

La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento.

2. Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado.

La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley.

3. Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa.

Los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición.

4. Las reclamaciones económico-administrativas se ajustarán a los procedimientos establecidos por su legislación específica.

19 Artículo 109. Fin de la vía administrativa.

Ponen fin a la vía administrativa:

Las resoluciones de los recursos de alzada.

Las resoluciones de los procedimientos de impugnación a que se refiere el artículo 107.2.

Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.

Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.

## Procedimiento de impugnación

a) Forma de interposición (art. 110<sup>20</sup>).

b) Suspensión de la ejecución.

La interposición de cualquier recurso, salvo excepciones, no suspenderá la ejecución del acto impugnado (art. 111<sup>21</sup>).

c) Audiencia a los interesados.

La ley regula en su art. 112<sup>22</sup> la audiencia a los interesados en el procedimiento en vía de recurso.

---

20 Artículo 110. Interposición de recurso.

1. La interposición del recurso deberá expresar:

El nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación personal del mismo.

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.

Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas.

2. El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter.

3. Los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado.

21 Artículo 111. Suspensión de la ejecución.

1. La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el órgano a quien compete resolver el recurso, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que se causa al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, podrá suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado cuando concurren alguna de las siguientes circunstancias:

Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 62.1 de esta Ley (...).

22 Artículo 112. Audiencia de los interesados.

1. Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario, se pondrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, formulen las alegaciones y presenten los documentos y justificantes que estimen procedentes. No se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho.

2. Si hubiera otros interesados se les dará, en todo caso, traslado del recurso para que en el plazo antes citado, aleguen cuanto estimen procedente.

d) Resolución del recurso.

Por último, el art. 113<sup>23</sup> regula la resolución expresa de los recursos administrativos precisando los distintos supuestos que pueden plantearse.

## CLASES DE RECURSOS

### Recurso de alzada<sup>24</sup>

Objeto: el recurso de alzada procede frente a las resoluciones y actos de trámite cualificados, cuando no pongan fin a la vía administrativa.

---

3. El recurso, los informes y las propuestas no tienen el carácter de documentos nuevos a los efectos de este artículo. Tampoco lo tendrán los que los interesados hayan aportado al expediente antes de recaer la resolución impugnada.

23 Artículo 113. Resolución.

1. La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión.
2. Cuando existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido salvo lo dispuesto en el artículo 67.
3. El órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oirá previamente. No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial.

## 24 SECCIÓN II. RECURSO DE ALZADA.

Artículo 114. Objeto.

1. Las resoluciones y actos a que se refiere el artículo 107.1, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en alzada ante el órgano superior jerárquico del que los dictó. A estos efectos, los Tribunales y órganos de selección del personal al servicio de las Administraciones públicas y cualesquiera otros que, en el seno de éstas, actúen con autonomía funcional, se considerarán dependientes del órgano al que estén adscritos o, en su defecto, del que haya nombrado al presidente de los mismos.
2. El recurso podrá interponerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el competente para resolverlo. Si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano que dictó el acto impugnado, éste deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente. El titular del órgano que dictó el acto recurrido será responsable directo del cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior.

Artículo 115. Plazos.

1. El plazo para la interposición del recurso de alzada será de un mes, si el acto fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de tres meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo. Transcurridos dichos plazos sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos.
2. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el artículo 43.2, segundo párrafo.
3. Contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión en los casos establecidos en el artículo 118.1.

Órgano competente: el recurso se interpone ante el superior jerárquico del que dictó el acto objeto de recurso.

Plazo de interposición: un mes si se trata de un acto expreso o tres meses si el acto objeto de recurso no es expreso.

### **Recurso potestativo de reposición<sup>25</sup>**

Objeto: los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiere dictado, o ser impugnados directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Plazo de interposición: un mes si se trata de un acto expreso o tres meses si el acto objeto de recurso no es expreso.

### **Recurso extraordinario de revisión<sup>26</sup>**

---

#### 25 SECCIÓN III. RECURSO POTESTATIVO DE REPOSICIÓN.

Artículo 116. Objeto y naturaleza.

1. Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.
2. No se podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto.

Artículo 117. Plazos.

1. El plazo para la interposición del recurso de reposición será de un mes, si el acto fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de tres meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto. Transcurridos dichos plazos, únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión.
2. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de un mes.
3. Contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso.

26 Artículo 108. Recurso extraordinario de revisión.

Contra los actos firmes en vía administrativa, sólo procederá el recurso extraordinario de revisión cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 118.1.

#### SECCIÓN IV. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.

Artículo 118. Objeto y plazos.

1. Contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.

Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.

Objeto: actos firmes en vía administrativa en los que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
- Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.
- Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.
- 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.

Órgano: este recurso debe interponerse ante el órgano que dictó el acto objeto del recurso, que también será el competente para su resolución.

Plazos:

- plazo de 4 años desde la fecha de notificación de la resolución impugnada, para la primera de las causas.
- plazo de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme, para el resto de los supuestos.

---

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. El recurso extraordinario de revisión se interpondrá, cuando se trate de la causa 1, dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el plazo será de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme.

3. Lo establecido en el presente artículo no perjudica el derecho de los interesados a formular la solicitud y la instancia a que se refieren los artículos 102 y 105.2 de la presente Ley ni su derecho a que las mismas se sustancien y resuelvan.

Artículo 119. Resolución.

1. El órgano competente para la resolución del recurso podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales.

2. El órgano al que corresponde conocer del recurso extraordinario de revisión debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido.

3. Transcurrido el plazo de tres meses desde la interposición del recurso extraordinario de revisión sin haberse dictado y notificado la resolución, se entenderá desestimado, quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

## **9.6. La jurisdicción contencioso-administrativa. Características generales. El recurso contencioso administrativo**

Uno de los principios capitales del Estado de Derecho es la sumisión de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, tal y como proclama nuestra Constitución.

De tales poderes el que tiene mayor capacidad de incidir en la esfera jurídica de los ciudadanos de forma directa es el Poder Ejecutivo, a través de la Administración Pública.

Por tanto, el control por los Tribunales de la actividad de la Administración Pública constituye la mayor garantía de los ciudadanos frente a las decisiones de la Administración que les afecten directa o indirectamente.

### **LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. CARACTERÍSTICAS GENERALES**

Las características generales de nuestro modelo de jurisdicción contencioso-administrativa son:

a) Consolidación definitiva del **modelo judicial**.

Tanto la Constitución como la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>27</sup> parten de la premisa de que ésta no es más que una especie de la genérica función jurisdiccional (a diferencia del modelo francés en el que el control se ejerce por órganos de la Administración).

b) **Tutela judicial efectiva**: este derecho, reconocido en el art. 24 CE, supone que los derechos e intereses del ciudadano deben garantizarse por los Tribunales frente a la acción de la Administración, garantizando, asimismo, el sometimiento de la Administración a la CE, la ley y al Derecho.

c) La vía contencioso-administrativa se constituye en un verdadero **proceso judicial**, proceso que viene informado por los siguientes principios:

- dualidad de partes

---

<sup>27</sup> Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA).

- principio de contradicción
- principio de justicia rogada
- principio de congruencia
- principio *pro actione*
- principio *iura novit curia*
- derecho a un proceso sin dilaciones indebidas

## **RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

Finalmente, en este sentido, debemos referirnos brevemente al recurso contencioso administrativo:

A) Son **partes del proceso**: demandante (persona que ejercita la pretensión. Normalmente esta posición corresponde a un sujeto distinto de la Administración, aunque también puede corresponder a éstas) y demandado (corresponde por lo común a una Administración Pública u órgano constitucional, art. 21 LJCA).

B) **Capacidad procesal**: la poseen aquellos sujetos que tengan personalidad jurídica y plena capacidad de obras, aunque en determinadas circunstancias también puede corresponder a menores, grupos de afectados, uniones sin personalidad (art. 18 LJCA)

C) **Representación y defensa**: según el art. 23 LJCA, en sus actuaciones ante órganos colegiados, las partes deberán conferir su representación a un procurador y ser asistidos por un Abogado.

D) **Legitimación procesal**: la regla general establecida en el art. 19 LJCA, es que poseen legitimación procesal aquellas personas, físicas o jurídicas, que ostenten un derecho o interés legítimo.

E) **Objeto del proceso**: el proceso tiene por finalidad el control de la legalidad de los actos administrativos, los reglamentos y decretos-legislativos, la inactividad de la Administración y la vía de hecho.

F) **Pretensiones**: las pretensiones constituyen el objeto del recurso y serán de naturaleza distinta según el tipo de actividad impugnada:

TIPO DE ACTIVIDAD IMPUGNADA	PRETENSIÓN
Actos administrativos, reglamentos y decretos-legislativos (art. 31)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaración de no ser conformes a Derecho.</li> <li>• Anulación</li> <li>• Reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma.</li> </ul>
Inactividad (art. 32)	Que se condene a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones.
Vía de hecho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anulación de dicha actuación.</li> <li>• Reconocimiento de una situación jurídica individualizada.</li> <li>• Cesación de dicha actuación.</li> </ul>

E) Por último, debemos apuntar que la LJCA se refiere a los **procedimientos** ante la Jurisdicción contencioso administrativa, los **órganos** que la integran, el **sistema de recursos** y el de **ejecución de sentencias**.

### 9.7. Conclusión

A modo de conclusión, debemos reiterar que la actuación de la Administración Pública, en sus relaciones con los ciudadanos, se encuentra sometida al Derecho Administrativo.

Esta rama del ordenamiento se caracteriza por reconocer una serie de privilegios y prerrogativas a la Administración Pública.

No obstante, frente a estas prerrogativas, la garantía de los derechos de los ciudadanos queda salvaguardada por el reconocimiento de una serie de derechos a los mismos en el procedimiento administrativo, por la articulación de los sistemas de recursos administrativos y responsabilidad patrimonial, así como por el control por los Tribunales de la actividad de la Administración Pública.



## **Tema 10. La expropiación forzosa. Actos administrativos previos de expropiación. Justiprecio. Jurado Provincial de Expropiación. Pago y ocupación de bienes. Inscripción registral.**

### **10.1. Introducción**

La expropiación forzosa es uno de los institutos centrales del Derecho Administrativo, por cuanto en ella se ponen de manifiesto los dos ejes de esta rama del ordenamiento jurídico:

- la concesión de potestades exorbitantes a la Administración
- y la concesión de las adecuadas garantías jurídicas a los administrados frente a esas prerrogativas.

### **10.2. Expropiación forzosa**

#### **10.2.1. Concepto**

El artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa nos ofrece una definición de la misma en la que ya se apuntan los rasgos configuradores de este Instituto de Derecho Público:

*1. Es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social a que se refiere el artículo 32 del Fuero de los Españoles, (entiéndase artículo 33.3 de la Constitución) en la que se entenderá comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueren las personas o Entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio.*

*2. Quedan fuera del ámbito de esta Ley las ventas forzosas reguladas por la legislación especial sobre abastecimientos, comercio exterior y divisas.*

Así, la Expropiación Forzosa puede definirse como:

- Privación singular de la propiedad o de derechos o intereses de carácter patrimonial, acordada imperativamente por la Administración.
- Independientemente de las personas o entidades a que pertenezcan.
- Puede implicar venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio.
- Se justifica por razones de utilidad pública o interés social.

### 10.2.2. Regulación

- **Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.** Se trata de una ley preconstitucional que en determinados aspectos debe interpretarse a la luz de la regulación introducida por nuestra Carta Magna.
- **Art. 33.3 Constitución Española:** *“Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justa de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con las leyes”.*
- Finalmente, el **art. 149.1.18 CE** incluye entre las competencias exclusivas del Estado la legislación sobre expropiación forzosa.

### 10.2.3. Elementos de la expropiación forzosa

#### Sujetos de la expropiación

Los sujetos de la potestad expropiatoria, según el régimen de la Ley de Expropiación Forzosa<sup>1</sup> son tres:

a) Expropiante: es el titular activo de la potestad expropiatoria, posición que corresponde únicamente al Estado, a la Provincia y al Municipio (a éstos hay que añadir las Comunidades Autónomas, tras la aprobación de la Constitución).

La razón de que la potestad expropiatoria se limite a estos Entes es la consideración de que sólo ellos representan los fines generales y abstractos de la Administración.

b) Beneficiario: es el sujeto que representa el interés público o social, para cuya realización la Administración correspondiente insta el pertinente procedimiento expropiatorio, y que adquiere el bien o derecho expropiado.

---

<sup>1</sup> Artículo 2.

1. La expropiación forzosa sólo podrá ser acordada por el Estado, la Provincia y el Municipio.

2. Además podrán ser beneficiarios de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública las entidades y concesionarios a los que se reconozca legalmente esta condición.

3. Por causa de interés social podrá ser beneficiario, aparte de las indicadas, cualquier persona natural o jurídica en la que concurren los requisitos señalados por la Ley especial necesaria a estos efectos.

Los beneficiarios podrán ser entidades públicas o concesionarios privados cuando se trate de una expropiación por causa de utilidad pública, a ellos debemos añadir a los particulares cuando la expropiación sea por causa de interés social.

Es al beneficiario al que se le imputa el deber de indemnizar al expropiado.

c) Expropiado: es el titular de las cosas, derechos o intereses objeto de la expropiación.

Como ya hemos señalado, el art. 1 LEF considera que cualquier persona puede ser sujeto expropiado, por lo que debemos entender incluidas a las entidades públicas (en lo que se refiere a sus bienes patrimoniales, no a los bienes de dominio público).

El sujeto expropiado, como titular de los bienes o derechos tiene un derecho básico a participar como interesado directo en el procedimiento<sup>2</sup> y a recibir la indemnización.

### **Objeto**

El art. 1 LEF especifica que pueden ser objeto de la potestad expropiatoria la propiedad, así como los derechos e intereses patrimoniales legítimos.

Abarca, por tanto, todos los derechos de naturaleza patrimonial, sean de Derecho Privado o de Derecho Público.

En ningún caso podrán ser objeto de expropiación los bienes de naturaleza no patrimonial, ni los bienes de dominio público.

### **Causa expropriandi**

La expropiación ha de legitimarse en una causa precisa, tasada y estimada por la ley, lo que excluye cualquier uso libre de dicha potestad por parte de la Administración.

---

<sup>2</sup> Artículo 3.

1. Las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán, en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación.

2. Salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente, o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registro fiscales o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente.

Así lo precisa tanto el art. 33.3 de la CE (al referirse a “causa justificada de utilidad pública e interés social”) como la LEF.

En este sentido, debemos distinguir entre utilidad pública e interés social:

- Utilidad pública: cuando la expropiación obedezca a exigencias derivadas del funcionamiento de la Administración Pública o de sus concesionarios (obras o servicios públicos).
- Interés social: cuando la expropiación obedezca a exigencias derivadas de operaciones de transformación social o de composición social (existan intereses sociales prevalentes a los del propietario).

Además, toda expropiación queda vinculada al destino invocado como causa, el beneficiario deber realizar ese destino específico que se ha invocado y, de no hacerlo, la expropiación no será válida.

La calificación de la utilidad pública o del interés social debe hacerse por ley (art. 11). No obstante, la propia Ley acepta que la utilidad pública se entienda implícita en todos los planes de obras y servicios de los Entes territoriales (art. 10).

### **Efectos de la expropiación**

#### a) Privación patrimonial.

El efecto primario que produce la Expropiación Forzosa consiste en la sustracción de la titularidad sobre un bien del patrimonio de un sujeto o en la imposición de una carga (por ejemplo, cuando la expropiación consiste en la ocupación temporal, no se pierde la titularidad, pero se pierde temporalmente el uso, se impone una carga al titular).

#### b) Imposición imperativa de la privación

Es decir, la privación ha de ser acordada imperativamente, debe tratarse de una agresión deliberada al patrimonio.

Esta circunstancia sirve para distinguir la EF de los supuestos de responsabilidad de la Administración.

### **10.3. Actos administrativos previos a la expropiación**

Como requisitos previos al procedimiento expropiatorio, la LEF exige: la declaración de utilidad pública o interés social (ya apuntada) y el acuerdo de la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de derechos.

#### **10.3.1. Declaración de utilidad pública**

Así, y como ya hemos señalado, para proceder a la expropiación forzosa, el art. 9 LEF exige la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado.

Esta declaración puede hacerse:

- Por ley, que específicamente declare la utilidad pública o el interés social de una operación singular o para un tipo o categoría de operaciones (art. 11<sup>3</sup>).
- Entenderse implícita en los planes de obras y servicios de las Administraciones Públicas territoriales (art. 10).
- Declaración por ley genérica de utilidad pública o interés social. En este caso, se deberá producir una posterior concreción por acuerdo del Consejo de Ministros o por el Consejo de Gobierno de las CCAA. Este acuerdo tiene por finalidad reconocer y constatar que ese supuesto concreto está efectivamente comprendido en la declaración genérica de la ley (art. 10<sup>4</sup>)

---

3 Artículo 11.

En todos los casos no previstos en el artículo anterior y relativos a bienes inmuebles, siempre que no se trate de los que con arreglo a esta Ley se regulan por disposición especial, la declaración de utilidad pública deberá hacerse mediante Ley aprobada en Cortes.

4 Artículo 10.

La utilidad pública se entiende implícita, en relación con la expropiación de inmuebles, en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio. En los demás casos en que por Ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública, su reconocimiento en cada caso concreto deberá hacerse por acuerdo del Consejo de Ministros, salvo que para categorías determinadas de obras, servicios o concesiones las Leyes que las regulan hubieren dispuesto otra cosa.

### 10.3.2. Necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos.

Una vez declarada la utilidad pública o el interés social, la Administración debe resolver sobre la necesidad concreta de ocupar los bienes o derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación (art. 15<sup>5</sup>).

Para llevar a cabo esta declaración debe sustanciarse un procedimiento en tres fases:

- El beneficiario de la expropiación está obligado a formular una declaración en la que se describan los bienes o derechos que considere de necesaria expropiación (art. 17<sup>6</sup>).
- Dicha relación ha de someterse a información pública (art. 19<sup>7</sup>) y publicarse (art. 18<sup>8</sup>).
- Finalmente, la Administración dictará la resolución sobre necesidad de ocupación, señalando los bienes o derechos a que afecta la expropiación. Esta resolución inicia el procedimiento expropiatorio, y debe notificarse individualmente a los afectados y publicarse.

---

5 Artículo 15.

Declarada la utilidad pública o el interés social, la Administración resolverá sobre la necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación. Mediante acuerdo del Consejo de Ministros podrán incluirse también entre los bienes de necesaria ocupación los que sean indispensables para previsibles ampliaciones de la obra o finalidad de que se trate.

6 Artículo 17.

1. A los efectos del artículo 15, el beneficiario de la expropiación estará obligado a formular una relación concreta e individualizada, en la que se describan, en todos los aspectos, material y jurídico, los bienes o derechos que considere de necesaria expropiación.
2. Cuando el proyecto de obras y servicios comprenda la descripción material detallada a que se refiere el párrafo anterior, la necesidad de ocupación se entenderá implícita en la aprobación del proyecto, pero el beneficiario estará igualmente obligado a formular la mencionada relación a los solos efectos de la determinación de los interesados.

7 Artículo 19.

1. Cualquier persona podrá aportar por escrito los datos oportunos para rectificar posibles errores de la relación publicada y oponerse, por razones de fondo o forma, a la necesidad de la ocupación. En este caso indicará los motivos por los que deba considerarse preferente la ocupación de otros bienes o la adquisición de otros derechos distintos y no comprendidos en la relación, como más conveniente al fin que se persigue.
2. En el caso previsto en el párrafo segundo del artículo 17, cualquier persona podrá formular alegaciones, a los solos efectos de subsanar posibles errores en la relación.

8 Artículo 18.

1. Recibida la relación señalada en el artículo anterior, el Gobernador civil abrirá información pública durante un plazo de quince días.
2. Cuando se trate de expropiaciones realizadas por el Estado, dicha relación habrá de publicarse en el Boletín Oficial del Estado y en el de la provincia respectiva y en uno de los diarios de mayor circulación de la provincia, si lo hubiere, comunicándose además a los Ayuntamientos en cuyo término radique la cosa a expropiar para que la fijen en el tablón de anuncios.

## **10.4. El Justiprecio**

### **10.4.1. Concepto**

Como contrapunto a la potestad expropiatoria de la Administración, la misma viene obligada a abonar al expropiado el justo precio del bien.

El justo precio en la EF ha de consistir en una compensación integral, esto es, en el valor de sustitución de la cosa a precios de mercado.

### **10.4.2. Reglas generales para la determinación del justiprecio**

- El valor del bien debe ser calculado con arreglo a criterios objetivos.  
El valor subjetivo (p.e. el valor sentimental que pueda tener ese bien para el titular expropiado) es tasado por la ley en una cantidad fija, denominada premio de afección (art. 47<sup>9</sup>).
- El valor debe incluir, además del valor de mercado el importe de todos los restantes daños, perjuicios y costes derivados de la operación expropiatoria.

### **10.4.3. Procedimiento de fijación del justiprecio**

La ley establece un procedimiento en dos fases, una primera negocial entre la Administración y el expropiado y, de no alcanzarse acuerdo alguno, una segunda fase en la que interviene el Jurado Provincial de Expropiación.

A) Fase negocial: se subdivide, a su vez, en dos fases: mutuo acuerdo y valor contradictorio.

- Mutuo acuerdo: El intento de mutuo acuerdo tiene una duración inicial de 15 días.  
Durante ese plazo, art. 24<sup>10</sup> Ley, la Administración y el particular podrán convenir la adquisición de los bienes o derechos libremente y por mutuo acuerdo, en cuyo caso se daría por concluido el expediente de fijación del justiprecio.

---

9 Artículo 47.

En todos los casos de expropiación se abonará al expropiado, además del justo precio fijado en la forma establecida en los artículos anteriores, un 5% como premio de afección.

10 Artículo 24.

La Administración y el particular a quien se refiera la expropiación podrán convenir la adquisición de los bienes o derechos que son objeto de aquélla libremente y por mutuo acuerdo, en cuyo caso, una vez convenidos los términos de la adquisición amistosa, se dará por concluido el expediente iniciado. En caso de que en el plazo de quince días no se llegara a tal acuerdo se seguirá el

En el caso de que en este plazo de 15 días no se llegue a ningún acuerdo, se seguirá el procedimiento, sin perjuicio de que en cualquier momento posterior de su tramitación puedan ambas partes llegar a dicho acuerdo.

- Valor contradictorio: Si no se llega a un Acuerdo, la Administración debe abrir la subfase de valoración contradictoria del bien o derecho.

La Administración abrirá un expediente separado para cada uno de los expropiados (art. 26<sup>11</sup>), y requerirá a los titulares para que, en el plazo de 20 días, presenten hoja de aprecio (en las que reflejen el valor del bien y sus alegaciones), tal y como señala el art. 29<sup>12</sup> de la ley.

La Administración podrá aceptar la valoración (art. 30<sup>13</sup>), finalizando el procedimiento de fijación del justiprecio; o podrá rechazarla, elaborando su propia hoja de aprecio.

El expropiado dispone de 10 días para aceptarla o rechazarla. Si la rechaza, el procedimiento pasa a la fase siguiente.

## B) Fase de fijación del justiprecio por el Jurado (art. 34 y 35<sup>14</sup>).

---

procedimiento que se establece en los artículos siguientes, sin perjuicio de que en cualquier estado posterior de su tramitación puedan ambas parte llegar a dicho mutuo acuerdo.

11 Artículo 26.

1. La fijación del justo precio se tramitará como pieza separada, encabezada por la exacta descripción del bien concreto que haya de expropiarse.

2. A tal fin se abrirá un expediente individual a cada uno de los propietarios de bienes expropiables. El expediente será único en los casos en que el objeto de la expropiación pertenezca en comunidad a varias personas, o cuando varios bienes constituyan una unidad económica.

12 Artículo 29.

1. En cada uno de los expediente así formados la Administración requerirá a los propietarios para que en el plazo de veinte días, a contar desde el siguiente al de la notificación, presente hoja de aprecio, en la que se concrete el valor en que estimen el objeto que se expropia, pudiendo aducir cuantas alegaciones estimen pertinentes.

2. La valoración habrá de ser forzosamente motivada y podrá estar avalada por la firma de un perito, cuyos honorarios habrán de acomodarse a las tarifas que apruebe la Administración, siendo siempre estos gastos de cuenta de los propietarios.

13 Artículo 30.

1. La Administración expropiante habrá de aceptar o rechazar la valoración de los propietarios en igual plazo de veinte días. En el primer caso se entenderá determinado definitivamente el justo precio, y la Administración procederá al pago del mismo, como requisito previo a la ocupación o disposición.

2. En el segundo supuesto, la Administración extenderá hoja de aprecio fundada del valor del objeto de la expropiación, que se notificará al propietario, el cual, dentro de los diez días siguientes, podrá aceptarla lisa y llanamente o bien rechazarla, y en este segundo caso tendrá derecho a hacer las alegaciones que estime pertinentes empleando los métodos valorativos que juzgue más adecuados para justificar su propia valoración a los efectos del artículo 43, y asimismo a aportar las pruebas que considere oportunas en justificación de dichas alegaciones.

14 Artículo 34.

El Jurado de Expropiación, a la vista de las hojas de aprecio formuladas por los propietarios y por la Administración decidirá ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objeto de la expropiación. Artículo 35.



El Jurado, a la vista de las hojas de aprecio formuladas por los propietarios y por la Administración, decidirá sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos, mediante acuerdo motivado.

Dicho acuerdo debe notificarse al expropiado y a la Administración, poniendo fin a la vía administrativa.

## **10.5. Jurado provincial de expropiación**

El Jurado Provincial de Expropiación es una creación de la LEF, que lo configura como un órgano arbitral, de composición mixta (art. 32.1<sup>15</sup>).

Está integrado por:

- Presidente: lo será el Magistrado que designe el Presidente de la Audiencia Provincial correspondiente.
- Cuatro vocales:
  - Un Abogado del Estado
  - Un funcionario técnico (Arquitecto, Ingeniero, etc.)

---

1. La resolución del Jurado de Expropiación habrá de ser necesariamente motivada, razonándose los criterios de valoración seguidos por el mismo en relación con lo dispuesto en esta Ley.

2. Esta resolución, que se notificará a la Administración y al propietario, ultimaré la vía gubernativa, y contra la misma procederá tan sólo el recurso contencioso administrativo.

3. La fecha del acuerdo constituirá el término inicial para la caducidad de la valoración establecida en el artículo 58 de esta Ley.

15 Artículo 32.

1. El Jurado Provincial de Expropiación, que se constituirá en cada capital de provincia, estará formado por un Presidente, que lo será el Magistrado que designe el Presidente de la Audiencia correspondiente, y los siguientes cuatro Vocales :

Un Abogado del Estado de la respectiva Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma.

Un funcionario técnico designado por la Jefatura Provincial o Distrito correspondiente, y que variará según la naturaleza del bien objeto de la expropiación. Este funcionario será un Ingeniero Agrónomo, si se trata de fincas rústicas; un Ingeniero de Caminos, cuando se trate de aprovechamientos hidráulicas y otros bienes propios de su especialidad; un Ingeniero de Montes cuando el principal aprovechamiento de la finca expropiada sea el forestal; un Ingeniero de Minas, en los casos de expropiación de concesiones mineras; un Arquitecto al servicio de la Hacienda cuando la expropiación afecte a fincas urbanas, y un Ingeniero Superior cuando la expropiación recaiga sobre valores mobiliarios. Análogo criterio de especialidad se seguirá cuando se trate de bienes distintos a los enumerados.

Un representante de la Cámara Provincial Agraria, cuando la expropiación se refiera a propiedad rústica, y un representante de la C.N.S. respectiva en los demás casos. Léase de Cámara o Colegio Profesional.

Un Notario de libre designación por el Decano del Colegio Notarial correspondiente.

2. Se constituirán Jurados de Expropiación en las ciudades de Ceuta y Melilla, de composición análoga a la expresada en los párrafos anteriores, y presididos por el Juez de Primera Instancia de cada una de dichas plazas.

- Un notario, de libre designación por el Decano del Colegio Notarial correspondiente.
- Un representante de la Cámara, Colegio u Organización empresarial correspondiente.

## **10.6. Pago y ocupación de bienes**

La fase final del procedimiento consiste en el pago del justiprecio y en la toma de posesión del bien.

### Pago

El pago se regula en los artículos 48 a 50<sup>16</sup> de la Ley.

Plazo para el pago: el mismo deberá efectuarse dentro de los seis meses siguientes a la fecha de su fijación.

Forma de pago: el pago debe verificarse en dinero, aunque distintas normas sectoriales prevén el pago en especie.

El justiprecio se halla exento de toda clase de gastos, impuestos y gravámenes o arbitrios.

### Toma de posesión

Efectuado el pago, la Administración puede proceder a la ocupación del bien expropiado (art. 51<sup>17</sup>).

---

<sup>16</sup> Artículo 48.

1. Una vez determinado el justo precio, se procederá al pago de la cantidad que resultare en el plazo máximo de seis meses.

2. El pago se verificará mediante talón nominativo al expropiado o por transferencia bancaria, en el caso en que el expropiado haya manifestado su deseo de recibir el precio precisamente por este medio.

Artículo 49.

El pago del precio estará exento de toda clase de gastos, de impuestos y gravámenes o arbitrios del Estado, Provincia o Municipio, incluso el de pagos al Estado.

Artículo 50.

1. Cuando el propietario rehusare recibir el precio o cuando existiere cualquier litigio o cuestión entre el interesado y la Administración, se consignará el justiprecio por la cantidad que sea objeto de discordia en la Caja General de Depósitos, a disposición de la autoridad o Tribunal competente.

2. El expropiado tendrá derecho a que se le entregue, aunque exista litigio o recurso pendiente, la indemnización hasta el límite en que exista conformidad entre aquél y la Administración, quedando en todo caso subordinada dicha entrega provisional al resultado del litigio.

<sup>17</sup> Artículo 51.

Hecho efectivo el justo precio, o consignado en la forma prevista en el artículo anterior, podrá ocuparse la finca por vía administrativa o hacer ejercicio del derecho expropiado, siempre que no se hubiera hecho ya en virtud del procedimiento excepcional regulado en el artículo siguiente.

La ocupación se formaliza mediante el levantamiento de un acta, a la que se acompañarán los justificantes de pago.

### **10.7. Inscripción registral**

El acta levantada tras la ocupación, será título bastante para que en el Registro de la Propiedad y en los demás Registros Públicos se inscriba o tome razón de la transmisión de dominio, y se verifique la cancelación de las cargas, gravámenes y derechos reales de toda clase a que estuviere afectada la cosa expropiada (art. 53<sup>18</sup>)

### **10.8. Procedimientos expropiatorios**

La LEF regula, junto al procedimiento expropiatorio general, al que hemos venido haciendo referencia, un procedimiento de urgencia, así como una serie de procedimientos especiales.

En primer lugar, en lo relativo al **procedimiento general** (ya estudiado), podemos resumir su tramitación a través del siguiente gráfico:

---

A los efectos de lo dispuesto en el artículo 91.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y 8.5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, únicamente tendrán la consideración de lugares cuyo acceso depende del consentimiento del titular, en relación con la ocupación de los bienes inmuebles expropiados, además del domicilio de las personas físicas y jurídicas en los términos del artículo 18.2 de la Constitución Española, los locales cerrados sin acceso al público. Respecto de los demás inmuebles o partes de los mismos en los que no concurren las condiciones expresadas en el párrafo anterior, la Administración expropiante podrá entrar y tomar posesión directamente de ellos, una vez cumplidas las formalidades establecidas en esta Ley, recabando del Delegado del Gobierno, si fuera preciso, el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para proceder a su ocupación.

18 Artículo 53.

El acta de ocupación que se extenderá a continuación del pago, acompañada de los justificantes del mismo, será título bastante para que en el Registro de la Propiedad y en los demás Registros Públicos se inscriba o tome razón de la transmisión de dominio y se verifique, en su caso, la cancelación de las cargas, gravámenes y derechos reales de toda clase a que estuviere afectada la cosa expropiada.

El acta de ocupación, acompañada del justificante de la consignación del precio o del correspondiente resguardo de depósito, surtirá iguales efectos.

Los expresados documentos serán también títulos de inmatriculación en el Registro de la Propiedad.

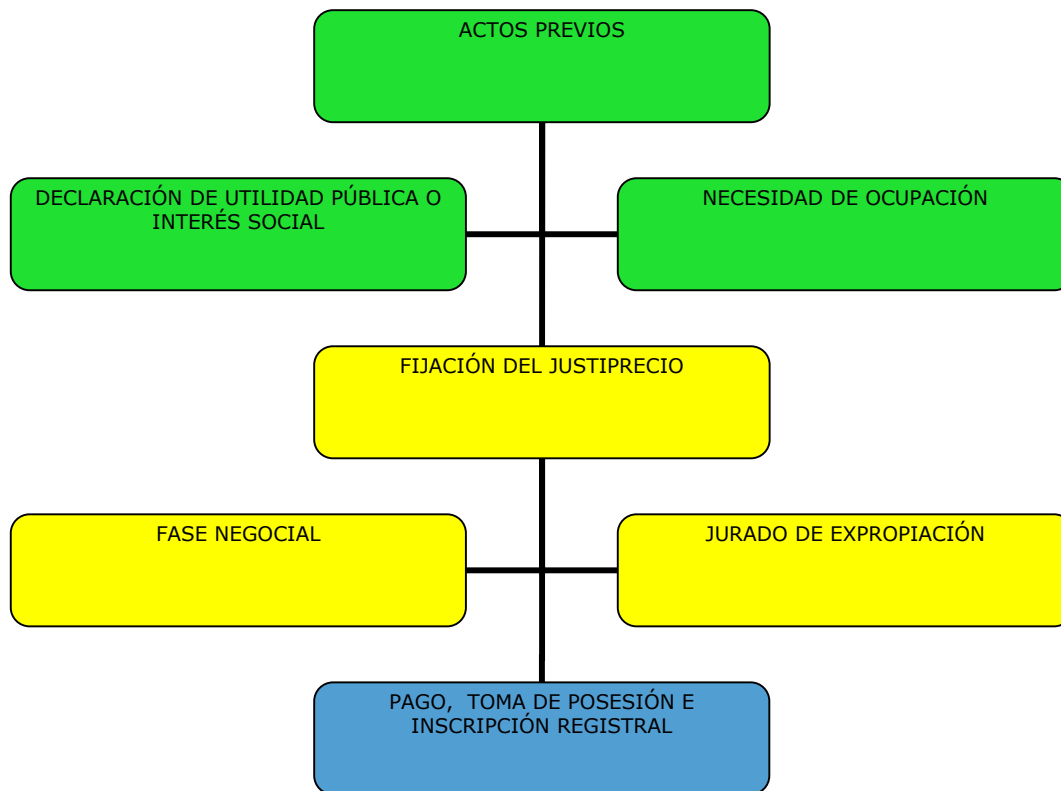


Figura 1. Procedimiento general

### Procedimiento de urgencia

Sustancialmente consiste en un procedimiento excepcional, aplicable solo a las expropiaciones para la realización de una obra o finalidad determinada, que permite la ocupación rápida de los bienes a expropiar (art. 52<sup>19</sup> Ley).

<sup>19</sup> Artículo 52.

Excepcionalmente, y mediante acuerdo del Consejo de Ministros, podrá declararse urgente la ocupación de los bienes afectados por la expropiación a que dé lugar la realización de una obra o finalidad determinada. En el expediente que se eleve al Consejo de Ministros deberá figurar, necesariamente, la oportuna retención de crédito, con cargo al ejercicio en que se prevea la conclusión del expediente expropiatorio y la realización efectiva del pago, por el importe a que ascendería el justiprecio calculado en virtud de las reglas previstas para su determinación en esta Ley. Esta declaración podrá hacerse en cualquier momento e implicará las siguientes consecuencias :

Se entenderá cumplido el trámite de declaración de necesidad de la ocupación de los bienes que hayan de ser expropiados, según el proyecto y replanteo aprobados y los reformados posteriormente, y dará derecho a su ocupación inmediata.

Se notificará a los interesados afectados, según los artículos 3 y 4 de esta Ley, el día y hora en que ha de levantarse el acta previa a la ocupación. Esta notificación se llevará a efecto con una antelación mínima de ocho días y mediante cédula. Caso de que no conste o no se conozca el domicilio del interesado o interesados, se entregará la cédula al inquilino, colono y ocupante del bien de que se trate, sin perjuicio de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5 de esta Ley. Con la misma anticipación se publicarán edictos en los tablones oficiales y, en resumen, en el Boletín Oficial del Estado y en el de la provincia, en un periódico de la localidad y en dos diarios de la capital de la provincia, si los hubiere.

En el día y hora anunciados se constituirán en la finca que se trate de ocupar, el representante de la Administración, acompañado de un perito y del Alcalde o Concejral en que delegue, y reunidos con los propietarios y demás interesados que concurran, levantarán un acta en la que describirán el bien o derecho expropiable y se harán constar todas las manifestaciones y datos que aporten unos y

Trámites:

- El Consejo de Ministros, excepcionalmente, podrá declarar urgente la ocupación de los bienes afectados por la expropiación, motivada por una obra o finalidad determinada.
- Con esta declaración se entiende cumplido el trámite de necesidad de ocupación de los bienes y dará derecho a su ocupación inmediata.
- Por tanto, antes de haberse fijado y pagado el justo precio podrá procederse a la ocupación. La fijación de la indemnización expropiatoria queda desplazada a un momento posterior.

### **Procedimientos especiales**

El Título III de la Ley regula una serie de procedimientos especiales atendiendo a la extensión del objeto expropiado, la singularidad de la causa o del destino del bien o los efectos colectivos que de ella se deriven.

---

otros y que sean útiles para determinar los derechos afectados, sus titulares, el valor de aquéllos y los perjuicios determinantes de la rápida ocupación. Tratándose de terrenos cultivados se hará constar el estado y extensión de la cosechas, los nombre de los cultivadores y el precio del arrendamiento o pactos de aparcería en su caso. Si son fincas urbanas se reseñará el nombre de los arrendatarios, el precio de alquiler, y, en su caso, la industria que ejerzan . Los interesados pueden hacerse acompañar de sus peritos y un Notario.

A la vista del acta previa a la ocupación y de los documentos que obren o se aporten el expediente, y dentro del plazo que se fije al efecto, la Administración formulará las horas de depósito previo a la ocupación. El depósito equivaldrá a la capitalización, al interés legal, del líquido imponible, declarado con dos años de antelación, aumentado en un 20% en el caso de propiedades amillaradas. En la riqueza catastrada el importe del depósito habrá de ser equivalente a la cantidad obtenida capitalizando al interés legal el líquido imponible o la renta líquida, según se trate de fincas urbanas o rústicas, respectivamente. En los casos de que la finca en cuestión no se expropie más que parcialmente, se prorrateará el valor señalado por esta misma regla. Si el bien no tuviera asignada riqueza imponible, servirá de módulo la fijada a los bienes análogos del mismo término municipal. La cantidad así fijada, que devengará a favor del titular expropiado el interés legal, será consignada en la Caja de Depósitos. Al efectuar el pago del justiprecio se hará la liquidación definitiva de intereses.

La Administración fijará igualmente las cifras de indemnización por el importe de los perjuicios derivados de la rapidez de la ocupación, tales como mudanzas, cosechas pendiente y otras igualmente justificadas, contra cuya determinación no cabrá recurso alguno, si bien, caso de disconformidad del expropiado, el Jurado Provincial reconsiderará la cuestión en el momento de la determinación del justiprecio.

Efectuado el depósito y abonada o consignada, en su caso, la previa indemnización por perjuicios, la Administración procederá a la inmediata ocupación del bien de que se trate, teniendo en cuenta lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del artículo 51 de esta Ley, lo que deberá hacer en el plazo máximo de quince días, sin que sea admisible al poseedor entablar interdictos de retener y recobrar.

Efectuada la ocupación de las fincas se terminará el expediente de expropiación en sus fases de justiprecio y pago según la regulación general establecida en los artículos anteriores, debiendo darse preferencia a estos expediente para su rápida resolución.

En todo caso, sobre el justiprecio acordado definitivamente para los bienes objeto de este artículo, se girará la indemnización establecida en el artículo 56 de esta Ley, con la especialidad de que será fecha inicial para el cómputo correspondiente la siguiente a aquella en que se hubiera producido la ocupación de que se trata.

En cualquier caso, se trata de singularidades relativas que no afectan al fondo de la institución ni a la aplicación del esquema básico de la regulación general.

Así, podemos señalar:

- Expropiación por zonas o grupos de bienes.
- Expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad.
- Expropiación de bienes de valor histórico, artístico y arqueológico.
- Expropiación por Entidades Locales o por razón de urbanismo.
- Expropiación que dé lugar a traslado de poblaciones.
- Expropiación por causa de colonización o de obras públicas.
- Expropiación por razones de Defensa Nacional y Seguridad del Estado.
- Indemnizaciones por ocupación temporal y otros daños.

## 10.9. Reversión

En ocasiones, la Expropiación Forzosa puede no llegar a su término por causas diversas:

- Desistimiento de la Administración
- Alteraciones en el fin u objetivo que en su día legitimaron la expropiación, entre otros.

En estos casos, la Ley (art. 54<sup>20</sup>) confiere a los expropiados un derecho a recuperar los bienes afectados por tales circunstancias, derecho que se denomina REVERSIÓN.

---

20 Artículo 54.

1. En el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o desapareciera la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, mediante el abono a quien fuera su titular de la indemnización que se determina en el artículo siguiente.

2. No habrá derecho de reversión, sin embargo, en los casos siguientes:

Cuando simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se acuerde justificadamente una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social. En este supuesto la Administración dará publicidad a la sustitución, pudiendo el primitivo dueño o sus causahabientes alegar cuanto estimen oportuno en defensa de su derecho a la reversión, si consideran que no concurren los requisitos exigidos por la ley, así como solicitar la actualización del justiprecio si no se hubiera ejecutado la obra o establecido el servicio inicialmente previstos.

## 10.10. Conclusión

Finalmente, y a modo de conclusión, debemos reiterar el hecho de que en un Estado social y democrático de Derecho, como es el español, el reconocimiento de potestades exorbitantes a la Administración (por ejemplo, la potestad expropiatoria), ha de ir siempre acompañada de las consiguientes garantías para el ciudadano (participación en el procedimiento, justo precio o indemnización expropiatoria, reversión, etc.).

---

Cuando la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social se prolongue durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio.

3. Cuando de acuerdo con lo establecido en los apartados anteriores de este artículo proceda la reversión, el plazo para que el dueño primitivo o sus causahabientes puedan solicitarla será el de tres meses, a contar desde la fecha en que la Administración hubiera notificado el exceso de expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiados o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio.

En defecto de esta notificación, el derecho de reversión podrá ejercitarse por el expropiado y sus causahabientes en los casos y con las condiciones siguientes:

Cuando se hubiera producido un exceso de expropiación o la desafectación del bien o derecho expropiados y no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquéllos.

Cuando hubieran transcurrido cinco años desde la toma de posesión del bien o derecho expropiados sin iniciarse la ejecución de la obra o la implantación del servicio.

Cuando la ejecución de la obra o las actuaciones para el establecimiento del servicio estuvieran suspendidas más de dos años por causas imputables a la Administración o al beneficiario de la expropiación sin que se produjera por parte de éstos ningún acto expreso para su reanudación.

4. La competencia para resolver sobre la reversión corresponderá a la Administración en cuya titularidad se halle el bien o derecho en el momento en que se solicite aquélla o a la que se encuentre vinculado el beneficiario de la expropiación, en su caso, titular de los mismos.

5. En las inscripciones en el Registro de la Propiedad del dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles adquiridos por expropiación forzosa se hará constar el derecho preferente de los reversionistas frente a terceros posibles adquirentes para recuperar el bien o derecho expropiados de acuerdo con lo dispuesto en este artículo y en el siguiente, sin cuya constancia registral el derecho de reversión no será oponible a los terceros adquirentes que hayan inscrito los títulos de sus respectivos derechos conforme a lo previsto en la Ley Hipotecaria.

# **Tema 11. Los contratos administrativos. Concepto y clases. Estudio de sus elementos. Legislación vigente. Su cumplimiento. La revisión de precios y otras alteraciones contractuales. Incumplimiento de los contratos administrativos.**

## **11.1. Introducción**

Las Administraciones Públicas, dotadas de personalidad jurídica propia, desarrollan su actividad en sus relaciones jurídicas con los administrados a través de dos tipos de actuaciones:

- Unilaterales, mediante actos administrativos (ya analizados en temas anteriores),
- Bilaterales, mediante convenios o contratos.

En este tema nos centraremos en la figura del contrato administrativo y, en este sentido, es importante señalar que la normativa pública sobre contratación administrativa debe responder al reto de hacer frente a la tensión existente entre:

- ❖ la necesidad de controlar la actuación administrativa y,
- ❖ por otro lado, la exigencia constitucional de actuación eficaz de las Administraciones Públicas, en el marco del Estado social y democrático de Derecho.

En este análisis de la contratación administrativa, nos centraremos:

- En primer lugar, en el concepto de contrato de las Administraciones Públicas y su tipología.
- A continuación, estudiaremos legislación aplicable, así como los principios informadores de la contratación pública.
- En tercer lugar, nos referiremos a los elementos subjetivos, objetivos y formales de los contratos.
- Finalmente, analizaremos los efectos del cumplimiento e incumplimiento de los contratos; así como la revisión de precios y otras alteraciones contractuales.



## 11.2. Los contratos de las administraciones públicas. Concepto y clases

Uno de los principales problemas que encontramos en el presente tema es la aprobación en los últimos meses de una nueva norma en la materia (Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público), que no entrará en vigor hasta mayo de 2008.

Por ello, pasaremos a analizar los contratos administrativos según la regulación actual, aunque apuntando ya las principales novedades que introduce la nueva normativa.

### 11.2.1. Concepto

Los contratos de las Administraciones Públicas son contratos concluidos por un **ente público** y tienen por objeto la **organización o el funcionamiento de un servicio público**.

Los contratos de las Administraciones Públicas se ajustarán a los principios de publicidad y concurrencia, con las excepciones permitidas por la Ley, de igualdad y no discriminación.

### 11.2.2. Clases de contratos

Según la Ley actual de Contratos de la Administración Pública, los contratos que celebre la Administración tendrán **carácter administrativo** o **carácter privado**.

➤ A su vez, dentro de los **contratos administrativos**, distingue:

- **Típicos**: aquéllos cuyo objeto sea la ejecución de obras, la gestión de servicios públicos, la realización de suministros, los de consultoría y asistencia o los de servicios.

**Contrato de obras**: el celebrado entre la Administración y un empresario cuyo objeto sea:

a. La construcción de bienes que tengan naturaleza inmueble, tales como carreteras, ferrocarriles, puertos, canales, presas, edificios, fortificaciones, aeropuertos, bases navales, defensa del litoral y señalización marítima, monumentos, instalaciones varias, así como cualquier otra análoga de ingeniería civil.

b. La realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o del subsuelo, como dragados, sondeos, prospecciones, inyecciones, corrección del impacto medioambiental, regeneración de playas, actuaciones urbanísticas u otros análogos.

c. La reforma, reparación, conservación o demolición de los definidos en las letras anteriores.

**Contrato de gestión de servicios públicos:** Los contratos mediante los que las Administraciones públicas encomienden a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio público

La contratación de la gestión de los servicios públicos adoptará cualquiera de las siguientes modalidades:

a. Concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura.

b. Gestión interesada, en cuya virtud la Administración y el empresario participaren en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato.

c. Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate.

d. Sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

**Contrato de suministros:** el que tenga por objeto la compra, el arrendamiento financiero, el arrendamiento, con o sin opción de compra, o la adquisición de productos o bienes muebles, salvo los relativos a propiedades incorpóreas y valores negociables, que se regirán por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas aplicable a cada caso.

**Contrato de consultoría y asistencia:** aquellos que tengan por objeto:

a. Estudiar y elaborar informes, estudios, planes, anteproyectos, proyectos de carácter técnico, organizativo, económico o social, así como la dirección, supervisión y control de la ejecución y mantenimiento de obras, instalaciones y de la implantación de sistemas organizativos.

b. Llevar a cabo, en colaboración con la Administración y bajo su supervisión, las siguientes prestaciones:

1. Investigación y estudios para la realización de cualquier trabajo técnico.

2. Asesoramiento para la gestión de bienes públicos y organización de servicios del mismo carácter.

3. Estudio y asistencia en la redacción de proyectos, anteproyectos, modificación de unos y otros, dirección, supervisión y control de la ejecución y mantenimiento de obras e instalaciones y de la implantación de sistemas organizativos.

4. Cualesquiera otras prestaciones directa o indirectamente relacionadas con las anteriores y en las que también predominen las de carácter intelectual, en particular los contratos que la Administración celebre con profesionales, en función de su titulación académica, así como los contratos para el desarrollo de actividades de formación del personal de las Administraciones públicas.

**Contratos de servicios:** aquellos en los que la realización de su objeto sea:

a. De carácter técnico, económico, industrial, comercial o cualquier otro de naturaleza análoga, siempre que no se encuentren comprendidos en los contratos de consultoría y asistencia o en alguno de los regulados en otros Títulos de este Libro.

b. Complementario para el funcionamiento de la Administración.

c. De mantenimiento, conservación, limpieza y reparación de bienes, equipos e instalaciones.

d. Los programas de ordenador desarrollados a medida para la Administración, que serán de libre utilización por la misma.

e. La realización de encuestas, tomas de datos y otros servicios análogos.

f. De gestión de los sistemas de información que comprenda el mantenimiento, la conservación, reparación y actualización de los equipos físicos y lógicos de tratamiento de la información, así como la actualización de los programas informáticos y el desarrollo de nuevos programas.

**Contrato de concesión de obras públicas:** aquel en cuya virtud la Administración pública o entidad de derecho público concedente otorga a un concesionario, durante un plazo, la construcción y explotación, o solamente la explotación, de obras que siendo susceptibles de explotación, sean necesarias para la prestación de servicios públicos de naturaleza económica o para el desarrollo de actividades o servicios económicos de interés general, reconociendo al concesionario el derecho a percibir una retribución consistente en la explotación de la propia obra, en dicho derecho acompañado del de percibir un precio o en cualquier otra modalidad establecida en la ley.

- **Atípicos**: Los de objeto distinto a los anteriores, pero que tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella o por declararlo así una ley.

- Dentro de los contratos administrativos, debemos referirnos a los **contratos mixtos**: así, cuando un contrato administrativo tenga prestaciones correspondientes a otro u otros contratos administrativos de distinta clase, se atenderá para su calificación y aplicación de las normas que lo regulan, al carácter de la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico.

➤ Los restantes contratos celebrados por la Administración tendrán la consideración de **contratos privados** y, en particular, los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento, etc.

La nueva Ley, dentro de los contratos del sector público, introduce un nuevo tipo contractual: los **contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado**<sup>1</sup>, como nueva figura contractual que podrá utilizarse para la obtención de prestaciones complejas o afectadas de una cierta indeterminación inicial y, cuya financiación puede ser asumida, en un principio, por el operador privado, mientras que el precio a pagar por la Administración podrá acompañarse a la efectiva utilización de los bienes y servicios que constituyen su objeto.

---

<sup>1</sup> Nuevo tipo contractual introducido por la Ley 30/2007.

Artículo 11. Contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado: aquéllos en que una Administración Pública encarga a una entidad de derecho privado, por un periodo determinado en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean, la realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general, comprenda alguna de las siguientes prestaciones:

- La construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión.

La gestión integral del mantenimiento de instalaciones complejas.

- La fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado.

- Otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la Administración del servicio público o actuación de interés general que le haya sido encomendado.

Asimismo, y como medio para identificar el ámbito normativo que está supeditado a las prescripciones de las directivas comunitarias, la nueva Ley ha acuñado la categoría legal de *contratos sujetos a regulación armonizada*, que define los negocios que, por razón de la entidad contratante, de su tipo y de su cuantía, se encuentran sometidos a las directrices europeas

### **11.3. Legislación aplicable y principios comunes**

#### **11.3.1. Legislación aplicable**

Actualmente, la posibilidad de que una Administración Pública pueda celebrar contratos está reconocida expresamente en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, que ha sido desarrollado reglamentariamente por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratos de las Administraciones Públicas.

La Ley se estructura en una parte general y una parte especial.

- Libro I: Parte General: comprende una serie de normas comunes a toda la contratación pública (competencias y órganos de contratación, objeto y precio de los contratos, tramitación del expediente, procedimientos y formas de contratación, etc.)

- Libro II: Parte Especial, de aplicación a cada uno de los contratos administrativos típicos:

- de obras
- de gestión de servicios públicos
- de suministros
- de consultoría y asistencia de servicios
- de concesión de obras públicas

No obstante, y como ya hemos señalado, en el mes de octubre ha sido aprobada y publicada la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), que entrará en vigor en mayo de 2008.

La nueva Ley rompe con la estructura de la anterior, que separaba entre disposiciones generales y disposiciones aplicables a cada uno de los contratos administrativos y se estructura del siguiente modo:

- **Título preliminar:** que establece una serie de **disposiciones generales**
- **Cinco Libros** que se dedican, sucesivamente, a regular la configuración general de la contratación del sector público y los elementos estructurales de los contratos, la preparación de estos contratos, la selección del contratista y la adjudicación de los contratos, los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos, y la organización administrativa para la gestión de la contratación, con la siguiente distribución:

**Libro I: Configuración general de la contratación del sector público y elementos estructurales de los contratos:**

Título I: disposiciones generales sobre la contratación del sector público.

Título II: partes en el contrato.

Título III: objeto, precio y cuantía del contrato.

Título IV: garantías exigibles en la contratación del sector público.

**Libro II: Preparación de los contratos:**

Título I: preparación de los contratos por las Administraciones Públicas.

Título II: preparación de otros contratos.

**Libro III: Selección del contratista y adjudicación de los contratos:**

Título I: adjudicación de los contratos.

Título II: racionalización técnica de la contratación.

**Libro IV: Efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos:**

Título I: normas generales.

Título II: normas especiales para contratos de obras, concesión de obra pública, gestión de servicios públicos, suministros, servicios y de colaboración entre el sector público y el sector privado.

**Libro V: Organización administrativa para la gestión de la contratación:**

Título I: órganos competentes en materia de contratación.

Título II: registros oficiales.

Título III: gestión de la publicidad contractual por medios electrónicos, informáticos y telemáticos.

Por otra parte, como principales novedades de la Ley, tal y como establece su propia Exposición de Motivos, podemos señalar:

- La ampliación del ámbito de aplicación
- La singularización de las normas que derivan directamente del Derecho Comunitario, mediante la creación de la categoría legal de contratos sujetos a regulación armonizada
- La incorporación de nuevas regulaciones sobre contratación que introducen las Directivas comunitarias.
- La simplificación y mejora de la gestión contractual
- La tipificación de una nueva figura contractual: **contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado.**

### 11.3.2. Principios comunes de la normativa en materia de contratación

#### Ámbito de aplicación

##### a) Subjetivo.

Según el art. 1 TRLCAP, los contratos que celebren las AAPP se ajustarán a las prescripciones de la presente ley.

En este sentido, se entiende por AAPP: la Administración General del Estado, las Administraciones de las CCAA, las Entidades que integran la Administración Local, así como los OOAA, en todo caso, y las restantes entidades de Derecho Público vinculadas a cualquier Administración, cuando concurren determinados requisitos.

Como ya hemos señalado, una de las novedades introducidas por la LCSP reside en la ampliación del ámbito subjetivo de la ley, con el objeto de adaptarlo al recogido en las directivas comunitarias, así como para no dejar entidades del sector público exentas de regulación. En este sentido, su art. 3<sup>2</sup> realiza una delimitación de los entes sujetos en términos muy amplios.

---

2 Artículo 3. Ámbito subjetivo.

1. A los efectos de esta Ley, se considera que forman parte del sector público los siguientes entes, organismos y entidades:

La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.

## **b) Objetivo.**

---

Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social.

Los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las Universidades Públicas, las Agencias Estatales y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo, incluyendo aquellas que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.

Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a a f del presente apartado sea superior al 50 %.

Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la legislación de régimen local.

Las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 % por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.

Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

Cualesquiera entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores.

2. Dentro del sector público, y a los efectos de esta Ley, tendrán la consideración de Administraciones Públicas los siguientes entes, organismos y entidades:

Los mencionados en las letras a y b del apartado anterior.

Los Organismos autónomos.

Las Universidades Públicas.

Las entidades de derecho público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad, y

Las entidades de derecho público vinculadas a una o varias Administraciones Públicas o dependientes de las mismas que cumplan alguna de las características siguientes:

que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro, o

que no se financien mayoritariamente con ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida a la entrega de bienes o a la prestación de servicios.

No obstante, no tendrán la consideración de Administraciones Públicas las entidades públicas empresariales estatales y los organismos asimilados dependientes de las Comunidades Autónomas y Entidades locales.

3. Se considerarán poderes adjudicadores, a efectos de esta Ley, los siguientes entes, organismos y entidades:

Las Administraciones Públicas.

Todos los demás entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia distintos de los expresados en la letra a) que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3 financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores.



Señala el art. 13 de la LCAP que el objeto de los contratos deberá ser determinado y su necesidad para los fines del servicio público correspondiente se justificará en el expediente de contratación.

La nueva ley no introduce ninguna modificación sustancial en este sentido.

### **Régimen jurídico**

Como ya hemos señalado, la ley distingue entre contratos administrativos y contratos privados, lo que obliga a distinguir entre el régimen jurídico de aplicación a unos y otros.

Así, los contratos administrativos típicos se regirán en todo caso por la LCAP, siendo el orden jurisdiccional contencioso-administrativo el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes.

Los contratos administrativos atípicos, se regirán en su preparación y adjudicación por la LCAP y en sus efectos y extinción por sus propias normas, siendo el orden jurisdiccional competente el contencioso-administrativo.

Finalmente, los contratos privados se regularán:

- ❖ Para su preparación y adjudicación, por sus normas específicas o por la LCAP, siendo el orden jurisdiccional competente el contencioso-administrativo.
- ❖ En sus efectos y extinción se regirá por normas de Derecho Privado, siendo competente el orden jurisdiccional civil.

La nueva ley no introduce ninguna modificación sustancial en este sentido.

### **Contratos excluidos**

Por último en este sentido, el art. 3 LCAP excluye del ámbito de aplicación de la ley determinados negocios y contratos (por ejemplo, la relación de servicio de los funcionarios públicos y los contratos regulados en la legislación laboral, determinados convenios de colaboración, las encomiendas de gestión, etc.) que se regularán por sus normas específicas, aplicándose la LCAP para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

La nueva ley mantiene, en términos generales, las mismas exclusiones, aunque resulta más restrictiva en la exclusión de determinados contratos o negocios, incluyendo en el ámbito de aplicación de la ley más supuestos que la LCAP, como es el caso de algunos convenios de colaboración (art. 4 LCSP<sup>3</sup>).

---

### 3 Artículo 4. Negocios y contratos excluidos.

1. Están excluidos del ámbito de la presente Ley los siguientes negocios y relaciones jurídicas:

La relación de servicio de los funcionarios públicos y los contratos regulados en la legislación laboral.

Las relaciones jurídicas consistentes en la prestación de un servicio público cuya utilización por los usuarios requiera el abono de una tarifa, tasa o precio público de aplicación general.

Los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, organismos autónomos y restantes entidades públicas, o los que celebren estos organismos y entidades entre sí, salvo que, por su naturaleza, tengan la consideración de contratos sujetos a esta Ley.

Los convenios que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales.

Los convenios incluidos en el ámbito del artículo 296 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea que se concluyan en el sector de la defensa.

Los acuerdos que celebre el Estado con otros Estados o con entidades de derecho internacional público.

Los contratos de suministro relativos a actividades directas de los organismos de derecho público dependientes de las Administraciones públicas cuya actividad tenga carácter comercial, industrial, financiero o análogo, si los bienes sobre los que versan han sido adquiridos con el propósito de devolverlos, con o sin transformación, al tráfico jurídico patrimonial, de acuerdo con sus fines peculiares, siempre que tales organismos actúen en ejercicio de competencias específicas a ellos atribuidas por la Ley.

Los contratos y convenios derivados de acuerdos internacionales celebrados de conformidad con el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea con uno o varios países no miembros de la Comunidad, relativos a obras o suministros destinados a la realización o explotación conjunta de una obra, o relativos a los contratos de servicios destinados a la realización o explotación en común de un proyecto.

Los contratos y convenios efectuados en virtud de un acuerdo internacional celebrado en relación con el estacionamiento de tropas.

Los contratos y convenios adjudicados en virtud de un procedimiento específico de una organización internacional.

Los contratos relativos a servicios de arbitraje y conciliación.

Los contratos relativos a servicios financieros relacionados con la emisión, compra, venta y transferencia de valores o de otros instrumentos financieros, en particular las operaciones relativas a la gestión financiera del Estado, así como las operaciones destinadas a la obtención de fondos o capital por los entes, organismos y entidades del sector público, así como los servicios prestados por el Banco de España y las operaciones de tesorería.

Los contratos por los que un ente, organismo o entidad del sector público se obligue a entregar bienes o derechos o prestar algún servicio, sin perjuicio de que el adquirente de los bienes o el receptor de los servicios, si es una entidad del sector público sujeta a esta Ley, deba ajustarse a sus prescripciones para la celebración del correspondiente contrato.

Los negocios jurídicos en cuya virtud se encargue a una entidad que, conforme a lo señalado en el artículo 24.6, tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico del mismo, la realización de una determinada prestación. No obstante, los contratos que deban celebrarse por las entidades que tengan la consideración de medio propio y servicio técnico para la realización de las prestaciones objeto del encargo quedarán sometidos a esta Ley, en los términos que sean procedentes de acuerdo con la naturaleza de la entidad que los celebre y el tipo y cuantía de los mismos, y, en todo caso, cuando se trate de contratos de obras, servicios o suministros cuyas cuantías superen los umbrales establecidos en la Sección II del Capítulo II de este Título Preliminar, las entidades de derecho privado deberán observar para su preparación y adjudicación las reglas establecidas en los artículos 121.1 y 174.

Las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales distintos a los definidos en el artículo 7, que se regularán por su legislación específica salvo en los casos en que expresamente se declaren de aplicación las prescripciones de la presente Ley.

## 11.4. Estudio de sus elementos

En lo relativo a los elementos de los contratos debemos distinguir entre:

- Elementos subjetivos: órgano de contratación y contratista.
- Elementos objetivos: objeto y precio
- Elementos formales: expedientes de contratación, procedimientos de adjudicación, perfección, formalización y forma de los contratos.

### 11.4.1. Elementos subjetivos

#### Órganos de contratación

Según, el artículo 12 de la LCAP son órganos de contratación:

- ❖ En la Administración General del Estado: los Ministros y Secretarios de Estado, aunque estas facultades podrán ser objeto de desconcentración (por ejemplo, en los Directores Generales).
- ❖ Los representantes legales de los OOAA (Directores o Presidentes) y demás entidades públicas estatales y los Directores de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.
- ❖ En algunos casos, se exige autorización del Consejo de Ministros.

---

Los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, valores negociables y propiedades incorpóreas, a no ser que recaigan sobre programas de ordenador y deban ser calificados como contratos de suministro o servicios, que tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial. En estos contratos no podrán incluirse prestaciones que sean propias de los contratos típicos regulados en la Sección I del Capítulo II del Título Preliminar, si el valor estimado de las mismas es superior al 50 % del importe total del negocio o si no mantienen con la prestación característica del contrato patrimonial relaciones de vinculación y complementariedad en los términos previstos en el artículo 25; en estos dos supuestos, dichas prestaciones deberán ser objeto de contratación independiente con arreglo a lo establecido en esta Ley.

Los contratos de servicios y suministro celebrados por los Organismos Públicos de Investigación estatales y los Organismos similares de las Comunidades Autónomas que tengan por objeto prestaciones o productos necesarios para la ejecución de proyectos de investigación, desarrollo e innovación tecnológica o servicios técnicos, cuando la presentación y obtención de resultados derivados de los mismos esté ligada a retornos científicos, tecnológicos o industriales susceptibles de incorporarse al tráfico jurídico y su realización haya sido encomendada a equipos de investigación del Organismo mediante procesos de concurrencia competitiva.

2. Los contratos, negocios y relaciones jurídicas enumerados en el apartado anterior se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

- ❖ Por otra parte, podrán crearse constituirse Juntas de Contratación en los departamentos ministeriales y sus organismos autónomos y entidades de derecho público, así como en las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, que actuarán como órganos de contratación, para determinados contratos.

La nueva LCSP (art. 291 y siguientes) establece una regulación similar en la materia aunque introduce como novedad en su art. 41 la figura del Responsable del contrato.

Así, para reforzar el control del cumplimiento del contrato y agilizar la solución de las diversas incidencias que pueden surgir durante su ejecución, se ha regulado la figura del responsable del contrato, que puede ser una persona física o jurídica, integrada en el ente, organismo o entidad contratante o ajena a él y vinculada con el mismo a través del oportuno contrato de servicios, al que el órgano de contratación podrá, entre otras opciones, encomendar la gestión integral del proyecto, con el ejercicio de las facultades que le competen en relación con la dirección y supervisión de la forma en que se realizan las prestaciones que constituyan su objeto.

### **Órganos de asistencia.**

La LCAP establece en su art. 81 que, en determinados supuestos, el órgano de contratación estará asistido por una Mesa.

En la misma línea se pronuncia la LCSP (art. 295) aunque introduce como novedad la Mesa especial de dialogo competitivo, para asistir al órgano de contratación en los procedimientos de diálogo competitivo que se sigan por las Administraciones Públicas estatales.

### **Contratista**

El art. 15 LCAP señala que podrán contratar con la Administración las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar y acrediten su solvencia económica, financiera, técnica o profesional, o que estén clasificados en los casos en los que sea exigible.

Por su parte, el art. 20 LCAP determina una serie de circunstancias que impiden contratar con la Administración, entre éstas, podemos destacar:

- Haber sido condenadas mediante sentencia firme por delitos de falsedad, contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico, cohecho, malversación, tráfico de influencias, revelación de secretos, uso de

información privilegiada, delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social, delitos contra los derechos de los trabajadores o por delitos relativos al mercado y a los consumidores.

- Haber solicitado la declaración de concurso, haber sido declaradas insolventes en cualquier procedimiento, hallarse declaradas en concurso, estar sujetas a intervención judicial o haber sido inhabilitadas conforme a la [Ley Concursal](#).
- Haber dado lugar, por causa de la que hubiesen sido declarados culpables, a la resolución firme de cualquier contrato celebrado con la Administración.
- Haber sido sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia de disciplina de mercado, en materia profesional o en materia de integración laboral de minusválidos o muy grave en materia social, o en materia de seguridad y salud en el trabajo,
- Estar incurso la persona física o los administradores de la persona jurídica en alguno de los supuestos de incompatibilidad.
- No hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o de Seguridad Social.

Con el fin de disminuir los costes y cargas que recaen sobre la entidad contratante y los contratistas particulares, la nueva ley ha procedido a una revisión de esta materia (art. 51 y siguientes LCSP), esta revisión ha afectado al sistema de clasificación de contratistas, a los medios de acreditación de los requisitos de aptitud exigidos para contratar con el sector público.

#### **11.4.2. Elementos objetivos**

##### **La prestación**

Como ya hemos mencionado, el objeto de los contratos deberá ser determinado, y su necesidad para los fines del servicio público correspondientes se justificará en el expediente de contratación.

El contenido específico viene definido en relación con cada tipo de contrato (de obras, de suministro, etc.) en sus normas reguladoras.

## **Precio**

Con carácter general, en los contratos del sector público, la retribución del contratista consistirá en un **precio cierto** que deberá expresarse en **euros** (art 14 LCAP y 75 LCSP).

Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados.

El pago del precio podrá hacerse de manera total o parcialmente mediante abonos a cuenta.

### **11.4.3. Elementos formales**

#### **Expedientes de contratación**

Todo contrato, cuya adjudicación se rija por la LCAP deberá estar precedido de un expediente de contratación que debe comprender la aprobación del gasto, el pliego de cláusulas administrativas, el pliego de prescripciones técnicas, el certificado de existencia de crédito y la fiscalización de la Intervención (art. 67). En la misma línea se pronuncia el art. 93 LCSP.

Aprobación del expediente: Completado el expediente se dictará resolución motivada por el órgano de contratación aprobando el mismo y disponiendo la apertura del plazo de adjudicación (art. 69 LCAP y 94 LCSP).

Clases de expedientes: ordinarios, urgentes (cuando su necesidad sea inaplazable o cuando sea preciso acelerar su adjudicación por razones de interés público) o de emergencia (a causa de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan un grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional).

#### **Pliegos**

- ❖ De cláusulas administrativas (recogen las condiciones jurídicas a las que debe ajustarse tanto la licitación, como la adjudicación del contrato y su ejecución).

Pliegos de cláusulas administrativas generales: el Consejo de Ministros podrá aprobarlos para su utilización en los contratos que se celebren por los órganos de contratación de la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás entidades públicas estatales.

Pliegos de cláusulas administrativas particulares: su aprobación corresponderá al órgano de contratación, que podrá, asimismo, aprobar modelos de pliegos particulares para determinadas categorías de contratos de naturaleza análoga.

- ❖ Pliego de prescripciones técnicas (recogen las condiciones jurídicas y técnicas a las que se deben ajustar tanto la licitación, como la adjudicación del contrato y su ejecución).

Junto a los pliegos, y para determinados tipos de contratos, se exigen otras actuaciones preparatorias del expediente, como por ejemplo el proyecto de obras o el estudio de viabilidad.

Los pliegos se regulan en los art. 48 y siguientes de la LCAP.

La regulación de esta materia en la LCSP (art. 98 y siguientes) no introduce novedades sustanciales, aunque si establece mecanismos que permiten introducir en la contratación pública consideraciones de tipo social y medioambiental, configurándolas como condiciones especiales de ejecución del contrato o como criterios para valorar las ofertas, prefigurando una estructura que permita acoger pautas de adecuación de los contratos a nuevos requerimientos éticos y sociales, como son los de acomodación de las prestaciones a las exigencias de un *comercio justo* con los países subdesarrollados o en vías de desarrollo y que permitan ajustar la demanda pública de bienes y servicios a la disponibilidad real de los recursos naturales.

### **Procedimientos de adjudicación**

El art. 73 de la LCAP establece que la adjudicación de los contratos puede llevarse a cabo por:

- ❖ Procedimiento abierto, en el que todo empresario interesado podrá presentar su propuesta.
- ❖ Procedimiento restringido, sólo podrán presentar proposiciones aquellos empresarios seleccionados expresamente por la Administración, previa solicitud de los mismos.

- ❖ Procedimiento negociado, en este caso el contrato será adjudicado al empresario justificadamente elegido por la Administración, previa consulta y negociación de los términos del contrato con uno o varios empresarios.

Junto a ello, tanto la LCAP como LCSP establecen una serie de normas de los procedimientos de adjudicación: cómputo de plazos, publicidad de las licitaciones, proposiciones de los interesados, entre otras.

### Formas de adjudicación

Por otra parte, señala el art. 74 LCAP que tanto en el procedimiento abierto como en el restringido la adjudicación podrá efectuarse por subasta o por concurso.

- ❖ En el caso de la subasta, la adjudicación se realizará al licitador que oferte el precio más bajo, sin exceder el establecido como precio de licitación.
- ❖ En el concurso, la adjudicación recaerá en el licitador que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta los criterios que se hayan establecido en los pliegos, sin atender exclusivamente al precio.

La nueva Ley ha introducido importantes modificaciones en la materia:

-Articulación de un nuevo procedimiento de adjudicación, el **diálogo competitivo**, pensado para contratos de gran complejidad en los que la definición final de su objeto sólo puede obtenerse a través de la interacción entre el órgano de contratación y los licitadores. En el diálogo competitivo, el órgano de contratación dirige un diálogo con los candidatos seleccionados, previa solicitud de los mismos, a fin de desarrollar una o varias soluciones susceptibles de satisfacer sus necesidades y que servirán de base para que los candidatos elegidos presenten una oferta.

-**Elevación de las cuantías** que marcan los límites superiores de los procedimientos negociados y de los contratos menores.

-Además, y desde un punto de vista formal, se ha aprovechado para incorporar a nuestra legislación la terminología comunitaria de la contratación, con el fin de facilitar, ya desde el plano semántico, la interoperabilidad con los sistemas europeos de contratación. Esto ha supuesto el abandono de ciertas denominaciones tradicionales en nuestro derecho, que no de los correspondientes conceptos, que subsisten bajo nombres más ajustados al contexto europeo. En particular, los términos *concurso* y *subasta*, que en la LCAP se refieren a *formas de adjudicación* del contrato como instrumento que debe utilizarse en conjunción con los



*procedimientos de adjudicación*, se subsumen en la expresión *oferta económicamente más ventajosa*.

Con carácter general, la nueva Ley viene también a efectuar una revisión general de la regulación de la gestión contractual, a fin de avanzar en su simplificación y racionalización, y disminuir los costes y cargas que recaen sobre la entidad contratante y los contratistas particulares.

#### Adquisición centralizada

En este sentido, debemos referirnos a la contratación centralizada de bienes. Al respecto, establece el art. 183 LCAP que en el ámbito de la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás Entidades públicas estatales, el Ministro de Hacienda podrá declarar de adquisición centralizada el mobiliario, material y equipo de oficina y otros bienes. En relación con los citados bienes, la Dirección General del Patrimonio del Estado celebrará los concursos y, en su caso, los acuerdos o contratos marco. Reglamentariamente se fijará el procedimiento para la adquisición de los referidos bienes.

En el mismo sentido se pronuncia el art. 190 LCSP al señalar que en el ámbito de la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás Entidades públicas estatales, el Ministro de Economía y Hacienda podrá declarar de contratación centralizada los suministros, obras y servicios que se contraten de forma general y con características esencialmente homogéneas por los diferentes órganos y organismos.

La contratación de estos suministros, obras o servicios deberá efectuarse a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado, que operará, respecto de ellos, como central de contratación única. La financiación de los correspondientes contratos, correrá a cargo del organismo peticionario.

En este sentido la nueva regulación introduce, además, algunas técnicas para racionalizar las adquisiciones de bienes y servicios (acuerdos marco, sistemas dinámicos de adquisición y centrales de compras).

#### Contratos menores

La tramitación del expediente en el caso de los contratos menores sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación de la factura, y en el contrato menor de obras, además, el presupuesto

de las obras (art. 56 LCAP), sin perjuicio de la existencia de proyecto cuando normas específicas así lo requieran.

Se consideran contratos menores los de importe inferior a 30.050,61 euros (5.000.000 pesetas), cuando se trate de contratos de obras, o a 12.020,24 euros (2.000.000 pesetas) cuando se trate de otros contratos.

En el mismo sentido, se expresan los art. 95 y 122 LCSP al señalar que en los contratos menores, la tramitación del expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente.

En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran.

La novedad más importante en este sentido, radica en la elevación de las cuantías y así, se consideran contratos menores los contratos de importe inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 18.000 euros, cuando se trate de otros contratos.

### **Perfección y formalización de los contratos**

Los contratos se perfeccionan mediante la adjudicación realizada por el órgano de contratación competente (art. 53 LCAP), y se formalizan en documento administrativo en el plazo de 30 días desde el siguiente a la notificación de la adjudicación.

No podrá iniciarse la ejecución del contrato sin la previa formalización. No obstante, no se exige formalización ni para los contratos menores ni para la tramitación de emergencia.

La regulación de la nueva LCSP es muy similar, aunque introduce una importante novedad en aras a la mayor agilidad del procedimiento de contratación y es la disminución del plazo para formalizar el contrato, de 30 a 10 días (art. 140<sup>4</sup> LCSP).

---

4 Artículo 140. Formalización de los contratos.

1. Los contratos que celebren las Administraciones Públicas deberán formalizarse en documento administrativo dentro del plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente al de la notificación de la adjudicación definitiva, constituyendo dicho documento título suficiente para acceder a cualquier registro público. No obstante, el contratista podrá solicitar que el contrato se eleve a escritura pública, corriendo de su cargo los correspondientes gastos.

2. En el caso de los contratos menores definidos en el artículo 122.3 se estará, en cuanto a su formalización, a lo dispuesto en el artículo 95.

## 11.5. Extinción de los contratos

Tanto la LCAP (art. 109) como la LCSP (art. 205) establecen que los contratos se extinguirán:

- ❖ Por cumplimiento
- ❖ Por resolución

### **Cumplimiento del contrato** (art. 110 LCAP, art. 205 LCSP)

El contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando éste haya realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación.

En todo caso, su constatación exigirá por parte de la Administración un acto formal y positivo de recepción o conformidad dentro del mes siguiente a la entrega o realización del objeto del contrato, o en el plazo que se determine en el pliego de cláusulas administrativas particulares por razón de sus características.

### **Resolución del contrato**

Por su parte, son causas de resolución del contrato (art. 111 LCAP y 206 LCSP):

- a. La muerte o incapacidad sobrevenida del contratista individual o la extinción de la personalidad jurídica de la sociedad contratista
- b. La declaración de concurso o la declaración de insolvencia en cualquier otro procedimiento.
- c. El mutuo acuerdo entre la Administración y el contratista.
- d. La no formalización del contrato en plazo.
- e. La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista

---

3. Cuando por causas imputables al contratista no se hubiese formalizado el contrato dentro del plazo indicado, la Administración podrá acordar la resolución del mismo, así como la incautación de la garantía provisional que, en su caso se hubiese constituido, siendo de aplicación lo previsto en el artículo 195.3.a en cuanto a la intervención del Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente en los casos en que se formule oposición por el contratista.

Si las causas de la no formalización fueren imputables a la Administración, se indemnizará al contratista de los daños y perjuicios que la demora le pudiera ocasionar, con independencia de que pueda solicitar la resolución del contrato al amparo de la letra d del artículo 206.

4. No podrá iniciarse la ejecución del contrato sin su previa formalización, excepto en los casos previstos en los artículos 96 y 97 de esta Ley.

- f. La demora en el pago por parte de la Administración
- g. El incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales, calificadas como tales en los pliegos o en el contrato.
- h. Las establecidas expresamente en el contrato.
- i. Las que se señalen específicamente para cada categoría de contrato en esta Ley.

### **Invalidez de los contratos**

En este apartado debemos hacer, asimismo, referencia al régimen de invalidez de los contratos.

Los contratos serán inválidos cuando concurren en ellos, tal y como establecen tanto la LCAP como la LCSP:

#### ❖ Causas de nulidad

- Las establecidas en el art. 62 de la Ley del Régimen Jurídico de las AAPP y del Procedimiento Administrativo Común<sup>5</sup>.
- La falta de capacidad de obrar, de solvencia o el estar éste incurso en alguna de las prohibiciones para contratar.
- La carencia o insuficiencia de crédito.

#### ❖ Causas de anulabilidad

---

<sup>5</sup> Artículo 62. Nulidad de pleno derecho.

1. Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

Los que tengan un contenido imposible.

Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.

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.

Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.

2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Son causas de anulabilidad de derecho administrativo las demás infracciones del ordenamiento jurídico y, en especial, las de las reglas contenidas en la presente Ley, de conformidad con el artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

## **11.6. La revisión de precios y otras alteraciones contractuales**

### **11.6.1. Revisión de precios**

La revisión de precios se regula en los art. 103-108 de la LCAP y en los art. 77 y siguientes de la LCSP. Según lo establecido en dichos preceptos, la revisión de precios tendrá lugar:

- El contrato se hubiese ejecutado en un 20% de su importe.
- Haya transcurrido un año desde su adjudicación.

El pliego de cláusulas administrativas particulares deberá detallar la fórmula o sistema de revisión aplicable.

### **11.6.2. Otras alteraciones contractuales**

La posibilidad de introducir modificaciones en los contratos es considerada como una de las prerrogativas exorbitantes que a la Administración otorga el ordenamiento administrativo.

En este sentido, tanto el art. 59 LCAP como el art. 194 LCSP establecen que:

*Dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta.*

No obstante, el ejercicio de este ius variandi (o potestad de modificación) conlleva el deber de indemnizar al contratista (manteniendo el equilibrio prerrogativas de la Administración-garantías del ciudadano sobre el que pivota todo el Derecho Administrativo).

## **11.7. Conclusión**

A modo de conclusión, debemos reiterar que la legislación de contratación pública debe hacer frente a la tensión existente la necesidad de controlar la actuación administrativa y la exigencia constitucional de actuación eficaz de las Administraciones Públicas, en el marco del Estado social y democrático de Derecho, salvaguardando, además, los derechos y garantías que todo el Derecho Administrativo reconoce a los ciudadanos.

Asimismo señalar que, junto a las novedades ya apuntadas, la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público (que entrará en vigor en mayo de 2008) introduce nuevas tendencias a favor de la desmaterialización de los procedimientos, optando por la plena inserción de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de la contratación pública, a fin de hacer más fluidas y transparentes las relaciones entre los órganos de contratación y los operadores económicos, lo que obligará a adaptar las estructuras existentes a esta nueva regulación.

## **Tema 12. Los Presupuestos Generales del Estado. Su elaboración y aprobación. Su ejecución. Su fiscalización. La gestión económico-administrativa.**

### **12.1. Introducción**

La actividad financiera pública tiene como objetivo la satisfacción de determinadas necesidades generales, para lo que resulta necesaria la asignación de los recursos disponibles a la consecución de determinados fines, asignación que se realiza a través del Presupuesto.

La evolución política y económica de las sociedades contemporáneas ha contribuido a que el Presupuesto haya adquirido dimensiones, no solo como instrumento de gestión, sino de planificación y control de la actividad económica del Estado.

Así, el Presupuesto cumple diversas funciones:

- ❖ es un instrumento de control del Gobierno y la Administración Pública por el Parlamento;
- ❖ instrumento de política económica (a través del aumento o control del gasto público y la orientación de ese gasto a promover el desarrollo económico y social)
- ❖ constituye un instrumento de planificación, administración, gestión y control de la Administración Pública.

Todos estos aspectos del Presupuesto se pondrán de manifiesto en el presente tema en el que analizaremos los PGE y el ciclo presupuestario en su conjunto: elaboración, aprobación, ejecución y fiscalización de los Presupuestos Generales del Estado.



**Figura 1.**

Por otra parte, debemos señalar que, en la actualidad, las Administraciones Públicas se hallan inmersas en procesos de Modernización, que giran sobre cinco ejes estratégicos:

- Reexamen del papel del Estado
- Mejora del rendimiento de las organizaciones y de los gestores públicos
- Orientación de la actividad de la Administración hacia el cliente y el servicio público.
- Refuerzo de las funciones de definición de estrategias y de políticas.
- Integración de las tecnologías de la información.

Estos procesos han supuesto una verdadera transformación cultural en el seno de las organizaciones, transformación que tiene su reflejo en el ámbito de la gestión presupuestaria, orientándola hacia los principios de equilibrio presupuestario, eficacia, eficiencia y economía de medios.

Estos principios han sido recogidos y desarrollados por la Ley General Presupuestaria, que los refiere tanto al proceso de programación como al de gestión, a los mismos haremos referencia en el desarrollo del presente tema.

## **12.2. Principios presupuestarios**

Así, y como ya hemos señalado, antes de entrar a analizar los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y su procedimiento de elaboración y aprobación, debemos referirnos a los principios constitucionales relativos a la institución presupuestaria, recogidos en el art. 134<sup>1</sup> CE, así como a los principios de programación presupuestaria.

---

<sup>1</sup> Artículo 134.

1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.
2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.
3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.
4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.
5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, sólo el Gobierno podrá presentar proyectos de Ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.
6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.
7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una Ley tributaria sustantiva así lo prevea.



### **a) Principio de competencia**

El art. 134 CE señala que “corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación”.

El art. 66.2 CE, por su parte, señala que las Cortes Generales aprueban los Presupuestos.

De estos preceptos se deriva una distribución de competencias que supone:

- Que al Gobierno corresponde la iniciativa legislativa en materia presupuestaria.
- Pero son las Cortes Generales las que deben examinar, enmendar y aprobar el texto.

### **b) Principio de universalidad.**

Se recoge también en el art. 134 CE, al señalar que los PGE deben incluir la totalidad de los gastos e ingresos del Estado y de todas las entidades del sector público estatal.

Esta idea se desarrolla en el art. 33 LGP, al definir el contenido de los PGE, que veremos más adelante.

### **c) Principio de unidad**

Esto es, la necesidad de que todos los gastos o ingresos se incluyan en un único documento. Este principio se recoge implícitamente en el art. 134 CE, así como en los art. 32 y 33 LGP, que procederemos a analizar en el siguiente apartado.

### **d) Principio de anualidad**

Por último, establece el art. 134.2 CE que los PGE tendrán carácter anual.

Junto a estos principios constitucionales relativos a la institución presupuestaria, debemos referirnos a los principios de programación presupuestaria recogidos en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) y en la Ley 47/2003, de 26 de

noviembre, General Presupuestaria (LGP), y que suponen un concreción de lo establecido en el art. 31.2<sup>2</sup> CE

**a) Principio de estabilidad presupuestaria.**

Este principio, que ha de regir toda la vida del Presupuesto (elaboración, aprobación y ejecución), es la traducción de los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo Europeo de Ámsterdam en junio de 1997.

La estabilidad presupuestaria implica, para las entidades sometidas la régimen de presupuesto administrativo, la situación de equilibrio o de superávit.

En el caso de las entidades del sector público empresarial y fundacional, supone la situación de equilibrio financiero.

**b) Principio de plurianualidad.**

En este sentido, se establece que la elaboración anual de los presupuestos debe enmarcarse en un escenario plurianual (que elabora el Ministerio de Economía y Hacienda).

**c) Principio de transparencia.**

**d) Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.**

Mediante este principio se persigue una gestión de los recursos públicos orientada por la eficiencia, la eficacia y la calidad.

### **12.3. Los presupuestos generales del estado**

Sentados los principios presupuestarios recogidos en la Constitución Española, la LGEP y la LGP, pasamos a centrarnos en el estudio de los Presupuestos Generales del Estado (PGE).

---

<sup>2</sup> Artículo 31.

1. (...)

2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

3. (...)

## Concepto

Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática, de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal.

## Ámbito de aplicación subjetivo

El art. 134.2 CE establece que los PGE incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal<sup>3</sup>.

En este sentido, el art. 33 LGP define el alcance subjetivo:

1. Los Presupuestos Generales del Estado estarán integrados por:

---

3 Artículo 2. Sector público estatal.

1. A los efectos de esta Ley forman parte del sector público estatal:

La Administración General del Estado.

Los organismos autónomos dependientes de la Administración General del Estado.

Las entidades públicas empresariales, dependientes de la Administración General del Estado, o de cualesquiera otros organismos públicos vinculados o dependientes de ella.

Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social.

Las sociedades mercantiles estatales, definidas en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Las fundaciones del sector público estatal, definidas en la Ley de Fundaciones.

Las entidades estatales de derecho público distintas a las mencionadas en los párrafos b y c de este apartado.

Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren los artículos 6, apartado 5, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, cuando uno o varios de los sujetos enumerados en este artículo hayan aportado mayoritariamente a los mismos dinero, bienes o industria, o se haya comprometido, en el momento de su constitución, a financiar mayoritariamente dicho ente y siempre que sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano del Estado.

2. Se regula por esta Ley el régimen presupuestario, económico-financiero, contable y de control de los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúe mayoritariamente desde los Presupuestos Generales del Estado.

3. Los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado que, careciendo de personalidad jurídica, no están integrados en la Administración General del Estado, forman parte del sector público estatal, regulándose su régimen económico-financiero por esta Ley, sin perjuicio de las especialidades que se establezcan en sus normas de creación, organización y funcionamiento. No obstante, su régimen de contabilidad y de control quedará sometido en todo caso a lo establecido en dichas normas, sin que les sea aplicable en dichas materias lo establecido en esta Ley.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Ley no será de aplicación a las Cortes Generales, que gozan de autonomía presupuestaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución; no obstante, se mantendrá la coordinación necesaria para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

- a. Los presupuestos de los órganos con dotación diferenciada y de los sujetos que integran el sector público administrativo.
- b. Los presupuestos de operaciones corrientes y los de operaciones de capital y financieras de las entidades del sector público empresarial y del sector público fundacional.
- c. Los presupuestos de los fondos a que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley.

En este sentido, podemos distinguir:

- a) Los presupuestos del sector público administrativo
- b) Los presupuestos de los sectores empresarial y fundacional

En consecuencia, podemos decir que los PGE no son un presupuesto único, sino una agregación de presupuestos, es decir, que los PGE se conforman a partir de una serie de subsistemas presupuestarios que se corresponden con los diferentes tipos de entes del sector público.

### **Ámbito de aplicación objetivo**

Señala el art. 33.2 LGP que los Presupuestos Generales del Estado determinarán:

- a. Las obligaciones económicas que, como máximo, pueden reconocer los sujetos referidos en el párrafo a del apartado anterior.
- b. Los derechos a reconocer durante el correspondiente ejercicio por los entes mencionados en el párrafo anterior.
- c. Los gastos e ingresos y las operaciones de inversión y financieras a realizar por las entidades contempladas en el párrafo b del apartado anterior.
- d. Los objetivos a alcanzar en el ejercicio por cada uno de los gestores responsables de los programas con los recursos que el respectivo presupuesto les asigna.
- e. La estimación de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.
- f. Las operaciones financieras de los fondos a que se refiere el párrafo c del apartado anterior.

## Ámbito temporal

Con carácter general, y según el art. 34<sup>4</sup> de la LGP, el ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural, y a él se imputarán:

- Los derechos económicos liquidados durante el ejercicio, cualquiera que sea el período del que deriven.
- Las obligaciones económicas reconocidas hasta el fin del mes de diciembre, siempre que correspondan a gastos realizados dentro del ejercicio y con cargo a los respectivos créditos.

## Estructura

Centrándonos exclusivamente en los presupuestos de los sujetos del sector público administrativo (Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y demás organismos y entidades del sector), podemos señalar que los mismos comportan:

- **Estado de gastos:** supone una autorización para gastar hasta un determinado límite y en unas concretas finalidades.

---

4 Artículo 34. Ámbito temporal.

1. El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural, y a él se imputarán:

Los derechos económicos liquidados durante el ejercicio, cualquiera que sea el período del que deriven.

Las obligaciones económicas reconocidas hasta el fin del mes de diciembre, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o, en general, gastos realizados dentro del ejercicio y con cargo a los respectivos créditos.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, se aplicarán a los créditos del presupuesto vigente en el momento de la expedición de las órdenes de pago, las obligaciones que resulten de la liquidación de atrasos a favor del personal que perciba sus retribuciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado así como las que tengan su origen en resoluciones judiciales.

3. Los titulares de los departamentos ministeriales podrán autorizar, previo informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, la imputación a los créditos del ejercicio corriente de obligaciones generadas en ejercicios anteriores como consecuencia de compromisos de gasto adquiridos, de conformidad con el ordenamiento, para los que hubiera crédito disponible en el ejercicio de procedencia. La decisión del departamento ministerial dejará constancia, en cualquier caso, de las causas por las que no se procedió a la imputación a presupuesto en el ejercicio en que se generó la obligación.

Cuando se trate de obligaciones a cargo de la Seguridad Social, la iniciativa corresponderá a los directores o presidentes de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social y la autorización corresponderá al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.

En el ámbito del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, la autorización corresponderá al Ministro de Sanidad y Consumo, a iniciativa del director de la entidad.

Una vez autorizada la imputación se remitirá copia a la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, para su toma de razón.

4. En el caso de obligaciones de ejercicios anteriores que fuera necesario imputar a presupuesto y no se hallen comprendidas en los supuestos previstos en los apartados anteriores, la imputación requerirá norma con rango de ley que la autorice.

- **Estado de ingresos:** una previsión de los derechos a liquidar.

A su vez, el **estado de gastos** se estructura, según el art. 40<sup>5</sup> LGP, de acuerdo con:

- ❖ **Clasificación orgánica**, que indica cual es el órgano responsable de la gestión y realización del crédito correspondiente. A tal efecto se subdivide en Secciones y, dentro de éstas, en Servicios.
- ❖ **Clasificación por programas**, expresa los objetivos a conseguir. Es decir, se agrupan los créditos según los objetivos que pretende la acción de la Administración.
- ❖ **Clasificación económica**, indica el objeto del gasto, es decir, en qué se está gastando.

En este sentido, el estado de gastos se desglosa en Capítulos, Artículos, Conceptos y Subconceptos.

Así, podemos distinguir:

---

5 Artículo 40. Estructura de los estados de gastos de los Presupuesto Generales del Estado.

1. Los estados de gastos de los presupuestos a que se refiere el artículo 33.1.a de esta Ley se estructurarán de acuerdo con las siguientes clasificaciones:

La clasificación orgánica que agrupará por secciones y servicios los créditos asignados a los distintos centros gestores de gasto de los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos, la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, entidades de la Seguridad Social y otras entidades, según proceda.

La clasificación por programas, que permitirá a los centros gestores agrupar sus créditos conforme a lo señalado en el artículo 35 de esta Ley y establecer, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, los objetivos a conseguir como resultado de su gestión presupuestaria. La estructura de programas se adecuará a los contenidos de las políticas de gasto contenidas en la programación plurianual.

La clasificación económica, que agrupará los créditos por capítulos separando las operaciones corrientes, las de capital, las financieras y el Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria.

En los créditos para operaciones corrientes se distinguirán los gastos de personal, los gastos corrientes en bienes y servicios, los gastos financieros y las transferencias corrientes.

En los créditos para operaciones de capital se distinguirán, las inversiones reales y las transferencias de capital.

El Fondo de Contingencia recogerá la dotación para atender necesidades imprevistas en la forma establecida en el artículo 15 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

En los créditos para operaciones financieras se distinguirán las de activos financieros y las de pasivos financieros.

Los capítulos se desglosarán en artículos y éstos, a su vez, en conceptos que podrán dividirse en subconceptos.

2. Con independencia de la estructura presupuestaria, los créditos se identificarán funcionalmente de acuerdo con su finalidad, deducida del programa en que aparezcan o, excepcionalmente, de su propia naturaleza, al objeto de disponer de una clasificación funcional del gasto.

### Operaciones corrientes

Capítulo I: Gastos de personal

Capítulo II: Gastos en bienes corrientes y servicios

Capítulo III: Gastos financieros

Capítulo IV: Transferencias corrientes

### Operaciones de capital

Capítulo VI: Inversiones reales

Capítulo VII: Transferencias de capital

### Operaciones financieras

Capítulo VIII: Activos financieros

Capítulo IX: Pasivos financieros

Finalmente, el Capítulo V (Fondo de Contingencia), recogerá la dotación para atender necesidades imprevistas.

La triple clasificación puede articularse conjuntamente, así, la aplicación presupuestaria **17.18.495A.227.01** implica:

Clasificación orgánica:

Sección 17: Ministerio de Fomento

Servicio 18: Dirección General del Instituto Geográfico Nacional

Clasificación por programas:

Área de gasto 4: Actuaciones de carácter económico

Política de gasto 49: Otras actuaciones de carácter económico

Grupo de programa 495: Cartografía, meteorología y metrología

Programa de gasto 495A: Desarrollo y aplicación de la información geográfica española (Las letras A-L indican que se trata de programas finalistas, mientras que las letras M-Z indican que se trata de programas de carácter instrumental o de gestión).

Clasificación económica:

Capítulo 2: Gastos en bienes corrientes y servicios

Artículo 22: Material, suministros y otros

Concepto 227: Trabajos realizados por otras empresas y profesionales

Subconcepto 227.01: Seguridad

A continuación, podemos ver el estado de gastos del Presupuesto de la Dirección General de Aviación Civil para 2007.

En el mismo se indica la Sección correspondiente (17: Ministerio de Fomento), así como el Programa de gasto (455M: Regulación y supervisión de la aviación civil):

Área de gasto 4: Actuaciones de carácter económico

Política de gasto 45: Infraestructuras

Grupo de programa 455: Infraestructuras del transporte aéreo

Programa de gasto 455M: Regulación y supervisión de la aviación civil (la letra M supone que se trata de un programa instrumental o de gestión)

Por otra parte, observamos una tabla con cuatro columnas:

a) Primera columna: Clasificación orgánica

Sección 17: Ministerio de Fomento

Servicio 34: Dirección General de Aviación Civil

b) Columnas segunda y tercera (Clasificación económica)

Los créditos aparecen desagregados a nivel de Capítulo y, cuando así se exige, a nivel de artículo, concepto y subconcepto.

c) Crédito asignado





# PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

## ESTADO, OO.AA., AGENCIAS, O.PÚBLICOS Y S.SOCIAL

EJERCICIO PRESUPUESTARIO
2007

Sección: 17 MINISTERIO DE FOMENTO  
 Programa: 455M Regulación y supervisión de la aviación civil

(Miles de euros)

Orgánica	Económica	Explicación	Total
17.34		<b>DIRECCIÓN GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL</b>	
	1	<b>GASTOS DE PERSONAL</b>	
	10	Altos cargos	57,18
	12	Funcionarios	10.791,03
	13	Laborales	1.363,19
	16	Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador	821,28
	16000	Seguridad Social	821,28
		<b>TOTAL GASTOS DE PERSONAL</b>	<b>13.032,68</b>
	2	<b>GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS</b>	
	21	Reparaciones, mantenimiento y conservación	180,00
	22	Material, suministros y otros	20.328,31
	22601	Atenciones protocolarias y representativas	2,25
		<b>TOTAL GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS</b>	<b>20.508,31</b>
	3	<b>GASTOS FINANCIEROS</b>	
	35	Intereses de demora y otros gastos financieros	25,00
	352	Intereses de demora	25,00
		<b>TOTAL GASTOS FINANCIEROS</b>	<b>25,00</b>
	4	<b>TRANSFERENCIAS CORRIENTES</b>	
	49	Al exterior	1.447,40
	491	Cuotas a Organismos Internacionales	1.447,40
		<b>TOTAL TRANSFERENCIAS CORRIENTES</b>	<b>1.447,40</b>
	6	<b>INVERSIONES REALES</b>	<b>8.000,00</b>
	7	<b>TRANSFERENCIAS DE CAPITAL</b>	
	74	A Sdades, Ent.Públ.Emp, Fundac. y resto entes Sect. Públ.	1.000,00
	741	A SENASA para estudios para la promoción de la actividad aérea en el aeropuerto de Matacán (Salamanca).	1.000,00
		<b>TOTAL TRANSFERENCIAS DE CAPITAL</b>	<b>1.000,00</b>
		<b>TOTAL DIRECCIÓN GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL</b>	<b>44.013,39</b>
		<b>TOTAL Regulación y supervisión de la aviación civil</b>	<b>44.013,39</b>

Por último la LGP menciona otras dos clasificaciones que, sin embargo, no forman parte de la estructura de los estados de gastos: la **clasificación funcional** y la **territorial**.

Así, el art. 40.2 LGP prevé que *“con independencia de la estructura presupuestaria, los créditos se identificarán funcionalmente de acuerdo con su finalidad, deducida del programa en que aparezcan o, excepcionalmente, de su propia naturaleza, al objeto de disponer de una clasificación funcional del gasto”*.

Por su parte, el art. 37 establece que el Anteproyecto de LPGE deberá acompañarse de un *“Anexo, de carácter plurianual, de los proyectos de inversión pública, que incluirá su clasificación territorial”*.

El **estado de ingresos**, por su parte, y según el art. 41<sup>6</sup> LGP, se estructura atendiendo a los criterios orgánico y económico.

- ❖ **Criterio orgánico:** no existe una desagregación tan explícita como en el estado de gastos. Así, en los PGE hay un estado de ingresos para la AGE, uno para cada uno de los OOAA y entes análogos y otro para la Seguridad Social.
- ❖ **Criterio económico,** muestra la naturaleza de los ingresos de los que se dispone. Se dividen en:

#### Ingresos corrientes

#### Capítulo I: Impuestos directos

---

6 Artículo 41. Estructura de los estados de ingresos.

Los estados de ingresos de los presupuestos a que se refiere el artículo 33.1.a de esta Ley se estructurarán siguiendo las clasificaciones orgánica y económica:

La clasificación orgánica distinguirá los ingresos correspondientes a la Administración General del Estado y los correspondientes a cada uno de los organismos autónomos, los de la Seguridad Social y los de otras entidades, según proceda.

La clasificación económica agrupará los ingresos, separando los corrientes, los de capital, y las operaciones financieras.

En los ingresos corrientes se distinguirán: impuestos directos y cotizaciones sociales, impuestos indirectos, tasas, precios públicos y otros ingresos, transferencias corrientes e ingresos patrimoniales.

En los ingresos de capital se distinguirán: enajenación de inversiones reales y transferencias de capital.

En las operaciones financieras se distinguirán: activos financieros y pasivos financieros.

Los capítulos se desglosarán en artículos y éstos, a su vez, en conceptos que podrán dividirse en subconceptos.

Capítulo II: Impuestos indirectos  
Capítulo III: Tasas, precios públicos y otros ingresos  
Capítulo IV: Transferencias corrientes  
Capítulo V: Ingresos patrimoniales

Ingresos de capital

Capítulo VI: Enajenación de inversiones reales.  
Capítulo VII: Transferencias de capital

Operaciones financieras

Capítulo VIII: Activos financieros  
Capítulo IX: Pasivos financieros

Los capítulos se desglosan en artículos y éstos, a su vez, en conceptos que podrán dividirse en subconceptos.

En la página siguiente, podemos ver el resumen general del estado de ingresos de la Administración General del Estado para 2007, desagregado por Capítulos y artículos.



# PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

## ESTADO

### Resumen general de ingresos por artículos y secciones

EJERCICIO PRESUPUESTARIO

2007

(Miles de euros)

Económica	Explicación	Secc. 98	Total
<b>1</b>	<b>IMPUESTOS DIRECTOS Y COTIZACIONES SOCIALES</b>	<b>83.924.620,00</b>	<b>83.924.620,00</b>
10	Sobre la renta	82.915.000,00	82.915.000,00
11	Sobre el capital	72.000,00	72.000,00
12	Cotizaciones sociales	937.620,00	937.620,00
<b>2</b>	<b>IMPUESTOS INDIRECTOS</b>	<b>50.740.000,00</b>	<b>50.740.000,00</b>
21	Sobre el Valor Añadido	36.538.000,00	36.538.000,00
22	Sobre consumos específicos	10.961.000,00	10.961.000,00
23	Sobre tráfico exterior	1.700.000,00	1.700.000,00
28	Otros impuestos indirectos	1.541.000,00	1.541.000,00
<b>3</b>	<b>TASAS, PRECIOS PUBLICOS Y OTROS INGRESOS</b>	<b>2.486.056,41</b>	<b>2.486.056,41</b>
30	Tasas	850.000,00	850.000,00
31	Precios Públicos	8.160,00	8.160,00
32	Otros ingresos procedentes de prestación de servicios	515.276,41	515.276,41
33	Venta de bienes	15.000,00	15.000,00
38	Reintegros de operaciones corrientes	90.400,00	90.400,00
39	Otros ingresos	1.007.220,00	1.007.220,00
<b>4</b>	<b>TRANSFERENCIAS CORRIENTES</b>	<b>5.756.910,56</b>	<b>5.756.910,56</b>
41	De organismos autónomos	319.790,93	319.790,93
42	De la Seguridad Social	161.939,63	161.939,63
44	De Sdades, Ent.Públ.Emp, Fundac. y resto entes Sec.Públ.	2.550.000,00	2.550.000,00
45	De Comunidades Autónomas	2.635.180,00	2.635.180,00
49	Del exterior	90.000,00	90.000,00
<b>5</b>	<b>INGRESOS PATRIMONIALES</b>	<b>1.932.513,03</b>	<b>1.932.513,03</b>
51	Intereses de anticipos y préstamos concedidos	160.160,00	160.160,00
52	Intereses de depósitos	467.463,03	467.463,03
53	Dividendos y participaciones en beneficios	1.297.390,00	1.297.390,00
54	Rentas de bienes inmuebles	3.500,00	3.500,00
55	Productos de concesiones y aprovechamientos especiales	4.000,00	4.000,00
<b>6</b>	<b>ENAJENACION DE INVERSIONES REALES</b>	<b>109.000,00</b>	<b>109.000,00</b>
60	De terrenos	9.000,00	9.000,00
61	De las demás inversiones reales	9.000,00	9.000,00
68	Reintegros por operaciones de capital	91.000,00	91.000,00
<b>7</b>	<b>TRANSFERENCIAS DE CAPITAL</b>	<b>1.598.000,00</b>	<b>1.598.000,00</b>
75	De Comunidades Autónomas	8.000,00	8.000,00
79	Del exterior	1.590.000,00	1.590.000,00
<b>8</b>	<b>ACTIVOS FINANCIEROS</b>	<b>997.989,81</b>	<b>997.989,81</b>
82	Reintegros de préstamos concedidos al Sector Público	386.651,68	386.651,68
83	Reintegros de préstamos concedidos fuera del Sector Público	611.325,13	611.325,13
84	Devolución de depósitos y fianzas	13,00	13,00
	<b>TOTAL</b>	<b>147.545.089,81</b>	<b>147.545.089,81</b>

*Finalmente en este sentido, debemos hacer referencia a los Presupuestos de explotación y capital que elaboran los sujetos del sector público empresarial, del sector público fundacional y los fondos sin personalidad (art. 64 LGP<sup>7</sup>). Los mismos tienen carácter estimativo, tanto de los ingresos como de los gastos.*

A continuación podemos ver, de modo esquemático, la estructura de los Presupuestos Generales del Estado:

---

<sup>7</sup> Artículo 64. Presupuesto.

1. Las sociedades mercantiles estatales y las entidades públicas empresariales elaborarán un presupuesto de explotación que detallará los recursos y dotaciones anuales correspondientes. Asimismo, formarán un presupuesto de capital con el mismo detalle. Los presupuestos de explotación y de capital se integrarán en los Presupuestos Generales del Estado.

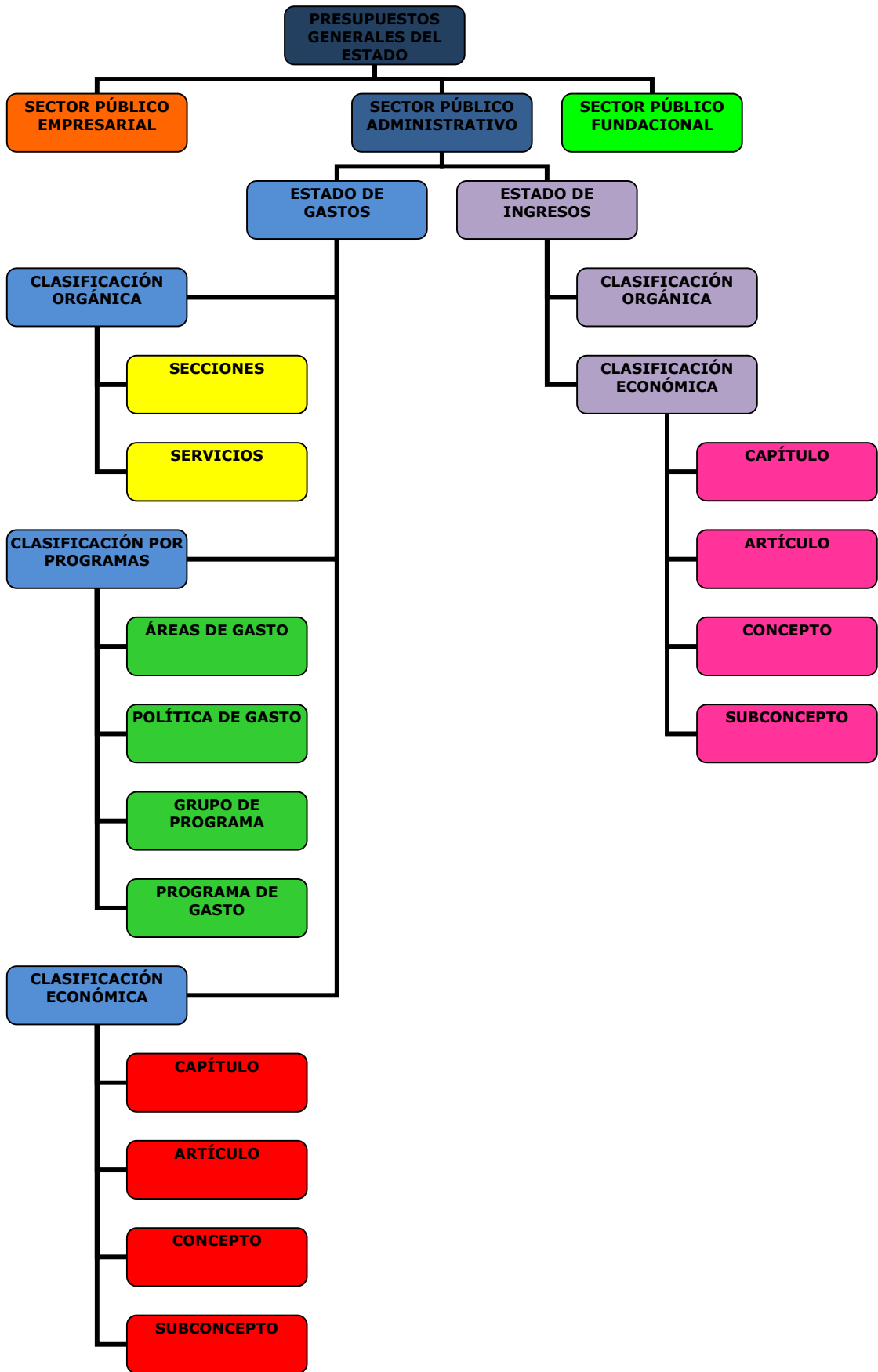
También elaborarán presupuestos de explotación y de capital las entidades a que se refieren los párrafos g y h del apartado 1 del artículo 2, integradas en el sector público empresarial. Las referencias realizadas en este capítulo a las entidades públicas empresariales se aplicarán asimismo a las entidades expresadas en este párrafo.

Los fondos a que se refiere el apartado 2 del artículo 2 de esta Ley y las fundaciones del sector público estatal elaborarán, igualmente, presupuestos de explotación y de capital.

2. Los presupuestos de explotación y de capital estarán constituidos por una previsión de la cuenta de resultados y del cuadro de financiación del correspondiente ejercicio. Como anexo a dichos presupuestos se acompañará una previsión del balance de la entidad, así como la documentación complementaria que determine el Ministerio de Hacienda.

3. Las entidades remitirán los estados financieros señalados en el apartado anterior referidos, además de al ejercicio relativo al proyecto de Presupuestos Generales del Estado, a la liquidación del último ejercicio cerrado y al avance de la liquidación del ejercicio corriente.

4. Junto con los presupuestos de explotación y de capital, se remitirá por las entidades una memoria explicativa de su contenido, de la ejecución del ejercicio anterior y de la previsión de la ejecución del ejercicio corriente.



## 12.4. Elaboración y aprobación de la LPGE

### Distribución de competencias entre las Cortes Generales y el Gobierno

Como ya hemos visto, el art. 134 CE señala que “corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación”.

El art. 66.2 CE, por su parte, señala que las Cortes Generales aprueban los Presupuestos.

De estos preceptos se deriva una distribución de competencias que supone:

- Que al Gobierno corresponde la iniciativa legislativa en materia presupuestaria, solo el Gobierno puede presentar a las Cortes Generales el anteproyecto de LPGE.
- Pero son las Cortes Generales las que deben examinar, enmendar y aprobar el texto.

En este sentido, existen ciertos límites a las competencias de las Cortes:

- Las Cortes no pueden elevar por sí solas la cifra global del proyecto de ley, aunque si pueden alterar la composición de las distintas partidas presupuestarias (siempre que el aumento de gasto en algunas suponga una disminución en otras), devolver el proyecto en su integridad al Gobierno y reducir ese techo máximo.
- Además, toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requiere la conformidad del Gobierno para su tramitación.

### Procedimiento de elaboración

- 1) Fase de programación presupuestaria (introducida por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria): se establece el objetivo de la estabilidad presupuestaria, el límite máximo anual de gasto no financiero del Estado y se elaboran los escenarios presupuestarios plurianuales.
- 2) En segundo lugar y ya centrándonos en la fase de elaboración del Presupuesto (art. 36 LGE<sup>8</sup>), corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda:

❖ Establecer el procedimiento de elaboración dentro de las normas contenidas en la LGP.

---

8 Artículo 36. Procedimiento de elaboración.

1. La fijación anual del límite de gasto no financiero que debe respetar el presupuesto del Estado se efectuará con la extensión y en la forma prevista en el artículo 8 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

2. El procedimiento por el cual se regirá la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado se establecerá por orden del Ministro de Hacienda y se sujetará a las normas siguientes:

Primera. Las directrices para la distribución del gasto, estableciendo los criterios de elaboración de las propuestas de presupuestos y sus límites cuantitativos con las prioridades y limitaciones que deban respetarse, se determinarán por el Ministro de Hacienda.

Con este fin, se constituirá la Comisión de Políticas de Gasto, cuya composición se determinará por orden del Ministro de Hacienda.

La Comisión respetará la adecuación de los criterios de establecimiento de prioridades y de elaboración de las propuestas a los límites y objetivos de política presupuestaria que los presupuestos deban cumplir.

Segunda. Los ministerios y los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado, remitirán al Ministerio de Hacienda sus correspondientes propuestas de presupuesto, ajustadas a los límites que las directrices hayan establecido.

Del mismo modo, los distintos ministerios remitirán al de Hacienda las propuestas de presupuestos de ingresos y gastos de cada uno de los organismos autónomos y otras Entidades a ellos adscritos.

El Ministerio de Sanidad y Consumo enviará las propuestas de presupuesto de ingresos y de gastos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria al Ministerio de Hacienda que formará el anteproyecto definitivo y lo remitirá al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para su incorporación al de la Seguridad Social.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales enviará las propuestas de presupuesto de ingresos y de gastos del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales al Ministerio de Hacienda que formará el anteproyecto definitivo y lo remitirá al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para su incorporación al de la Seguridad Social.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con los anteproyectos elaborados por las entidades gestoras, servicios comunes y mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, formará el anteproyecto de Presupuesto de la Seguridad Social, al que se incorporarán los anteproyectos de Presupuestos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y lo remitirá al Ministerio de Hacienda.

Los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y de Hacienda elevarán el anteproyecto de Presupuesto de la Seguridad Social al Gobierno para su aprobación.

Asimismo, los ministerios remitirán las propuestas que contengan los presupuestos de operaciones corrientes y de operaciones de capital y financieras de las entidades públicas empresariales, de las sociedades mercantiles estatales y de las fundaciones del sector público estatal que dependan funcionalmente de cada uno de ellos, acompañadas de la documentación a que se refiere el artículo 29 de esta Ley.

Tercera. Las propuestas de presupuesto de gastos se acompañarán, para cada programa, de su correspondiente memoria de objetivos anuales fijados, conforme al programa plurianual respectivo, dentro de los límites que resulten alcanzables con las dotaciones previstas para cada uno de los programas.

Cuarta. En el marco de este procedimiento, por orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales se establecerán las especificaciones propias del procedimiento de elaboración de los Presupuestos de la Seguridad Social.

3. El presupuesto de ingresos de la Administración General del Estado será elaborado por el Ministerio de Hacienda, de forma que se ajuste a la distribución de recursos de la programación plurianual prevista en el artículo 29 y al cumplimiento de los objetivos de política económica establecidos por el Gobierno para el ejercicio.

4. Las propuestas y demás documentación necesaria para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado se formularán y tramitarán sirviéndose de los medios informáticos que establezca al efecto el Ministerio de Hacienda quien asimismo fijará los plazos para su presentación en la orden que establezca el procedimiento de elaboración del anteproyecto.

5. Corresponderá al Ministro de Hacienda elevar al acuerdo del Gobierno el anteproyecto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.



- ❖ Elevar al acuerdo del Gobierno el anteproyecto de la Ley de Presupuestos.

Dentro del MEH corresponde a la Dirección General de Presupuestos la elaboración de los PGE, así como el ejercicio del resto de funciones que al Ministerio encomienda la normativa presupuestaria.

- 3) Por su parte, corresponde a los Departamentos ministeriales (mediante la correspondiente Oficina Presupuestaria), a los órganos constitucionales y a los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los PGE, elaborar y remitir al Ministerio de Hacienda las correspondientes propuestas.

Además, en la tramitación participan diversos órganos colegiados: Comisión de Políticas de Gasto, Comisiones de Análisis de Programas, Comisión de Ingresos y Comisiones Presupuestarias de los Ministerios.

El plazo de elaboración del Presupuesto tiene como fecha límite el 1 de octubre, fecha tope para la remisión a las Cortes del proyecto, según el art. 134.3 CE y 37.1 LGP<sup>9</sup>.

#### Documentación complementaria

Al proyecto de LPGE se acompañará la siguiente documentación complementaria:

- a. Las memorias descriptivas de los programas de gasto y sus objetivos anuales.
- b. Las memorias explicativas de los contenidos de cada presupuesto, con especificación de las principales modificaciones que presenten en relación con los vigentes.
- c. Un anexo con el desarrollo económico de los créditos, por centros gestores de gasto.
- d. Un anexo, de carácter plurianual de los proyectos de inversión pública, que incluirá su clasificación territorial.

---

<sup>9</sup> Artículo 37. Remisión a las Cortes Generales.

1. El proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, integrado por el articulado con sus anexos y los estados de ingresos y de gastos, con el nivel de especificación de créditos establecido en los artículos 40 y 41 de esta Ley, será remitido a las Cortes Generales antes del día 1 de octubre del año anterior al que se refiera.

- e. La liquidación de los presupuestos del año anterior y un avance de la liquidación del ejercicio corriente.
- f. Las cuentas y balances de la Seguridad Social del año anterior.
- g. Los estados consolidados de los presupuestos.
- h. Un informe económico y financiero.
- i. Una memoria de los beneficios fiscales.

Elaborado el anteproyecto de LPGE, corresponde, como ya hemos señalado, al Ministro de Economía y Hacienda elevarlo al acuerdo del Gobierno.

### **Aprobación**

Una vez recaído acuerdo del Gobierno, y convertido, en consecuencia, en proyecto de ley, es remitido al Congreso de los Diputados para su tramitación parlamentaria y eventual aprobación.

En este sentido, el procedimiento para la tramitación de los Presupuestos ha de encuadrarse en el más amplio marco del procedimiento legislativo común, aunque con una serie de singularidades procesales:

- a) Tanto en el Congreso como en el Senado, el proyecto de LPGE goza de preferencia en la tramitación sobre los restantes trabajos de las Cámaras.
- b) La iniciativa legislativa en esta materia está reservada al Gobierno.
- c) Limitación a las enmiendas: toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requiere la conformidad del Gobierno para su tramitación.

### **Prórroga de los Presupuestos Generales del Estado**

Por último, debemos referirnos a la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado. En este sentido, señala el art. 38 de la LGP que:

*1. Si la Ley de Presupuestos Generales del Estado no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos iniciales del ejercicio anterior hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el Boletín Oficial del Estado.*

*2. La prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo.*

*3. La estructura orgánica del presupuesto prorrogado se adaptará, sin alteración de la cuantía total, a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en que el presupuesto deba ejecutarse.*

## **12.5. Ejecución**

Analizados los principios presupuestarios, los PGE, así como las dos primeras fases del ciclo presupuestario (elaboración y aprobación), debemos adentrarnos en el análisis de la fase de ejecución.

### **Fases del procedimiento de la gestión de los gastos.**

En este sentido, señala el art. 73 LGP que la gestión del Presupuesto de gastos del Estado y de sus organismos autónomos y de las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social se realizará a través de las siguientes fases:

- a. Aprobación del gasto.
- b. Compromiso de gasto.
- c. Reconocimiento de la obligación.
- d. Ordenación del pago.
- e. Pago material.

### **Trámites previos**

El inicio del procedimiento de gestión presupuestaria, tal y como aparece definido en la LGP, requiere una serie de trámites previos:

- 1) Propuesta de gasto.

La propuesta deberá contener: importe exacto o máximo del gasto; exposición de la necesidad y fin del gasto a realizar; aplicación presupuestaria; y disposiciones que dan cobertura legal a la actuación a realizar.

- 2) Retención y certificado de existencia de crédito

El certificado tiene por objeto acreditar la existencia de cobertura presupuestaria para el gasto que se ha de autorizar. Simultáneamente a la expedición del certificado de crédito se practica un asiento contable denominado Retención de crédito (**Documento contable “RC”**).

- 3) Fiscalización previa a la autorización del gasto, según lo previsto en el art. 150 LGP<sup>10</sup>.

No estarán sujetos a fiscalización previa los gastos previstos en el art. 151 LGP.

### **Aprobación o autorización del gasto**

La aprobación es el acto mediante el cual se autoriza la realización de un gasto determinado por una cuantía cierta o aproximada, reservando a tal fin la totalidad o parte de un crédito presupuestario.

La aprobación inicia el procedimiento de ejecución del gasto, sin que implique relaciones con terceros ajenos a la Hacienda Pública estatal o a la Seguridad Social.

Aprobado el expediente de gasto se formulará el **documento contable “A”**.

### **Compromiso de gasto**

---

10 Artículo 150. Modalidades de ejercicio.

1. La función interventora se ejercerá en sus modalidades de intervención formal y material. La intervención formal consistirá en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción del acuerdo, mediante el examen de todos los documentos que, preceptivamente, deban estar incorporados al expediente. En la intervención material se comprobará la real y efectiva aplicación de los fondos públicos.

2. El ejercicio de la función interventora comprenderá:

La fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueben gastos, adquieran compromisos de gasto, o acuerden movimientos de fondos y valores.

La intervención del reconocimiento de las obligaciones y de la comprobación de la inversión.

La intervención formal de la ordenación del pago.

La intervención material del pago.

Artículo 151. No sujeción a la fiscalización previa.

No estarán sometidos a la fiscalización previa prevista en el apartado 2.a del artículo anterior:

los contratos menores;

los gastos de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez fiscalizado el gasto correspondiente al período inicial del acto o contrato del que deriven o sus modificaciones;

los gastos menores de 5.000 euros cuyo pago se realice mediante el procedimiento especial de anticipo de caja fija, regulado en el artículo 78 de esta Ley;

los gastos correspondientes a la celebración de procesos electorales a que se refiere la disposición adicional novena de esta Ley y las subvenciones con asignación nominativa.

Tampoco estarán sometidos a fiscalización previa los gastos menores de 5.000 euros que se realicen con cargo a fondos librados a justificar, cuando los servicios o prestaciones a que se refieran hayan tenido o vayan a tener lugar en territorio extranjero.

El compromiso es el acto mediante el cual se acuerda, tras el cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable.

El compromiso es un acto con relevancia jurídica para con terceros, vinculando a la Hacienda Pública estatal o a la Seguridad Social a la realización del gasto a que se refiera en la cuantía y condiciones establecidas.

La disposición o compromiso se materializa en el **documento contable “D”**.

### **Reconocimiento de la obligación**

El reconocimiento de la obligación es el acto mediante el que se declara la existencia de un crédito exigible contra la Hacienda Pública estatal o contra la Seguridad Social, derivado de un gasto aprobado y comprometido y que comporta la propuesta de pago correspondiente.

El reconocimiento de obligaciones con cargo a la Hacienda Pública estatal se producirá previa acreditación documental ante el órgano competente de la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día aprobaron y comprometieron el gasto.

A estos efectos, y para la justificación de los gastos realizados, se realizarán las correspondientes **cuentas justificativas**.

Esta fase se materializa en el **documento contable “O”**.

### **Propuesta de pago**

El acto con el que finaliza la tramitación de los expedientes de gasto a cargo de los centros gestores es la propuesta de pago mediante la que éstos solicitan del Director General del Tesoro y Política Financiera, en su calidad de Ordenador general de pagos, que ordene el pago de la obligación a favor del interesado.

La propuesta de pago se materializa en el documento contable “K”.

### **Acumulación de diversas fases**

En muchas ocasiones es posible acumular dos o más fases de gasto en un mismo momento, produciéndose un acto administrativo de contenido plural por el cual se aprueba un gasto a la vez que se compromete o se reconoce una obligación y simultáneamente se propone su pago.

En estos casos, será igualmente posible expedir documentos contables mixtos o múltiples (“AD”, “OK”, “ADOK”).

### **Tramitación anticipada**

En determinados casos, resulta posible iniciar los expedientes de gasto en el ejercicio inmediatamente anterior a aquel en el que vaya a comenzar la ejecución de dicho gasto.

En estos casos, la documentación del expediente incorporará las siguientes particularidades:

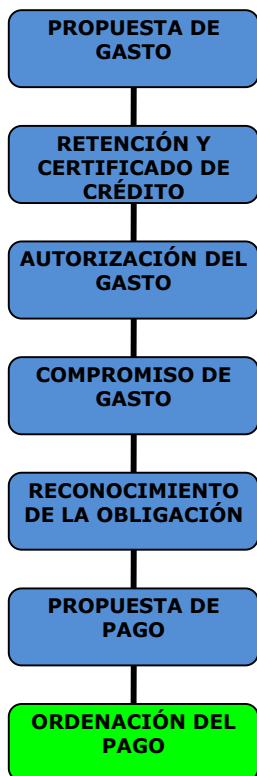
- El certificado de existencia de créditos será sustituido por un Certificado de la Oficina presupuestaria en el que se haga constar que, para el tipo de gasto a efectuar, existe normalmente crédito adecuado y suficiente.
- La oficina de contabilidad expedirá el documento TR (“Toma de razón de la tramitación anticipada”).
- Una vez autorizado el gasto, el servicio gestor expedirá un documento A de tramitación anticipada.

### **Órganos competentes en materia de gestión de gastos**

En este sentido, señala el art. 74 LGP que:

- a) Ministros y titulares de órganos con dotación diferenciada en los PGE: aprobar y comprometer gastos, reconocer las obligaciones e interesar del Ordenador general de pagos del Estado la realización de los correspondientes pagos.
- b) Presidentes y Directores de OOAA: aprobación y compromiso del gasto, así como el reconocimiento y el pago de las obligaciones.
- c) Directores de entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, la aprobación y el compromiso del gasto y el reconocimiento de la obligación, e interesar del Ordenador general de Pagos de la Seguridad Social la realización de los correspondientes pagos.

Las facultades a que se refieren los anteriores números podrán desconcentrarse mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros, o ser objeto de delegación (normalmente se delegará en los Directores Generales hasta una determinada cuantía).



LAS SEIS PRIMERAS FASES, COLOREADAS EN AZUL, CORRESPONDEN A LOS CENTROS GESTORES DEL GASTO.

LA FASE DE ORDENACIÓN DEL PAGO CORRESPONDE:

- DG. DEL TESORO
- EN LOS OOAA: PRESIDENTE O DIRECTOR DEL OOAA
- EN EL CASO DE LA SS: DG. DE LA TGSS

## ORDENACIÓN DE PAGOS

Tal y como establece el art. 75<sup>11</sup> LGP, excepto en el caso de los OOAA, en que sus Presidentes o Directores son competentes para la realización del pago, las funciones de Ordenador General de pagos del Estados competen al Director General del Tesoro y Política Financiera, bajo la superior autoridad del Ministro de Economía.

<sup>11</sup> Artículo 75. Ordenación de pagos.

1. Bajo la superior autoridad del Ministro de Economía, competen al Director General del Tesoro y Política Financiera las funciones de Ordenador General de pagos del Estado.
2. De igual forma, bajo la superior autoridad del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, competen al Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social las funciones de Ordenador general de pagos de las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social.
3. Las órdenes de pago se expedirán a favor del acreedor que figura en la correspondiente propuesta de pago si bien, por Orden del Ministro de Economía, se podrán regular los supuestos en que puedan expedirse a favor de Habilitaciones, Cajas pagadoras o Depositarias de fondos, así como entidades colaboradoras de conformidad con la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y otros agentes mediadores en el pago, que actuarán como intermediarias para su posterior entrega a los acreedores.
4. Los Ministros de Economía y de Trabajo y Asuntos Sociales, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán disponer la modificación o eliminación de cualquiera de los procedimientos de pago a través de intermediario señalados en el apartado anterior.

En el caso de las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social, competen al Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social las funciones de Ordenador general de pagos, bajo la superior autoridad del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.

## **12.6. La gestión económica-administrativa**

La LGP dedica el Capítulo VI del Título II a la regulación de la gestión presupuestaria, dentro del cual se pueden apreciar dos bloques claramente diferenciados:

- El primero relativo a los aspectos procedimentales de la gestión de gastos, que ya hemos analizado.
- Un segundo bloque (que supone una importante novedad en nuestra legislación en la materia), dedicado a regular las técnicas y métodos de gestión.

Estos métodos responden a la voluntad de implantar una nueva cultura administrativa en la gestión económico financiera, basada en los principios de eficacia (art. 103 CE), economía y eficiencia (art. 31.2 CE).

En este sentido, debemos señalar que la inclusión de estos principios y la regulación de la gestión por objetivos en la LGP, se incardinan en un movimiento que concierne a toda la actividad administrativa.

### **Principios de funcionamiento de la gestión económico-financiera**

Se trata de principios de racionalidad económica, que pueden ser considerados como concreciones del principio de eficacia, y que aparecen enunciados en el art. 69<sup>12</sup> LGP:

---

12 Artículo 69. Principios de funcionamiento de la gestión económico-financiera.

1. Los sujetos que integran el sector público estatal adecuarán su gestión económico-financiera al cumplimiento de la eficacia en la consecución de los objetivos fijados y de la eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, en un marco de objetividad y transparencia en su actividad administrativa.
2. La programación y ejecución de la actividad económico-financiera del sector público estatal tendrá como finalidad el desarrollo de objetivos y el control de la gestión de los resultados, contribuyendo a la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas de gasto establecidas por el Gobierno y en función de los recursos disponibles.
3. El Estado observará los adecuados cauces de cooperación y coordinación con otras Administraciones públicas, a fin de racionalizar el empleo de los recursos con los que se dota el sector público estatal.
4. Los titulares de los entes y órganos administrativos que componen el sector público estatal serán responsables de la consecución de los objetivos fijados, promoviendo un uso eficiente de los recursos públicos y prestando un servicio de calidad a los ciudadanos.



- a) Principio de eficacia en la consecución de los objetivos.
- b) Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos.
- c) Objetividad y transparencia de la actividad administrativa.
- d) Actuación del sector público orientada al logro de objetivos.
- e) Principio de control de los resultados.
- f) Cooperación y coordinación con otras Administraciones Públicas a fin de racionalizar el empleo de los recursos (principio esencial en un Estado fuertemente descentralizado como es el caso español).
- g) Principio de responsabilidad de los gestores en la consecución de los resultados.
- h) Calidad de los servicios a prestar a los ciudadanos.

### **Gestión por objetivos del sector público administrativo**

Tras la formulación de los principios de la gestión económico-financiera, aplicables a todo el sector público, la Ley dedica unos preceptos específicos a la regulación de la gestión objetivos, circunscrita a las entidades del sector público administrativo<sup>13</sup>.

Así el art. 70 LGP, al regular la gestión por objetivos, señala:

*1. Los centros gestores del gasto responsables de los distintos programas presupuestarios establecerán, a través de la elaboración de los programas plurianuales (...), un sistema de objetivos a cumplir en su respectiva área de actuación, adecuado a la naturaleza y características de ésta.*

*2. Los sistemas de gestión y control de los gastos públicos deberán orientarse a asegurar la realización de los objetivos finales de los programas presupuestarios y a proporcionar información sobre su cumplimiento, las desviaciones que pudieran haberse producido y sus causas.*

---

<sup>13</sup> Art. 2 y 3 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria.

## 12.7. Fiscalización

### INTRODUCCIÓN

Una de las grandes vertientes del control de la actuación de la Administración Pública viene constituida por el control de la gestión presupuestaria.

En este sentido, debemos distinguir entre un control interno y un control externo, tal y como establece el art. 140 LGP al señalar:

1. En su condición de supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, corresponde al Tribunal de Cuentas el **control externo** del sector público estatal, en los términos establecidos en la Constitución, en su Ley Orgánica y en las demás leyes que regulen su competencia.

2. La Intervención General de la Administración del Estado ejercerá en los términos previstos en esta Ley el **control interno** de la gestión económica y financiera del sector público estatal, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle.

A ello, debemos añadir el control por parte de las Cortes Generales.

En definitiva, los principales controles sobre la gestión presupuestaria son:

CONTROL	ÓRGANO	TIPO DE CONTROL
EXTERNO	CORTES GENERALES	POLÍTICO
	TRIBUNAL DE CUENTAS	TÉCNICO
INTERNO	IGAE	TÉCNICO

## CONTROL INTERNO

Así, el control interno de la actuación pública en materia de gestión presupuestaria corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Intervención General de la Administración del Estado.

### Objetivos del control.

Señala el art. 142 LGP que este control tiene como objetivos:

- a. Verificar el cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación a la gestión objeto del control.
- b. Verificar el adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas, y su fiel y regular reflejo en las cuentas y estados que, conforme a las disposiciones aplicables, deba formar cada órgano o entidad.
- c. Evaluar que la actividad y los procedimientos objeto de control se realiza de acuerdo con los principios de buena gestión financiera y, en especial, los previstos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- d. Verificar el cumplimiento de los objetivos asignados a los centros gestores del gasto en los Presupuestos Generales del Estado.

**Ámbito:** este control se ejercerá sobre la totalidad de los órganos o entidades del sector público, a través de los servicios centrales de la IGAE o de sus Intervenciones Delegadas (art. 143 LGP).

**Modalidades:** este control de la gestión económico-financiera por la Intervención puede revestir tres modalidades: función interventora, control financiero permanente y auditoría pública.

#### ❖ Función interventora (art. 148 y siguientes LGP)

La función interventora tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, los actos del sector público estatal que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos.

La función interventora se ejercerá en sus modalidades de intervención formal y material. La intervención formal consistirá en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales. En la intervención material se comprobará la real y efectiva aplicación de los fondos públicos.

El ejercicio de la función interventora comprenderá:

- a. La fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueben gastos, adquieran compromisos de gasto, o acuerden movimientos de fondos y valores.
- b. La intervención del reconocimiento de las obligaciones y de la comprobación de la inversión.
- c. La intervención formal de la ordenación del pago.
- d. La intervención material del pago.

❖ Control financiero permanente (art. 157 y siguientes LGP).

Tendrá por objeto la verificación de una forma continua realizada a través de la correspondiente intervención delegada, de la situación y el funcionamiento de las entidades del sector público estatal en el aspecto económico-financiero, para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que les rigen y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera y en particular al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de equilibrio financiero.

❖ Auditoría pública (art. 162 y siguientes LGP).

La auditoría pública consistirá en la verificación, realizada con posterioridad y efectuada de forma sistemática, de la actividad económico-financiera del sector público estatal, mediante la aplicación de los procedimientos de revisión selectivos contenidos en las normas de auditoría e instrucciones que dicte la Intervención General de la Administración del Estado.

La auditoría pública adoptará las siguientes modalidades:

- a. La auditoría de regularidad contable, consistente en la revisión y verificación de la información y documentación contable con el objeto de comprobar su adecuación a la normativa contable y presupuestaria que le sea de aplicación.
- b. La auditoría de cumplimiento, cuyo objeto consiste en la verificación de que los actos, operaciones y procedimientos de gestión económico-financiera se han desarrollado de conformidad con las normas que les son de aplicación.

- c. La auditoría operativa, que constituye el examen sistemático y objetivo de las operaciones y procedimientos de una organización, programa, actividad o función pública, con el objeto de proporcionar una valoración independiente de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de la buena gestión, a fin de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones oportunas en orden a la corrección de aquéllas.

## **CONTROL EXTERNO**

En lo relativo al control externo de la gestión presupuestaria debemos hacer referencia a:

- a) El control por las **Cortes Generales**.

Ya hemos señalado, en este sentido, que el Presupuesto constituye un instrumento de control político de la acción del Gobierno y la Administración por parte de las Cortes Generales.

Para ello, a las mismas corresponde:

- El examen, enmienda y aprobación de la LPGE (art. 66 y 134 CE).
- Aprobación, cuando concurren determinadas circunstancias, de las modificaciones presupuestarias recogidas en el art. 55 LGP (créditos extraordinarios y suplementos de crédito del Estado).
- Aprobación de la Cuenta General del Estado, tal y como señala el art. 132 LGP.

- b) El control por el **Tribunal de Cuentas**.

La existencia del Tribunal de Cuentas obedece a una idea de control, que constituye el eje y centro de esta institución.

El control en el que se asienta la existencia del Tribunal de Cuentas es el financiero, es decir, la fiscalización e intervención de la actividad financiera del Estado, con arreglo a la técnica contable, jurídica y económica. El ejercicio de esta actividad de control ha de hacerse teniendo en cuenta los criterios que han de presidir la realización del gasto público.

En este sentido, establece el art. 136 CE (desarrollado por la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas) que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.

Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

Al Tribunal de Cuentas le corresponde:

- Función fiscalizadora, que comprenderá el control de legalidad, de racionalidad económica o de objetivos y de calidad (incluyendo el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado<sup>14</sup>) de la actividad económico-financiera del sector público.
- Función jurisdiccional: comprende el enjuiciamiento y exigencia de responsabilidad en que pueden incurrir quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

## **12.8. Conclusión**

Finalmente, y a modo de conclusión, reiterar que en las sociedades actuales el Presupuesto cumple una pluralidad de funciones en tanto que instrumento de control, de política económica y de planificación, administración y gestión.

Todos estos aspectos se ponen de manifiesto a lo largo del ciclo presupuestario en su conjunto, que comprende las fases de elaboración, aprobación, ejecución y fiscalización del Presupuesto.

Asimismo, y como consecuencia de la transformación cultural que los procesos de Modernización de las Administraciones Públicas traen aparejada, todo este proceso ha de realizarse conforme a los principios de programación y gestión presupuestaria, que orientan la actuación administrativa hacia los principio de equilibrio presupuestario, eficacia, eficiencia y economía de medios.

---

14 Artículo 132 LGP. Examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

El Tribunal de Cuentas, por delegación de las Cortes Generales, procederá al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que las haya recibido. El Pleno, oído el Fiscal, dictará la declaración definitiva que le merezca para elevarla a las Cámaras con la oportuna propuesta, dando traslado al Gobierno.

## **Tema 13. El modelo español de Función Pública. Características generales. Normativa básica. El personal al servicio de las Administraciones Públicas: clasificación, derechos y deberes.**

### **13.1. Introducción**

La Función Pública puede definirse como el conjunto de hombres y mujeres puestos a disposición del conjunto de Administraciones Públicas, a los que se atribuye el ejercicio de funciones o servicios públicos encomendados al Estado, así como el régimen jurídico que regula sus actuaciones y las de las organizaciones en las que tales sujetos se encuadran.

Así, la Función Pública engloba tres elementos:

- Humano
- Organizativo
- Jurídico, que impregna todo el conjunto.

Por otra parte, la existencia de una Función Pública se justifica en la atribución al Estado de una serie de funciones o servicios públicos.

Como señala PALOMAR OLMEDA, la asunción por el Estado de esta responsabilidad, le obliga a dotarse de “una organización administrativa servida por unos agentes con carácter permanente y sometidos a un peculiar régimen jurídico con los que se asegura el funcionamiento de la misma”.

Es esta idea de servicio público la que condiciona la necesidad administrativa de dotarse de los medios humanos y materiales para su realización.

En este tema, nos centraremos en el Modelo español de Función Pública, sus características generales y normativa básica, pasando a continuación a estudiar las distintas clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas, su clasificación, derechos y deberes.

## 13.2. Modelos de función pública

Así, la idea de servicio público a la que acabamos de hacer referencia, ha ocasionado que todos los Estados contemporáneos se hayan dotado de un personal a su servicio al que denominamos Función Pública.

No obstante, las diferencias entre los Estados permite distinguir entre dos modelos clásicos: modelo cerrado o de carrera y el modelo abierto.

Antes de centrarnos en las características del modelo de Función Pública en España, resulta necesario apuntar las principales características de uno y otro modelo.

### a) Modelo cerrado o de carrera.

Características generales: Supone que los funcionarios no son nombrados directamente para ocupar un determinado puestos de trabajo, sino que ingresan, mediante un procedimiento de selección basado en el mérito, en un Cuerpo o Escala especializada.

A cada Cuerpo o Escala se le asignan con mayor o menor precisión unos puestos de trabajo, que el funcionario podrá ir desempeñando a lo largo de su carrera profesional.

Ventajas de este modelo:

- Genera estabilidad en la Función Pública, con independencia de los cambios de Gobierno.
- Favorece el espíritu de servicio y la permanencia de los empleados experimentados en el empleo público.

Inconvenientes: excesiva rigidez, lo que dificulta, la planificación de los Recursos Humanos de una organización e impide hacer frente a situaciones coyunturales.

Este modelo de Función Pública tiene su origen en la Administración francesa post-revolucionaria, extendiéndose posteriormente a la mayoría de Estados europeos.

### b) Modelo abierto o de empleo



Este sistema se asemeja al régimen de contratación propio de la empresa privada que, una vez definidas sus actividades, describe los empleos necesarios y los ofrece al mercado de trabajo.

La realización de las distintas tareas públicas se asigna a puestos de trabajo determinados y la selección de personal se orienta a la cobertura de cada puesto concreto, cuando se detecta la necesidad.

La persona reclutada establece una relación de servicios específica con la Administración que únicamente la faculta para desempeñar ese puesto y que se extingue cuando desaparece la necesidad que motivó su incorporación.

Ventajas del modelo:

- Libera a la Administración de gran parte de las tareas formativas, de la promoción profesional y de los excesos de personal, al ser muy flexibles los mecanismos de entrada y salida.
- Permite una rápida cobertura de las necesidades de personal, sin tener que acudir a los rígidos y prolongados procesos de selección.

Inconvenientes: Impide la profesionalización del servicio público, lo que va en detrimento de la calidad de los servicios prestados y compromete la objetividad e independencia que los agentes públicos deben mostrar en el ejercicio de sus funciones.

El ejemplo prototípico de este modelo lo representa la Función Pública norteamericana.

No obstante, en la actualidad en ningún Estado puede hablarse de modelos puros o clásicos, sino que, aunque uno de ellos sea el predominante, se observa la introducción de elementos propios de otros modelos.

### **13.3. El modelo español de función pública**

Esto sucede en nuestro país, en el que el sistema de Función Pública vigente se inspira en el modelo cerrado o de carrera, aunque con matizaciones propias de los modelos abiertos.

### 13.3.1. Características generales

Partiendo de esta configuración general, podemos señalar como características generales de nuestro modelo de Función Pública las siguientes:

- a) Las materias que constituyen el núcleo esencial del sistema deben regularse por norma con rango legal, tal y como establece el artículo 103.3 de nuestro texto constitucional.

Con carácter general, estas materias son:

- Acceso y pérdida de la condición de funcionario
  - Carrera administrativa
  - Incompatibilidades
  - Derechos y deberes
  - Responsabilidad
  - Régimen disciplinario
  - Provisión de puestos
  - Creación de Cuerpos y Escalas
- b) No podemos hablar de un único tipo de empleados públicos, sino que nos encontramos con la convivencia de tres regímenes: personal funcionario, personal laboral y personal eventual.
  - c) El acceso a la condición de personal funcionario o laboral al servicio de las Administraciones Públicas se producirá conforme a los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.
    - Igualdad (art. 23 CE<sup>1</sup>): Los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

---

<sup>1</sup> 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.

- Mérito y capacidad (art. 103.3 CE<sup>2</sup>): La ley regulará (...) el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.
  - Publicidad.
- d) Inamovilidad en la condición de funcionario (excepto por causa disciplinaria, sanción penal o jubilación), para garantizar la profesionalidad del funcionario, su independencia y la imparcialidad de sus actuaciones.

Se trata de un derecho al cargo, a mantener la condición de funcionario, no un derecho a un puesto concreto.

- e) Los puestos de trabajo aparecen ordenados en las Relaciones de Puestos de Trabajo, que se configuran como eje central del sistema y lo orientan, en cierta medida, hacia modelo de empleo.
- f) Los puestos se clasifican en niveles, asignándose un intervalo a cada Grupo de titulación. Asimismo, se generaliza la adscripción indistinta de los puestos de trabajo, desapareciendo las reservas de puestos a colectivos específicos, aunque subsisten ciertas excepciones (por ejemplo, los Abogados del Estado o los Inspectores de Hacienda, entre otros, tienen reservados determinados puestos).
- g) Finalmente, podemos señalar como una de las características generales de nuestro modelo, la coexistencia de tres niveles de Función Pública, puestos a disposición de los tres niveles de Gobierno y Administración: Estatal, Autonómico y Local.

Ello supone que, de los **2.512.038<sup>3</sup>** de empleados públicos en nuestro país, sólo un **22% (553.206)** pertenezcan a la Administración Pública Estatal (incluyendo tanto la Administración General del Estado en sentido estricto como los efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las Fuerzas Armadas, la

---

2 Artículo 103.

1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

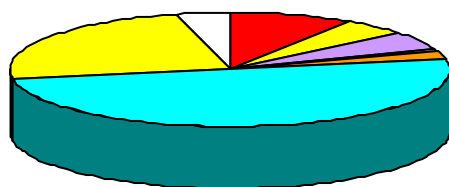
2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley.

3. La Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

3 Datos del Registro Central de Personal.

Administración de Justicia, así como el personal de las Entidades Públicas Empresariales y de los Organismos Públicos con régimen específico), tal y como se pone de manifiesto en el siguiente gráfico:

ADMINISTRACIÓN		Nº EFECTIVOS	%
ESTATAL	AGE	232.601	9,3
	FFCCSE	119.031	4,7
	FFAA	120.756	4,8
	ADMON. JUSTICIA	24.943	1,0
	EPEs Y OOPP con reg. esp.	55.875	2,2
	<b>TOTAL</b>	<b>553.206</b>	<b>22,0</b>
CCAA	Consejerías y sus OOAA	240.182	9,6
	Docencia no Universitaria	513.558	20,4
	Inst. Sanitarias	452.982	18,0
	Admón. Justicia	31.974	1,3
	Fuerzas de Seguridad	21.879	0,9
	<b>TOTAL</b>	<b>1.260.575</b>	<b>50,2</b>
LOCAL	Ayuntamientos	521.576	20,8
	Diputaciones/Cabildos/ Consejos insulares	80.425	3,2
	<b>TOTAL</b>	<b>602.001</b>	<b>24,0</b>
UNIV.		96.256	3,8
<b>TOTAL</b>		<b>2.512.038</b>	<b>100,0</b>



■ AGE (9,3%)	■ FCSE (4,7%)	■ FFAA (4,8%)
■ JUSTICIA (1%)	■ EPE'S (2,2%)	■ CCAA (50,2%)
■ EELL (24%)	■ UNIVERSIDADES	

### 13.3.2. Normativa básica

Esta nueva organización territorial del Estado, a la que hemos hecho referencia, además de multiplicar el número de Administraciones Territoriales y de colectivos de personas a su servicio, obliga a una distribución de competencias para la regulación de esta materia.

En este sentido, el art. 149.1.18 CE señala que el Estado tiene competencia exclusiva sobre: las bases del régimen estatutario de sus funcionarios.

Por tanto, el reparto competencial quedaría articulado de la siguiente forma:

- **Estado:** dicta las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, así como la legislación sobre la Función Pública estatal.
- **Comunidades Autónomas:** legislación sobre la Función Pública autonómica en desarrollo de las bases establecidas por el Estado.

En desarrollo de la previsión del art. 149.1.18 CE, se ha aprobado la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que se constituye, por tanto, en las bases del régimen estatutario de los empleados públicos.

Así, tal y como establece su artículo 2<sup>4</sup>, el Estatuto resulta de aplicación al personal funcionario y, en lo que proceda, al personal laboral al servicio de:

---

4 Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. Este Estatuto se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las siguientes Administraciones Públicas:

La Administración General del Estado.

Las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Las Administraciones de las Entidades Locales.

Los Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.

Las Universidades Públicas.

2. En la aplicación de este Estatuto al personal investigador se podrán dictar normas singulares para adecuarlo a sus peculiaridades.

3. El personal docente y el personal estatutario de los Servicios de Salud se regirán por la legislación específica dictada por el Estado y por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y por lo previsto en el presente Estatuto, excepto el Capítulo II del Título III, salvo el artículo 20, y los artículos 22.3, 24 y 84.

4. Cada vez que este Estatuto haga mención al personal funcionario de carrera se entenderá comprendido el personal estatutario de los Servicios de Salud.

- La Administración General del Estado
- Las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.
- Las Administraciones de las Entidades Locales.
- Los Organismos públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.
- Las Universidades Públicas.

En desarrollo del mismo, las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las CCAA aprobarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, las leyes de desarrollo (art. 6<sup>5</sup>).

### **Estatuto básico del empleado público**

Para conocer, por tanto, la normativa básica de aplicación al personal al servicio de las Administraciones Públicas resulta esencial analizar el contenido del Estatuto Básico.

El mismo se divide en ocho Títulos, relativos a:

#### **Título I: Objeto y ámbito de aplicación.**

En el mismo se establece el objeto y ámbito de aplicación del Estatuto.

De este modo, señala su artículo 1 que el Estatuto tiene por objeto:

- establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

---

5. El presente Estatuto tiene carácter supletorio para todo el personal de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación.

5 Artículo 6. Leyes de Función Pública.

En desarrollo de este Estatuto, las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas aprobarán, en el ámbito de sus competencias, las Leyes reguladoras de la Función Pública de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas.

- determinar las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas (hay que tener en cuenta en este sentido lo establecido en el art. 7<sup>6</sup>).

El Estatuto refleja, por otra parte, los siguientes fundamentos de actuación:

- \* Servicio a los ciudadanos y a los intereses generales
- \*Igualdad, mérito y capacidad en el acceso y en la promoción profesional.
- \* Sometimiento pleno a la ley y al Derecho.
- \* Igualdad de trato entre hombres y mujeres.
- \*Objetividad, profesionalidad e imparcialidad en el servicio garantizadas con la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera.
- \* Eficacia en la planificación y gestión de los recursos humanos.
- \* Desarrollo y cualificación profesional permanente de los empleados públicos.
- \* Transparencia.
- \* Evaluación y responsabilidad en la gestión.
- \* Jerarquía en la atribución, ordenación y desempeño de las funciones y tareas.
- \* Negociación colectiva y participación, a través de los representantes, en la determinación de las condiciones de empleo.
- \* Cooperación entre las Administraciones Públicas en la regulación y gestión del empleo público.

Se establece asimismo el ámbito de aplicación del Estatuto y su posibilidad de desarrollo normativo, a los que hemos hecho referencia en el apartado anterior.

## **Título II: Clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas.**

Analizaremos este Título en el siguiente apartado relativo al personal al servicio de las Administraciones Públicas: clasificación, derechos y deberes.

---

6 Artículo 7. Normativa aplicable al personal laboral.

El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan.

### **Título III: Derechos y deberes. Código de conducta de los empleados públicos.**

Analizaremos este Título en el siguiente apartado relativo al personal al servicio de las Administraciones Públicas: clasificación, derechos y deberes.

### **Título IV: Adquisición y pérdida de la relación de servicio.**

#### **Acceso al empleo público**

En este sentido, el Estatuto, como no podría ser de otro modo, reitera los principios constitucionales en la materia, señalando que *“todos los ciudadanos tienen derecho de acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad”*, a los que añade los principios de transparencia, publicidad, imparcialidad, profesionalidad, independencia y discrecionalidad técnica de los órganos de selección, agilidad en los procesos y adecuación entre el contenido de las pruebas y las funciones a desarrollar.

Establece, asimismo, los requisitos generales de acceso, el régimen de acceso de nacionales de otros Estados miembros, las especialidades para las personas con discapacidad, los principios de los órganos de selección y de los sistemas selectivos, así como las condiciones para la adquisición de la condición de funcionario.

#### **Pérdida de la relación de servicio**

El Estatuto establece las causas de pérdida de la condición de funcionario (renuncia, pérdida de la nacionalidad, jubilación, sanción disciplinaria o pena de inhabilitación), manteniendo el principio general de inamovilidad en la condición de funcionario de carrera.

### **Título V: Ordenación de la actividad profesional**

En este Título el Estatuto regula:



-La **Planificación de Recursos Humanos**, que tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles.

Para ello, pone a disposición de las Administraciones Públicas una serie de instrumentos, como la Oferta de Empleo Público y los Registros de personal.

-La **Estructuración del Empleo Público**: a través de las Relaciones de Puestos de Trabajo o instrumentos organizativos similares; la agrupación de los funcionarios en Cuerpos, Escalas u otros sistemas que puedan establecerse; y los Grupos de clasificación profesional del personal funcionario (A1, A2, B, C1 y C2) y la clasificación del personal laboral.

- La **Provisión de puestos de trabajo y movilidad**, estableciendo los principios informadores (igualdad, mérito, capacidad y publicidad) y los procedimientos (concurso, libre designación, así como otros procedimientos que puedan establecerse en las leyes que desarrollen el Estatuto).

#### **Título VI: Situaciones administrativas.**

El título VI, por su parte, se refiere a las situaciones administrativas en las que pueden hallarse los funcionarios de carrera, señalando:

- Servicio activo.
- Servicios especiales.
- Servicio en otras Administraciones Públicas.
- Excedencia.
- Suspensión de funciones

No obstante, admite que la Leyes de desarrollo regulen otras situaciones, cuando concurren determinadas circunstancias.

### **Título VII: Régimen disciplinario.**

En este Título el Estatuto establece los principios de la responsabilidad disciplinaria, del ejercicio de la potestad disciplinaria, del procedimiento disciplinario y las medidas provisionales.

Regula, asimismo, la gradación de las faltas (muy graves, graves y leves), señalando las que en todo caso deben tener la consideración de faltas muy graves, y remitiendo a las Leyes de desarrollo la tipificación de otras faltas muy graves, así como de las faltas graves y las leves.

Por último, indica las distintas sanciones que podrán imponerse, así como el régimen de prescripción de las faltas y sanciones.

### **Título VIII: Cooperación entre las Administraciones Públicas.**

Finalmente, se refiere el Estatuto a las relaciones de cooperación entre las Administraciones Públicas, estableciendo los principios informadores de estas relaciones (cooperación, colaboración y respeto al ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias), así como los órganos a través de los cuales se encauzarán estas relaciones (Conferencia Sectorial de Administración Pública y Comisión de Coordinación del Empleo Público).

### **Normativa de desarrollo**

Como ya hemos señalado, el juego de distribución de competencias en materia de Función Pública se articula del siguiente modo:

- **Estado:** dicta las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (que quedan integradas por el **Estatuto Básico del Empleado Público**), así como la legislación sobre la Función Pública estatal.
- **Comunidades Autónomas:** legislación sobre la Función Pública autonómica en desarrollo del **Estatuto Básico del Empleado Público**.

No obstante, y hasta que se dicten las leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo, se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes, en tanto no se opongan a lo establecido en el Estatuto.

Por tanto, y en lo relativo a la Administración General del Estado, siguen, parcialmente, vigentes:

- Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.
- La Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

#### **13.4. El personal al servicio de las administraciones públicas: clasificación, derechos y deberes.**

##### **13.4.1. Introducción**

La Administración Pública utiliza para cumplir sus cometidos y prestar servicios a los ciudadanos un conjunto de Recursos Humanos que se vinculan con ella a través de diversas clases de relaciones jurídicas.

Los derechos y deberes y las posibilidades de actuar de este personal son distintos según el régimen jurídico a que se someta su relación de servicios.

A continuación nos referiremos a las distintas clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas, analizando a continuación sus derechos y deberes.

##### **13.4.2. Clasificación**

El artículo 8 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establece que:

“Son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales.

Los empleados públicos se clasifican en:

- a) *Funcionarios de carrera*
- b) *Funcionarios interinos*
- c) *Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal*
- d) *Personal eventual”.*

El Estatuto mantiene, por tanto, la distinción preexistente entre personal funcionario (de carrera o interino), personal laboral y personal eventual. Pasemos a analizar cada una de estas categorías con más detalle.

#### **Personal funcionario de carrera (art. 9 EBEP<sup>7</sup>)**

<b>Funcionarios de carrera</b>	<u>Definición:</u> Los que, en virtud de <b>nombramiento legal</b> , están vinculados a una Administración Pública por una <b>relación estatutaria</b> regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de <b>carácter permanente</b> .
--------------------------------	--

De esta definición, aportada por el EBEP, se infieren los caracteres generales de la figura de funcionario de carrera:

- a) Nombramiento legal, que ha de ser efectuado con arreglo a las normas en materia de nombramientos vigentes en el momento en que el mismo se produzca.

---

<sup>7</sup> Artículo 9. Funcionarios de carrera.

1. Son funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.
2. En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la Ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca.

- b) Relación estatutaria, regulada por el Derecho Administrativo (EBEP y su normativa de desarrollo).
- c) Permanencia en los servicios, ya que el funcionario de carrera es inamovible en su condición de funcionario.

Junto con la definición de los funcionarios de carrera, el EBEP establece una clara **limitación a la contratación de personal laboral** por la Administración Pública al establecer que: *“El ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del E° y de las AAPP corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada AP se establezca”*.

### **Personal funcionario interino (art. 10 EBEP<sup>8</sup>).**

---

8 Artículo 10. Funcionarios interinos.

1. Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.

La sustitución transitoria de los titulares.

La ejecución de programas de carácter temporal.

El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses.

2. La selección de funcionarios interinos habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

3. El cese de los funcionarios interinos se producirá, además de por las causas previstas en el artículo 63, cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento.

4. En el supuesto previsto en la letra a del apartado 1 de este artículo, las plazas vacantes desempeñadas por funcionarios interinos deberán incluirse en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento y, si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización.

5. A los funcionarios interinos les será aplicable, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.

<b>Interinos</b>	<p><b>Definición:</b> Los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Existan plazas vacantes y no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera (estas plazas deberán incluirse en la OEP correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento o en la siguiente, salvo que se decida su amortización)</li> <li>b) Sustitución transitoria de los titulares</li> <li>c) Ejecución de programas de carácter temporal</li> <li>d) Exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de 6 meses, dentro de un período de 12 meses.</li> </ul>
	<p><b>Selección:</b> procedimientos ágiles que respeten los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.</p>
	<p><b>Cese:</b> causas del artículo 63 (pérdida de la condición de funcionario de carrera) + finalización de la causa que dio lugar a su nombramiento</p>
	<p><b>Régimen aplicable:</b> el régimen general de los funcionarios de carrera, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición.</p>

### Personal laboral (art. 11 EBEP<sup>9</sup>)

---

<sup>9</sup> Artículo 11. Personal laboral.

1. Es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

2. Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto establecerán los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral, respetando en todo caso lo establecido en el artículo 9.2.

<b>Personal laboral</b> (fijo, por tiempo indefinido o temporal)	<b><u>Definición:</u></b> El que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, presta servicios retribuidos por las AAPP.
	<b><u>Clases:</u></b> En función de la duración del contrato podrá ser: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fijo</li> <li>- Por tiempo indefinido</li> <li>- Temporal</li> </ul>
	<b><u>Limitación a la contratación de personal laboral:</u></b> Las leyes de Función Pública que desarrollen el EBEP establecerán los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral, respetando en todo caso el artículo 9.2 <sup>10</sup> .

### Personal eventual (art. 12 EBEP<sup>11</sup>)

10 Art 9.2. En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la Ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca.

11 Artículo 12. Personal eventual.

1. Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.

2. Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto determinarán los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que podrán disponer de este tipo de personal. El número máximo se establecerá por los respectivos órganos de gobierno. Este número y las condiciones retributivas serán públicas.

3. El nombramiento y cese serán libres. El cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento.

4. La condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna.

5. Al personal eventual le será aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.

<b>Personal eventual</b>	<b><u>Definición:</u></b> El que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.
	<b><u>Nombramiento y cese:</u></b> libres  El cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que preste la función de confianza o asesoramiento
	<b><u>Régimen aplicable:</u></b> el de los funcionarios de carrera, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición

### **Personal directivo**

Junto al personal funcionario, laboral y eventual el Estatuto ha previsto una nueva categoría: el personal directivo, regulado en el artículo 13<sup>12</sup>.

En este sentido, establece que es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas.

---

<sup>12</sup> Artículo 13. Personal directivo profesional.

El Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios:

Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.

Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.

El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.



Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y la concurrencia.

El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

### **13.4.3. Derechos y deberes de los empleados públicos**

El acceso a la condición de empleado público trae consigo el establecimiento de una relación específica entre el funcionario y la Administración Pública, esta relación conlleva una serie de derechos y deberes, que pasaremos a estudiar a continuación.

#### **Derechos**

Los derechos de los empleados públicos aparecen regulados en el Título II del EBEP. Con carácter general, estos derechos se predicen tanto para el personal funcionario como para el laboral, salvo excepciones (por ejemplo, el derecho a la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera).

En este sentido el EBEP reconoce a los empleados:

#### Derechos individuales:

Derechos relativos a la protección, tratamiento y respeto a su dignidad:

- A la **defensa jurídica y protección** de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos.
- Al respeto de su **intimidad**, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso sexual y por razón de sexo, moral y laboral.
- A la **no discriminación** por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo u orientación sexual, religión o convicciones, opinión,

discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

- A recibir protección eficaz en materia de **seguridad y salud en el trabajo**.

#### Derecho al cargo

- A la **inamovilidad en la condición de funcionario de carrera**.

#### Derechos retributivos

- A percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio. Este derecho se desarrolla posteriormente en los art. 21-30 del EBEP, en los que se establece una caracterización de las **retribuciones** distinguiendo entre **básicas** (sueldo y trienios) y **complementarias** (las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño).

Se regulan, asimismo, las retribuciones del personal interino, de los funcionarios en prácticas, del personal laboral, así como las **indemnizaciones por razón de servicio**.

#### Vacaciones, permisos y licencias

- A las vacaciones, descansos, permisos y licencias.

Este derecho se desarrolla posteriormente en los art. 47-51 del EBEP, donde se establecen las reglas generales de la **jornada** de trabajo y las **vacaciones**, así como los **permisos** que, como mínimo, se reconocerán a los funcionarios (sin perjuicio de que la legislación de desarrollo establezca un número de supuestos mayor).

#### Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna

- Al **desempeño efectivo** de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional.

- A la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación.

Este derecho aparece desarrollado en los art. 16-20 del EBEP, donde se define la **carrera profesional** como “*el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad*”; se prevén las distintas **modalidades** de carrera (carrera horizontal, carrera vertical, promoción interna vertical y promoción interna horizontal) que deberán recogerse en la normativa de desarrollo y se establecen los principios generales de los sistemas de **evaluación del desempeño**.

#### Derecho a la información

- A participar en la **consecución de los objetivos** atribuidos a la unidad donde preste sus servicios y a **ser informado** por sus superiores de las tareas a desarrollar.

#### Derechos sociales

- A la adopción de medidas que favorezcan la **conciliación de la vida personal, familiar y laboral**.
- A la **jubilación** según los términos y condiciones establecidas en las normas aplicables.
- A las **prestaciones de la Seguridad Social** correspondientes al régimen que les sea de aplicación.

#### Otros derechos

- A la **formación continua** y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral.
- A la **libertad de expresión** dentro de los límites del ordenamiento jurídico.

- A la **libre asociación** profesional.
- A los **demás derechos** reconocidos por el ordenamiento jurídico.

Derechos individuales ejercidos colectivamente:

- a. A la libertad sindical.
- b. A la negociación colectiva y a la participación en la determinación de las condiciones de trabajo.
- c. Al ejercicio de la huelga, con la garantía del mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.
- d. Al planteamiento de conflictos colectivos de trabajo, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso.
- e. Al de reunión, en los términos establecidos en el artículo 46 de este Estatuto.

Este bloque de derechos aparece ampliamente desarrollado en los art. 31-46 del EBEP, donde se recogen los **principios generales** de aplicación a estos derechos; la articulación de la **negociación colectiva** (mesas de negociación, materias objeto de negociación, así como los efectos jurídicos de los Pactos y Acuerdos); los **órganos de representación**, sus funciones y el procedimiento electoral para su elección; los principios para la **solución extrajudicial de conflictos colectivos** y la regulación del **derecho de reunión**.

## **Deberes**

Como contrapunto necesario al reconocimiento de esta amplia gama de derechos a los empleados públicos, el Estatuto establece, a continuación, una serie de deberes de los empleados públicos.

En este sentido, el art. 52<sup>13</sup> del EBEP señala:

- Deber de **diligencia** en el desempeño de sus tareas
- Velar por los **intereses generales**, con arreglo a la **Constitución** y al resto del **ordenamiento jurídico**.
- Actuación con arreglo a los **principios de objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre hombres y mujeres**.

Estos deberes básicos se desarrollan a continuación en una serie de principios éticos (art. 53<sup>14</sup>) y reglas de conducta (art. 54<sup>15</sup>), que configuran el **Código de Conducta de los Empleados Públicos**.

---

13 Artículo 52. Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta.

Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes.

Los principios y reglas establecidos en este Capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos.

14 Artículo 53. Principios éticos.

1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.
2. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.
3. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.
4. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
5. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.
6. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.

La creación de un Código de conducta de los empleados públicos, junto con el programa de actuaciones para el Buen Gobierno (dirigido a los miembros del Gobierno y a los altos cargos de la AGE; e integrado por el Código de Buen Gobierno y por la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración) constituye una de las estrategias fundamentales para potenciar el cambio de la cultura de las organizaciones públicas orientándolas hacia la ética del servicio público.

---

7. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.

8. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.

9. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.

10. Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.

11. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.

12. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.

15 Artículo 54. Principios de conducta.

1. Tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos.

2. El desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos.

3. Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.

4. Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

5. Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación.

6. Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.

7. Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.

8. Mantendrán actualizada su formación y cualificación.

9. Observarán las normas sobre seguridad y salud laboral.

10. Pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados. A estos efectos se podrá prever la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas de los empleados públicos o administrados que sirvan para mejorar la eficacia en el servicio.

11. Garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio.

### 13.5. Conclusión

Finalmente, y a modo de conclusión, reiterar que la atribución al Estado de una serie de funciones o servicios públicos justifica la existencia de una Función Pública, definida como el conjunto de hombres y mujeres puestos a disposición del conjunto de Administraciones Públicas, a los que se atribuye el ejercicio de funciones o servicios públicos encomendados al Estado, así como el régimen jurídico que regula sus actuaciones y las de las organizaciones en las que tales sujetos se encuadran.

Es esta idea de **servicio público** la que condiciona la necesidad administrativa de dotarse de los medios humanos y materiales para su realización, y la que impregna toda la regulación en la materia.

## **Tema 14. Principios, políticas y medidas de igualdad de género. Normativa vigente en el ordenamiento comunitario y nacional. Especial referencia al Plan para la igualdad de género en la Administración General del Estado.**

### **14.1. Introducción**

El artículo 14 de la CE proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo.

Por su parte, el artículo 9.2 consagra la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas.

Este pleno reconocimiento de la igualdad por parte del texto constitucional, aun habiendo comportado, sin duda, un paso decisivo, ha resultado ser insuficiente. La violencia de género, la discriminación salarial, la discriminación en las pensiones de viudedad, el mayor desempleo femenino, la todavía escasa presencia de las mujeres en puestos de responsabilidad política, social, cultural y económica, o los problemas de conciliación entre la vida personal, laboral y familiar muestran como la igualdad plena, efectiva entre mujeres y hombres es todavía hoy una tarea pendiente.

No obstante, tanto a nivel nacional como internacional han venido poniéndose en marcha distintas medidas, suponiendo verdaderos avances en la materia y que serán analizadas en el presente tema.

### **14.2. Precisiones terminológicas**

Antes de adentrarnos en el tema, resulta necesario realizar una serie de precisiones terminológicas que ayudarán a comprender los conceptos utilizados en los distintos textos reguladores de la igualdad entre mujeres y hombres. Para ello nos valdremos del *Glosario de términos relativos a la Igualdad entre Mujeres y Hombres* de la Dirección General de Asuntos de la Mujer de la Comisión Europea.



Así, en primer lugar, debemos referirnos a dos conceptos clave utilizados en las políticas de igualdad: el sexo y el género.

- El **sexo**: En sentido biológico, está referido a las características o diferencias biológicas que distinguen a los hombres de las mujeres. Esta diferenciación existe de forma idéntica no sólo en todas las sociedades humanas sino en muchas especies animales.

- El **género** o el sexo en sentido sociológico: Es un concepto que hace referencia a las diferencias sociales (por oposición a las biológicas) entre hombres y mujeres que han sido aprendidas, cambian con el tiempo y presentan grandes variaciones, tanto entre diversas culturas como dentro de una misma cultura. Es, por tanto, la construcción social que se hace de lo masculino y lo femenino y que determina todas las relaciones humanas, en todas las sociedades y culturas.

Como consecuencia de la diferente posición social que la construcción del género ha venido atribuyendo a hombres y mujeres, se ha producido una desigual distribución del poder en los diferentes ámbitos de la sociedad, dando lugar al fenómeno de la discriminación por razón de sexo.

A su vez, esta discriminación puede ser:

- **Discriminación directa**: es un tratamiento legal discriminatorio. Es un trato diferente dado a unas personas en base a su pertenencia a un grupo concreto, al margen de sus capacidades. La discriminación directa esta prohibida por la ley.

- **Discriminación indirecta**: Situación en la que una ley, un reglamento, una política o una práctica, aparentemente neutros, tienen un impacto desproporcionadamente adverso sobre uno de los dos sexos.

Para paliar los efectos de estas discriminaciones, pueden plantearse:

- **Acciones positivas**, que son medidas dirigidas a un grupo determinado, con las que se pretende suprimir y prevenir una discriminación o compensar las desventajas resultantes de actitudes, comportamientos y estructuras existentes (en ocasiones se denomina Discriminación positiva).

- La incorporación del **mainstreaming de género** en las políticas públicas.

La definición más completa y detallada de este concepto nos la facilita el grupo de expertos del Consejo de Europa, señalando que el mismo es “la organización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas<sup>1</sup>”.

En nuestro país este concepto se ha traducido como **transversalidad** del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres que, siguiendo la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, puede definirse como el deber de que “el principio de igualdad de trato y oportunidades y hombres informe, con carácter transversal, la actuación de todos los poderes públicos”. De este modo, las Administraciones Públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades.

También puede definirse como Integración de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas, que supone “Integrar sistemáticamente las situaciones, prioridades y necesidades respectivas de mujeres y hombres en todas las políticas, con vistas a promover la igualdad entre hombres y mujeres, y recurrir a todas las políticas y medidas generales con el fin específico de lograr la igualdad, teniendo en cuenta, activa y abiertamente, desde la fase de planificación sus efectos en las situaciones respectivas de unas y otros cuando se aplique, supervisen y evalúen (Comunicación de la Comisión COM (96) 67 final, de 21/02/96.)

### **14.3. Principios, políticas y medidas de igualdad de género**

Por lo que se refiere a los principios, políticas y medidas de igualdad de género, consideramos conveniente analizarlas al hilo de la normativa internacional, comunitaria y nacional en la materia.

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE EUROPA, Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de “buenas prácticas”. Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS), (versión español e inglés), Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Serie documentos, número 28, Madrid, 1999, p. 26.

#### **14.4. Normativa vigente en el ordenamiento internacional y comunitario**

La normativa vigente, aplicable en nuestro país, en materia de igualdad de género se articula en tres niveles distintos: internacional, comunitario y nacional.

##### **Internacional**

En este ámbito debemos hacer referencia, en primer lugar, a las Conferencias Mundiales y Tratados, desarrollados en el marco de la Organización de Naciones Unidas.

##### **Conferencias Mundiales de Naciones Unidas sobre las Mujeres**

A través de la convocatoria de 4 Conferencias desde 1975, Naciones Unidas ha contribuido a impulsar las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

1) I Conferencia Mundial del Año Internacional de las Mujeres (Ciudad de México, 1975). Se establece el primer decenio de la mujer y se decide elaborar la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

2) II Conferencia Mundial de la Década de las Naciones Unidas para las Mujeres (Copenhague, 1980).

3) III Conferencia Mundial para el examen y la evaluación de los logros del decenio de las Naciones Unidas para la mujer (Nairobi, Kenia, 1985). Esta es la primera vez que las Naciones Unidas empiezan a definir la estrategia del mainstreaming de género.

4) IV Conferencia Mundial para la Mujer (Beijing, 1995). Se comienza a utilizar el concepto de género para analizar las relaciones sociales entre mujeres y hombres en la sociedad. Asimismo, se ratifican los derechos de las mujeres como derechos humanos y se concluye que la igualdad entre las mujeres y los hombres es una cuestión de interés universal.

##### **Tratados, Acuerdos y Convenios internacionales en el marco de las Naciones Unidas.**

En este sentido, podemos señalar:

- Carta de las Naciones Unidas de 1945.

- Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.
- Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales de 1966.
- Pacto Internacional de los derechos civiles y políticos de 1966.
- Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer de 1967.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979.

En este sentido, debemos destacar, asimismo, la labor del **Consejo de Europa** en la materia, a través de los distintos tratados, acuerdos y convenios celebrados en su seno: Convención Europea para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de 1950; la Declaración sobre la igualdad de las mujeres y los hombres de 1988; y la Carta Social Europea de 1961.

Por último, notar que según el **art. 10.2 de la Constitución Española**, “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de derechos humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas ratificados por España”. Ello supone que toda la normativa internacional apuntada, debe entenderse como parte integrante de nuestro ordenamiento.

## La igualdad de género en la Unión Europea

La igualdad entre hombres y mujeres es uno de los principios fundamentales del Derecho comunitario.

Los objetivos de la UE en materia de igualdad entre hombres y mujeres consisten en garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre ambos sexos y en luchar contra toda discriminación basada en el sexo.

En este ámbito, la UE ha aplicado un doble enfoque que abarca tanto acciones específicas como la integración de la perspectiva de género.

Para analizar este doble enfoque, debemos hacerlo al hilo del tratamiento que de la igualdad de género se hace tanto en el Derecho originario como en el Derecho derivado, así como en la distintas políticas públicas llevadas a cabo desde la Comisión (Programas y Estrategias marco).

### **Derecho originario**

Como consecuencia de las sucesivas evoluciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (en adelante, TCE), el principio de igualdad entre hombres y mujeres ha adquirido un mayor peso en su articulado.

En este sentido, señala el artículo 2 del TCE:

*La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.*

Asimismo, establece en su artículo 3<sup>2</sup> que la Comunidad tiene la obligación de tratar de eliminar las desigualdades y promover la igualdad entre hombres y mujeres en todas sus actividades.

---

2 Artículo 3.

1. Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado:

Por otra parte, debemos señalar que, tras la firma del **Tratado de Lisboa**, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007), se introduce un artículo 5 ter, en el TCE, estableciendo:

*«Artículo 5 ter*

*En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.»*

La inclusión de este precepto en el TCE supone el reconocimiento al más alto nivel del gender mainstreaming como principio articulador de todas las políticas y acciones comunitarias.

Finalmente, destacar que el principio de igualdad entre hombres y mujeres aparece en las disposiciones sociales del TCE (oportunidades en el mercado de trabajo y al trato en el trabajo,

---

La prohibición, entre los Estados miembros, de derechos de aduana y de restricciones cuantitativas a la entrada y salida de las mercancías, así como de cualesquiera otras medidas de efecto equivalente,

Una política comercial común,

Un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales;

Medidas relativas a la entrada y circulación de personas, conforme a las disposiciones del Título IV;

Una política común en los ámbitos de la agricultura y de la pesca;

Una política común en el ámbito de los transportes;

Un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior;

La aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común;

El fomento de la coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados miembros, con vistas a aumentar su eficacia mediante el desarrollo de una estrategia coordinada para el empleo;

La política en el ámbito social que incluya un Fondo Social Europeo;

El fortalecimiento de la cohesión económica y social;

Una política en el ámbito del medio ambiente;

El fortalecimiento de la competitividad de la industria de la Comunidad;

El fomento de la investigación y del desarrollo tecnológico;

El fomento de la creación y del desarrollo de redes transeuropeas;

Una contribución al logro de un alto nivel de protección de la salud;

Una contribución a una enseñanza y a una formación de calidad, así como al desarrollo de las culturas de los Estados miembros;

Una política en el ámbito de la cooperación al desarrollo;

La asociación de los países y territorios de Ultramar, a fin de incrementar los intercambios y continuar en común el esfuerzo por el desarrollo económico y social;

Una contribución al fortalecimiento de la protección de los consumidores;

Medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo.

**2. En todas las actividades contempladas en el presente artículo, la Comunidad se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad.**

e igualdad en las retribuciones por un mismo trabajo), así como en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.

### **Derecho derivado**

La acción de la Comunidad en este sentido se ha centrado, fundamentalmente, en el acceso al empleo, la formación, la promoción profesional y las condiciones de trabajo.

En este sentido, podemos hacer referencia a:

1. **Directiva 2006/54/CE**, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres **en asuntos de empleo y ocupación**.

El objetivo de esta Directiva es simplificar, modernizar y mejorar la legislación comunitaria en el ámbito de la igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, refundiendo en un único texto las disposiciones de las directivas relativas a este tema (Directiva 75/117/CEE, Directiva 76/207/CEE, Directiva 79/7/CEE, Directiva 86/378/CEE, Directiva 86/613/CEE, Directivas 92/85/CEE y Directiva 96/34/CE), con el fin de hacerlas más claras y eficaces en beneficio de todos los ciudadanos.

Así, incluye el acceso al empleo, incluida la promoción laboral, y la formación profesional; las condiciones de trabajo, incluida la retribución; y los regímenes profesionales de seguridad social.

2. **Directiva 2004/113/CE**, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al **acceso de bienes y servicios y su suministro**.

### **Políticas comunitarias en materia de igualdad**

En este apartado debemos hacer referencia:

- a) Aprobación de Programas de Acción y Estrategias Marco en materia de Igualdad de Oportunidades.

Hasta la fecha encontramos 5 **Programas de acción comunitaria** de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, el último de los cuales abarcó el período **2001-2006**.

El mismo se fijaba como objetivos la promoción de los valores en los que se basa la igualdad, mejorar la comprensión de las cuestiones relacionadas con la igualdad y potenciar la capacidad de los agentes sociales para promover eficazmente la igualdad.

Para su consecución, el programa preveía una serie de acciones comunitarias orientadas a la sensibilización, mediante campañas, a la mejora de la recogida de datos y a la aplicación de proyectos transnacionales.

Por otra parte, y durante el período 2001-2005 fue adoptada una Estrategia Marco comunitaria en materia de igualdad entre hombres y mujeres, cuya continuación se ha plasmado en el **Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres (2006-2010)**.

En el Plan de trabajo se definen seis áreas prioritarias (y objetivos y acciones clave para cada una de ellas) que puedan contribuir a facilitar su realización:

- la misma independencia económica para las mujeres y los hombres;
- la conciliación de la vida privada y la actividad profesional;
- la misma representación en la toma de decisiones;
- la erradicación de todas las formas de violencia de género;
- la eliminación de los estereotipos sexistas,
- la promoción de la igualdad de género en la política exterior y de desarrollo.

Para la consecución de los objetivos marcados en cada una de las áreas prioritarias se prevén una serie de acciones clave como la revisión de la legislación, campañas de sensibilización, mejora de las estadísticas y de la investigación en la materia, elaboración de una guía europea de mejores prácticas, entre otras.

Este Plan irá seguido de un informe sobre el estado de aplicación en 2008 y de una evaluación acompañada de una propuesta de seguimiento en 2010.

Asimismo, y como consecuencia del desarrollo de este Plan, **2007** ha sido el **Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos**, con el objetivo de concienciar a



la ciudadanía sobre su derecho a disfrutar de un trato igualitario, promover la igualdad de oportunidades para todos y llevar a la opinión pública el debate sobre los beneficios de la diversidad.

b) Desde el punto de vista financiero, debemos destacar:

- **Programa comunitario para el empleo y la solidaridad social - Progress (2007-2013)**

El programa Progress tiene por objeto aportar ayuda financiera a la realización de los objetivos de la Unión Europea en el ámbito del empleo y los asuntos sociales.

Progress financiará actividades de análisis y aprendizaje mutuo, de sensibilización y de difusión, además de ayudas a los principales actores, durante el período 2007-2013.

El programa estará dividido en cinco secciones que corresponden a cinco ámbitos de acción principales: empleo, protección e integración social, condiciones de trabajo, no discriminación y diversidad e **igualdad de género**.

- La **iniciativa comunitaria EQUAL**, financiada por el Fondo Social Europeo, está dirigida a promover nuevas prácticas de lucha contra todo tipo de discriminación y de desigualdad en el mercado de trabajo en un contexto de cooperación nacional y facilitar la inserción social y profesional de los solicitantes de asilo.

- **Integración de la igualdad entre las mujeres y los hombres en el marco de los Fondos Estructurales**

La Unión Europea anima a los Estados miembros a promover la utilización reforzada de los Fondos Estructurales para apoyar las acciones destinadas a eliminar las desigualdades y fomentar la igualdad entre las mujeres y los hombres.

c) Por último, y desde el punto de vista organizativo, debemos señalar:

- **Instituto Europeo de la Igualdad de Género**

El Instituto Europeo de la Igualdad de Género se creó el 20 de diciembre de 2006; su cometido consistirá en ayudar a las instituciones europeas y a los Estados miembros a fomentar la igualdad de género en todas las políticas comunitarias y en las políticas nacionales resultantes, y a luchar contra la discriminación por razón de sexo. Otra de las tareas del Instituto será sensibilizar a los ciudadanos de la Unión Europea sobre este tema.

Está previsto que el Instituto esté operativo a más tardar el 19 de enero de 2008.

- **Comité consultivo de igualdad de oportunidades**, adjunto a la Comisión.

- **Equilibrio en los comités y los grupos de expertos creados por la Comisión**

La Comisión se compromete a conseguir una representación equilibrada de hombres y de mujeres en los grupos de expertos y comités que establezca. El objetivo a medio plazo es alcanzar un mínimo de un 40 % de representantes de cada sexo en cada comité y grupo de expertos.

Finalmente en este sentido, señalar que, en virtud de los principios informadores de las relaciones entre el Derecho Comunitario y los ordenamientos nacionales, sus normas podrán ser aplicadas directamente, cuando se cumplan determinados requisitos, y prevalecen sobre cualquier norma de Derecho interno.

#### **14.5. Normativa vigente en el ordenamiento nacional**

Una vez analizadas las principales normas y medidas en materia de igualdad de género en el ordenamiento internacional y comunitario, debemos pasar ya a centrarnos en el ordenamiento nacional.

En este sentido, seguiremos el siguiente esquema, distinguiendo:

- a) Normativa en la materia (Texto constitucional y leyes)
- b) Medidas planificadoras: Planes de igualdad
- c) Medidas de carácter institucional.

## **Constitución Española de 1978**

La Constitución Española de 1978 configura al Estado español como un Estado social y democrático de Derecho, lo que implica el reconocimiento de la igualdad como valor superior del ordenamiento y su concreción como igualdad formal ante la ley y como igualdad real y efectiva.

Así, en primer lugar, señala el artículo 1.1 CE que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político.

A continuación, establece el art. 14 CE 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”.

Por su parte, el artículo 9.2 consagra la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

### **Normas legales**

En desarrollo de estos preceptos constitucionales y con el objetivo de promover la igualdad real entre hombres y mujeres, tanto el legislador estatal como el autonómico han aprobado diversas normas en la materia.

En el presente tema nos centraremos exclusivamente en la normativa estatal y, en este sentido, debemos hacer referencia a:

**a) La Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.**

Esta ley fue una trasposición de una Directiva comunitaria, y supuso el reconocimiento en nuestro ordenamiento de los permisos y excedencias relacionadas con la maternidad, paternidad y el cuidado de la familia; la flexibilización del derecho al permiso de lactancia; la introducción de la reducción de jornada y de la excedencia para el cuidado de familiares como derechos del trabajador, entre otros, así como la creación de la prestación por riesgo durante el embarazo.

**b) La Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.**

Mediante esta Ley se modificó la Ley del Gobierno, introduciendo un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se prevean en los anteproyectos de ley y en los proyectos reglamentarios, como requisito obligatorio en la documentación preparatoria de ambos tipos de disposiciones.

Mediante este instrumento se pretende la transversalidad o integración de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas.

La aprobación de estas dos normas supuso un gran avance en la consecución de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, pero en la actualidad su contenido puede entenderse subsumido en la **Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.**

**c) Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.**

Tal y como se establece en su Preámbulo, la Ley se estructura en un Título preliminar, 8 Títulos, 31 disposiciones adicionales, 11 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria y 8 disposiciones finales.

El **Título Preliminar** establece el objeto (que no es otro que hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres) y ámbito de aplicación de la Ley (que se extiende a toda persona, física o jurídica, que se encuentre o actúe en territorio español, cualquiera que fuese su nacionalidad, domicilio o residencia).

**Título Primero: El principio de igualdad y la tutela contra la discriminación**

El **Título Primero** define los conceptos y categorías jurídicas básicas relativas a la igualdad, como las de discriminación directa e indirecta, acoso sexual y acoso por razón de sexo, y acciones positivas. Asimismo, determina las consecuencias jurídicas de las conductas discriminatorias e incorpora garantías de carácter procesal para reforzar la protección judicial del derecho de igualdad.

### **Título Segundo: Políticas públicas para la igualdad**

En el **Capítulo I**, se establecen las pautas generales de actuación de los poderes públicos en relación con la igualdad, se define el principio de transversalidad y los instrumentos para su integración en la elaboración, ejecución y aplicación de las normas. También se consagra el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en las listas electorales y en los nombramientos realizados por los poderes públicos, regulándose, asimismo, los informes de impacto de género y la planificación pública de las acciones en favor de la igualdad, que en la Administración General del Estado se plasmarán en un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades.

En el **Capítulo II** se establecen los criterios de orientación de las políticas públicas en materia de educación, cultura y sanidad. También se contempla la promoción de la incorporación de las mujeres a la sociedad de la información, la inclusión de medidas de efectividad de la igualdad en las políticas de acceso a la vivienda, y en las de desarrollo del medio rural.

### **Título Tercero: Igualdad y medios de comunicación**

El **Título III** contiene medidas de fomento de la igualdad en los medios de comunicación social, con reglas específicas para los de titularidad pública, así como instrumentos de control de los supuestos de publicidad de contenido discriminatorio.

### **Título IV: El derecho al trabajo en igualdad de oportunidades**

El **Título IV** se ocupa del derecho al trabajo en igualdad de oportunidades, incorporando medidas para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso al empleo, en la formación y en la promoción profesionales, y en las condiciones de trabajo (derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral). Se incluye además, entre los derechos laborales de los trabajadores y las trabajadoras, la protección frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo.

### **Título V: El principio de igualdad en el empleo público**

Los preceptos de este Título serán analizados posteriormente al referirnos a la Igualdad de Género en la Administración General del Estado.

### **Título VI: Igualdad de trato en el acceso a bienes y servicios y su suministro.**

El Título VI de la Ley está dedicado a la igualdad de trato en el acceso a bienes y servicios, con especial referencia a los seguros.

### **Título VII: La igualdad en la responsabilidad social de las empresas.**

El **Título VII** contempla la realización voluntaria de acciones de responsabilidad social por las empresas en materia de igualdad, que pueden ser también objeto de concierto con la representación de los trabajadores y trabajadoras, las organizaciones de consumidores, las asociaciones de defensa de la igualdad o los organismos de igualdad. Específicamente, se regula el uso de estas acciones con fines publicitarios.

En este Título, y en el marco de la responsabilidad social corporativa, se ha incluido el fomento de la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los consejos de administración de las sociedades mercantiles, concediendo para ello un plazo razonable. Es finalidad de esta medida que el criterio prevalente en la incorporación de consejeros sea el talento y el rendimiento profesional, ya que, para que el proceso esté presidido por el criterio de imparcialidad, el sexo no debe constituir un obstáculo como factor de elección.

### **Título VIII: Disposiciones organizativas.**

El **Título VIII** de la Ley establece una serie de disposiciones organizativas, con la creación de una Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres y de las Unidades de Igualdad en cada Ministerio. Junto a lo anterior, la Ley constituye un Consejo de participación de la mujer, como órgano colegiado que ha de servir de cauce para la participación institucional en estas materias.

Las **disposiciones adicionales** recogen las diversas modificaciones de preceptos de Leyes vigentes necesarias para su acomodación a las exigencias y previsiones derivadas de la presente Ley. Junto a estas modificaciones del ordenamiento, se incluyen también regulaciones específicas para definir el principio de composición o presencia equilibrada, crear un fondo en materia de sociedad de la información, nuevos supuestos de nulidad de determinadas extinciones de la relación laboral, designar al Instituto de la Mujer a efectos de las Directivas objeto de incorporación.

Las **disposiciones transitorias** establecen el régimen aplicable temporalmente a determinados aspectos de la Ley, como los relativos a nombramientos y procedimientos, medidas preventivas del acoso en la Administración General del Estado, el distintivo empresarial en materia de igualdad, las tablas de mortalidad y supervivencia, los nuevos derechos de maternidad y paternidad, la composición equilibrada de las listas electorales, así como a la negociación de nuevos convenios colectivos.

Las **disposiciones finales** se refieren a la naturaleza de la Ley, a su fundamento constitucional y a su relación con el ordenamiento comunitario, habilitan para el desarrollo reglamentario, establecen las fechas de su entrada en vigor y un mandato de evaluación de los resultados de la negociación colectiva en materia de igualdad.

**d) Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.**

La Ley enfoca la lucha contra la violencia de género de un modo integral y multidisciplinar, incidiendo en aspectos preventivos, sociales, asistenciales y de atención posterior a las víctimas, así como estableciendo medidas de naturaleza penal y mediante la creación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer.

Asimismo, la Ley crea dos nuevos órganos administrativos: la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer.

**Medidas planificadoras**

En cumplimiento de lo preceptuado en la Constitución y en desarrollo de las previsiones legales analizadas, desde las Administraciones estatal y autonómicas se han emprendido una serie de acciones para promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

En el presente tema, nos centraremos únicamente en aquellas medidas impulsadas por la Administración estatal.

#### **a) Planes de igualdad**

El impulso de medidas que contribuyan a eliminar las discriminaciones contra la mujer se ha concretado, fundamentalmente, a través de los diversos Planes de Igualdad de Oportunidades.

Estos Planes son instrumentos de impulso y planificación de las políticas de igualdad.

Desde los años 80 se han llevado a cabo en el ámbito estatal cuatro planes de igualdad de oportunidades en los años 1998-1990; 1993-1995; 1997-2000 y 2003-2006.

Actualmente, y en cumplimiento del artículo 17 de la Ley Orgánica 3/2007, que establece que *“el Gobierno, en las materias que sean de la competencia del Estado, aprobará periódicamente un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, que incluirá medidas para el objetivo de igualdad entre mujeres y hombres y eliminar la discriminación por razón de sexo”*, ha sido aprobado por el Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2007, el **Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades para el periodo 2008-2011**.

El Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, que constituye el principal instrumento de desarrollo de la Ley Orgánica en el ámbito de la Administración General del Estado, tiene una vigencia de cuatro años (2008-2011) y su presupuesto asciende a 3.690.249.738 euros.

Este Plan Estratégico se articula en torno a doce Ejes: participación política y social; participación económica; corresponsabilidad; educación; innovación; conocimiento; salud; imagen, atención a la diversidad e inclusión social; violencia de género; política exterior y de cooperación, y tutela del derecho a la igualdad.

Estos doce ejes se regirán por cuatro principios rectores que actuarán a modo de “armazón” básico: redefinición de un modelo de ciudadanía de acorde con los tiempos actuales, el empoderamiento de las mujeres, la transversalidad de género y el reconocimiento de la innovación científica y técnica como fuerza de cambio social.



## b) Medidas de carácter institucional.

Como consecuencia de la transversalidad de la materia, ningún Departamento de la AGE es ajeno a su promoción y garantía.

En este sentido, ya hemos señalado la creación por la Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres (LOIEMH) de:

- Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres, como órgano colegiado responsable de la coordinación de las políticas y medidas adoptadas por los departamentos ministeriales con la finalidad de garantizar el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres y promover su efectividad.
- Unidades de Igualdad en cada Ministerio, que desarrollaran las funciones relacionadas con el principio de igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de competencias que le corresponda.
- Consejo de participación de la mujer, como órgano colegiado de consulta y asesoramiento.

Sin perjuicio de la participación de los distintos Departamentos, no podemos dejar de destacar, como prioritaria, la labor del **Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales**, a través de:

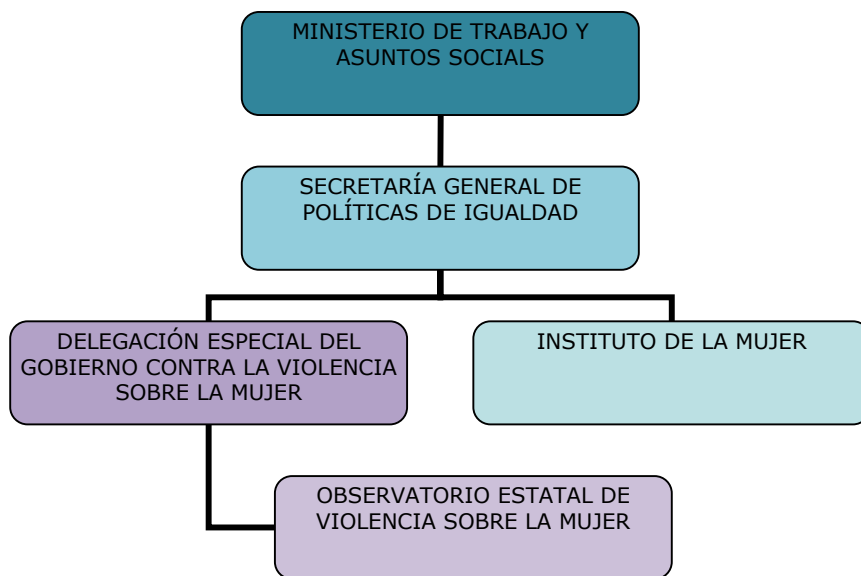
- **Secretaría General de Políticas de Igualdad.**

En virtud del art. 19 del REAL DECRETO 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a la misma corresponden, entre otras, las siguientes competencias: Impulso de las políticas de igualdad de oportunidades; Impulso de la incorporación del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todas las políticas de los diferentes ámbitos de actuación; Impulso de la coordinación de las políticas de la Administración General del Estado en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, con las de la Administración autonómica y de la Administración local.

A la misma, se adscriben el organismo autónomo **Instituto de la Mujer** (creado por Ley 16/1983, de 24 de octubre) y la **Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer** (creada por la LO 1/2004). A su vez, queda adscrito al Ministerio, a través de la Delegación, el **Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer** (previsto en la LO 1/2004 y creado por Real

Decreto 253/2006, de 3 de Marzo, por el que se establecen las funciones, el régimen de funcionamiento y la composición del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, y se modifica el Real Decreto 1600/2004, de 2 de Julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

Por tanto, el organigrama de los órganos con competencias en materia de igualdad en el ámbito del Ministerio de Trabajo quedaría como sigue:



### c) Acuerdos del Consejo de Ministros.

Finalmente en este sentido, y antes de centrarnos en la Igualdad de Género en la Administración General del Estado, debemos hacer una breve referencia al Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005, por el que se adoptan medidas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres.

El mismo incide en ámbitos como el empleo, la política española de ayuda al desarrollo, la lucha contra la violencia de género, comunicación, sensibilización, la política de vivienda.

Su importancia radica en haberse constituido en una de las primeras acciones de carácter integral para la promoción de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, y

en un claro antecedente de los esfuerzos posteriores en la materia. Hoy día, su contenido se halla en gran medida integrado en las previsiones de la LOIEMH.

#### **14.6. Igualdad de género en la administración general del estado**

En este ámbito, y hasta la aprobación de la LOIEMH, que en su Título V regula el principio de igualdad en el empleo público (que a continuación analizaremos), las principales iniciativas se hallaban incluidas en: el Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005, por el que se aprueba el **Plan para la igualdad de género en la Administración General del Estado** y el Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005, por el que se aprueban **medidas para favorecer la incorporación y la integración de la mujer en las Fuerzas Armadas**.

- **Plan para la igualdad de género en la Administración General del Estado.**

Este Plan se estructura en los siguientes grupos de medidas y actuaciones:

- i. Acceso al empleo público
- ii. Promoción profesional de las empleadas públicas
- iii. Conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las personas que trabajan en la Administración General del Estado.
- iv. Medidas contra la violencia de género en la Administración General del Estado.
- v. Distintas iniciativas para promover el valor de la igualdad de género en la Administración General del Estado.
- vi. Medidas de estudio y evaluación de la trayectoria profesional por sexo de los empleados públicos.
- vii. Medidas dirigidas al sistema estadístico y de información.

- **Medidas para favorecer la incorporación y la integración de la mujer en las Fuerzas Armadas.**

En este sentido, se establecen las siguientes medidas para favorecer la incorporación e integración de las mujeres en las FAS:

- Se crea el Observatorio de la Mujer en la FAS, que tendrá la función de analizar los procesos de selección, la integración y permanencia de la mujer en las FAS, así como la realización de un estudio sobre impacto de género.
- Se acuerda adecuar los acuartelamientos para mejorar la calidad de vida de las mujeres en las FAS.
- Se garantiza la presencia de la mujer en los órganos de evaluación para la selección, ascenso y asignación de destinos.

Estas medidas, que han supuesto un gran avance para la promoción y garantía del principio de igualdad en el ámbito de la Administración General del Estado, encuentran hoy día su soporte normativo en el Título V de la LOIEMH (Principio de Igualdad en el empleo público), que pasamos a analizar:

a) El Título V regula, en primer lugar, una serie de criterios de actuación en aplicación del principio de igualdad de mujeres y hombres que vinculan a todas las Administraciones Públicas:

- Remoción los obstáculos que impliquen la pervivencia de cualquier tipo de discriminación.
- Fomento de la conciliación y de la formación en igualdad.
- Promoción de la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de selección y valoración.
- Establecimiento de medidas de protección frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo, así como medidas para eliminar cualquier discriminación retributiva por razón de sexo.
- Evaluación periódica de la efectividad del principio de igualdad en su respectivo ámbito de actuación.

b) A continuación, se centra ya en la regulación de medidas concretas de actuación para el ámbito de la Administración General del Estado:

- Se atenderá al **principio de presencia** equilibrada de mujeres y hombres en el nombramiento de los titulares de órganos directivos; en la formación de los tribunales, órganos de selección y comisiones de valoración de méritos; así como en la designación de representantes en consejos de administración,

órganos colegiados, comités de expertos o comités consultivos, tanto nacionales como internacionales.

- **Medidas de igualdad en el empleo:**

- Informe de impacto de género en las pruebas de acceso al empleo público.
- Permisos y beneficios de protección a la maternidad y la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
- Licencia por riesgo durante el embarazo y lactancia.
- Acciones positivas en las actividades de formación y formación para la igualdad.
- Elaboración de un Protocolo de actuación frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo.
- Evaluación anual sobre la aplicación efectiva del principio de igualdad.
- Aprobación, en cada legislatura, de un Plan para la igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado, que establecerá los objetivos a alcanzar en la materia, así como las estrategias o medidas a adoptar para su consecución.

c) Finalmente se refiere, de forma específica, al respeto del principio de igualdad en las Fuerzas Armadas y en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En este sentido señala que las normas sobre el personal de las FAS y de las FCSE promoverán la igualdad efectiva, impidiendo cualquier situación de discriminación, especialmente en los sistemas de acceso, formación, ascensos, destinos y situaciones administrativas.

Asimismo establece que las normas referidas al personal al servicio de las Administraciones Públicas en materia de igualdad, prevención de la violencia de género y conciliación serán de aplicación en las FAS y en las FCSE, con las adaptaciones que resulten necesarias.

## 14.7. Conclusión

Finalmente, y a modo de conclusión, debemos señalar el gran avance que ha supuesto tanto el reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres, en tratados internacionales, normas comunitarias, Constituciones y legislación nacional, como la adopción de acciones positivas para evitar la discriminación.

No obstante, todavía persisten importantes ejemplos de desigualdad y discriminación. Por ello, la adopción del *gender mainstreaming* o principio de transversalidad resulta estratégica en esta materia, mediante la integración de la perspectiva de género en todos los textos normativos, políticas y medidas de los poderes públicos.

## **Tema 15. Ministerio de Fomento. Evolución y estructura. Funciones y estructura orgánica de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional. El Centro Nacional de Información Geográfica. Los Servicios Regionales del Instituto Geográfico Nacional.**

### **15.1. El Ministerio de Fomento. Evolución y estructura**

La historia del Fomento es paralela a la historia de la propia actividad administrativa. Históricamente se llamaba *policía* a toda la actividad administrativa; es decir, a toda la actividad desarrollada por el poder público con excepción de la actividad judicial.

En el siglo XVI se desgajaron del concepto de policía la Administración Militar y la Financiera (el Fisco). Policía pues seguía siendo toda la actividad administrativa con excepción de la relativa a los ejércitos y a la Hacienda Pública.

En el siglo XVIII, en el concepto de policía se introdujo una distinción: la policía de seguridad, o actuaciones del Estado encaminadas al control, y la policía del bienestar, o policía del fomento, que comprendía las actuaciones encaminadas a mejorar el bienestar o las condiciones de vida de los súbditos. Así, quedaban comprendidas dentro del concepto de policía del fomento, o fomento a secas, todo lo hecho por el Estado en relación con la educación, el comercio, las comunicaciones (carreteras, puertos, correos, etc.), la industria y la agricultura.

En el siglo XIX, en concreto, en 1834, se creó el Ministerio de Fomento para gestionar todas las actividades del Estado relacionadas con las materias antes indicadas. Los criterios de actuación del entonces nuevo Departamento quedaron fijados en la denominada Instrucción General de Fomento dictada por Don Javier de Burgos y que constituye el Plan definidor de las directrices de la Administración públicas de todo el siglo XIX. A lo largo de esta centuria – y a consecuencia de la aparición de nuevas técnicas administrativas – la idea de Fomento se fue reduciendo sucesivamente para comprender primordialmente las labores públicas de incentivo. Paralelamente a dicha transformación del concepto de Fomento se fueron desgajando sucesivamente del Ministerio diversos servicios para constituir y dar lugar al nacimiento de otros ministerios como el Ministerio de Instrucción Pública, luego llamado de Educación, el Ministerio de Trabajo y los Ministerios de Comercio y Agricultura; además, determinadas Direcciones Generales del Ministerio de Fomento pasaron al Ministerio de la Gobernación, como fue el caso de los Transportes y Comunicaciones.

En 1931 el Ministerio de Fomento tomó la denominación de Ministerio de Obras Públicas, denominación que antes de esta fecha tuvo aquél transitoriamente en alguna ocasión anterior. El cambio de denominación aunque pudiera parecer intrascendente, no lo fue, puesto que era reflejo del abandono de la idea administrativa de incentivar la actividad de los particulares quedando sustituida por el criterio de que el Estado debía prestar él mismo determinados servicios a los ciudadanos. En definitiva, el cambio de denominación evidenció el paso de una Administración promotora de las actividades de los particulares a una Administración prestadora de servicios. Durante el régimen de Franco, el Ministerio de Obras Públicas fue el encargado de la ejecución de las grandes infraestructuras en materia de comunicaciones y aguas.

Desde 1976 el Ministerio de Fomento ha visto ceñido su ámbito de actuación aún más a lo relativo a las infraestructuras puesto que ha visto la segregación a favor de otros Departamentos de diversas ramas de actividad que tradicionalmente le habían sido propias, tales como las referentes a aguas y costas, que han sido encomendadas al Ministerio de Medio Ambiente.

En la actualidad la estructura orgánica básica de los Departamentos Ministeriales está contenida en el Real Decreto 562/2004, de 19 de abril. Y es que, aunque con arreglo a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, la creación, modificación y supresión de los Departamentos Ministeriales debe hacerse por ley, el Presidente del Gobierno está habilitado para crear y suprimir Ministerios mediante disposición reglamentaria, a fin de permitir un mejor cumplimiento del programa político del Gobierno. El citado Real Decreto 562/2004 se desarrolló posteriormente para cada ministerio. En concreto, para el Ministerio de Fomento se aprobó el Real Decreto 1476/2004, de 18 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento.

De conformidad con dicha norma, corresponden al Ministerio de Fomento las siguientes funciones:

- la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de *infraestructuras de transporte terrestre, aéreo y marítimo*, de competencia estatal, y el control, la ordenación y la regulación administrativa de los *servicios de transporte* correspondientes,
- la ordenación y superior dirección de todos los *servicios postales y telegráficos*,
- el impulso y dirección de los servicios estatales relativos a *astronomía, geodesia, geofísica y cartografía*
- y, la planificación y programación de las *inversiones* relativas a los servicios



mencionados.

El Ministerio de Fomento se estructura en tres grandes unidades orgánicas dependientes del Ministro:

A) La Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación.

B) La Secretaría General de Transportes.

C) La Subsecretaría de Fomento.

A) La Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación.

La Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación es el órgano responsable de la definición, propuesta y ejecución de las políticas del ministerio referentes a la planificación y financiación de infraestructuras de transportes. Le corresponde asimismo, a través de la Secretaría General de Infraestructuras, órgano dependiente de él, la ordenación de los transportes ferroviarios y la coordinación de los servicios públicos en este sector.

De la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación dependen a su vez los siguientes órganos directivos:

- La Secretaría General de Infraestructuras, órgano encargado de coordinar e impulsar la realización de las inversiones en infraestructuras de transporte.

De la Secretaría General de Infraestructuras dependen los órganos directivos siguientes:

- La Dirección General de Carreteras.
- La Dirección General de Ferrocarriles.

El Secretario General de Infraestructuras es al mismo tiempo Delegado del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje.

Además, dependen de la Secretaría General de Infraestructuras los siguientes organismos públicos: El Organismo autónomo Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX); la entidad pública empresarial Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF); la entidad pública empresarial Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE); y, la entidad pública empresarial Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE).

- La Dirección General de Planificación y Coordinación Territorial, órgano responsable de la planificación y coordinación de las infraestructuras y los transportes.

## B) La Secretaría General de Transportes.

La Secretaría General de Transportes es el órgano encargado de la ordenación general del sector de los transportes por carretera, marítimo y aéreo de competencia estatal.

Dependen del Secretario General de Transportes las siguientes Direcciones Generales:

- La Dirección General de Transportes por Carretera.
- La Dirección General de la Marina Mercante.
- La Dirección General de Aviación Civil.

y las siguientes entidades: la entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA); los entes públicos Puertos del Estado y Autoridades Portuarias; la Comisión de investigación de accidentes e incidentes de aviación civil; la Comisión Nacional de Salvamento Marítimo; la entidad pública empresarial Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), a través de la Dirección General de la Marina Mercante; y, la Sociedad para las Enseñanzas Aeronáuticas Civiles (SENASA), a través de la Dirección General de Aviación Civil.

## C) La Subsecretaría de Fomento.

La Subsecretaría ostenta la representación ordinaria del Ministerio y dirige y ejerce las competencias de los servicios comunes del Ministerio.

El Subsecretario es el Presidente del Consejo Superior Geográfico.

Directamente dependientes del Subsecretario existen los siguientes órganos directivos:

- La Secretaría General Técnica.
- La Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.
- La Dirección General de Programación Económica.

y los siguientes órganos, con nivel orgánico de subdirección general: la Oficialía Mayor, la Subdirección General de Recursos Humanos, la Subdirección General de Administración y Gestión Financiera, la Inspección General del Departamento, la Subdirección General de Regulación de Servicios Postales, y la Subdirección General de Gestión de Ayudas, Subvenciones y Proyectos. También están adscritos a la Subsecretaría la Abogacía del Estado y la Intervención Delegada de la Intervención General de la Administración del Estado.

Por último, dependen de la Subsecretaría el Consejo de Obras Públicas, y, a través de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, el organismo autónomo Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG).

## **15.2. Funciones y estructura orgánica de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional**

La Dirección General del Instituto Geográfico Nacional es una dirección general del Ministerio de Fomento; esto es, no es una entidad de derecho público, y por tanto, no tiene personalidad jurídica distinta del Estado.

El Instituto Geográfico Nacional se creó en el 27 de septiembre de 1870 mediante la aprobación de un Reglamento a propuesta de Don José de Echegaray, por entonces Ministro de Fomento. El Instituto Geográfico tuvo como precedentes las comisiones organizadas para la construcción del Mapa de España, la Comisión de Estadística y la Junta General de Estadística, transformada posteriormente en Dirección General de Estadística y a la que le correspondían las tareas geodésicas y cuya sección geográfica estaba a cargo del Ingeniero Don Carlos Ibáñez e Ibáñez de Ibero. Las competencias de los citados órganos fueron asumidas por el nuevo Instituto Geográfico. Así pues, éste tenía competencias en materias cartográfica, catastral y metrológica. En el específico ámbito de los trabajos cartográficos y metrológicos, al momento de la creación del Instituto se crearon cuatro secciones, reservadas a distintos grupos de funcionarios: trabajos geodésicos, reservados a cuerpos militares; trabajos topográficos, reservados al Cuerpo de Topógrafos; y Publicación del Mapa y trabajos metrológicos, reservados a Ingenieros civiles. Tres años después se unificaron la actividad cartográfica y científica con la de realización de censos y estadísticas, creándose el Instituto Geográfico y Estadístico. En el año 1900 se crearon los Cuerpos de Ingenieros Geógrafos. Cuatro años después, en 1904, se integró en el Instituto Geográfico y Estadístico el Observatorio Astronómico y Meteorológico de Madrid para más tarde, en 1925, incorporarse el catastro de rústica y, en 1979, los Servicios del Consejo Superior Geográfico, que dependían del Ministerio del Ejército; en ese mismo año se perdieron las competencias sobre Catastro, que volvieron al Ministerio de Hacienda y, en 1991, las competencias en materia de metrología.

Por último, es de señalar que a través del Instituto Geográfico Nacional se adscribió al Ministerio de Obras Públicas y Transportes el Centro Nacional de Información Geográfica, creado en el año 1989 como organismo autónomo de carácter comercial.

La Dirección General del Instituto Geográfico Nacional está dirigida por un Director General e integrada por los siguientes órganos con rango de subdirección general:

1. La Secretaría General
2. La Subdirección General de Astronomía, Geodesia y Geofísica
3. La Subdirección General de Producción Cartográfica
4. La Subdirección General de Aplicaciones Geográficas

Corresponde al Director General del Instituto Geográfico Nacional:

- a) La presidencia del organismo autónomo Centro Nacional de Información Geográfica.
- b) La vicepresidencia del Consejo Superior Geográfico y de la Comisión Española de Geodesia y Geofísica.
- c) La presidencia de la Comisión Nacional de Astronomía y de la Comisión Permanente de Normas Sismorresistentes.

Corresponden a la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, a través de las distintas Subdirecciones Generales y Secretaría General Técnica, las siguientes funciones:

A través de la Subdirección General de Astronomía, Geodesia y Geofísica:

- a) La observación de objetos celestes, la participación en proyectos astronómicos nacionales e internacionales, la realización de trabajos de investigación sobre estructuras planetarias, estelares y galácticas y el desarrollo de aplicaciones de interferometría de muy larga base. Dichas funciones se realizarán a través del Observatorio Astronómico Nacional.
- b) La observación, cálculo y mantenimiento de las redes geodésicas nacionales, de la red de nivelación de alta precisión y de la red de mareógrafos; el mantenimiento y desarrollo de sistemas de navegación de referencia geodésica; y, el desarrollo de aplicaciones de posicionamiento global por satélite e interferometría y sus aplicaciones geodinámicas. Funciones que serán desarrolladas por el Centro de Observaciones Geodésicas.
- c) La observación, detección y comunicación de los movimientos sísmicos ocurridos en territorio nacional y áreas adyacentes; el estudio e investigación en sismicidad y la coordinación de la normativa sismorresistente; y, la observación, vigilancia y comunicación de la actividad volcánica en el territorio nacional y determinación de los

riesgos asociados. Funciones que serán desarrolladas a través de la Red Sísmica Nacional.

d) El desarrollo y aplicación de la investigación en geofísica y observación, control y estudio de las variaciones del campo magnético terrestre, elaboración de la cartografía magnética, tanto terrestre como aérea, así como la investigación en gravimetría, funciones que se desarrollarán a través del Observatorio Geofísico Central.

A través de la Subdirección General de Producción Cartográfica:

e) La formación y actualización de las series cartográficas nacionales del Mapa Topográfico Nacional a escalas 1/25.000 y 1/50.000; la producción de la demás cartografía básica, tanto digital como analógica, y derivada; y, la gestión de los laboratorios y talleres cartográficos para el cumplimiento de los programas propios y de colaboración en la realización de los de otras unidades del Ministerio.

f) La investigación, desarrollo y aplicación cartográfica de sistemas de teledetección y de tratamiento digital de las imágenes, con cobertura nacional.

A través de la Subdirección General de Aplicaciones Geográficas las siguientes funciones:

g) La producción, conservación y explotación de la Infraestructura nacional de datos espaciales; la formación, producción y explotación de modelos digitales del terreno; el diseño, mantenimiento y explotación del Sistema de Información Geográfica Nacional; la planificación y desarrollo de nuevos sistemas y aplicaciones, así como la prestación de asistencia técnica en la materia; y, el almacenamiento y tratamiento de la información digital interna y la gestión de los sistemas informáticos propios.

h) La realización y actualización del Atlas Nacional de España y de la cartografía temática correspondiente a los planes cartográficos nacionales y a los programas de actuación específica de la Administración General del Estado, así como la participación en proyectos internacionales en materia cartográfica y de investigación y desarrollo relacionados con las ciencias geográficas y la asistencia técnica de carácter general a organismos oficiales.

Y por último, a través de la Secretaría General:

i) La formación y conservación del Registro Central de Cartografía, del Nomenclátor Geográfico Nacional y de la toponimia oficial; la conservación y actualización de los fondos bibliográficos, de cartografía histórica y documentación técnica, facilitando su acceso al público; y, la ejecución de informes, certificaciones, dictámenes, levantamientos y replanteos de líneas límite jurisdiccionales.

j) La Gestión de los asuntos económico-administrativos y patrimoniales: preparación del anteproyecto de presupuesto, de los programas de inversiones y confección de la contabilidad; la tramitación de los asuntos relativos al personal funcionario y laboral y al régimen interior; la inspección del funcionamiento del personal y de los servicios centrales y periféricos y el informe de los convenios, instrucciones y otros proyectos normativos.

Corresponde también a la Secretaría General la Secretaría Técnica del Consejo Superior Geográfico y su titular sustituirá al Director General en casos de vacante, ausencia o enfermedad.

La Dirección General del Instituto Geográfico Nacional ostentará además la representación oficial de la Administración General del Estado en los foros internacionales en materia de cartografía básica topográfica, de nombres geográficos y de la información geográfica correspondiente, sin perjuicio de los intereses de la Defensa Nacional ni de las competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

La Administración General del Estado, a través del Instituto Geográfico Nacional y del Instituto Hidrográfico de la Marina, propondrá la incorporación al Sistema Cartográfico Nacional de la normativa técnica en materia cartográfica aprobada por las instituciones internacionales competentes, velará por su aplicación en la cartografía oficial española y asumirá funciones de control para asegurar la continuidad de la cobertura cartográfica producida por las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía limítrofes con otros Estados.

La Dirección General del Instituto Geográfico Nacional dará cuenta a la Comisión Permanente y a la Comisión Territorial del Consejo Superior Geográfico de las reuniones de ámbito internacional en materia cartográfica que esté previsto celebrar y de aquellas a las que haya asistido, pudiendo proponer ambas Comisiones la participación en tales reuniones de alguno de sus vocales formando parte de la delegación oficial española.

### **15.3. El Centro Nacional de Información Geográfica**

El Centro Nacional de Información Geográfica es un organismo autónomo con personalidad jurídica pública, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión y plena capacidad jurídica y de obrar. El Centro Nacional de Información Geográfica tiene competencias para el ejercicio de las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines, salvo la potestad expropiatoria.

El Centro Nacional de Información Geográfica fue creado como organismo autónomo de carácter comercial por el artículo 122 de la Ley 37/1988, de Presupuestos Generales para 1989, con la finalidad de producir, desarrollar y distribuir los trabajos y publicaciones de carácter geográfico que demande la sociedad, la elaboración de productos derivados y temáticos y su distribución nacional e internacional, con especial dedicación a la realización de proyectos basados en tecnologías avanzadas, programas de investigación y desarrollo y prestación de asistencia técnica en el ámbito de las ciencias y técnicas geográficas. En la actualidad, el Centro de Información Geográfica se regula por un estatuto propio, aprobado por Real Decreto 663/2007, de 25 de mayo.

El Centro Nacional de Información Geográfica está adscrito al Ministerio de Fomento a través de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, a la que corresponde la dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de su actividad.

La finalidad del Centro Nacional de Información Geográfica es:

- producir, desarrollar y distribuir los trabajos y publicaciones de carácter geográfico que demande la sociedad, incluyendo la comercialización de los que realiza la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.
- elaborar y distribuir productos geográficos derivados y temáticos, especialmente los referentes a proyectos basados en tecnologías avanzadas, programas de investigación y desarrollo, y
- prestar asistencia técnica en el ámbito de las ciencias y técnicas geográficas.

Corresponden al Centro Nacional de Información Geográfica las siguientes funciones:

- Comercializar y difundir los productos y servicios de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.

- Garantizar la calidad y distribución de la información geográfica oficial mediante la certificación oficial de datos, productos y servicios cartográficos al Consejo Superior Geográfico y dictando resoluciones de carácter técnico en materia de replanteo de líneas límite cuando así fuere requerido, entre otras.
- Apoyar el desarrollo y utilización de la cartografía nacional impulsando su calidad, difundiéndola y prestando asistencia técnica e infraestructura geográfica a los sectores públicos y privados.
- Desarrollar productos y servicios cartográficos demandados por la sociedad; en especial, diseñar y elaborar productos cartográficos de valor añadido, elaborar productos cartográficos dedicados a la educación y la docencia, participar en proyectos de investigación. y realizar operaciones comerciales de replanteo de líneas límite
- Mantener un sistema de información al público, carácter descentralizado, mediante la dirección de los Servicios Regionales del Instituto Geográfico Nacional, sus Dependencias Territoriales y Casas del Mapa. Y,
- Administrar los recursos públicos puestos a su disposición.

Entre los diferentes productos cartográficos comercializados por el Centro Nacional de Información Geográfica se cuentan, entre otros, los siguientes:

- a) cartografía impresa de las series básicas de los Mapas Topográficos Naciones a escalas 1/25.000 y 1/50.000, las series básicas provinciales, autonómicas y de España, mapas temáticos y de guía turística; cartografía histórica, mapas en relieve y puzzles.
- b) cartografía digital de las bases cartográficas nacionales, mapas topográficos nacionales a escalas 1/25.000 y 1/50.000, modelos digitales del terreno, líneas límites, entre otros.
- c) El Atlas Nacional de España, en versiones reducidas y completa, y libros relacionados con la cartografía y su historia.
- d) Cartografía didáctica, con series básicas provinciales, autonómicas y de España, mapas temáticos y en relieve y el atlas nacional de España.
- e) Productos en CD-ROM y DVD con cartografía digital, atlas nacionales de España, mapas forestales y datos geofísicos.
- f) Cartografía producida por otros organismos diferentes al Instituto Geográfico Nacional: mapas militares, mapas de carreteras, mapas elaborados por las Comunidades Autónomas, mapas temáticos de cultivos, geológicos, forestales, etc.



El Centro Nacional de Información Geográfica está dirigido por el Presidente, que es el Director General del Instituto Geográfico Nacional, y por el Director del Centro Nacional de Información Geográfica.

El Presidente del Centro de Información Geográfica ostenta la alta dirección, representación y control del organismo; aprueba los planes de objetivos anuales, el anteproyecto de presupuestos, los precios públicos de la cartografía oficial; aprueba los gastos y ordena los pagos del centro rindiendo cuentas al Tribunal de Cuentas; y propone, al Ministro de Fomento, las líneas estratégicas de actuación, los planes generales de actividad, los presupuestos de ingresos y gastos, los programas de inversiones las memorias anuales de gestión y la realización de auditorías de gestión.

El Director del Centro Nacional de Información Geográfica ostenta la representación legal del organismo en nombre del Presidente; dirige el Centro y su personal; elabora la propuesta del anteproyecto de presupuesto y controla la ejecución presupuestaria y la gestión económica y contable del organismo; concede las Licencias de Uso de Información Geográfica; y, participa en el Comité de Dirección del Instituto Geográfico Nacional.

Del Director del Centro Nacional de Información Geográfica dependen una serie de Departamentos que realizan las funciones propias del Centro, tales como el Departamento de Comercialización, Calidad, Información, Desarrollo, Territorial y de Administración y la red de Casas del Mapa de las Comunidades Autónomas, desde las que se ofrecen servicios de información geográfica y venta de productos y servicios de la cartografía oficial. Para el desarrollo de sus actividades, el Centro Nacional de Información Geográfica se relaciona con los Servicios Regionales de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional y con sus Dependencias Territoriales.

#### **15.4. Los Servicios Regionales del Instituto Geográfico Nacional**

Los Servicios Regionales de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional dependen orgánicamente del Director de Área de Fomento de las Delegaciones del Gobierno y funcionalmente del Centro Nacional de Información Geográfica.

Puede existir un Servicio Regional en cada Delegación del Gobierno en las Comunidades Autónomas y, además, adscritas a cada Servicio Regional, varias Dependencias Territoriales con un ámbito territorial que puede abarcar una o más provincias.

La función de los Servicios Regionales del Instituto Geográfico Nacional es dar soporte a las

actividades que desarrolle la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional en el ámbito territorial que les corresponda. Para ello contarán con las Casas del Mapa del Centro Nacional de Información Geográfica, que dependen funcionalmente de los Servicios Regionales.

En la actualidad los Servicios Regionales existentes son: dos servicios regionales en la Comunidad Autónoma de Andalucía: Andalucía Oriental, con sede en Granada, y Andalucía Occidental, con sede en Sevilla; y un servicio regional para cada una de las siguientes comunidades autónomas: Aragón, Asturias, Cantabria – presta servicio también al País Vasco -, Castilla-La Mancha, Castilla León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia y La Rioja. Muchas de ellas cuentan con servicios provinciales.

Los Servicios Regionales del Instituto Geográfico desarrollan las siguientes funciones dentro del propio ámbito territorial: difusión de la información geográfica del territorio y prestación de asistencia técnica en materia de cartografía, geodesia, geofísica y astronomía; colaboración con el Centro Nacional de Información Geográfica en el desarrollo de proyectos geográficos demandados por instituciones públicas o privadas; mantenimiento de la red de observatorios astronómicos del Instituto Geográfico Nacional; formación y actualización del Mapa Topográfico Nacional a escalas 1:25.000 y 1:50.000; actualización de series nacionales de cartografía derivada y coordinación de cartografía temática; conservación de la red geodésica y apoyo en cualquier proyecto geodésico; participación en la Red de Nivelación de Alta Precisión; actualización de las bases cartográficas numéricas BCN25 y BCN200; mantenimiento de las redes Gravimétrica y Sísmica; ejecución de informes, levantamiento y replanteos de las líneas límites jurisdiccionales y actualización de la base de datos de líneas límites; y, venta de publicaciones de carácter geográfico realizados por las Administraciones Públicas.

### **15.5. Otras instituciones cartográficas**

- El Instituto Hidrográfico de la Marina.

El Instituto Hidrográfico de la Marina es el organismo del estado español encargado de producir y mantener la cartografía y publicaciones náuticas de las costas españolas y otros lugares de interés de utilidad para los navegantes. Sus cometidos principales en el ámbito cartográfico son: realizar levantamientos hidrográficos y estudios del relieve submarino en las costas y zonas marítimas españolas, la elaboración de Cartas Náuticas, la observación sistemática y estudio de las mareas y corrientes y la elaboración de todos aquellos trabajos geográficos e hidrográficos de interés para la Armada.

El Instituto Hidrográfico de la Marina representa oficialmente a la Administración General del Estado en los foros internacionales en materia de cartografía básica y náutica y de la

información geográfica que le corresponda. Además, la Administración General del Estado propondrá a través del Instituto Hidrográfico de la Marina la incorporación al Sistema Cartográfico Nacional de la normativa técnica en materia cartográfica aprobada por las instituciones internacionales.

- El Centro Geográfico del Ejército.

El Centro Geográfico del Ejército es el órgano de la producción de la cartografía militar topográfica. Sus principales funciones en el ámbito de la cartografía son: programación, elaboración y difusión de mapas militares adaptados a la normativa de la OTAN a escalas 1:1.000.000, 1:250.000 y 1:50.000; formación de modelos digitales del terreno, tratamiento de espacio-imágenes para la obtención de ortoimágenes y mapas de zonas de interés militar; y la difusión de la cartografía militar a través de una cartoteca con unos fondos documentales de más de 30.000 mapas y 300 atlas.

- El Centro Cartográfico y Fotográfico del Ejército del Aire.

Corresponde al Centro Cartográfico y Fotográfico del Aire la planificación, producción y difusión de la cartografía militar aeronáutica. Entre sus principales cometidos cartográficos cabe destacar: la planificación de vuelos fotográficos; la obtención de ortoimágenes y su control de calidad y fotocomposición; y, la realización de forma digital de mapas, cartas y manuales.

- La Dirección General de Catastro.

Compete a la Dirección General del Catastro la elaboración y gestión de la cartografía catastral conforme a lo establecido en el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo. Cuando exista cartografía topográfica básica oficial inscrita en el Registro Central de Cartografía y debidamente actualizada, realizada por alguno de los agentes integrados en el Sistema Cartográfico Nacional, la cartografía catastral correspondiente se actualizará o realizará a partir de ella. En ausencia de la cartografía topográfica básica oficial o en caso de no haber llegado a un acuerdo con el agente productor, la Dirección General del Catastro podrá producirla, conforme a los criterios de idoneidad establecidos por el Consejo Superior Geográfico, dando cuenta a la Secretaría Técnica.

## **Bibliografía**

- [1] J.I. Muro Morales. El pensamiento militar sobre el territorio en la España contemporánea. Ministerio de Defensa, 1990.
- [2] Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- [3] Real Decreto 562/2004, de 19 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos Ministeriales.
- [4] Real Decreto 1476/2004, de 18 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento.
- [5] <http://www.ign.es>

## **Tema 16. La Ley de Ordenación de la Cartografía. El Consejo Superior Geográfico: composición y funcionamiento. El Registro Central de Cartografía.**

### **16.1. La Ley de Ordenación de la Cartografía**

El régimen legal de la cartografía oficial en España está contenido en un conjunto de normas de distinto rango cuya cabeza es la Ley 7/1986, de 24 de enero, de ordenación de la cartografía. Además deben mencionarse el Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, por el que se regula el Sistema Cartográfico Nacional; el Real Decreto 1071/2007, de 27 de julio, por el que se regula el Sistema Geodésico de Referencia oficial en España; y el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, entre las más importantes.

La Ley 7/1986, de Ordenación de la cartografía se dictó con ánimo de ordenar la actividad cartográfica de todas las Administraciones Públicas, esto es, del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales. Tenía pues vocación de generalidad. Dicha norma fue impugnada por algunas Comunidades Autónomas, dictando el Tribunal Constitucional una sentencia, la número 76/1984, de 29 de junio, en la que estableció que el ámbito de la referida norma quedaba circunscrito a la Administración General del Estado. Así pues, la referida Ley regula únicamente la actividad cartográfica del Estado y de los organismos vinculados o dependientes de él.

Por otra parte, la declaración hecha por el Tribunal Constitucional en el sentido de que la cartografía es una actividad instrumental de tal manera que, aún a falta de una competencia expresa, puede ser desarrollada por cualquier Administración Pública ha hecho que multitud de organismos públicos y la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas hayan venido desarrollando desde los años ochenta de la pasada centuria labores cartográficas. Ello ha motivado que en muchos casos se hayan realizado los mismos trabajos por diferentes administraciones y que éstas utilicen criterios técnicos dispares a la hora de elaborar la producción cartográfica. Ante la imposibilidad constitucional de que el Estado fije unos criterios obligatorios a observar por las Comunidades autónomas en sus trabajos cartográficos y que proceda a distribuir o encomendar a las diferentes Administraciones Públicas la realización de determinadas labores cartográficas, el Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, creó el denominado el denominado Sistema Cartográfico Nacional un modelo de actuación, constituido en desarrollo de la Ley 7/1986, de 24 de enero, de Ordenación de la cartografía, que persigue el

ejercicio eficaz de las funciones públicas en materia de información geográfica mediante la coordinación de la actuación de los diferentes operadores cuyas competencias concurren en ese ámbito.

La Ley 7/1986, de 24 de enero, de Ordenación de la Cartografía y sus disposiciones de desarrollo constituyen pues lo que se denomina el grupo normativo regulador de la actividad cartográfica del Estado. La materia regulada en dichas normas puede ser considerada a efectos expositivos desde una perspectiva subjetiva y una perspectiva objetiva.

Desde el punto de vista subjetivo el grupo normativo regulador de la actividad cartográfica atribuye a distintos órganos y organismos las tareas cartográficas, si bien distinguiendo entre: órganos y entidades productoras de cartografía entre los que se encuentra el Instituto Geográfico Nacional y el Instituto Hidrográfico de la Marina, que son objeto de consideración en otro tema del programa; órganos de coordinación, como el Consejo Superior Geográfico; y, órganos de publicidad de la actividad cartográfica, el Registro Central de Cartografía.

Desde el punto de vista objetivo, la Ley 7/1986, de 24 de enero, de Ordenación de la Cartografía establece las bases de la producción cartográfica del Estado.

Para ello, define y clasifica la cartografía oficial en básica, derivada y temática.

Define la **cartografía básica**, cualquiera que sea la escala de su levantamiento, como aquella que se realiza de acuerdo con una Norma cartográfica establecida por la Administración del Estado, se obtiene por procesos directos de observación y medición de la superficie terrestre y es aprobada oficialmente por el mismo órgano de la Administración competente para establecer la norma aplicable.

Define la **cartografía derivada** como aquella que se forma por procesos de adición o generalización de la información topográfica contenida en cartografía básica preexistente, que en el caso de series que cubran todo el territorio se realice de acuerdo con la Norma cartográfica y que sea aprobada por el órgano competente.

Y precisa que la **cartografía temática** es la que, utilizando como soporte cartografía básica o derivada, singulariza o desarrolla algún aspecto concreto de la información topográfica contenida en aquéllas o incorpora información adicional específica. La cartografía temática no tiene Norma cartográfica específica sino que los organismos públicos responsables de la realización y publicación de cartografía temática establecerán sus propias normas cartográficas.

Especifica también la Ley el contenido mínimo de la Norma cartográfica correspondiente a cada serie cartográfica: datum de referencia de las redes geodésica y de nivelación, sistema de proyección cartográfica y el sistema de referencia de hojas, para la cartografía terrestre y, para

la náutica, el datum hidrográfico al que estén referidas las sondas. Además, exige que la Norma cartográfica contenga cuantas especificaciones técnicas sobre el proceso de formación del mapa sean necesarias para garantizar que éste refleja la configuración de la superficie terrestre con la máxima fidelidad posible.

En su articulado la Ley define las competencias de la Administración General del Estado en la producción cartográfica, asignándole al Instituto Geográfico Nacional las correspondientes al establecimiento y mantenimiento de las redes nacionales geodésica y de nivelaciones, la formación y conservación de las series cartográficas a escala 1/25.000 y 1/50.000 que constituyen el mapa topográfico nacional y la formulación de series cartográficas de ámbito nacional a otras escalas que se aprueben reglamentariamente. Y, asignándole al Instituto Hidrográfico de la Marina, la formación y conservación de la cartografía náutica básica.

Establece la Ley las líneas básicas de un Plan Cartográfico Nacional, de vigencia cuatrienal, como instrumento de coordinación de la producción de cartografía básica o derivada que se realicen por los distintos organismos de las Administraciones, de tal suerte que los programas de inversiones públicas del Estado que contengan recursos destinados a producción cartográfica no puedan incluir proyectos que no se correspondan con los objetivos del Plan Cartográfico Nacional y que el propio Plan Cartográfico no contenga previsiones de nueva ejecución de cartografía que figure ya inscrita en el Registro Central de Cartografía, salvo las de revisión o actualización de la misma.

Crea además la Ley un Registro General de Cartografía en el que se inscribirán la cartografía básica y derivada de las series nacionales realizadas por las Administraciones públicas, las delimitaciones territoriales y el Nomenclátor Geográfico Nacional. La cartografía temática, incluida la militar, sólo se inscribirá obligatoriamente si, por razones de interés nacional, así se acuerda por el Ministro de la Presidencia o el de Defensa. La cartografía oficial registrada será de uso obligado por todas las Administraciones públicas para la formación de nueva cartografía derivada o temática.

Y por último, define el Consejo Superior Geográfico como órgano superior, consultivo y de planificación del Estado en el ámbito de la cartografía en el que podrán integrarse representaciones de las Administraciones autonómica y local.

## 16.2. El Consejo Superior Geográfico: composición y funcionamiento

El Consejo Superior Geográfico se regula en la Ley 7/1986, de 24 de enero, de Ordenación de la cartografía y en el Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, por el que se regula el Sistema cartográfico nacional, que deroga el anterior Real decreto 1792/1999, de 26 de noviembre, por el que se regulaba la composición y el funcionamiento del Consejo Superior Geográfico.

Uno de los objetivos del Real Decreto 1545/2007 es regular el funcionamiento del Consejo Superior Geográfico y adecuarlo a la realidad operativa del Sistema Cartográfico Nacional. De esta manera asegura su plena eficacia como Autoridad Cartográfica Nacional con capacidad para fijar los requisitos y especificaciones técnicas de idoneidad o criterios de homologación que deba satisfacer la producción cartográfica oficial y potenciar el desarrollo de una Infraestructura Nacional de Información Geográfica.

El Consejo Superior Geográfico es el órgano superior, consultivo y de planificación del Estado en el ámbito de la cartografía. Es el órgano de dirección del Sistema Cartográfico Nacional dependiente del Ministerio de Fomento que ejerce la función consultiva y de planificación de la información geográfica y la cartografía oficial.

El Consejo Superior Geográfico está compuesto por las siguientes unidades administrativas:

- A) El Pleno.
- B) La Comisión Permanente.
- C) La Comisión Territorial.
- D) Las Comisiones Especializadas.
- E) La Secretaría Técnica.

A) El Pleno del Consejo Superior Geográfico

El Pleno del Consejo Superior Geográfico está integrado por los siguientes miembros: el Presidente, tres Vicepresidentes, el Secretario Técnico, representantes de las Administraciones Públicas y representantes de las entidades del sector cartográfico. A saber:



1. El Presidente. La Presidencia del Pleno será ejercida por el Subsecretario del Ministerio de Fomento.
2. Tres Vicepresidentes: el Director General del Instituto Geográfico Nacional, el Director del Instituto Hidrográfico de la Marina y el Director General del Catastro.
3. El Secretario Técnico.
4. Los siguientes representantes de las Administraciones Públicas:
  - a) En representación de la Administración General del Estado:
    - 1º. Un vocal representante de cada uno de los siguientes Departamentos Ministeriales, a propuesta del titular de la Subsecretaría correspondiente: Asuntos Exteriores y de Cooperación; Administraciones Públicas; Presidencia; Industria, Turismo y Comercio; Sanidad y Consumo; Vivienda; y Educación y Ciencia.
    - 2º. Dos vocales en representación del Ministerio de Economía y Hacienda: uno a propuesta del Director General del Catastro y otro a propuesta del Instituto Nacional de Estadística.
    - 3º. Tres vocales en representación del Ministerio de Medio Ambiente: dos a propuesta del Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad y otro a propuesta de la Subsecretaría del Departamento.
    - 4º. Tres vocales en representación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: uno a propuesta del Presidente del Fondo Español de Garantía Agraria y dos a propuesta de la Subsecretaría del Departamento.
    - 5º. Cuatro vocales en representación del Ministerio de Defensa: los titulares del Centro Geográfico del Ejército y del Centro Cartográfico y Fotográfico del Ejército del Aire; otro a propuesta de la Subsecretaría del Departamento, y otro a propuesta de la Secretaría de Estado del Departamento.
    - 6º. Cuatro vocales en representación del Ministerio de Fomento: uno a propuesta de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación; dos a propuesta del Director General del Instituto Geográfico Nacional; y, el Director del Centro Nacional de Información Geográfica.
    - 7º. Un vocal representante propuesto por cada uno de los siguientes Centros Directivos u Organismos Públicos: Secretaría de estado de Cooperación Territorial, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto Nacional de Meteorología, Instituto Geológico y Minero de España, Dirección General de Aviación Civil, Dirección General de la Marina Mercante, Instituto Nacional de

Técnica Aeroespacial, Secretaría General de Turismo, Dirección General de Protección Civil y Emergencias, Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis, Instituto Español de Oceanografía y Dirección General de los Registros y del Notariado.

- b) En representación de las Comunidades Autónomas:
  - 1º. Un vocal en representación de cada Comunidad Autónoma, que voluntariamente se haya integrado en el Sistema Cartográfico Nacional.
  - 2º. Un vocal en representación de cada Comunidad Autónoma que no se haya integrado en el Sistema Cartográfico Nacional y que acuerde participar en el Consejo Superior Geográfico.
- c) Seis vocales en representación de las Ciudades con Estatuto de Autonomía y demás Entidades Locales, a propuesta de la asociación de ámbito estatal de mayor representación, de los cuales la mitad, al menos, en representación de municipios de gran población integrados en el Sistema Cartográfico Nacional. Ninguna Entidad Local podrá contar con más de un representante.

5. El Comité Consultivo, cuyo Presidente asistirá al Pleno del Consejo, está integrado por los siguientes miembros representantes de diversas entidades del sector:

- 1. El Presidente de la Real Sociedad Geográfica.
- 2. El Presidente del Comité Español de la Unión Geográfica Internacional.
- 3. El Director Ejecutivo del Observatorio de la Sostenibilidad en España.
- 4. El Decano del Colegio Oficial de Registradores.
- 5. El Presidente de la Asociación de Ingenieros Geógrafos.
- 6. El Presidente del Colegio Oficial de Geógrafos.
- 7. El Presidente de la Asociación de Geógrafos Españoles.
- 8. El Presidente de la Sociedad Española de Cartografía, Fotogrametría y Teledetección.
- 9. El Presidente de la Asociación Española de Sistemas de Información Geográfica.
- 10. El Presidente de la Asociación de Ingenieros en Geodesia y Cartografía.
- 11. El Decano-Presidente del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos en Topografía.
- 12. El Decano de una Facultad Universitaria de Geografía, designado por el Presidente del Consejo Superior Geográfico para un período de tres años.

13. El Director de una Escuela Universitaria de Ingeniería en Geomática y Topografía, designado por el Presidente del Consejo Superior Geográfico para un período de tres años.
14. El Director de algún Instituto Cartográfico Europeo, designado por el Presidente del Consejo Superior Geográfico para un período de tres años.
15. El máximo ejecutivo de alguna organización internacional del ámbito cartográfico, designado por el Presidente del Consejo Superior Geográfico para un período de tres años.

El Pleno del Consejo Superior Geográfico ejerce las siguientes funciones:

- a) Informar, con carácter preceptivo, los proyectos de cuantas disposiciones generales afecten al Sistema Cartográfico Nacional.
- b) Tomar conocimiento de la integración y de la separación de una Administración Autónoma del Sistema Cartográfico Nacional, así como de su posible reintegración.
- c) Programar, con carácter anual, su actividad y la de sus Comisiones.
- d) Informar, con carácter preceptivo, la modificación del Sistema de Referencia Geodésico o del Sistema de Proyección Cartográfica, así como la constitución de sistemas oficiales de información geográfica no desarrollados mediante mandato legal y, especialmente, impulsar la creación y mantenimiento de una Infraestructura Nacional de Información Geográfica mediante el ejercicio de las funciones especificadas en el artículo 28 de este real decreto.
- e) En materia de producción cartográfica:
  - 1º. Proponer al titular del Ministerio de Fomento el Plan Cartográfico Nacional para su elevación y, en su caso, aprobación por el Consejo de Ministros.
  - 2º. Autorizar la producción de cartografía oficial básica y derivada en escalas distintas de las adoptadas en la regulación del Sistema Cartográfico Nacional a cada Administración pública integrada, así como articular los medios adecuados para realizar la producción y actualización de cartografía básica y derivada no realizada en las escalas asignadas en la regulación del Sistema a cada Administración pública integrada.
  - 3º. Autorizar excepciones de producción cartográfica oficial, por razones técnicas o económicas, a las Administraciones integradas en el Sistema.

- 4°. Tomar conocimiento de los acuerdos de colaboración y cooperación en materia de producción cartográfica entre Administraciones públicas, o entre éstas y las Universidades u otras entidades públicas.
- 5°. Establecer y dar publicidad a los criterios mínimos de idoneidad que deberán satisfacer los trabajos, productos y servicios cartográficos oficiales.
- 6°. Informar los pliegos generales de prescripciones técnicas que utilicen los agentes de la Administración General del Estado y los demás agentes del Sistema, cuando estos últimos los sometan a homologación del Consejo.
- 7°. Canalizar y equilibrar la oferta y la demanda de los agentes productores de cartografía oficial integrados en el Sistema mediante la puesta en común, a través del Registro Central de Cartografía, de toda la información sobre cartografía oficial existente o en fase de planificación o producción.
- 8°. Tomar conocimiento, en términos homogéneos, del coste de producción de la cartografía oficial de cada Administración pública integrada en el Sistema.
- 9°. Proponer las normas geográficas para la ejecución de la cartografía básica y de la derivada correspondiente a series nacionales al titular del Ministerio de Fomento, tratándose de Cartografía Topográfica, o al titular del Ministerio de Defensa en el caso de la Cartografía Náutica.
- 10°. Proponer la aprobación oficial de la cartografía básica, y de la derivada correspondiente a series nacionales, al Ministro que corresponda según el apartado anterior.
- 11°. Informar a los titulares de los Ministerios de Fomento y Defensa sobre cuantos asuntos éstos le encomienden en relación con las actividades cartográficas públicas.
- 12°. Determinar recomendaciones de difusión pública y proponer a las autoridades competentes su aprobación, así como criterios y procedimientos para el intercambio gratuito de datos y productos cartográficos entre los agentes integrados en el Sistema, en el marco de las normas y acuerdos, nacionales e internacionales, aplicables; igualmente, determinar los casos a los que podrá

aplicarse el sistema de tasas o precios públicos cuando se trate de servicios de visualización de la Infraestructura Nacional de Información Geográfica.

f) En materia del Registro Central de Cartografía:

1º. Fomentar la coordinación y, en su caso, conexión telemática entre el Registro Central de Cartografía y los Registros Cartográficos de las Comunidades Autónomas.

2º. Fomentar la coordinación entre las Administraciones competentes en materia de nombres geográficos y aprobar el Nomenclátor Geográfico Nacional.

g) Las demás atribuciones que le señalen las leyes y reglamentos y, especialmente, tomar conocimiento y aprobar, en su caso, los informes de la Comisión Permanente y demás Comisiones del Consejo, así como conciliar los posibles conflictos que surjan entre las Administraciones públicas integradas en el Sistema Cartográfico Nacional.

#### B) La Comisión Permanente del Consejo Superior Geográfico

La Comisión Permanente del Consejo Superior Geográfico está integrada por los siguientes miembros: su Presidente, dos Vicepresidentes y vocales que representan a las Administraciones Públicas.

1. El Presidente. La Presidencia de la Comisión Permanente será ejercida por el Director General del Instituto Geográfico Nacional.
2. Dos Vicepresidentes, el Director del Instituto Hidrográfico de la Marina y el Director General del Catastro.
3. Los siguientes vocales designados por el Presidente del Pleno: un vocal del Pleno por cada uno de los siguientes Ministerios: Economía y Hacienda, Medio Ambiente, Agricultura Pesca y Alimentación; dos vocales del Pleno por los Ministerios de Defensa, Fomento y de los otros centros directivos y organismos públicos que componen el Pleno; cuatro de los vocales del Pleno que representan a las Comunidades Autónomas integradas voluntariamente en el Sistema Cartográfico Nacional; dos vocales del Pleno que representan a las ciudades con estatuto de autonomía y demás entidades locales; los presidentes de las Comisiones Especializadas del Consejo; y, el

Secretario Técnico del Consejo Superior Geográfico, que actuará como secretario de la Comisión Permanente.

Por otra parte, será convocado a la Comisión Permanente el miembro del Pleno o representante de la Administración cuyo Plan o Programa Cartográfico, o asunto de su competencia, figure en el orden del día de los asuntos a tratar, que podrá participar con voz pero sin voto adicional.

Podrán ser convocados a la Comisión Permanente el Presidente y el Secretario del Comité Consultivo del Pleno, que serán elegidos por mayoría entre sus miembros por un período de tres años. Podrán participar con voz pero sin voto.

La Comisión Permanente del Consejo ejerce las siguientes funciones:

- a) conocer los asuntos que sean competencia del Pleno y tomar decisiones sobre ellos si se alcanza una mayoría de dos tercios de sus miembros presentes.
- b) resolver las cuestiones de carácter urgente que exijan una decisión inmediata o las que le haya delegado el Pleno. En tales circunstancias se dará cumplida información al primer Pleno que se celebre; en todo caso, será de aplicación lo dispuesto en el capítulo II del Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

#### C) La Comisión Territorial del Consejo Superior Geográfico

La Comisión Territorial del Consejo Superior Geográfico está integrada por los siguientes miembros: el Presidente, el Secretario y representantes de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

1. El Presidente. La Presidencia de la Comisión Permanente será ejercida por el Presidente de la Comisión Permanente.
2. El Secretario, el mismo que el del Pleno.
3. Los siguientes miembros: un representante de cada una de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía integradas en el Sistema Cartográfico Nacional y un representante propuesto por la Asociación de Entidades Locales de mayor implantación en el territorio nacional.

La Comisión Territorial del Consejo ejerce las siguientes funciones:

- a) conocer e informar al Pleno sobre los proyectos y disposiciones que afecten a la ordenación del Sistema Cartográfico Nacional.
- b) informar, con carácter vinculante, a la Comisión Permanente sobre cuestiones relativas a los planes y programas cartográficos de las Administraciones Autonómicas y locales integradas en el Sistema Cartográfico Nacional.

#### D) Las Comisiones Especializadas del Consejo Superior Geográfico

Las Comisiones Especializadas del Consejo Superior Geográfico son órganos de estudio y propuesta para la preparación de las decisiones de la Comisión Permanente y del Pleno.

Se constituirán las siguientes Comisiones Especializadas:

- a) Comisión Especializada del Sistema Geodésico.
- b) Comisión Especializada del Plan Cartográfico Nacional.
- c) Comisión Especializada de Normas Geográficas.
- d) Comisión Especializada de Observación del Territorio.
- e) Comisión Especializada de Infraestructuras de Datos Espaciales.
- f) Comisión Especializada de Nombres Geográficos.

Cada una de estas Comisiones Especializadas estará integrada por los siguientes miembros: un mínimo de cinco y máximo de siete expertos en la materia de que se trate; un Presidente, alguno de los vocales del Pleno; y un Secretario. Todos ellos serán seleccionados por la Comisión Permanente y nombrados por el Presidente de ésta para periodos mínimos de tres años; su cese, antes de la conclusión de ese período, podrá ser adoptado por mayoría de dos tercios de la Comisión Permanente. Las Comisiones especializadas no podrán estar formadas sólo por integrantes de un único nivel territorial de Administración.

Las Comisiones Especializadas podrán solicitar autorización a la Comisión Permanente para la constitución de Grupos de trabajo propios. Cada Presidente de Comisión Especializada someterá a la Comisión Permanente una propuesta de actuación anual y, en su caso, su previsión anual de necesidades financieras.

## E) La Secretaría Técnica del Consejo Superior Geográfico

La Secretaría Técnica del Consejo Superior Geográfico será desempeñada por la Secretaría General de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.

Corresponden a la Secretaría Técnica del Consejo Superior Geográfico las funciones previstas en el artículo 25 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y, en particular, las siguientes:

- a) Proveer los recursos y medios necesarios, así como garantiza la viabilidad jurídica y establecer los procedimientos administrativos oportunos, para el ejercicio de las competencias técnicas y gestoras atribuidas al Consejo Superior Geográfico.
- b) Mantener informados a todos los representantes de las distintas Administraciones en el Pleno del Consejo Superior Geográfico sobre las actividades de sus Comisiones, Comisiones Especializadas y Grupos de Trabajo.
- c) Expedir o, en su caso, supervisar la expedición de la certificación del cumplimiento de los requisitos y especificaciones técnicas de idoneidad determinados por el Consejo Superior Geográfico en relación con los trabajos, productos y servicios cartográficos de la Administración General del Estado, así como el ejercicio operativo y aplicación, bajo la superior autoridad del Consejo Superior Geográfico, de las funciones atribuidas a éste por el artículo 33 de este real decreto y emitir los informes que, en consecuencia, correspondan.
- d) El análisis y seguimiento de la ejecución del Plan Cartográfico Nacional, así como la propuesta de acciones de mejora de los programas operativos anuales.

### **16.3. El Registro Central de Cartografía**

El Registro Central de Cartografía al igual que los demás registros administrativos, puede ser concebido como:

- A) órgano administrativo integrado en la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.
- B) servicio público que gestiona la publicidad de la información geográfica.



- C) conjunto de inscripciones que recogen las cartografías básica, derivada y temática.
- D) institución que atribuye carácter oficial a la información contenida en él.

A) El Registro Central de Cartografía como órgano administrativo.

El Registro Central de Cartografía es un órgano administrativo adscrito al Ministerio de Fomento a través de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.

Corresponde al Registro General de Cartografía el ejercicio de las siguientes funciones:

- a) la inscripción de la cartografía oficial.
- b) la inscripción de las Delimitaciones Territoriales y sus variaciones.
- c) la inscripción del Nomenclátor Geográfico Nacional.
- d) la recopilación, normalización y difusión de la toponimia oficial.

Sin perjuicio de los registros que puedan crear las Comunidades Autónomas, la Administración del Estado a través del Instituto Geográfico Nacional, formará y conservará el Registro Central de Cartografía, cuya gestión estará informatizada.

El Registro Central de Cartografía y los Registros de cartografía de las Administraciones públicas integradas en el Sistema Cartográfico Nacional estarán conectados telemáticamente. A estos efectos, corresponde a la Secretaría Técnica del Consejo Superior Geográfico velar por la homogeneidad y coherencia de la información contenida en dichos Registros y proponer al Consejo Superior Geográfico la aprobación de mecanismos para la colaboración e información mutua entre ellos.

No será preciso inscribir en el Registro Central de Cartografía aquella información que ya figure inscrita en un Registro Cartográfico autonómico, siendo suficiente con la comunicación del nombre del archivo informático que conste en este Registro Autonómico.

El Instituto Geográfico Nacional inscribirá la información geográfica en el Registro Central de Cartografía por orden de recepción de las solicitudes y, a través del Registro Central de Cartografía, garantizará la fiabilidad e interoperabilidad de los datos geográficos oficiales.

B) El Registro como servicio público que gestiona la publicidad de la información geográfica.

La difusión pública de la información cartográfica, al igual que cualquier difusión, en sentido genérico o divulgación se puede articular a través de tres mecanismos: la publicación, la publicidad y la difusión en sentido estricto.

La publicación es la divulgación de un hecho en un momento determinado y a través de un medio específico; es un acto que se agota en un momento determinado, es por tanto una actividad episódica.

La publicidad es por el contrario una actividad; tiene carácter repetitivo, exige una organización específica, por lo general un Registro al que accede lo que va a ser difundido.

Y por último, la difusión es una operación tendente a divulgar un hecho o dato mediante actos sucesivos que no tienen carácter formal.

La publicación de la información geográfica se sujeta a las prescripciones de las publicaciones oficiales, y por tanto a las reglas del Plan General de Publicaciones Oficiales, constituido por el conjunto de criterios y objetivos a que ha de ajustarse el proceso de elaboración, el contenido y la ejecución de los programas editoriales anuales de cada Ministerio y regulado en Real Decreto 118/2001, de 9 de febrero, de ordenación de publicaciones oficiales.

La publicidad de la información geográfica se instrumenta mediante su acceso al Registro Central de Cartografía. El Registro Central de Cartografía tiene carácter público. La información incluida en el registro estará disponible al público a través de Internet, de conformidad con lo establecido en el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril. El Registro Central de Cartografía expedirá gratuitamente certificaciones sobre el contenido de la información inscrita.

La difusión de la información cartográfica está regulada en el artículo 14 del Real decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, sobre el Sistema Cartográfico Nacional constituyendo uno de los principios básicos del Sistema Cartográfico Nacional por cuanto se prevé que la Administración General del Estado impulsará una política de difusión libre de los productos cartográficos oficiales, sin perjuicio de la cobranza de las tasas y precios establecidos en cada caso. En tal sentido, los productos y servicios cartográficos oficiales serán distribuidos y comercializados por las distintas Administraciones públicas integradas en el Sistema Cartográfico Nacional. Para ello, el Consejo Superior Geográfico establecerá las políticas de difusión de los productos y servicios cartográficos oficiales de manera que se garantice la adecuación a la normativa internacional y al Plan General de Publicaciones Oficiales de la Administración General del Estado. En todo caso, no podrá difundirse ni comercializarse información geográfica información geográfica o cartografía oficial sin la autorización previa de

su productor.

El acceso a los productos y servicios cartográficos tiene carácter gratuito o de pago en función de quien acceda a la información. Así:

a) Las Administraciones públicas integradas en el Sistema Cartográfico Nacional accederán gratuitamente a los productos y servicios cartográficos oficiales que precisen para el ejercicio de sus funciones, siempre que lo hagan de acuerdo con las especificaciones de sus productores y conforme a los criterios que establezca el Consejo Superior Geográfico.

b) Las Administraciones públicas no integradas en el Sistema Cartográfico Nacional y las entidades del sector público y los particulares podrán acceder a los productos y servicios oficiales conforme a un sistema de tasas o precios establecido.

C) El Registro como conjunto de inscripciones.

Todas las producciones de cartografía básica y de la cartografía derivada correspondiente a series nacionales, realizadas por las distintas Administraciones públicas, serán presentadas, una vez aprobadas, para su inscripción en el Registro Central de Cartografía. En concreto, deberán inscribirse en el Registro Central de Personal las siguientes producciones cartográficas de las Administraciones Pública:

a) la cartografía básica, ya sea topográfica o náutica.

b) la cartografía derivada, correspondiente o no a series nacionales, junto con las fotografías aéreas e imágenes espaciales que hayan servido de base para su realización y las ortofotos y ortoimágenes correspondientes.

c) la cartografía temática autorizada.

d) la cartografía catastral básica y temática autorizada.

e) las delimitaciones territoriales.

f) el Nomenclátor Geográfico Nacional.

La inscripción de la cartografía temática precisará informe previo del Consejo Superior Geográfico y decisión expresa del Ministro del ramo correspondiente o de la autoridad autonómica competente. La inscripción de la cartografía temática militar exigirá la previa aprobación del Ministerio de Defensa. La inscripción de la cartografía catastral básica o

temática se rige por lo dispuesto en el Real Decreto 585/1989, de 26 de mayo, por el que se desarrolla la Ley 7/1986, de 24 de enero, en materia de cartografía catastral, que establece que la cartografía catastral básica, elaborada conforme a las normas a las normas cartográficas establecidas por el Ministerio de Fomento, previa propuesta del Consejo Superior Geográfico, deberá inscribirse en el Registro Central de Cartografía una vez aprobada; mientras que la cartografía catastral temática sólo será objeto de inscripción obligatoria en el registro central de cartografía, en la sección destinada al catastro que será debidamente incluida en aquél, en aquellos supuestos en que, por razones de interés nacional, así lo acuerde el Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, a propuesta de la Dirección General del Catastro y previo informe del Consejo Superior Geográfico.

En el Registro Central de Cartografía se inscribirán obligatoriamente las delimitaciones territoriales establecidas y sus variaciones acordadas por las administraciones competentes. A estos efectos la inscripción tendrá carácter obligatorio y será requisito previo a la inclusión de dichas alteraciones de líneas y denominaciones en la cartografía oficial.

Corresponde también al Registro Central de Cartografía la formación y conservación del Nomenclátor Geográfico Nacional en el que se registrarán las denominaciones oficiales de las Comunidades Autónomas, las provincias, las islas, los municipios, las entidades de población y formaciones geográficas, así como sus variaciones debidamente aprobadas.

El procedimiento para la inscripción de la cartografía oficial se inicia con la remisión de su solicitud junto con la documentación exigida al Consejo Superior Geográfico por el órgano competente de la Administración productora. El Registro Central de Cartografía someterá la cartografía remitida a homologación y comprobará que no está inscrita ninguna otra cartografía con los mismos atributos y características técnicas. Comprobados dichos extremos, el Registro Central de Cartografía cumplimentará una ficha registral por producto o por serie de productos. En el caso de la cartografía derivada, en la ficha deberá constar la cartografía básica o derivada de la que procede y, en el caso de la cartografía temática, en su ficha se indicará la básica o derivada utilizada como soporte. No podrá inscribirse cartografía derivada o temática realizada a partir de cartografía no registrada.

D) El Registro como institución que atribuye carácter oficial a la información contenida en él.

La cartografía inscrita en el Registro Central de Cartografía que haya sido producida por las Administraciones públicas, o bajo su dirección o control, recibirá la calificación de la Cartografía Oficial Registrada.

Salvaguardando los intereses y necesidades de la Defensa Nacional, la Cartografía Oficial Registrada será de uso obligatorio por todas las Administraciones públicas integradas en el

Sistema Cartográfico Nacional para la formación de nueva cartografía derivada o temática, cuando aquella cubra todo el territorio a representar, esté suficientemente actualizada y tenga una escala superior, en el caso de la derivada, o una escala igual en el caso de la temática, salvo desacuerdo entre el productor y el nuevo agente que quiera producirla. Este desacuerdo se pondrá en conocimiento de la Secretaría Técnica del Consejo Superior Geográfico.

La Cartografía Oficial Registrada gozará de la protección del régimen jurídico de Propiedad Intelectual; además, la producida por la Administración General del Estado gozará del régimen jurídico de las publicaciones oficiales establecido por el Real Decreto 118/2001, de 9 de febrero.

La cartografía inscrita a solicitud de personas físicas o jurídicas privadas adquirirá validez como Cartografía Registrada ante las Administraciones públicas, aunque sin la obligatoriedad de uso por parte de éstas.

Los servicios cartográficos inscritos recibirán la denominación de Servicios Cartográficos Registrados, y obtendrán un certificado de idoneidad de la Administración General del Estado para participar en concursos nacionales o internacionales, conforme se determine por Orden del Ministerio de Fomento.

## **Bibliografía**

- [1] Ley 7/1986, de 24 de enero, de ordenación de la cartografía.
- [2] Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, por el que se regula el Sistema Cartográfico Nacional.
- [3] Sentencia 76/1984, de 29 de junio, del Tribunal Constitucional.
- [4] Real Decreto 1792/1999, de 26 de noviembre, por el que se regula la composición y el funcionamiento del Consejo Superior Geográfico.
- [5] Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.

## **Tema 17. El Sistema Cartográfico Nacional: elementos que lo integran. El Plan Cartográfico Nacional. Planes y Programas de Producción Cartográfica. Nomenclátor Geográfico. Infraestructura Nacional de Información Geográfica.**

### **17.1 El Sistema Cartográfico Nacional: elementos que lo integran**

La actividad administrativa cartográfica es la desarrollada por las Administraciones Públicas para la producción de mapas. La actividad administrativa de cartografía no está reservada en nuestro ordenamiento jurídico a favor de ninguna Administración, de tal manera que no es necesaria la titularidad de una competencia específica para que un ente encardinado en una Administración Pública pueda desarrollar una actividad cartográfica. El Tribunal Constitucional ha declarado expresamente que la actividad cartográfica es una actividad instrumental en relación con las múltiples actividades de las Administraciones públicas y que no es necesaria la titularidad de una competencia específica para que un ente perteneciente a las Administraciones públicas pueda desarrollar dicha actividad – Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1984, de 29 de junio- . Ello tiene dos consecuencias:

- a) Cualquier administración puede desarrollar labores cartográficas para el cumplimiento de sus funciones.
- b) Las reservas establecidas en la Ley de Cartografía a favor de la Administración del Estado deben interpretarse conforme al criterio del Tribunal Constitucional como reservas no excluyentes; es decir, como reservas que no impiden que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar producciones cartográficas iguales.

Así las cosas, las distintas Administraciones Públicas pueden constituir entidades y órganos a los que se les encomiende el desarrollo de la actividad cartográfica.

En el ámbito de la Administración General del Estado, la actividad cartográfica está encomendada a diversas entidades y órganos que se pueden clasificar a efectos meramente expositivos en órganos o entidades de producción, de coordinación y de publicidad.

Los órganos y entidades de producción cartográfica tienen encomendada la elaboración de los soportes necesarios para la producción cartográfica y la elaboración de mapas. Éstos son básicamente: el Instituto Geográfico Nacional, el Instituto Hidrográfico de la Marina y el Centro Cartográfico del Ejército del Aire.

Los órganos de coordinación de la cartografía son: el Consejo Superior Geográfico, a quien le corresponde, entre otras, las funciones de aprobación de los criterios normalizados de producción cartográfica, y la propuesta de aprobación del Plan Cartográfico Nacional; la Comisión Española de Geodesia y Geofísica, órgano encargado de promover, coordinar e impulsar los trabajos, investigaciones y estudios físicos, químicos y matemáticos de la Tierra y su entorno; y, la Comisión Permanente de Normas Sismorresistentes, órgano que tiene como finalidad el impulso y coordinación de los programas astronómicos nacionales, el asesoramiento a la Administración General del Estado en materia de astronomía y astrofísica y la representación de España en la Unión Astronómica Internacional.

Y por último, los órganos de publicidad y difusión de la actividad cartográfica son el Registro Central de Cartografía, órgano administrativo encargado de la inscripción de la cartografía oficial, delimitaciones territoriales, Nomenclátor geográfico nacional y de la recopilación, normalización y difusión de la toponimia oficial; y el Centro Nacional de Información Geográfica, organismo autónomo encargado de producir, desarrollar y distribuir trabajos y publicaciones geográficas, elaborar y distribuir productos derivados y temáticos y prestar asistencia técnica en el ámbito de las ciencias y técnica geográficas.

Por su parte, las Comunidades Autónomas han organizado los servicios cartográficos de manera diversa, en unos casos han creado entidades dotadas de personalidad jurídica encomendándoles la actividad de producción cartográfica (caso de Cataluña o Andalucía con el Instituto Cartográfico de Cataluña o de Andalucía); en otras ocasiones, las competencias cartográficas se han incardinado en las propias administraciones autonómicas a través de servicios u órganos de variado rango pero sin personalidad jurídica (Dirección General, Subdirección General, etc.); y en fin, en otras ocasiones mediante la creación de sociedades públicas.

El Sistema Cartográfico Nacional es un instrumento jurídico de coordinación que resulta obligatorio para la Administración General del Estado y las entidades vinculadas o dependientes de ella y voluntario para las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. A través del Sistema Cartográfico Nacional, se pretende de una parte establecer unos criterios normalizados de carácter técnico a observar en su labor de producción cartográfica por todas las administraciones Públicas integradas en él asegurando así no sólo la calidad de dicha producción sino también la compatibilidad y uniformidad de los trabajos desarrollados por cada una de esas Administraciones Públicas. Por otro lado, el Sistema Cartográfico Nacional persigue evitar duplicidades en la producción cartográfica con el consiguiente ahorro económico lo que permite una más eficiente administración de los recursos destinados a dichas labores. El Sistema Cartográfico Nacional tienen pues un doble carácter: es obligatorio en el ámbito de la Administración General del Estado y es voluntario para las Comunidades Autónomas y las

Entidades Locales, quienes pueden integrarse mediante la celebración de un convenio administrativo con la Administración General del Estado y separarse libremente cuando lo consideren pertinente. Este carácter voluntario respeta el régimen constitucional definido por el Tribunal Constitucional pues mediante el Sistema Cartográfico Nacional ni el Estado asume competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas ni éstas ven limitadas legalmente las que les corresponden.

El Sistema Cartográfico Nacional fue creado por el Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, toda vez que la Ley 7/1986 no preveía su existencia. Conforme al citado Real Decreto El Sistema Cartográfico Nacional es un modelo de actuación, constituido en desarrollo de la Ley 7/1986, de 24 de enero, de Ordenación de la cartografía, que persigue el ejercicio eficaz de las funciones públicas en materia de información geográfica mediante la coordinación de la actuación de los diferentes operadores cuyas competencias concurren en ese ámbito.

Los fines que justifican la creación del Sistema Cartográfico Nacional son.

1. Garantizar la homogeneidad de la información geográfica producida por las Administraciones públicas que voluntariamente formen parte de él y que de manera concurrente desarrollen actividades cartográficas en el territorio nacional, para asegurar así su coherencia, continuidad e interoperabilidad.
2. Optimizar la eficiencia del gasto público destinado a cartografía y sistemas de información geográfica promoviendo la cooperación institucional de manera que se evite la dispersión y duplicidad de recursos públicos.
3. Asegurar la actualización y disponibilidad pública de los datos cartográficos de referencia.
4. Mejorar la calidad de la producción cartográfica oficial y su utilidad como servicio público facilitando el acceso público a la información geográfica y favoreciendo la competitividad del sector privado.

La cartografía incluida en el Sistema Cartográfico Nacional deberá ajustarse a unos criterios normalizados, contenidos en las Normas Cartográficas que aprueben los Ministerio competentes a propuesta del Consejo Superior Geográfico. La propuesta de criterios normalizados elaborada por el Consejo Superior Geográfico la realizará la Comisión Especializada de Normas Geográficas o la Secretaría Técnica del Consejo Superior Geográfico y deberá ser aprobada por al menos dos tercios de los miembros de su Comisión Permanente y por alguno de los vocales de los representantes de las Comunidades Autónomas. El acuerdo que fije los criterios normalizados se notificará a todos los agentes integrados en el Sistema Cartográfico Nacional



Las normas cartográficas deberán contener cuantas especificaciones técnicas sobre el proceso de formación del mapa sean necesarias para garantizar que éste refleja la configuración de la superficie terrestre con la máxima fidelidad posible según los conocimientos científicos y técnicos de cada momento.

El Sistema Cartográfico Nacional, concebido como instrumento de coordinación, integra diversos instrumentos de distinta naturaleza. Unos, de índole orgánica como el Consejo Superior Geográfico y el Registro Central de Cartografía, y otros, de carácter técnico, tales como el Equipamiento Geográfico de Referencia Nacional y la Infraestructura Nacional de Información Geográfica, de planificación. A través de dichos instrumentos se pretende programar ordenadamente las labores cartográficas de las Administraciones Públicas adheridas, asegurar la unidad de criterios técnicos en las labores de producción cartográfica y facilitar el acceso y la difusión de los trabajos cartográficos realizados.

En concreto, cada uno de los instrumentos técnicos y de planificación antes mencionados comprende:

- a) El Equipamiento Geográfico de Referencia Nacional: el Sistema Geodésico de Referencia, el Sistema oficial de coordenadas, la toponimia y las delimitaciones territoriales
- b) Los Planes de producción de la cartografía oficial: el Plan Cartográfico Nacional, el Plan Cartográfico de las Fuerzas Armadas, los Planes y programas de producción cartográfica de las Administraciones Autonómicas y Locales y la producción cartográfica no planificada.
- c) La Infraestructura Nacional de Información Geográfica, conjunto de infraestructuras de datos espaciales que contienen toda la información geográfica oficial disponible en el territorio nacional, mar territorial, zona contigua, plataforma continental y zona económica exclusiva.

Y los instrumentos de índole orgánica, ya estudiados, tienen los siguientes fines:

- a) El Registro Central de Cartografía. Es el órgano administrativo adscrito al Ministerio de Fomento a través de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, encargado de garantizar la fiabilidad e interoperabilidad de los datos geográficos oficiales.
- b) El Consejo Superior Geográfico, es el órgano colegiado director del Sistema Cartográfico Nacional con funciones consultivas y de planificación de la información geográfica y la cartografía oficial.

El Equipamiento Geográfico de Referencia Nacional constituye el elemento de referencia del Sistema Geográfico Nacional de tal suerte que toda la producción de información geográfica y cartográfica oficial se realizará a partir de él. Corresponde a la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional la formación, el control, la señalización y la difusión del Equipamiento Geográfico de Referencia Nacional.

El Equipamiento Geográfico de Referencia Nacional está integrado por:

1. El Sistema de Referencia Geodésico, del que forman parte las redes nacionales geodésicas y de nivelaciones. El sistema de referencia geodésico oficial, fue aprobado mediante Real Decreto 1071/2007, de 27 de julio. Con la aprobación de dicha norma se adoptaron en España dos sistemas: uno, para la referenciación geográfica y cartográfica de la Península Ibérica y de las Islas Baleares, el sistema ETRS89; y otro para las Islas Canarias, el REGCAN95. Ambos sistemas tienen asociado el elipsoide GRS80 (*Geodetic Reference System 1980*). El Sistema de Referencia Altimétrico oficial adoptado con la aprobación del Real decreto toma como referencia de altitudes los registros del nivel medio del mar en Alicante para toda la Península Ibérica y como referencia de altitudes para las islas, las altitudes mareográficas de cada una de ellas.
2. El Sistema Oficial de Coordenadas, constituido tanto por las coordenadas geográficas basadas en el Sistema de Referencia Geográfico, como de las coordenadas planas del Sistema de Proyección UTM (*Universal Transversa Mercator*), en escalas superiores a 1:500.000.
3. La toponimia oficial recogida en el Nomenclátor Geográfico Básico de España.
4. Las Delimitaciones Territoriales inscritas en el Registro Central de Cartografía.
5. El Inventario Nacional de Referencias Geográficas Municipales contenido en el registro de Entidades Locales.

## **17.2. El Plan Cartográfico Nacional. Planes y Programas de Producción Cartográfica.**

### **17.2.1. Introducción**

El Plan Cartográfico Nacional es el instrumento de planificación de la producción cartográfica oficial realizada por la Administración General del Estado.

Se entiende por cartografía oficial la realizada por las Administraciones Públicas vinculadas o

dependientes del Estado y por las Administraciones públicas vinculadas o dependientes de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales que voluntariamente se hayan integrado en el Sistema Cartográfico Nacional, siempre que se realice conforme a las prescripciones técnicas aprobadas.

La cartografía oficial se clasifica en: básica, derivada y temática.

a) La **cartografía oficial básica** es aquella que se obtiene por procesos directos de observación y medición de la superficie terrestre y se realiza de acuerdo con una norma cartográfica establecida. La norma cartográfica correspondiente a cada serie cartográfica especificará necesariamente el datum de referencia de las redes geodésica y de nivelación, el sistema de proyección cartográfica y el sistema de referencia de hojas, para la cartografía terrestre y, además, por lo que respecta a la náutica, el datum hidrográfico al que estén referidas las sondas. Además, la norma cartográfica contendrá cuantas especificaciones técnicas sobre el proceso de formación del mapa sean necesarias para garantizar que éste refleja la configuración de la superficie terrestre con la máxima fidelidad posible según los conocimientos científicos y técnicos de cada momento.

La cartografía básica será aprobada por el mismo órgano de la Administración del Estado que acordó la norma cartográfica aplicable.

b) La **cartografía oficial derivada** es la que se forma por procesos de adición o generalización de la información topográfica contenida en la cartografía básica.

La Administración del Estado establecerá la norma cartográfica a que habrá de atenerse la formación de cartografía derivada para las series que hayan de cubrir todo el territorio nacional. La cartografía básica será aprobada por el mismo órgano de la Administración del Estado que acordó la norma cartográfica aplicable.

La cartografía oficial básica y derivada pueden ser, a su vez, topográfica, si representa la morfología del terreno y los objetos que sobre ella se sitúan, y náutica, si representa las profundidades marítimas, tipos de fondos, configuración y características de la costa, peligro, obstrucciones, zonas reglamentadas y ayudas a la navegación.

c) La **cartografía oficial temática** es la que, utilizando como soporte básico la cartografía básica o derivada y conservando sus atributos, singulariza o desarrolla algún aspecto concreto de la información topográfica contenida en aquéllas o incorpora información adicional específica.

Los organismos públicos responsables de la realización y publicación de la cartografía temática

establecerán sus propias normas cartográficas, sin perjuicio de que puedan recabar para tal fin el asesoramiento del Consejo Superior Geográfico.

Ejemplos de cartografía temática son: la cartografía militar, que incluye la información necesaria para la defensa nacional; la cartografía catastral, que recoge la descripción parcelaria o superficial de los bienes inmuebles; la cartografía urbanística, que incluye la información topográfica de los Planes Territoriales, Municipales y de desarrollo; la cartografía de infraestructuras y servicios, que recoge la ubicación, distribución y capacidades de las instalaciones, redes de transporte, servicios e infraestructuras; la cartografía geológica, que incluye información sobre la disposición, evolución, naturaleza y estructura de los terrenos; la cartografía estadística, que incorpora información demográfica y socioeconómica; la cartografía medioambiental, que informa sobre características del medio en relación con los seres vivos, con la caracterización del paisaje y los resultados de la actividad humana sobre el medio; la cartografía forestal o agrícola, con información sobre la estructura de la vegetación forestal o de los cultivos agrícolas, sus aprovechamientos y potencial del terreno; la cartografía oceanográfica, que recoge información sobre costas, mares y océanos; la cartografía didáctica, que recoge información física, política o de cualquier otra índole con fines pedagógicos; arqueológica, la que recoge información sobre patrimonio arqueológico; y, específica, aquella que proporcione una imagen cartográfica de las características físicas, económicas, patrimoniales, culturales, turísticas, de transportes, ganaderas, sociales o de evolución de la histórica de un territorio, así como los mapas que reflejen una realidad específica conforme a la normativa vigente. Especial interés dentro de cartografía temática tiene la cartografía catastral.

La cartografía catastral es la documentación gráfica que define, entre otras características que se consideren relevantes, la forma, dimensiones y situación de las diferentes parcelas o fincas que integran el territorio nacional, cualquiera que sea el uso o actividad a que estén destinadas, constituyendo en su conjunto el soporte gráfico del catastro.

Si bien todas las entidades integradas en el Sistema Cartográfico Nacional pueden producir la cartografía oficial que precisen para el cumplimiento de sus fines, con la finalidad de alcanzar la máxima eficiencia del sistema, el Real decreto 1545/2007, por el que se regula el Sistema Cartográfico Nacional propone una distribución de las atribuciones que resulta obligatoria para la Administración General del Estado aunque meramente indicativa y no excluyente para las Comunidades Autónomas y Entidades Locales integradas en el Sistema Cartográfico Nacional.

a) La Administración General del Estado producirá la cartografía náutica, la cartografía topográfica de series nacionales a escalas de 1:25.000, 1:50.000 y menores y cualquier cartografía temática que precise en el ejercicio de sus competencias.

b) Las Comunidades Autónomas producirán la cartografía topográfica a escalas mayores que 1:25.000 y cualquier cartografía temática que precisen en el ejercicio de sus competencias.

c) Las Entidades Locales producirán la cartografía topográfica a escalas mayores que 1:5.000 y cualquier cartografía temática que precisen en el ejercicio de sus competencias.

Las competencias de la Administración General del Estado en materia de producción cartográfica se distribuyen entre los siguientes órganos:

a) La Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, a quien corresponde la planificación y programación de la producción de cartografía topográfica y la formación y conservación de las series cartográficas, básicas y derivadas, que constituyen la base del mapa topográfico nacional y aquellas otras que cubran todo el territorio nacional en escalas 1:25.000, 1:50.000 y menores.

b) El Instituto Hidrográfico de la Marina quien tiene encomendada la planificación, la programación de la producción, la formación y la conservación de la cartografía náutica, tomando en consideración las competencias que corresponden a la Dirección General de la Marina Mercante y al Ente Público Puertos del Estado.

c) En el ámbito de la Defensa Nacional: el Centro Geográfico del Ejército, responsable de la producción de la cartografía militar topográfica; el Instituto Hidrográfico de la Marina, a quien corresponde la cartografía naval; y, el Centro Cartográfico y Fotográfico del Ejército del Aire, a quien compete la cartografía militar aeronáutica. En el contexto de la Defensa Nacional y en el marco de los acuerdos de cooperación, el Instituto Geográfico Nacional y el Instituto Hidrográfico de la Marina proporcionarán gratuitamente la cartografía topográfica y náutica disponible que resulta necesaria para la producción cartográfica militar.

d) La Dirección General del Catastro, responsable de la producción de la cartografía catastral.

La Dirección General del Instituto Geográfico Nacional y la Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa establecerán los protocolos de actuación coordinada que regulen la cooperación entre los órganos cartográficos del Ministerio de Defensa y el Instituto Geográfico Nacional en la realización de cartografía topográfica, salvaguardando, en todo caso, los intereses prioritarios y la normativa específica de la Defensa Nacional. Tales protocolos deberán ser aprobados conjuntamente por los Ministros de ambos Departamentos.

En el marco de la normativa internacional vigente en cada caso, la producción de cartografía temática se realizará, por los Centros Directivos y Organismos competentes en la materia, a partir de la cartografía topográfica y de la cartografía náutica que proporcionen, respectivamente, el Instituto Geográfico Nacional o el Instituto Hidrográfico de la Marina.

Las producciones de cartografía oficial básica y derivada realizadas por las Administraciones Públicas integradas en el Sistema Cartográfico Nacional deberán inscribirse en un Registro Central de Cartografía dependiente del Instituto Geográfico Nacional. La cartografía temática precisará decisión expresa del Ministro correspondiente para su inscripción. La cartografía oficial registrada será de uso obligado por todas las Administraciones públicas que se integren en el Sistema Cartográfico Nacional para la formación de nueva cartografía derivada o temática.

### **17.2.2. Planes y programas de producción cartográfica**

El Plan Cartográfico Nacional tiene una vigencia cuatrienal, aunque puede ser revisado cuando las necesidades lo aconsejen. Se desarrolla mediante programas operativos anuales, que establecen para cada período las prioridades de actuación en materia de producción cartográfica, dentro de las disponibilidades presupuestarias.

Corresponde al Consejo de Ministros la aprobación del Plan Cartográfico Nacional y la de sus eventuales revisiones, a propuesta del Consejo Superior Geográfico. Para ello, la Comisión Especializada del Plan Cartográfico Nacional elaborará una propuesta, previa consulta con los productores de cartografía oficial, que será sometida al informe de la Comisión Territorial y elevada al Pleno del Consejo Superior Geográfico por la Comisión Permanente.

Asimismo, corresponde a la Comisión Especializada del Plan Cartográfico Nacional la elaboración, conforme a la propuesta de los productores oficiales, del programa operativo anual, que se someterá a la aprobación de la Comisión Permanente del Consejo Superior Geográfico previo conocimiento de la Comisión Territorial.

El Plan Cartográfico Nacional tendrá, como mínimo, el siguiente contenido:

- a) Diagnóstico de la situación de la cartografía oficial en el momento de su elaboración.
- b) Determinación de los objetivos y necesidades a cubrir en materia cartográfica durante el periodo de vigencia del Plan, a cuya satisfacción deberán orientarse los proyectos de producción y actualización de la cartografía oficial.
- c) La planificación de la actividad cartográfica de la Administración General del Estado. Ésta comprende: los proyectos propuestos por la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos y Entidades del Sector Público Estatal que hayan sido informados favorablemente por la Comisión Permanente del Consejo Superior Geográfico, en materia de cartografía topográfica, náutica o temática cuya inscripción en el Registro Central de Cartografía sea obligatoria.

- d) La política de datos aplicable a la difusión y accesibilidad de la información geográfica que se produzca en desarrollo del Plan, los servicios de información, el sistema de protección de derechos y los mecanismos de financiación.
- e) La forma de coordinación, mediante la planificación nacional, de los planes y programas de producción cartográfica de las Administraciones públicas integradas en el Sistema Cartográfico Nacional, salvaguardando los intereses de la Defensa Nacional.
- f) La determinación de costes y financiación. A este respecto, los programas de inversiones públicas del Estado que contengan recursos destinados a producción cartográfica no podrán incluir proyectos que contradigan los objetivos del Plan Cartográfico Nacional salvo razones de urgencia apreciadas por el Consejo Superior Geográfico a solicitud del órgano productor.

En su caso, deberá precisarse la forma y cuantía de la contribución de los Presupuestos Generales del Estado a la financiación de proyectos comprendidos en Planes y Programas Cartográficos de las Administraciones públicas integradas en el Sistema Cartográfico Nacional, con excepción de aquellos incluidos en el Plan Cartográfico de las Fuerzas Armadas.

- g) Las normas técnicas de producción de cartografía oficial y los criterios de homologación, armonización y coordinación de la producción cartográfica oficial.
- h) La participación de las Administraciones públicas en programas de investigación, desarrollo e innovación.

No podrá incluirse en el Plan Cartográfico Nacional la producción de cartografía ya inscrita en el Registro Central de Cartografía, salvo que no reúna las necesarias condiciones de actualización, se pretenda su revisión o su titular haya denegado expresamente el permiso para su difusión.

El Plan Cartográfico de las Fuerzas Armadas incluirá la planificación de la cartografía e información geográfica militar. El plan será elaborado por el Ministerio de Defensa, conforme a su normativa específica, tomando en consideración los criterios establecidos en el Plan Cartográfico Nacional.

El Plan Cartográfico Nacional se revisará a fin de mejorar los programas operativos. De acuerdo con los productores oficiales de cartografía afectados, la Secretaría Técnica del Consejo Superior Geográfico establecerá el procedimiento a seguir para mejorar y controlar los programas operativos anuales y para coordinar con los planes y programas de producción cartográfica de las demás Administraciones públicas.

La Comisión Permanente podrá proponer la edición de publicaciones incluidas en el Programa Operativo anual. Estas publicaciones formarán parte de los Programas Editoriales de los Departamentos Ministeriales correspondientes, conforme al Real Decreto 118/2001 de Ordenación de las Publicaciones Oficiales y al Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba, con carácter anual, el Plan General de Publicaciones de la Administración General del Estado.

Los Planes y Programas de las Administraciones Autonómicas o Locales integradas en el Sistema Cartográfico Nacional se coordinan con el Plan Nacional a través de la representación de dichas Administraciones en el Consejo Superior Geográfico. Dichos planes y programas no pueden incluir producción de cartografía ya inscrita en el Registro Central de Cartografía, salvo que ésta no reune las condiciones exigidas de actualización, se pretenda su revisión o su titular haya denegado expresamente el permiso para su difusión.

Las Administraciones Autonómicas y Locales antes de aprobar sus respectivos Planes o Programas de producción cartográfica han de requerir el informe del Consejo Superior Geográfico sobre los siguientes extremos del Plan o Programa:

- a) Adecuación del Programa o Plan a las previsiones del Plan Cartográfico Nacional y a los criterios de normalización.
- b) Inexistencia de coincidencias significativas con otros Planes o Programas ya aprobados o con la cartografía inscrita en el Registro Central de Cartografía.
- c) Adecuación al marco competencial y a la distribución indicativa de atribuciones en el seno del Sistema Cartográfico Nacional.

La Secretaría Técnica del Consejo Superior Geográfico elaborará el informe solicitado y lo remitirá a los miembros de las Comisiones Territorial y Permanente del Consejo Superior Geográfico que formularán las observaciones que consideren pertinentes. El informe final deberá evacuarse en un plazo máximo de treinta días hábiles desde la presentación de la solicitud. La no evacuación en este plazo equivaldrá a un informe favorable.

El informe de la Secretaría Técnica del Consejo Superior Geográfico podrá ser: favorable, en cuyo caso la Administración pública interesada podrá proceder a la aprobación del Plan o Programa de producción cartográfica; con observaciones, en cuyo caso la Administración pública interesada podrá subsanar las observaciones relativas a cuestiones técnicas, de normalización, concomitancias y duplicaciones y solicitar de nuevo el informe; y por último si el informe fuese desfavorable, la Administración pública interesada podrá solicitar el informe de la Comisión Territorial que, en caso de resultar favorable, permitirá la aprobación del Plan o Programa y en caso de resultar desfavorable no se permitirá la aprobación del plan o programa. Si la Administración interesada aprueba el Plan o Programa pese al informe desfavorable, se



entenderá que denuncia el correspondiente convenio de colaboración y solicita su separación del Sistema Cartográfico Nacional.

Por otra parte, las Administraciones públicas integradas en el Sistema Cartográfico Nacional, además de producir la cartografía incluida en sus Planes o Programas, podrán producir otra cartografía siempre que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Cuando se trate de la producción de cartografía básica, se requerirá autorización previa del Consejo Superior Geográfico mediante informe emitido por su Secretaría Técnica.
- b) Cuando se trate de la producción de cartografía topográfica o temática que utilice como información de referencia cartografía oficial registrada, se requerirá la comunicación previa al Registro Central de Cartografía.

La autorización del Consejo Superior Geográfico para la producción de cartografía básica oficial no planificada está supeditada a que dicha cartografía no exista o a que la existente no esté debidamente actualizada o no se ajuste a los criterios normalizados. La autorización deberá notificarse al interesado en el plazo de diez días desde la recepción de la solicitud, entendiéndose concedida en caso de falta de resolución expresa.

En caso de que el Consejo Superior Geográfico denegase la autorización para la producción de cartografía la Secretaría Técnica del Consejo Superior Geográfico proporcionará a la Administración interesada la información contenida en el Registro Central de Cartografía pertinente sobre la Administración que produjo la cartografía y sobre la antigüedad y características técnicas de la producción. Así, las Administraciones implicadas podrán acordar bien la cesión de la cartografía existente bien la producción conjunta de una cartografía actualizada. Si no alcanzan un acuerdo, la Administración interesada podrá realizar su cartografía, previa comunicación a la Secretaría Técnica del Consejo Superior Geográfico de las razones que le impidieron alcanzar un acuerdo.

### **17.3. El Nomenclátor Geográfico**

El Nomenclátor Geográfico Nacional es un registro público que recoge las denominaciones oficiales y su referenciación geográfica que deben utilizarse en la cartografía oficial.

Corresponde al Consejo Superior Geográfico la aprobación del Nomenclátor Geográfico Nacional. La aprobación del nomenclátor y sus eventuales revisiones y actualizaciones exigen el previo sometimiento al trámite de información pública y, en su caso, de audiencia, según lo establecido en los artículos 86 y 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico

de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Tanto las Administraciones públicas como las personas privadas, físicas o jurídicas, podrán formular reparos a las denominaciones, referencias y códigos contenidos en el Nomenclátor Geográfico Nacional, acompañando la documentación que los fundamente. La decisión sobre la aceptación o rechazo del reparo se adoptará por el Consejo Superior Geográfico, previo informe de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional o del órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente.

La inscripción de las denominaciones del Nomenclátor Geográfico Nacional en el Registro Central de Cartografía, o de las variaciones introducidas a las denominaciones contenidas en el mismo, una vez aprobadas, es un requisito indispensable para su inclusión en la cartografía oficial.

Corresponden a la Secretaría Técnica del Consejo Superior Geográfico las siguientes funciones:

- a) Facilitar la conexión telemática entre el Nomenclátor Geográfico Básico de España y el Nomenclátor propio de cada Administración autonómica, garantizando la coherencia de la información contenida en el Nomenclátor Geográfico Nacional.
- b) Velar por la actualización permanente del Nomenclátor Geográfico Nacional.
- c) Proponer la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la versión disponible más actualizada, indicando la dirección de Internet donde puede ser consultado.
- d) Vigilar la integración en la Infraestructura Nacional de Información Geográfica de la versión más actualizada.

El Nomenclátor Geográfico Nacional está constituido por la armonización e integración de el Nomenclátor Geográfico Básico de España y el de las Comunidades Autónomas.

A) El Nomenclátor Geográfico Básico de España comprende todas las denominaciones oficiales georreferenciadas sobre cartografía topográfica a escalas de 1:25.000 y menores. Las denominaciones territoriales se registran en castellano y en las lenguas cooficiales de la comunidad autónoma en que estuvieren localizadas.

En el Nomenclátor Geográfico Básico de España se incluyen:

1. Las denominaciones oficiales de las Comunidades Autónomas, de las provincias, de las islas, de los municipios y de las entidades locales de población y, sus variaciones. Para ello se exigirá la previa inscripción en el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Administraciones Públicas.
2. Los topónimos correspondientes a la orografía, hidrografía, vías de comunicación, comarcas naturales y otras formaciones, con la referencia geográfica que permita su

localización en la cartografía oficial, cuando hayan sido aprobados por la Administración pública competente y por el Consejo Superior Geográfico.

El Registro Central de Cartografía es el órgano encargado de la formación y conservación del Nomenclátor Geográfico Básico de España a partir de las denominaciones de las que exista constancia en los archivos del Instituto Geográfico Nacional y del Instituto Hidrográfico de la Marina. Para ello se coordinará con el Instituto Nacional de Estadística, con la Dirección General del Catastro y con el Registro de Entidades Locales.

Corresponde al Instituto Geográfico Nacional, además de la aprobación del Nomenclátor Geográfico Básico de España, las siguientes funciones:

- La determinación de la toponimia que afecte a más de una Comunidad Autónoma, previo informe de la Comisión Especializada de Nombres Geográficos.
- La normalización y difusión de la toponimia oficial en coordinación con los agentes competentes.
- La formación de las bases de datos de la toponimia correspondiente al Mapa Topográfico Nacional, junto con sus criterios de normalización.

B) El Nomenclátor Geográfico de cada una de las Comunidades Autónomas. Los Nomenclátors Geográficos de las Comunidades Autónomas incluyen, cada uno, las denominaciones oficiales georreferenciadas sobre cartografía topográfica a escala superior de 1:25.000 de las respectivas Comunidades Autónomas.

La selección y tratamiento de las denominaciones incluidas en el Nomenclátor Geográfico Nacional se ajustan a los criterios de toponimia aprobados por la Comisión Permanente del Consejo Superior Geográfico a propuesta de la Comisión Especializada de Nombres Geográficos.

#### **17.4. La Infraestructura Nacional de Información Geográfica**

La Infraestructura Nacional de Información Geográfica es el conjunto de infraestructuras de datos espaciales que contiene toda la información geográfica oficial disponible sobre el territorio nacional, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva. Esto es, es el conjunto de las estructuras virtuales integradas por datos georreferenciados distribuidos en diferentes sistemas de información geográfica, accesibles vía Internet con un mínimo de protocolos y especificaciones normalizadas que, además de los datos y sus descripciones (metadatos), incluyen las tecnologías de búsqueda y acceso a dichos datos,

las normas para su producción, gestión y difusión, así como los acuerdos entre sus productores y entre éstos y los usuarios.

Para asegurar la interoperabilidad entre los Sistemas de Información Geográfica integrados en la Infraestructura Nacional de Información Geográfica y entre éstos y los de los usuarios externos, las soluciones tecnológicas aplicadas han de cumplir las normas nacionales en materia de información geográfica y las especificaciones que determine el Consejo Superior Geográfico conforme a estándares internacionales. Asimismo, la Infraestructura Nacional de Información Geográfica deberá cumplir con los principios y especificaciones vigentes en esta materia en la Unión Europea.

La información incluida en la Infraestructura Nacional de Información Geográfica se clasifica en dos categorías:

a) Información Geográfica de Referencia.

Comprende la información generada por el Equipamiento Geográfico de Referencia Nacional, los bienes inmuebles inscritos en el catastro con sus correspondientes referencias catastrales y direcciones, los datos altimétricos, las instalaciones, redes e infraestructuras del transporte, la hidrografía y la descripción de la superficie terrestre y de la zona costera marítima próxima.

b) Datos temáticos fundamentales.

Comprende los datos relativos al medio físico, la sociedad y población, las áreas de especial protección o regulación, el aire y clima, la biodiversidad y biota, los recursos naturales, la ocupación, cobertura y usos del suelo, la geología, los riesgos naturales y tecnológicos, los suelos urbanos y las áreas afectables por nuevos desarrollos urbanísticos.

Corresponde al Consejo Superior Geográfico las siguientes funciones en relación con la constitución y mantenimiento de la Infraestructura Nacional de Información Geográfica:

- a) Proponer las acciones a desarrollar por las Administraciones públicas integradas en el Sistema Cartográfico Nacional para el establecimiento de la Infraestructura Nacional de Información Geográfica, actuando como órgano de dirección de dicha Infraestructura Nacional.
- b) Velar porque se conceda a las autoridades públicas la posibilidad técnica de conectar sus conjuntos de datos y servicios espaciales a la red Internet.
- c) Programar los trabajos que permitan la constitución y operatividad efectiva de la Infraestructura Nacional de Información Geográfica, así como proponer su modelo de financiación y participación en los gastos de cada Administración integrada, que se ejercerá, en su caso, mediante convenios específicos de colaboración.

- d) Determinar la composición del Consejo Directivo que habrá de controlar y dirigir la Infraestructura Nacional de Información Geográfica y su gestión por parte del Instituto Geográfico Nacional, así como formular a las autoridades competentes propuestas sobre la política de cesión, distribución y difusión de la información.

El Instituto Geográfico Nacional es el órgano encargado de actuar como coordinador y operador de la Infraestructura Nacional de Información Geográfica, manteniendo y gestionando el Portal Nacional en la Red Internet, el cual deberá enlazar y ser capaz de dirigir a los usuarios hacia los portales y nodos establecidos por los agentes productores de información geográfica de la Administración General del Estado y hacia los portales establecidos por las Administraciones Autonómicas y Locales. Asimismo, el Instituto Geográfico Nacional constituirá y mantendrá una base de metadatos, directamente relacionada con el Registro Central de Cartografía, a partir de las descripciones de la información aportadas por los agentes productores.

Toda la información geográfica proporcionada a la Infraestructura Nacional de Información Geográfica por los distintos productores oficiales estará disponible en la dirección “IDEE”, siglas de Infraestructura de Datos Espaciales de España. La información geográfica accesible mediante el portal IDEE podrá agruparse en portales o nodos sectoriales o territoriales.

La información geográfica proporcionada por la Administración General del Estado a la Infraestructura Nacional de Información Geográfica se agrupará bajo la dirección “IDEAGE”.

El Instituto Geográfico Nacional constituirá y mantendrá el Portal Nacional de la Infraestructura de Datos Espaciales de España IDEE y el Portal IDEAGE. Los portales deberán permitir, al menos, la localización de información geográfica de referencia y dar acceso a ella en todos los portales y nodos integrados en la Infraestructura Nacional de Información Geográfica.

Todos los nodos con información geográfica de la Administración General del Estado serán accesibles a través del Portal Nacional IDEE y del Portal IDEAGE.

En caso de no crearse el nodo correspondiente a un dato de referencia por el agente responsable de la producción de dicha información geográfica en la Administración General del Estado, la Secretaría Técnica del Consejo Superior Geográfico deberá actuar subsidiariamente, de acuerdo con tal agente, para constituir el nodo correspondiente a la referida información geográfica.

La información comprendida en la Infraestructura Nacional de Información Geográfica se gestionará de forma integrada y proporcionará a los usuarios el acceso a los siguientes servicios de información geográfica: servicios de localización, de visualización, de descarga, de transformación y de datos espaciales.

El acceso a los servicios de información geográfica se realizará a través de Internet o de cualquier otro servicio de telecomunicaciones y estará condicionado al cumplimiento por los interesados de los requerimientos técnicos que permitan la interoperatividad de sus sistemas con

la Infraestructura Nacional de Información Geográfica.

El acceso a los servicios de información geográfica será público. No obstante, el órgano gestor podrá denegar motivadamente el derecho de acceso a esta información cuando prevalezcan razones de interés público, intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley o las normas dictadas en su desarrollo. En todo caso, podrá denegarse el acceso a la información geográfica en los supuestos previstos en el artículo 37.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Las autoridades públicas podrán limitar el acceso público a los conjuntos y servicios de datos espaciales a través de los servicios mencionados o a los servicios de comercio electrónico, cuando dicho acceso pueda afectar negativamente a cualquiera de los siguientes aspectos:

- a) La confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, cuando tal confidencialidad esté ordenada por ley.
- b) Las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública.
- c) El desarrollo de procedimientos judiciales, la capacidad de una persona a tener un juicio justo o la capacidad de una autoridad pública de realizar una investigación de índole civil, penal o disciplinaria.
- d) La confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial, cuando dicha confidencialidad esté contemplada en la legislación nacional o comunitaria a fin de proteger intereses económicos legítimos, incluido el interés público de mantener la confidencialidad estadística y el secreto fiscal.
- e) La confidencialidad de los datos o expedientes personales correspondientes a una persona física, conforme a lo establecido por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter personal, en los casos en que ésta no haya autorizado su difusión al público.
- f) Los intereses o la protección de toda persona que haya facilitado la información solicitada con carácter voluntario sin estar, o sin ser susceptible de estar, sometida a una obligación legal de hacerlo, salvo que dicha persona haya consentido la divulgación de la información de que se trate.
- g) La protección del medio ambiente al que se refiera la información, especialmente en cuanto a la localización de especies o de lugares de reproducción.

Los motivos que justifican la limitación del acceso se interpretarán de manera restrictiva, teniendo en cuenta en cada caso concreto el interés público que ampara la garantía de acceso.

En cada caso concreto, el interés público en que se ampara la divulgación deberá sopesarse con el interés que justifica la limitación o condicionamiento del acceso.

El acceso a los servicios de información geográfica será gratuito para las entidades que formen parte del Sistema Cartográfico Nacional. Los restantes usuarios podrán acceder a los servicios de información geográfica de localización y visualización de manera gratuita, y a los demás servicios de manera gratuita o conforme al sistema de tasas o precios establecido en cada Administración pública. Excepcionalmente, previo informe del Consejo Superior Geográfico, el productor podrá someter al sistema de tasas o precios algún servicio de visualización de la Infraestructura Nacional de Información Geográfica.

## **Bibliografía**

- [1] Ley 7/1986, de 24 de enero, de ordenación de la cartografía.
- [2] Real decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, por el que se regula el Sistema Cartográfico Nacional.
- [3] Real Decreto 118/2001, de 9 de febrero, de ordenación de publicaciones oficiales.
- [4] Ley 7/1985, de 3 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
- [5] Real Decreto 1071/2007, de 27 de julio, por el que se regula el Sistema Geodésico de Referencia oficial en España.
- [6] Decreto 2303/1970, de 16 de julio, por el que se adopta la Proyección Universal Transversa Mercator (UTM) para la revisión y nueva edición del Mapa Topográfico Nacional.
- [7] Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.
- [8] Real decreto 585/1989, de 26 de mayo, por el que se desarrolla la Ley 7/1986 en materia de cartografía catastral.



## **Tema 18. La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. El Registro de Entidades Locales, su organización, regulación y funcionamiento. Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.**

### **18.1 La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local**

Conforme a la Constitución de 1978, el Estado tiene dos significados: de una parte, el Estado es la Administración General del Estado, esto es, el Estado Central y, de otra, el Estado es el conjunto de Administraciones Públicas; esto es, el Estado Comunidad.

Como comunidad, el Estado se articula en diversas Administraciones públicas inferiores, distintas de la central. En concreto, el Artículo 137 de la Constitución Española previene “*El Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas Entidades gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”.

La Administración local genéricamente denominada es aquella que está integrada por las entidades locales; esto es, por los municipios, las provincias y otras entidades –las entidades locales menores, las islas, las comarcas-. Los municipios y provincias son entidades de existencia necesaria, pues todo el territorio nacional se divide físicamente en municipios y provincias; las otras, pueden no existir.

La Administración local se ha configurado sobre la base de dos modelos contrapuestos: el inglés o de *self government*, en el que las entidades locales son autónomas del poder central y a ellas corresponden todas las competencias, salvo las que están atribuidas expresamente al Gobierno Central; y el modelo francés, en el que las entidades locales dependen de la Administración Central, son instrumentos de ésta para el cumplimiento de sus fines y solo tienen atribuidas las competencias que expresamente se les reconoce por la Ley.

En España, desde el siglo XIX, las distintas leyes de ayuntamientos y régimen local han seguido uno u otro modelo, si bien la mayoría de las veces se ha seguido el francés. La Constitución de 1978 ha reconocido como principio básico el de autonomía de las entidades locales, aunque dicha autonomía no es equiparable al de las Comunidades Autónomas puesto que las entidades locales están sujetas a ciertos controles por parte de éstas.

En el siglo XX, las entidades locales han ido viendo disminuidas progresivamente sus competencias, habida cuenta el carácter limitado de su territorio y el proceso de reforzamiento de las Administraciones Centrales. Se ha hablado así de la crisis del municipalismo o de la Administración Local. Este proceso ha motivado que muchos problemas cotidianos de los ciudadanos no sean resueltos satisfactoriamente por cuanto las Administraciones Centrales están por lo general alejadas de aquéllos, frente a las entidades locales que son más cercanas a los administrados. Por ello, a finales del siglo XX, se inició una corriente que preconiza la devolución de competencias a las entidades locales y el reforzamiento de sus competencias. En tal sentido, el Consejo de Europa aprobó la Carta Local Europea y el denominado Pacto Local, que pretende que los Estados miembros de dicha organización introduzcan en sus legislaciones modificaciones legislativas para reforzar los poderes de las entidades locales. En el caso de España, se ha concretado en la aprobación de diversas disposiciones legales dirigidas a vigorizar a los Ayuntamientos y Provincias (es el llamado Pacto Local).

La regulación de la Administración Local está contenida básicamente en la Ley 7/1985, de 2 de abril, por la que se aprueban las bases del régimen local. Se trata de una disposición estatal en la que se establece una regulación general y unitaria de las entidades locales, de su organización y funcionamiento y de sus bienes y personal; esto es, se trata de una disposición que establece las bases del régimen local a los efectos del artículo 149.1 de la Constitución. Sus previsiones resultan de aplicación en todo el territorio nacional.

La regulación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, puede ser objeto de desarrollo y así lo ha sido. Ahora bien, dicha regulación de desarrollo se ha hecho de dos formas: en el caso de Comunidades Autónomas que tienen competencias para regular la Administración Local (Navarra, País Vasco, etc.), la Ley 7/1985, de 2 de abril, se ha desarrollado por éstas mediante leyes autonómicas; y en el caso de Comunidades Autónomas que no tienen competencias para regular la Administración Local, es decir, en el caso de Comunidades Autónomas que no pueden aprobar leyes en dicha materia, el desarrollo se ha hecho por el Estado mediante el texto refundido de la Ley de Régimen Local, aprobado por Real Decreto 781/1986, de 18 de abril, y los reglamentos dictados en su ejecución. Esto tiene la consecuencia de que no todas las entidades locales se rigen por las mismas normas, aunque todas lo hacen por la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Las Entidades locales son muy numerosas, tanto en cuanto a sus tipos, como en cuanto a su número –en España hay más de 8.000 municipios-. Los tipos de entidades locales son el municipio y la provincia, la comarca, las áreas metropolitanas, las islas, las pedanías o entidades locales menores.

- **La provincia.**

La provincia es una entidad local con personalidad jurídica desde el Estatuto provincial de 1925, -además de una división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado-. En cuanto entidad local, la provincia se integra en la Administración Local. Está constituida por la agrupación de municipios y goza de autonomía para la gestión de sus intereses propios. Sus competencias están establecidas en el artículo 35 y 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, por la que se establecen las bases del régimen local. Se gobiernan por la correspondiente Diputación.

Sus límites están definidos legalmente y la modificación de éstos debe hacerse mediante Ley orgánica.

Las provincias de Navarra, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Baleares y Madrid no existen como entidades locales en cuanto se identifican con las respectivas Comunidades Autónomas uniprovinciales. En estos casos, ha desaparecido la Diputación provincial y todos sus órganos han quedado subsumidos en la organización propia de la Comunidad Autónoma; en otros términos, desaparece la entidad local, asumiendo sus competencias la Comunidad Autónoma (Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981).

Las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya se denominan, en la terminología del Estatuto del País Vasco, como *Territorios Históricos*, con competencias mucho más amplias que las comunes de las demás provincias (Ley 27/1983, de 25 de noviembre, del País Vasco).

En Canarias, la provincia se gobierna mediante la *Mancomunidad provincial interinsular*.

- **El municipio.**

El municipio es una agrupación de personas asentada en un determinado territorio. Constituye la entidad local básica de la organización territorial del Estado (Ley 7/1985, de 2 de abril, artículo 11). Sus competencias están fijadas en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

- *La isla.*

Es una entidad local de naturaleza territorial que asume las competencias de las Diputaciones provinciales en los archipiélagos balear y canario (Ley 7/1985, artículo 41). Tiene personalidad jurídica (Reglamento de Organización y funcionamiento de las Entidades locales, artículo 3).

La isla es un concepto jurídico que no guarda correlación exacta con la realidad geográfica que

evoca y ello porque no todas las islas en sentido geográfico son entidades locales territoriales. No lo son ni las islas e islotes del litoral peninsular (Columbretes, Cíes, Alborán, Peñón Velez de la Gomera, Chafarinas, etc.), ni otros pertenecientes a los dos archipiélagos, bien sin población permanente (Cabrera, Vedra, Conejera y Dragonera en Baleares; Alegranza, Roque del Este, Roque del Oeste, Mompeña, Montaña Clara y Lobos en Canarias), bien con ésta (Formentera, perteneciente a Ibiza o La Graciosa, integrada en Lanzarote) (SANTAMARIA).

La representación de la isla balear corresponde al *Consell insular* y la de la isla canaria al *Cabildo insular*.

- Entidades de ámbito territorial inferior al municipal,

Este concepto agrupa las *entidades locales menores* para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos (Ley 7/1985, de 2 de abril, artículo 45); y, de otra, las *comarcas* o entidades que agrupan varios Municipios, cuyas características determinan intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito (Ley 7/1985, de 2 de abril, artículo 42), y las *áreas metropolitanas* o entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras. (Ley 7/1985, de 2 de abril, artículo 43).

Las Entidades locales tienen atribuida por Ley diversas competencias: unas son obligatorias; esto es, han de ser obligatoriamente ejercidas. Y otras, pueden ser prestadas, pero no existe obligación de hacerlo. En tal sentido el artículo 26 de la Ley 7/1985, fija las competencias mínimas de las entidades locales configuradas como servicios obligatorios que tiene que desempeñar la entidad; son: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas; y, además, en los Municipios con población superior a 5.000 habitantes: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos; en los municipios con población superior a 20.000 habitantes: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público; en los Municipios con población superior a 50.000 habitantes: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente. Y por último, por ejemplo, en el artículo 25.5, detalla una serie de materias en las que la legislación estatal o comunitaria tiene que otorgar competencias a la Entidad Local como: seguridad en lugares públicos, ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, protección civil, prevención y extinción de incendios, ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, promoción y gestión de

viviendas, parques y jardines, pavimentación de las vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales, patrimonio histórico-artístico, protección del medio ambiente, abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores, protección de la salubridad pública, participación en la gestión de la atención primaria de la salud, cementerios y servicios funerarios, prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, transporte público de viajeros, actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo, y, participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

Como se ha señalado, las entidades locales son muy numerosas y de muy diversos tipos, ello justifica la existencia de un Registro de Entidades Locales que contiene una inscripción de cada una de las entidades locales, con diferentes tipos de datos atendiendo al tipo de entidad a la que se refiera.

## **18.2. El Registro de Entidades Locales, su organización, regulación y funcionamiento**

El Registro de Entidades Locales es un registro público creado en el Ministerio de Administraciones Públicas bajo la Dirección General de Administración Local. Su Régimen Jurídico es el incluido en el Real decreto 382/1986, de 10 de febrero, - modificado por el Real decreto 339/2005 -, por el que se crea, organiza y regula el funcionamiento del Registro de Entidades Locales y en la Orden de 3 de junio de 1986, por la que se desarrolla el Real decreto.

El Registro de Entidades Locales contiene una inscripción por cada una de las entidades locales existentes en el territorio de la nación española; contiene pues una inscripción por cada una de las entidades locales a las que se refiere el artículo 3 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Es decir, una inscripción por cada municipio, provincia e isla de los archipiélagos balear y canario, así como para cada una de las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de la Ley Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, es decir, núcleos de población separados como: caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos y, para cada entidad de ámbito superior al municipal tales como comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas y las áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios.

Se han hecho cuatro ediciones del Registro de Entidades Locales, en los años 1989, 1995, 2000 y, la actualmente vigente, correspondiente al año 2007. Por primera vez, se dispone de una edición del Registro de Entidades Locales en formato electrónico, disponible en la dirección de Internet [www.dgal.map.es](http://www.dgal.map.es) (Registro de Entidades Locales). En ella se incluyen un total de 12.998 entidades de las cuales 8.111 son municipios, 3.718 entidades de ámbito territorial inferior al municipio, 1.019 mancomunidades y el resto, se distribuyen entre provincias, islas, comarcas, áreas metropolitanas y otras.

La inscripción registral contiene los siguientes datos físicos y jurídicos:

a) En el caso de Municipios: denominación, provincia y comunidad autónoma a la que pertenece, extensión superficial y límites del término municipal, Capitalidad, número de habitantes, régimen de funcionamiento común, propio (Reglamento orgánico) o especial (Consejo abierto).

b) En el caso de Provincias: denominación, Comunidad Autónoma a la que pertenece, extensión superficial y límites del territorio provincial, capitalidad, número de habitantes, régimen común especial (artículos 39 y 40 de la Ley 7/1985, de 2 de abril) y denominación de la Corporación a la que corresponde la representación, gobierno y administración de la provincia.

c) Para las Islas: denominación, Provincia y/o Comunidad Autónoma a la que pertenece, extensión superficial, capitalidad, número de habitantes, denominación de la Corporación a la que corresponde su representación, gobierno y administración.

d) Para las entidades de ámbito territorial inferior al municipio: denominación genérica (artículo 45.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril) y nombre de la Entidad, municipio, provincia y comunidad autónoma a la que pertenece, extensión superficial y límites, capitalidad, número de habitantes, régimen de organización y funcionamiento común (Ley de la Comunidad Autónoma) o especial (Consejo abierto).

e) En las Mancomunidades de Municipios: denominación, número y denominación de los municipios asociados, Comunidad Autónoma a que pertenece, capitalidad, órganos de gobierno y gestión, obras y/o servicios de su competencia.

f) En las Comarcas, áreas metropolitanas y otras agrupaciones de Municipios distintas de la provincia: denominación genérica y específica de cada Entidad, número y denominación de los Municipios agrupados en ella, Comunidad Autónoma a que pertenezca, capitalidad, denominación y estructura organizativa y funcionamiento de sus órganos de representación, gobierno y administración, competencia que tenga legalmente atribuida.

Además, en la inscripción de cada entidad se hará constar la disposición legal, resolución del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma o Acuerdo Corporativo por el que haya sido creada, con especificación de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial en que haya sido publicada y la fecha de efectividad y el nombre o nombres del dominio o dirección de Internet que utilicen para su identificación.

La inscripción en el Registro de Entidades Locales es obligatoria; es decir, todas las entidades locales a las que se refiere el apartado anterior deberán estar inscritas en el Registro de Entidades Locales.

En los casos en los que se  *Cree* una nueva entidad local, una vez constituido su órgano de Gobierno, el Presidente de la entidad debe solicitar su inscripción a la Dirección General de Administración Local que, tras requerir al competente de la comunidad autónoma o Presidente de la entidad local la comunicación de los datos inscribibles y comprobarlos, procederá a su inscripción. Para las Entidades territoriales de nueva creación ha de constar además en el registro el origen y formación de su territorio ya sea segregación, en cuyo caso se registrarán las entidades locales de las que se segregó el territorio, ya sea fusión, en cuyo caso se registrarán los nombres de las entidades locales desaparecidas de las que procede su territorio.

Junto con la solicitud de inscripción han de presentarse los siguientes documentos:

a) Certificación del texto íntegro del acta de la cesión constitutiva de la entidad local de que se trate.

b) Certificación del Instituto Geográfico Nacional, acreditativa de los límites y extensión de los municipios y de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio. La extensión superficial se consignará en kilómetros cuadrados y los límites se consignarán de la siguiente manera: en el caso de término municipal, harán referencia a los municipios limítrofes, consignando la denominación de cada uno de ellos, y la de la provincia a la que pertenecen, país extranjero, mar u océano con que limiten; en el caso de provincias se hará referencia a las provincias, país extranjero o mar u océano, consignando su denominación; para el caso de entidades de ámbito territorial inferior al municipio se hará referencia a los municipios limítrofes, consignando su denominación y la de la provincia a que pertenezcan.

Además, deberá aportarse por el Instituto Geográfico Nacional, por cada municipio, un documento gráfico en el que se encuentren representadas las líneas límites del término municipal, con expresión de los municipios colindantes e indicación de la provincia a que pertenecen dichos municipios.

c) En el caso de municipios, provincias y entidades de ámbito territorial inferior al municipal, además, certificación del Instituto Nacional de Estadística acreditativa de su población.

En los casos en los que se hayan producido *alteraciones* en cualquiera de los datos de la inscripción existente en el registro, las entidades locales deben comunicar dichas alteraciones al registro. Las modificaciones de la inscripción de los municipios en cuanto al cambio de denominación procederán una vez que se compruebe en el Registro de Entidades Locales que la nueva denominación no coincide ni produce confusión con otras ya existentes. Las modificaciones que se produzcan en la cifra de la población de derecho del municipio, como consecuencia de la rectificación anual del padrón de habitantes se comunicarán, anualmente, por los Ayuntamientos. Además, en el Registro de Entidades Locales se procederá de oficio a modificar la cifra de población de los municipios al producirse la renovación quinquenal de los padrones municipales de habitantes, una vez que por el órgano competente de la Administración del Estado se publiquen oficialmente.

En la solicitud de modificación de datos comprendidos en las inscripciones de las entidades locales ha de constar además el motivo por el que se solicita, la disposición legal, la resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma o acuerdo corporativo que haya producido la modificación del dato o datos cuyo cambio se solicita y, en las entidades locales territoriales, los datos físicos de las segregaciones, agregaciones o incorporaciones que se produzcan. Cuando los datos modificados sean la superficie o los límites, ha de presentarse certificación expedida por el Instituto Geográfico Nacional acreditativa de límites y extensión superficial.

Al *extinguirse* una entidad local, deberá cancelarse su inscripción registral. La solicitud de cancelación de inscripción del municipio extinguido será suscrita por los presidentes de las entidades locales a las que se incorpore la entidad con indicación del motivo de la extinción de la entidad local, la disposición legal, resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma o acuerdo corporativo por el que se suprime la entidad de que se trate y la fecha de extinción de la entidad local.

La cancelación de las inscripciones relativas a las entidades locales de ámbito inferior al municipio se solicitarán al Registro de Entidades Locales por el Alcalde del Ayuntamiento del municipio en cuyo territorio se encuentren constituidas.

La extinción de las mancomunidades de municipios, comarcas, áreas metropolitanas y otras agrupaciones de municipios distintas de la provincia se solicitará a la Dirección General de Administración Local, Registro de Entidades Locales, a efectos de su cancelación, por los presidentes de los órganos de gobierno respectivos.



En el Registro de Entidades Locales se anotará también el inicio de cualquier procedimiento de creación o supresión de municipios y de alteración de sus términos, los procedimientos judiciales que a ellos se refieran y el inicio de procedimientos de cambios de denominación y de capitalidad de islas y municipios. Una vez resueltos dichos procedimientos, se suprimirá la anotación efectuada.

Para que tenga carácter oficial la denominación de los nuevos municipios, así como el cambio de denominación de los ya existentes, una vez inscrito en el Registro de Entidades Locales se comunicará la inscripción al órgano de la Comunidad Autónoma que hubiera aprobado la creación del nuevo municipio o el cambio de denominación del otro ya existente, el cual dispondrá su publicación en el "Boletín Oficial del Estado".

La Dirección General de Administración Local comunicará al Instituto Geográfico Nacional, Registro Central de Cartografía, la inscripción de las entidades locales territoriales de nueva creación, así como la de las de ámbito territorial inferior al municipio, las modificaciones de las inscripciones por cambios de denominación, capitalidad, extensión superficial y límites del territorio y la cancelación de las inscripciones referidas a las expresadas entidades locales.

### **18.3. Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales**

Define la Ley de Bases del Régimen Local al municipio como entidad básica territorial del Estado. Todas las demás Entidades locales giran en torno a él, incluso la Provincia no se define por sí misma, sino como una agrupación de municipios.

El municipio tiene tres elementos, a saber: la población, el territorio en el que se asienta y la organización municipal o Ayuntamiento. Así, toda entidad local tiene como base una previa estructura municipal: los habitantes a los que sirve, el territorio en el que actúa o las competencias que ejerce se refieren siempre a los habitantes (población), el territorio o las competencias de uno o varios municipios a partir de los cuales se genera una nueva entidad local.

El territorio del municipio delimita el ámbito de actuación del Ayuntamiento de tal manera que éste sólo puede ejercer sus competencias en el suyo y no en otro.

Para la ciencia geográfica tiene especial interés la creación, supresión y alteración de Municipios y su deslinde, cuestiones reguladas, con carácter general en la Ley de Bases Reguladora del Régimen Local 7/1985, de 3 de abril, en el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, de 18 de abril de 1986, y, más

detalladamente, en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

#### A) Creación, supresión y alteración de términos municipales

La Ley de Bases Reguladora del Régimen Local remite, en su artículo 13, a la legislación de las Comunidades Autónomas en cuanto a los requisitos sustantivos y de procedimiento que deben ser respetados en la creación, supresión y alteración de municipios, con la limitación de que la modificación no supere los límites provinciales, y atribuye al Estado la posibilidad de introducir medidas de fomento en la fusión.

Para la creación de un municipio o para la alteración de su territorio se requiere: la suficiencia económica, o disposición por los municipios de los recursos económicos necesarios para poder ejercer sus competencias y prestar los servicios públicos que la legislación le asigna; la confusión de núcleos urbanos, esto es de las edificaciones, los servicios y las dotaciones públicas propias del suelo urbano en el caso de fusión de municipios; la existencia de núcleos urbanos de población diferenciados dentro de un mismo municipio en el caso de segregaciones; razones de mejora de interés general para la población, establecimiento de nuevas dotaciones públicas, renovación de los equipamientos, mejora del desarrollo social, prestación de servicios públicos, etc.; y, por último, ventajas económicas, incapacidad del municipio para ejercer sus competencias en todo el territorio, imposibilidad de dos o más municipios de sobrevivir por separado, etc.

La alteración de términos municipales puede producirse:

- a) por incorporación de uno o más municipios a otro u otros limítrofes.
- b) por fusión de dos o más municipios limítrofes.
- c) por segregación de parte del territorio de uno o varios municipios para constituir otro independiente.
- d) por segregación de parte del territorio del municipio para agregarlo a otro limítrofe.

a) Incorporación de un municipio en otro u otros limítrofes.

La creación de nuevos municipios sólo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados y siempre que los municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no supongan disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.

La incorporación de uno o más municipios a otros limítrofes solamente podrá acordarse cuando

se den notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa, o lo impongan la mejora de la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales. La incorporación implicará la anexión del término o términos municipales a otro municipio, en el cual quedará integrada a todos los efectos la personalidad de los municipios incorporados. De este modo en la incorporación hay un municipio que se anexiona de forma completa a otro; este último deja de existir para quedar integrado en el municipio principal. En la práctica, aunque el Reglamento de Población y Demarcación Territorial exige que se den notorios motivos de necesidad económica o administrativa, la incorporación suele ser prácticamente siempre la confusión entre los núcleos urbanos de una gran metrópoli y una población limítrofe.

Esta causa debe diferenciarse de la siguiente por cuanto se refiere a pequeños municipios que se incorporan a una gran ciudad con una infraestructura y una organización ya en funcionamiento.

#### b) Fusión de municipios.

En el caso de la fusión, los municipios desaparecen para crear un único municipio nuevo y distinto de los preexistentes. La fusión de municipios limítrofes a fin de constituir uno sólo podrá hacerse bien cuando separadamente carezcan de recursos suficientes para atender los servicios mínimos exigidos por la Ley, bien cuando se confundan sus núcleos urbanos como consecuencia del desarrollo urbanístico, o bien cuando existan notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa.

#### c) Segregación de parte del territorio de uno o varios municipios para constituir otro independiente.

La segregación de parte del territorio de uno o varios municipios para constituir otro independiente podrá realizarse cuando existan motivos permanentes de interés público, relacionados con la colonización interior, explotación de minas, instalación de nuevas industrias, creación de regadíos, obras públicas u otras análogas, conforme a lo establecido en el artículo 6 del Texto Refundido de Régimen Local. La redacción de dicho artículo pone en evidencia el carácter restrictivo de la aparición de nuevos municipios, que exige motivos permanentes de interés público relacionados con actividades concretas que lo justifiquen, lo que se corrobora con la exigencia del artículo 8.1 de la misma norma de que los municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales sin disminuir la calidad de los servicios que venían prestando y con la limitación impuesta en el 8.2 que impide la segregación de municipios que se hallen unidos por calle o zona urbana. Además de la división del territorio, la segregación de los municipios se hará la de los bienes, derecho y acciones, así como la de las deudas y cargas, en función del número de habitantes y de la riqueza imponible del núcleo que se trate de segregar.

d) Segregación para unirse a otro municipio.

La segregación de parte del territorio para agregarse a otro limítrofe sólo podrá realizarse cuando se haya producido una fusión de municipios o se haya segregado parte del territorio municipal de forma tal que se forme un municipio independiente. En ambos casos es posible que un trozo del término municipal quede en una situación que aconseje su unión a otro término municipal.

En el procedimiento de alteración de términos municipales han de distinguirse las siguientes fases: iniciación, instrucción, informes y resolución.

1) La iniciación del procedimiento de alteración de términos municipales.

Las alteraciones de los términos municipales pueden ser de carácter forzoso –de oficio- o voluntario –a instancia de entidad o parte interesada-. De oficio por el órgano competente de la comunidad autónoma o a instancia de cualquiera de los ayuntamientos interesados, de las diputaciones provinciales, de la Administración del Estado o de otros órganos autonómicos.

En el caso de segregaciones parciales de carácter voluntario, bien sea para formar municipio independiente o para unirse a otro existente, pueden ser promovidos por la mayoría de los vecinos residentes en la parte o partes que hayan de segregarse.

2) Instrucción del procedimiento de alteración de términos municipales.

La instrucción del expediente tiene como objetivo el dotarle de unos documentos que permitan conocer tanto los criterios en virtud de los cuales va a tomarse la decisión de alterar un término municipal como las adecuaciones de tales criterios a la legalidad.

La documentación del expediente debe contemplar los siguientes aspectos: físicos, planos del término o términos municipales que hayan de ser objeto de la alteración, con señalamiento, en su caso, de los nuevos límites o líneas divisorias de los ayuntamientos; jurídicos, mediante informe justificativo de la concurrencia de una causa para la alteración; y económicos, mediante memoria que acredite la alteración no merma la solvencia de los ayuntamientos.

Deberán incluirse también en el expediente las estipulaciones jurídicas y económicas que se proponen y que explican cómo va a quedar configurada la realidad futura. Entre las estipulaciones deberán figurar, cuando procedan: la forma de liquidar las deudas o créditos contraídos por cada municipio; las fórmulas de administración de sus bienes; cualesquiera otras que convengan a los municipios afectados respecto a obligaciones, derechos e intereses de cada

uno.

Y por último, han de constar los informes de los diferentes órganos y organismos de las administraciones públicas que intervienen en el procedimiento: informe sobre la audiencia a los Ayuntamientos y Diputaciones en el que se examina de manera global la conveniencia y legalidad de las alteraciones; dictámenes del consejo consultivo de la comunidad autónoma, si existiere o, en su defecto, del Consejo de Estado; e informe de la Administración del Estado, si lo hubiere.

### 3) Resolución definitiva del procedimiento de alteración de términos municipales.

La resolución definitiva del procedimiento se hace por Decreto del Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma correspondiente, del que se dará traslado a la Administración del Estado a efectos de inscripción en el Registro de Entidades Locales y su publicación en el Boletín Oficial del Estado, en el de la comunidad autónoma y en el de la provincia.

En la resolución definitiva deberá constar: el nombre del nuevo municipio; el núcleo urbano en el que haya de fijarse la capitalidad; nuevos límites de los términos municipales; y aprobación de las estipulaciones jurídicas y económicas.

### B) Deslinde de términos municipales.

La demarcación, deslinde y amojonamiento de los términos municipales se llevará a cabo por los ayuntamientos a quienes afecte la línea divisoria. Para ello, cada ayuntamiento nombrará una Comisión, compuesta por el Alcalde, el Secretario, tres Concejales y un Perito designado por el ayuntamiento, que verificará la operación. Además, al acto del deslinde de los términos municipales asistirán, por cada municipio, dos personas que puedan justificar el sitio en que estuvieron los mojones o señales divisorias, los propietarios de los terrenos que haya de atravesar el deslinde y las fuerzas de seguridad encargadas de mantener el orden.

En caso de que no estuviera de acuerdo los ayuntamientos sobre la manera de apreciar el sitio por donde debe pasar la línea divisoria o en el que se coloquen los hitos o mojones, cada Comisión levantará acta por separado, en la que hará constar todos los datos, antecedentes y detalles que estime necesarios para justificar su apreciación. Las alcaldías respectivas remitirán las actas, con los demás antecedentes, a la comunidad autónoma correspondiente, quien enviará el expediente al Instituto Geográfico Nacional para que designe el Ingeniero o Ingenieros que junto con las Comisiones vayan a los terrenos y realicen el deslinde de los términos municipales de conformidad con los documentos indicados. Si hubiera conformidad en la fijación de línea límite, las Comisiones designadas por los Ayuntamientos interesados levantarán acta conjunta

que lo acredite, procederán de común acuerdo a la colocación de los hitos o mojones que señalen los límites y remitirán copias de dicha acta a la Comunidad Autónoma correspondiente y al Instituto Geográfico Nacional. Además comunicarán la fijación de la línea límite al Registro de Entidades Locales para que la inscriba.

En los expedientes de señalamiento de línea límite la incomparecencia de la representación de los Ayuntamientos convocados en forma fehaciente para las operaciones de campo que haya de realizar el Instituto Geográfico Nacional llevará implícito el decaimiento del derecho para impugnar la línea que se fije.

Las cuestiones que se susciten entre municipios sobre el deslinde de sus términos municipales serán resueltas por la correspondiente Comunidad Autónoma, previo informe del Instituto Geográfico Nacional y dictamen del Consejo de Estado o del órgano de Gobierno de aquéllas, si existiera.

Cuando los deslindes afecten a los límites de las provincias, cada una de las Diputaciones interesadas tendrá derecho a incorporar a las Comisiones una representación igual a la de cada Ayuntamiento.

Cuando los deslindes correspondan a entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio, la determinación de sus límites será competencia de la comunidad autónoma respectiva.

Regula también el Reglamento de Población y Demarcación Territorial la alteración de los nombres y capitalidad de los municipios, las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, la Provincia y el padrón municipal.

La alteración de nombres y capitalidad del municipio exige el previo acuerdo del Ayuntamiento, informe de la Diputación Provincial y, por último, su aprobación por la Comunidad Autónoma correspondiente. Una vez aprobada la modificación, ésta ha de comunicarse al Registro de Entidades Locales para que modifique la inscripción registral y la Dirección General de Administración Local comunicará esta modificación al Registro Central de Cartografía dependiente del Instituto Geográfico Nacional.

Podrán constituirse entidades de ámbito territorial inferior al municipio para la administración descentralizada de núcleos de población separados – caseríos, parroquias, aldeas, barrios, pedanías, anteiglesias, lugares anejos y otros – que tengan características peculiares dentro de un municipio. La constitución de entidades locales de ámbito inferior al municipio exige la solicitud de la mayoría de los vecinos residentes en el territorio o acuerdo del ayuntamiento, información pública vecinal y resolución definitiva del Consejo de Gobierno de la Comunidad

Autónoma. Al igual que en el caso anterior, una vez aprobada la modificación, se comunicará al Registro de Entidades Locales y al Registro Central de Cartografía dependiente del Instituto Geográfico Nacional.

La modificación de la denominación, capitalidad y límites de una provincia exige la aprobación de una Ley en Cortes Generales.

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. 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. Se consideran vecinos de un municipio a las personas que residiendo habitualmente en él, se encuentran inscritas en el padrón municipal.

En el padrón municipal figuran los siguientes datos con carácter obligatorio: nombre y apellidos de los vecinos, sexo, domicilio habitual, nacionalidad, lugar y fecha de nacimiento, número de DNI o documento que lo sustituya para el caso de extranjeros y certificado o título escolar; y los datos voluntarios: designación de representantes de los vecinos ante la Administración y número de teléfono. Los padrones municipales, de cuya formación, actualización, revisión y custodia se encarga el ayuntamiento, se gestionan por medios informáticos y los datos del padrón municipal se pueden ceder a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo del 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 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública. Fuera de estos supuestos, los datos del padrón son confidenciales y el acceso a los mismos se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Los ayuntamientos han de remitir mensualmente al Instituto Nacional de Estadística las variaciones que del padrón municipal se produzcan para que este organismo ejerza las tareas de coordinación que le corresponden en cuanto a evitar errores y duplicidades. Para ello, existe un Consejo de Empadronamiento, adscrito al Ministerio de Economía, órgano de colaboración entre la Administración General del Estado y los Entes Locales.

## **Bibliografía**

- [1] La Constitución Española de 1977.
- [2] La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- [3] Real Decreto 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Régimen Local.
- [4] Real Decreto 382/1986, de 10 de febrero, por el que se crea, organiza y regula el funcionamiento del Registro de Entidades Locales.
- [5] Real Decreto 339/2005, de 1 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 382/1986.
- [6] Orden de 3 de junio de 1986 por la que desarrolla el Real Decreto 382/1986, de 10 de febrero, por el que se crea, organiza y regula el funcionamiento del Registro de Entidades Locales.
- [7] Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.
- [8] Tratado de derecho Municipal. Tomo I. Dirigido por Santiago Muñoz Machado. Civitas Ediciones, S.L., 2003.
- [9] Principios de Derecho Administrativo General. Tomo I. Juan Alfonso Santamaría Pastor. Editorial Iustel. 2004.



**Tema 19. La Ley 11/1975 sobre Señales Geodésicas y Geofísicas. Reglamento que la desarrolla. Sistema Geodésico de Referencia. Comisión Española de Geodesia y Geofísica. Comisión Nacional de Astronomía. Comisión Permanente de normas Sismorresistentes: composición y funciones.**

**19.1. La Ley 11/1975 sobre Señales Geodésicas y Geofísicas: Reglamento que la desarrolla**

Las señales geodésicas y geofísicas son marcas o construcciones efectuadas sobre el terreno con el fin de fijar, de modo preciso y permanente, puntos sobre los que se han realizado ciertas medidas geodésicas o geofísicas.

Las redes geodésicas están formadas por un conjunto de puntos del territorio, llamados vértices geodésicos, de los cuales se ha medido el emplazamiento con gran precisión. Las señales geodésicas determinan sobre el terreno la red geodésica nacional y otras redes de inferior orden.

La Red Geodésica Nacional se compone de mallas o triangulaciones constituidas por puntos o vértices situados entre sí a distancias diferentes. En los vértices de las distintas redes geodésicas se realizan observaciones con instrumentos y métodos de diferentes órdenes de precisión, en función de cada tipo de red, datos que son tratados matemáticamente de acuerdo con su rango de precisión. Las mallas de orden inferior se apoyan en las de rango superior.

Las determinaciones de valores geofísicos, tales como la intensidad de la gravedad o los parámetros del campo geomagnético efectuadas sobre puntos especialmente elegidos, exigen la materialización sobre el terreno de estos puntos mediante señales, en los que se realizarán en distintos tiempos las medidas geofísicas que correspondan, pudiéndose conocer así la evolución de los campos gravitatorio y magnético terrestres.

La Ley 11/1975, de 12 de marzo, sobre Señales Geodésicas y Geofísicas y el Reglamento que la desarrolla, aprobado por Real Decreto 2421/1978, de 2 de junio, establecen el régimen jurídico de la instalación, conservación y utilización de las señales que determinan la red geodésica nacional y los elementos geofísicos complementarios. En ellas se regulan:

- las formas, dimensiones e identificación de las señales geodésicas.
- los lugares de colocación.

- la competencia para la ubicación, construcción y mantenimiento.
- la ocupación temporal para la comprobación del terreno.
- las servidumbres de establecimiento, conservación y reconstrucción de las señales.
- las indemnizaciones por servidumbres.
- la propiedad de las señales.
- y la custodia, protección y publicidad de las señales.

Algunas de las Comunidades Autónomas han desarrollado su propia legislación en materia de señales geodésicas y geofísicas. Así, la Comunidad Autónoma de Cataluña ha dictado una ley propia, la Ley 11/1994, de 11 de julio, sobre las señales geodésicas, de Cataluña, publicada en el BOE de 11 de agosto. En dicha ley se regula el régimen jurídico de las señales geodésicas que integran la red geodésica utilitaria de Cataluña, equivalente a la antigua red de cuarto orden, creado a partir de la densificación de las redes de primer orden, de orden inferior y de nivelación. La ley se aplica también a las señales geofísicas de titularidad de la Generalidad.

Las señales que se regulan en la Ley 11/1975 y Reglamento que la desarrolla son: las señales geodésicas, las señales de nivelación de precisión y las señales geofísicas de gravimetría, magnetismo u otras. Sus formas, dimensiones e identificación son las siguientes:

a) Las señales geodésicas están construidas por obras de fábrica, cuyo elemento esencial es un pilar de observación en el que la altura es función de las necesidades de la red.

Las señales geodésicas se identifican mediante una placa de forma elíptica cuyos ejes medirán 30 y 20 centímetros, como máximo, con la siguiente inscripción: «Instituto Geográfico Nacional (o Instituto Geográfico) -vértice geodésico- la destrucción de esta señal está penada por la Ley».

b) Las señales de nivelaciones de precisión consisten en piezas cilíndricas, de pequeña dimensión, terminadas por un extremo en disco o placa, que se introducen y fijan en un taladro abierto en roca o en el sillar de alguna construcción de gran solidez.

Las señales de Nivelación de Precisión se identifican mediante una placa de forma elíptica, que llevará grabado: «Instituto Geográfico Nacional (o Instituto Geográfico) y altitud sobre el nivel medio del mar», o mediante una inscripción con las letras «N.A.P.» o «N.G.» seguidas de números.

c) Las señales Geofísicas, de gravimetría, magnetismo u otras consisten en pilares de pequeña dimensión, fijados en obra de fábrica.

Las señales geofísicas se identifican mediante una placa idéntica a la descrita en el apartado a), sustituyendo las palabras «Vértice Geodésico», por «Señal Geofísica».

Las señales geodésicas y geofísicas se podrán colocar tanto en el campo, donde técnicamente sea aconsejable, como en lugares edificados. Si las señales se instalaran en lugares edificados, se intentará, en lo posible, que sea en construcciones públicas o en aquéllas que, por su carácter, tengan garantía de permanencia.

Corresponde al Instituto Geográfico, con carácter exclusivo, la competencia para proyectar, ubicar, cambiar de lugar, construir, mantener y reconstruir las señales geodésicas y geofísicas. Los funcionarios de este Centro y las personas a sus órdenes, debidamente autorizados, podrán proceder al desempeño de sus misiones específicas.

La Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, cuando así lo estime necesario, comunicará a los Delegados del Gobierno la realización de trabajos geodésicos o geofísicos en su demarcación territorial y los períodos de tiempo en que se hayan de llevar a cabo con objeto de que dichas autoridades publiquen edictos en el «Boletín Oficial» de la provincia en los que se disponga la prestación por parte de las autoridades locales y fuerzas de su dependencia de las ayudas que los funcionarios encargados de los trabajos puedan precisar para la realización de los trabajos.

Por otra parte, si por necesidades especiales alguna persona física o jurídica estimase necesario el cambio de emplazamiento de una señal, deberá formular una solicitud, de acuerdo con el artículo 8.º de la Ley 11/1975, a la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, quien decidirá sobre la procedencia de dicha petición, una vez oído el Ayuntamiento del término en que radique la señal. En el caso de ser denegada la solicitud los interesados podrán recurrir contra esta resolución con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo. A las resoluciones favorables de la Dirección General del Instituto, Geográfico Nacional, se acompañará un proyecto de la operación necesaria para el cambio de emplazamiento de la señal, en el que se establecerá el plazo en que debe ser realizado, el personal técnico que habrá de dirigirlo y el importe estimado para hacer frente a los gastos con objeto de que el peticionario que ha de sufragar dicha operación efectúe su depósito.

La ocupación temporal previa del terreno, que permite comprobar que el punto elegido reúne los requisitos técnicos necesarios antes de proceder a la instalación de la señal y a la imposición de la servidumbre correspondiente, se regirá además de por las previsiones de la Ley y Reglamento de señales geodésicas y geofísicas, por la Ley y el Reglamento de Expropiación Forzosa.

En el caso de ocupación temporal, realizada con el único objeto de llevar a cabo estudios o practicar operaciones facultativas de corta duración para recoger datos, el funcionario público

encargado de llevar a cabo los estudios deberá ir provisto de los documentos que acrediten su misión, expedidos por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, a fin de que se les preste toda clase de auxilio, y muy especialmente el de procurar permiso de los propietarios para que pasen por sus fincas. En el caso que transcurran 48 horas sin que el propietario conceda expresamente el permiso, se dará cuenta al Delegado del Gobierno o a la autoridad competente, que resolverá sobre la necesidad de ocupación.

El replanteo o comprobación de la idoneidad y disponibilidad del punto elegido se materializará con una señal provisional, consistente en una bandera o marca con pintura, cuya destrucción o deterioro serán sancionados con arreglo al Código Penal, en virtud de lo establecido en el artículo 15 de la Ley 11/1975.

La servidumbre de establecimiento, conservación y utilización de señales geodésicas y geofísicas es un gravamen que se impone sobre el terreno en el que se instala la señal, en beneficio de la señal, de tal manera que el dueño de la señal podrá hacer a su costa en los terrenos en los que se ubica las obras necesarias para el establecimiento, conservación y utilización de la señal.

Los bienes inmuebles, cualquiera que sea su clase y destino, con excepción del interior de las viviendas, estarán sujetos a servidumbre forzosa de instalación de las señales geodésicas y geofísicas, previas las correspondientes indemnizaciones a los dueños del predio sirviente.

La expropiación forzosa de cuantos derechos e intereses legítimos hayan de verse afectados por la imposición forzosa de servidumbre de señal se regirán, además de por la Ley 11/1975 y por el Reglamento que la desarrolla, por la Ley y el Reglamento de Expropiación Forzosa.

La Resolución por la que la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional declare e imponga la servidumbre de señal será título suficiente para su inscripción en el Registro de la Propiedad o para proceder en la forma establecida en el párrafo segundo del artículo 7.º de la Ley Hipotecaria, cuando la finca no conste en el Registro. La inscripción en el Registro de la Propiedad deberá ser promovida por el Instituto Geográfico Nacional.

La servidumbre de instalación de las señales geodésicas y geofísicas obliga a los titulares de los predios sirvientes a dar paso y permitir la realización de los trabajos para su establecimiento, conservación y utilización. Dichos trabajos serán realizados por funcionarios del Instituto Geográfico Nacional que estén debidamente acreditados y por el personal auxiliar que dependiendo de ellos sea necesario para la realización de los trabajos. Como documento que acredite su condición bastará una autorización expedida por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional. En lo que se refiere a la obligación de dar paso y permitir únicamente la utilización de las señales, ésta ha de concederse al personal de Organismos oficiales y personas

físicas o jurídicas que estén expresamente autorizadas por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.

Corresponde a la Dirección General del Instituto Geográfico la facultad de declarar e imponer las servidumbres de establecimiento, conservación e utilización de las señales. Para ello bastará con la instrucción y resolución del expediente correspondiente, en el que se dará audiencia de los interesados, y en el que se justificará la conveniencia y necesidad técnica del establecimiento de la señal.

- El *establecimiento* de las señales geodésica y geofísicas implica, además de la ocupación temporal, el transporte de materiales de construcción y herramientas, con los medios que el Instituto Geográfico Nacional considere más idóneos, a través de todos los predios que se encuentren interpuestos entre las vías públicas y el emplazamiento de la señal; la ocupación de la superficie en la que se va a ubicar dicha señal; la construcción de la señal; la eliminación de árboles u otros obstáculos que puedan impedir la visibilidad desde ella hacia otras señales lejanas; y, por último, la utilización de la señal. En el caso de que la servidumbre afecte a diferentes predios, la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional podrá declarar e imponer servidumbre forzosa de instalación de señales a todos los predios afectados por las necesidades indicadas, aun cuando la señal física sólo se construya en uno de ellos.

- La *conservación* de las señales geodésicas y geofísicas supone la realización de trabajos análogos a los de su establecimiento, dirigidos a proceder a su reconstrucción o reparación, cuando proceda, o a su reforma, cuando los nuevos medios o métodos de trabajo así lo exijan. De manera análoga al caso anterior, si se considerara necesario extender la servidumbre de una señal a algún otro predio colindante o próximo, la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional podrá declarar e imponer dicha servidumbre de la misma forma que cuando procedió a su establecimiento.

- La *utilización* de las señales implica también la necesidad de transportar todos los elementos y aparatos necesarios a través de los predios sirvientes, con los medios de transporte que el Instituto Geográfico Nacional considere más idóneos, así como la ocupación temporal de la señal y sus inmediaciones durante el período de tiempo, diurno o nocturno, que los trabajos técnicos exijan.

No se podrán imponer servidumbres de establecimiento, conservación y utilización de las señales geodésicas o geofísicas en el interior de las viviendas.

En los edificios en que existan viviendas, el acceso y permanencia en el lugar donde esté la señal se realizará sin perturbación para los hogares familiares.

En aquellas zonas de interés para la defensa, el establecimiento y el uso de las servidumbres estarán condicionados a la autorización de la autoridad militar.

La imposición de servidumbre forzosa de señales no obsta para que el dueño del predio sirviente pueda cercarlo y edificar en él, sin que en ningún caso perturbe el uso de aquéllas. Cuando se proyecte en cualquiera de los predios sirvientes de una señal, excepto en aquellos en que la servidumbre sea exclusivamente de paso, la construcción de alguna cerca, edificación o instalación de cualquier tipo, será preceptivo solicitar y obtener previamente autorización de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, quien para decidir sobre la procedencia de tal petición, podrá exigir la presentación del proyecto y citar a los técnicos responsables del mismo y a la propiedad. En el caso de que la construcción proyectada perturbara el uso de las señales, la Dirección General del Instituto Geográfico comunicará al peticionario el impedimento que exista, para que éste pueda optar entre modificar su proyecto en consecuencia, o solicitar el cambio de emplazamiento de la señal, de acuerdo con el artículo 8.º de la Ley 11/1975, sin perjuicio de poder recurrir contra esta resolución con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo.

La imposición de servidumbres de señales geodésicas y geofísicas llevará aparejada la correspondiente indemnización, tanto por los daños y perjuicios ocasionados como por el valor de la superficie de los terrenos ocupados por aquéllas. No habrá lugar a indemnización cuando se trate de ocupación de terrenos con señales de nivelación.

La cuantía de la indemnización por el terreno que se ocupe y los daños y perjuicios que se causen en el predio sirviente se determinarán:

- a) Por mutuo acuerdo entre el perjudicado y la Administración. En este caso se redactará un acta en la que figure además el conocimiento de la Alcaldía en cuyo término radique el inmueble.
- b) De no ser posible lo anterior, se fijará su importe con arreglo a las normas de valoración previstas en la Ley de Expropiación Forzosa.

Las señales geodésicas y geofísicas son propiedad del Estado, están adscritas a la Dirección General del Instituto Geográfico para el cumplimiento de los fines previstos en la Ley y Reglamento y sujetas a la Ley del Patrimonio del Estado.

Las señales y los trabajos para su ubicación, construcción o reconstrucción, mantenimiento y utilización por el Instituto Geográfico se declaran de utilidad pública y están bajo salvaguardia de la Ley.

La custodia de las señales queda encomendada a los Alcaldes de los términos municipales en que se ubiquen. Los Alcaldes cuidarán de que no se destruyan, se deterioren o se entorpezca su

uso y ordenarán a los Agentes de su autoridad que visiten anualmente, cada una de las instaladas en su término municipal, comunicando las incidencias que observen a la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional. Además, los Alcaldes comunicarán a la Dirección General la destrucción, daños o deterioro sufridos por las señales, cuando esto ocurra y tan pronto como tengan conocimiento de ello, informando sobre las obras que, a su juicio, conviene realizar para su reparación y para asegurar su conservación. Estas obras se llevarán a cabo, en todo caso, bajo la dirección del Instituto Geográfico Nacional.

Con base en la información que cada Alcalde haya comunicado sobre los daños sufridos por una señal y las causas que los han motivado, o con la información obtenida de sus propios funcionarios en el curso de sus trabajos e inspecciones, la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional fijará el importe de los daños sufridos, e investigará las responsabilidades en que se haya podido incurrir, procediendo en la forma legalmente establecida.

Toda destrucción o deterioro intencionado de las señales, tanto las permanentes como las provisionales necesarias durante la ejecución de los trabajos, constituirá delito incurso en el capítulo IX del título XIII del libro II del Código Penal.

La inspección y vigilancia de las señales corresponderá a la Dirección General del Instituto Geográfico.

El Instituto Geográfico identificará las señales geodésicas y geofísicas individualizándolas mediante fichas. Para ello elaborará una ficha por señal que se archivarán en cada uno de los Ayuntamientos en cuyo ámbito territorial se ubique la señal.

Los Ingenieros Jefes de las Secciones del Instituto Geográfico Nacional que tengan a su cargo las señales geodésicas o geofísicas, remitirán a los Ayuntamientos correspondiente las fichas de aquéllas que se encuentren en su término municipal, con los datos siguientes:

- Nombre de la señal, orden, clase y paraje donde está situada.
- Reseña.
- Extracto de los itinerarios de acceso más fáciles.
- Fotografía, con indicación de la fecha en que se obtuvo.
- Superficie en planta y fecha de la obra.
- Dimensiones.
- Nombre y domicilio del propietario del lugar.

- Datos registrales de la finca.

Estas fichas deberán ser conservadas en el Ayuntamiento, siendo público su acceso. Cuando los Ayuntamientos reciban las fichas de las señales acusarán recibo de las mismas, haciéndose cargo, a partir de la fecha de la recepción de la custodia de las señales.

## **19.2. El Sistema Geodésico de Referencia**

Desde mediados del siglo XIX son tres los Sistemas Geodésicos de Referencia adoptados por España y que han servido de referenciación geográfica y cartográfica de nuestro país.

a) A mediados del siglo XIX, en concreto, en 1852, la Comisión del Mapa de España inició los primeros trabajos cartográficos que sirvieron de base para la formación del Mapa Nacional a escala 1:50.000, la Red Geodésica Fundamental. Para ello, la Comisión del Mapa utilizó un sistema de referencia local que se adaptaba exclusivamente a la Península Ibérica y que se basaba en el elipsoide de referencia de Struve, datum Madrid, con origen de longitudes en el meridiano del observatorio astronómico de Madrid. La proyección cartográfica utilizada entonces para la elaboración de la cartografía fue la proyección poliédrica.

b) Con posterioridad, tras la Segunda Guerra Mundial, el *Coast and Geodetic Survey* de los EEUU realizó una compensación de redes geodésicas de los países aliados con el fin de obtener una cartografía unificada, definiendo el Sistema Geodésico de Referencia ED50 o European Datum 1950. En el Sistema Geodésico de Referencia ED50 se adoptó como elipsoide de referencia el elipsoide de Hayford de 1909, conocido como elipsoide internacional de 1924, - año en el que una asamblea de la Asociación Internacional de Astronomía, AIG, lo adoptó para su uso cartográfico- y se tomó como origen de latitudes el Ecuador, como origen de longitudes el meridiano de Greenwich y como Punto Astronómico Fundamental o Datum Fundamental, la torre de Helmert, en Postdam (Alemania). El sistema de referencia ED50 se adoptó en España en el año 1970 junto con el sistema de proyección cartográfica Universal Transversa de Mercator, UTM, al aprobarse el Decreto 2303/1970, de 16 de julio, que la establecía para la revisión y nueva edición del Mapa Topográfico Nacional.

c) Por último, en el año 2007, se ha adoptado un sistema de referencia que ha permitido la integración de la información geográfica y cartográfica europea con los servicios de navegación. El Sistema de Referencia ETRS89 (*European Terrestrial Reference System* 1989) es el datum geodésico espacial para adquisición, almacenamiento y análisis de datos georreferenciados, ligado a la parte estable de la placa de la placa continental europea y consistente con los modernos sistemas de navegación por satélite GPS, GLONASS y GALILEO.



El sistema de referencia ETRS89 se impuso tras la resolución adoptada por la EUREF (*European Reference Frame*), subcomisión de la Asociación Internacional de Astronomía, AIG, para el marco de referencia europeo, y fue trasladado a la Comisión Europea en el año 1999. A partir de dicha fecha el sistema de referencia ETRS89 ha ido adoptándose por los países europeos como sistema de referencia común. En concreto, en España se adoptó como sistema de referencia oficial para la referenciación geográfica y cartográfica de la Península Ibérica y las Islas Baleares tras la aprobación del Real Decreto 1071/2007, de 27 de julio, en sustitución del anterior sistema ED50. Para las Islas Canarias, se adoptó como sistema de referencia el sistema REGCAN95, compatible con el sistema ETRS89, obtenido tras la compensación de la red geodésica de Canarias dentro del marco de la Red Geodésica Nacional por Técnicas Espaciales, REGENTE. Ambos sistemas tienen asociado el elipsoide GRS80 (Geodetic Reference System 1980).

Hasta el 1 de enero de 2015 la información geográfica y cartográfica podrá compilarse y publicarse en cualquiera de los dos sistemas de referencia ED50 o ETRS89, conforme a las necesidades de cada Administración Pública, siempre que las producciones en ED50 contengan la referencia a ETRS89. A partir del 1 de enero de 2015, únicamente podrá utilizarse el sistema de referencia ETRS89.

Por otra parte, el Real Decreto 1071/2007, de 27 de julio, por el que se regula el Sistema Geodésico de Referencia, adopta también el Sistema de Referencia Altimétrico Oficial. El Sistema de Referencia Altimétrico oficial toma como referencia de altitudes los registros del nivel medio del mar en Alicante para toda la Península Ibérica y como referencia de altitudes para las islas, las altitudes mareográficas de cada una de ellas. Respecto a los orígenes de las referencias altimétricas y el datum hidrográfico, dicha norma establece únicamente quién es el órgano responsable de su determinación, de tal suerte que corresponde al Instituto Geográfico Nacional la determinación de los orígenes de las referencias altimétricas y al Instituto Hidrográfico de la Marina la del datum hidrográfico al que estarán referidas las sondas de la cartografía náutica, el cero hidrográfico.

En lo que a la representación planimétrica de la cartografía oficial corresponde, los Sistemas de Referencia adoptados para las cartografías terrestres son:

- a) El Sistema de Referencia de Coordenadas ETRS-Cónica conforme de Lambert para la cartografía terrestre, básica y derivada, de escala igual o menor de 1:500.000
- b) El Sistema de Referencia de Coordenadas ETRS-Transversa de Mercator para la cartografía terrestre, básica y derivada, a escalas mayores de 1:500.000.
- c) La Proyección Mercator, para la cartografía náutica.

Respecto a la división de hojas, la serie fundamental para la representación planimétrica terrestre es el Mapa Topográfico Nacional a escala 1:50.000. (MTN50).

- Las hojas a escala 1:50.000 tendrán un tamaño de 10' en latitud y 20' en longitud siguiendo los meridianos y paralelos, con la distribución y determinación de esquinas que se establece en el Anexo del Real Decreto 1071/2007, de 27 de julio.
- Las hojas a escala 1:25.000 tendrán un tamaño de 5' en latitud por 10' en longitud resultante de dividir en cuatro la correspondiente hoja a escala 1:50.000.
- Las hojas a escala 1:10.000 tendrán un tamaño de 2'30'' en latitud por 5' en longitud y proceden de la división en dieciséis partes de la hoja a escala 1:50.000.
- Y, por último, las hojas a escala 1:5.000 tendrán un tamaño de 1'15'' en latitud y 2'30'' en longitud, obtenidas tras dividir en sesenta y cuatro partes una hoja de 1:50.000

Las hojas del MTN50 del Instituto Geográfico Nacional y las de la misma serie de la Cartografía Militar del Centro Geográfico del Ejército de Tierra han de tener la misma numeración.

### **19.3. Comisión Española de Geodesia y Geofísica: composición y funciones**

La Comisión Española de Geodesia y Geofísica, órgano colegiado adscrito a la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, fue creada por Decreto de 10 de octubre de 1947 con objeto de representar a España dentro de la Unión Internacional de Geodesia y Geofísica, impulsar el estudio de la forma y física de la Tierra, estimular y coordinar las investigaciones científicas de dicho ámbito y facilitar los trabajos e investigaciones especiales. La Comisión Española de Geodesia y Geofísica ha sido sometida desde entonces a varias reorganizaciones posteriores. En la actualidad, se rige por preceptado en el Real Decreto 1391/2007, de 29 de octubre, por el que se regula la Comisión Española de Geodesia y Geofísica, que deroga la Orden de 25 de marzo de 1999, modificada parcialmente por la Orden de 11 de noviembre de 2002, por la que se crea la Comisión Española de Geodesia y Geofísica y se regula su composición y funciones y, en todo lo no previsto en esta Orden por lo establecido en materia de órganos colegiados por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La Comisión Española de Geodesia y Geofísica es un órgano colegiado interministerial adscrito al Ministerio de Fomento a través del Instituto Geográfico Nacional.

La Comisión Española de Geodesia y Geofísica se creó con las siguientes finalidades:

- a) Promover, apoyar e impulsar los trabajos, investigaciones y estudios físicos, químicos y matemáticos de la Tierra y su entorno y definir las líneas prioritarias de acción pública en el campo de la Geodesia y la Geofísica.
- b) Asesorar a la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología en proyectos relativos a Geodesia y Geofísica.
- c) Asesorar a las Administraciones Públicas en materia de riesgos naturales asociados a fenómenos geofísicos.
- d) Representar a España en la Unión Internacional de Geodesia y Geofísica y otras organizaciones similares.

La Comisión Española de Geodesia y Geofísica actúa bien en Pleno, bien por medio de su Comité Ejecutivo y cuenta como órganos consultivos con diferentes Secciones especializadas en Geodesia y Geofísica.

#### A) Composición y funciones del Pleno

Los miembros del Pleno de la Comisión Española de Geodesia y Geofísica son : el Presidente, el Subsecretario del Ministerio de Fomento; el Vicepresidente, el Director General del Instituto Geográfico Nacional; el Vicepresidente Ejecutivo, uno de los vocales científicos; y los vocales institucionales y científicos.

Los vocales institucionales son: el Presidente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, el Director General de Investigación, el Director General de Universidades, el Director General del Instituto Nacional de Meteorología, el Director General del Instituto Geológico y Minero de España, el Director General del Instituto Español de Oceanografía, el Director General del Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas, el Director General de Protección Civil y Emergencias, el Director General del Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis, el Director General del Centro para la Prevención y Lucha contra la Contaminación Marítima del Litoral, el Secretario General Técnico del Ministerio de Defensa y el Teniente General Jefe de la Unidad Militar de Emergencias.

Los vocales científicos son: el Presidente de cada una de las Secciones, 3 directores de centros españoles de investigación dedicados a la Geodesia o la Geofísica y 3 catedráticos de Universidad o investigadores de reconocido prestigio en materias relacionadas con la geodesia y geofísica.

Actuará como Secretario de la Comisión un funcionario de competencia profesional reconocida en el área de la geodesia y geofísica perteneciente al Instituto Geográfico Nacional.

Las Funciones del Pleno son básicamente: informar a la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología en relación con acuerdos internacionales en materia de geodesia y geofísica; asesorar a los organismos públicos en materia de geodesia y geofísica; impulsar la participación de técnicos españoles en instituciones internacionales, nombrando, en su caso, a los representantes en las asociaciones de la Unión Internacional de Geodesia y Geofísica; y, promover la creación de bancos de datos, publicaciones y reuniones científicas.

#### B) Composición y funciones del Comité Ejecutivo.

El Comité Ejecutivo está integrado por el Vicepresidente del Pleno, que lo presidirá y podrá delegar en un funcionario de máximo nivel del Instituto Geográfico Nacional; el Vicepresidente, que lo será el Vicepresidente Ejecutivo del Pleno; por 5 vocales de los cuales 3 de ellos son elegidos entre los presidentes de las secciones y 2 designados por el Presidente entre los vocales científicos; y, por último, por el Secretario.

Al Comité Ejecutivo le corresponde la propuesta, el informe, el estudio de los asuntos que se han de someter al pleno así como la ejecución de los acuerdos del Pleno.

#### C) Secciones y Organismos Coordinadores.

La Comisión cuenta, como órganos consultivos, con las correspondientes Secciones. Cada una de las Secciones cuenta como instituciones de apoyo con los denominados organismos coordinadores.

Las secciones y sus respectivos organismos de apoyo son:

I. Sección de Geodesia. Órgano de apoyo, Instituto Geográfico Nacional.

II. Sección de Sismología y Física del Interior de la Tierra. Órgano de apoyo, Instituto Geográfico Nacional.

III. Sección de Geomagnetismo y Aeronomía. Órgano de apoyo, Instituto Geográfico Nacional.

IV. Sección de Volcanología. Órgano de apoyo, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

V. Sección de Meteorología y Ciencias de la Atmósfera. Órgano de apoyo, Instituto Nacional de Meteorología.

VI. Sección de Oceanografía Física. Órgano de apoyo, Instituto Español de Oceanografía.

VII. Sección de Hidrología. Órgano de apoyo, Instituto Geológico y Minero de España.

VIII. Sección de Geofísica Aplicada. Órgano de apoyo, Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX).

IX. Sección de Ciencias Criosféricas. Órgano de apoyo, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Cada Sección está formada por un Presidente, un Secretario y 8 vocales, que serán designados por el Presidente de la Comisión a propuesta del Pleno entre científicos y técnicos de reconocido prestigio por periodos de cinco años. El Secretario será nombrado por el titular del Centro u organismo coordinador entre funcionarios superiores del referido Centro.

La Comisión en pleno o su Comité Ejecutivo podrán encargar a las Secciones el estudio de asuntos y la realización de trabajos determinados, que serán presentadas al Pleno a través del Comité Ejecutivo.

Cada Sección estará formada por el Presidente, el Secretario y ocho vocales, salvo que se determine un número diferente de vocales por el Comité Ejecutivo; la actividad científica de la Sección será coordinada por el Presidente y la actividad operativa por el Secretario.

#### D) Grupos de Trabajo

El Pleno podrá constituir Grupos de Trabajo vinculados a las secciones a los que encomendará la realización de estudios y trabajos.

El funcionamiento de la Comisión Española de Geodesia y Geofísica se rige por las siguientes reglas: el Pleno de la Comisión, el Comité Ejecutivo y las Secciones se reunirán en sesión ordinaria una vez al año. Para la válida constitución del órgano será necesaria la presencia del Presidente y del Secretario o, en su caso, de quienes les sustituyan, y la de la mitad, al menos, de los demás miembros. El Pleno de la Comisión se reunirá también, en sesión extraordinaria, cuantas veces sean necesarias a propuesta del Presidente, o cuando así lo solicite la mayoría de sus miembros.

El Comité Ejecutivo se reunirá también en cuantas ocasiones se considere necesario por su Presidente y, como mínimo, dos veces al año.

Las Secciones se reunirán también cuantas veces consideren necesario, de acuerdo con sus respectivos reglamentos. Estas reuniones, que deben contar con mayoría de los vocales de la Sección y con la presencia de su Presidente y Secretario.

El Comité Ejecutivo y las Secciones se reunirán también durante la celebración de la Asambleas

Españolas de Geodesia y Geofísica, debiendo redactar cada una de ellas las resoluciones y recomendaciones que deseen recoger en las Actas de la Asamblea.

La Comisión Española de Geodesia y Geofísica podrá convocar a título consultivo, tanto para los Plenos como para reuniones del Comité Ejecutivo, de las Secciones o de los Grupos de Trabajo que puedan constituirse, a cuantos expertos considere necesario para el mejor conocimiento de los temas y ayuda en la toma de decisiones.

#### **19.4. La Comisión Nacional de Astronomía: composición y funciones**

La Comisión Nacional de Astronomía, órgano que representa a España en la Unión Internacional de Astronomía, se regula en el Real Decreto 587/1989, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Nacional de Astronomía. En lo no previsto en el presente Real Decreto, se estará a lo dispuesto en el capítulo II del Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La Comisión Nacional de Astronomía es un órgano colegiado de la Administración General del Estado, que tiene como finalidades el impulso y coordinación de los programas astronómicos nacionales, el asesoramiento a la Administración General del Estado en materia de astronomía y astrofísica y la representación de España en la Unión Astronómica Internacional, de acuerdo con las directrices que establezca la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología.

Son funciones de la Comisión Nacional de Astronomía:

1. Proponer a la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, a los órganos directivos de la Administración General del Estado y a los organismos públicos dependientes de la misma que tengan responsabilidades en materia de astronomía, las medidas necesarias para la adecuada coordinación entre las diversas ramas de la astronomía, realizando el seguimiento de los programas y estudios que se planifiquen.
2. Asesorar a la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología y a los centros y organismos a que se refiere el párrafo anterior en relación con los acuerdos internacionales en materia de astronomía, proponiendo las medidas precisas para su cumplimiento.
3. Aportar la colaboración española a las tareas de la Unión Astronómica Internacional, proponiendo a la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología el nombramiento de las delegaciones que han de representar a España en las Asambleas de la Unión y las contribuciones que correspondan a la misma.

4. En general, ejercer cuantas actividades se relacionen con el fomento, orientación y divulgación científica de la astronomía en España.

La Comisión Nacional de Astronomía se compone de: un Presidente y un Vicepresidente, vocales y un secretario. El Presidente y el Vicepresidente son, de forma alternativa cada dos años, el Director general del Instituto Geográfico Nacional y el Presidente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas; son vocales de la comisión: el Director general del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas», el Delegado Español en la Agencia Espacial Europea, el Director del Instituto de Astrofísica de Canarias, el Director del Observatorio Astronómico Nacional, el Director del Real Instituto y Observatorio de la Armada, el Director del Instituto de Astrofísica de Andalucía, el Presidente de la Sociedad Española de Astronomía, un científico de reconocido prestigio internacional por cada una de las áreas que a continuación se indican: Cosmología, Galaxias, Física Estelar y Medio Interestelar, Sol y Sistema Solar, Astronomía de posición, Instrumentación y Espacio; el Secretario, un funcionario del grupo A, designado por el Presidente de dicha Comisión, con voz y sin voto. Para un mejor funcionamiento de la Comisión, se podrán constituir Grupos de Trabajo que se encarguen temporalmente de realizar estudios o publicaciones sobre asuntos de especial amplitud e interés. Los miembros de cada Grupo de Trabajo se elegirán entre los de la Comisión, pudiendo solicitar la inclusión de otros componentes siempre que sea aprobada por la Comisión. Además, existirá una Comisión Permanente de la Comisión Nacional de Astronomía que estará integrada por el Presidente, el Vicepresidente y el Secretario que tendrá como misión la de resolver las cuestiones de carácter administrativo que exijan una decisión inmediata. Por último, el Instituto Geográfico Nacional o el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, según el turno de la Presidencia de la Comisión Nacional de Astronomía, proporcionarán a la Comisión Permanente el apoyo administrativo y técnico que resulten necesarios.

El funcionamiento de la Comisión Nacional de Astronomía y Geodesia se realizará conforme a las siguientes reglas: la comisión se reunirá en sesión ordinaria, al menos, una vez al año y realizará cuantas sesiones extraordinarias sean necesarias, a juicio del Presidente, y aquellas que sean solicitadas por la mayoría de sus miembros y sobre aquellos asuntos que no requieran preparación ni ponencia previa y sean sometidos directamente por el Presidente. Para ello, el Presidente convocará las sesiones estableciendo el orden del día de cada sesión a partir de las mociones o proposiciones presentadas por los vocales, designará los Grupos de Trabajo que hayan de presentar, como ponentes, los proyectos de dictamen y dirigirá la discusión y cerrará los debates. Los acuerdos adoptados por la comisión se tomarán por mayoría absoluta de votos en primera votación y, en su defecto, por mayoría de los presentes. Las votaciones serán nominales, en caso de empate decidirá el voto del Presidente. El Presidente de la Comisión cuidará también de la ejecución de los acuerdos de la Comisión e informará periódicamente al

Secretario de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología sobre el cumplimiento de las funciones encomendadas a la Comisión.

### **19.5. La Comisión Permanente de Normas Sismorresistentes: composición y funciones**

La Comisión Permanente de Normas Sismorresistentes fue creada por Decreto 3209/1974, de 30 de agosto, en el que se determinaba su composición, dependencia orgánica y régimen de constitución y funcionamiento. La comisión se creó con objeto de estudiar, elaborar y proponer las normas sismorresistentes aplicadas a los campos de la ingeniería y arquitectura cuyo objetivo es evitar la pérdida de vidas humanas y reducir el daño y coste económico que puedan ocasionar los terremotos. En la actualidad, se regula por el Real decreto 518/1984, de 22 de febrero, por el que se reorganiza la composición de la Comisión Permanente de Normas Sismorresistentes.

La Comisión Permanente de Normas Sismorresistentes, encuadrada en la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, está constituida por los siguientes miembros: el Presidente, Director general del Instituto Geográfico Nacional; Vocales expertos en las materias propias de la Comisión, que representan a cada uno de los siguientes Departamentos ministeriales: Defensa (Cuartel General del Ejército de Tierra), Fomento con dos vocales (uno del área de obras públicas y otro del área de transportes), Vivienda (área de edificación), Interior (área de Protección Civil), Educación (Consejo Superior de Investigaciones Científicas) y Comercio Industria y Turismo, con dos vocales; un Vocal representante de cada uno de los siguientes Organismos y Entidades en cuanto realizan actividades de investigación científica y técnica conexas con los fines de la Comisión: un experto en sismicidad e ingeniería sísmica, propuesto por la Comisión Nacional de Geodesia y Geofísica, un experto en seguridad nuclear, propuesto por el Consejo de Seguridad Nuclear y un experto en ingeniería sísmica, propuesto por la Asociación Española de Ingeniería Sísmica; y por último, el Secretario de la Comisión, un funcionario del Instituto Geográfico Nacional experto en sismología e ingeniería sísmica, designado por la Presidencia de la Comisión.

El régimen de funcionamiento de la Comisión Permanente de Normas Sismorresistentes será el contenido en el capítulo II del título primero de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Las funciones de la Comisión Permanente son:

- a) Estudiar, elaborar y proponer normas sismorresistentes aplicadas a los campos de la ingeniería y arquitectura.
- b) Promover de modo permanente y actualizar periódicamente dichas normas, proponiendo las



modificaciones que procedan de acuerdo con los avances de la técnica sismorresistente y de la experiencia adquirida en su aplicación.

c) Promover, desarrollar y difundir en España el estudio y conocimiento de la ingeniería sísmica y de la sismicidad.

d) Asesorar a los Órganos responsables de la protección civil sobre las medidas a tomar para reducir los daños a personas y bienes en caso de catástrofe sísmica.

e) Mantener relaciones con Organismos nacionales e Internacionales que realicen funciones similares colaborando y participando en reuniones científicas, a fin de poder estudiar cuantas innovaciones surjan en su campo de actuación.

Para el desempeño de sus cometidos la Comisión podrá recabar el informe de los correspondientes Organismos de la Administración Pública en aquellos temas cuya especialización técnica lo requiera y constituir grupos asesores de trabajo en materias determinadas, necesarias para la elaboración de las normas sismorresistentes para recopilar y estudiar antecedentes y documentación nacional e internacional relativa a su campo, analizar las observaciones enviadas por Entidades y particulares y redactar propuestas de modificación o ampliación al texto de las normas y, en general, desempeñar cuantas tareas les encomiende la Comisión.

## **Bibliografía**

- [1] Decreto 2303/1970, de 16 de julio, por el que se adopta la Proyección Universal Transversa Mercator (UTM) para la revisión y nueva edición del Mapa Topográfico Nacional.
- [2] Real decreto 1071/2007, de 27 de julio, por el que se regula el sistema geodésico de referencia oficial en España.
- [3] Ley de 11/1975, de 12 de marzo sobre Señales Geodésicas y Geofísicas.
- [4] Real decreto 2421/1978, de 2 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 11/1975, de 12 de marzo, sobre señales geodésicas y geofísicas.
- [5] Ley 7/1986, de 24 de enero, de Ordenación de la cartografía.
- [6] Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, por el que se regula el Sistema cartográfico nacional.
- [7] Real Decreto 1391/2007, de 29 de octubre, por el que se regula la Comisión de Geodesia y Geofísica.
- [8] Orden de 25 de marzo de 1999 por la que se crea la Comisión Española de Geodesia y Geofísica y se regula su composición y funcionamiento.
- [9] Orden PRE/2830/2002, de 11 de noviembre, por la que se modifica la Orden de 25 de marzo de 1999 por la que se crea la Comisión Española de Geodesia y Geofísica y se regula su composición y funcionamiento.
- [10] Real Decreto 587/1989, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Nacional de Astronomía
- [11] Real Decreto 518/1984, de 22 de febrero, por el que se reorganiza la composición de la Comisión Permanente de Normas Sismorresistentes

## **Tema 20. Las Instituciones Científico-Técnicas y el desarrollo español. El Instituto Geográfico Nacional: Evolución histórica y situación actual; su participación en proyectos y organizaciones internacionales.**

### **20.1. Las Instituciones Científico-Técnicas y el desarrollo español**

Desde mediados de los años ochenta España ha vivido una importante transformación en la Ciencia y Tecnología. La inversión nacional en I+D+I pasó desde el 0,43% del Producto Interior Bruto en 1981 al 9 % en el año 2006; la inversión nacional en I+D ha pasado de menos 500 millones de euros a más de 9.000 millones; y, el personal dedicado a investigación y desarrollo de 36.200 a 160.000. También en estos últimos años España ha entrado a formar parte de las organizaciones científicas más importantes, tales como la Organización Europea para la Investigación Nuclear (CERN), Agencia Espacial Europea (ESA), la red EUREKA, el Instituto internacional de Ciencias de la Computación (ICSI) y en el *European Southern Observatory* (ESO), entre otras. Lo mismo cabe decir respecto de las grandes instalaciones científico-técnicas: en 1981 tan sólo el observatorio del Teide podía considerarse como tal y en la actualidad son cinco las grandes instalaciones internacionales ubicadas en el territorio español: observatorios del Teide y del Roque de los Muchachos, el Centro Astronómico de Calar Alto, el Instituto de Radioastronomía Milimétrica y el Gran Telescopio de Canarias y más de quince grandes instalaciones nacionales, entre las que cuentan las bases antárticas, el Centro Astronómico de Yebes (del IGN), el laboratorio subterráneo de Canfranc y la red IRIS y, próximamente, el sincrotrón ALBA.

El punto de partida de esta transformación fue la promulgación de la ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, más conocida por la Ley de la Ciencia. Dicha Ley encomienda a una Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT) la programación de las actividades de investigación de los organismos dependientes de la Administración del Estado, mediante el Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. La Comisión es, por tanto, el órgano de planificación, coordinación y seguimiento de las actuaciones de la Administración General del Estado en materia de I+D+I. Está presidida por el Presidente del Gobierno y en su composición figuran representantes de los Departamentos ministeriales con competencias en I+D. La CICYT cuenta con tres órganos consultivos: el Consejo Asesor de Ciencia y Tecnología (representa a la comunidad científica y a los agentes sociales); el Consejo General de la Ciencia y la Tecnología (vinculado a las Comunidades Autónomas); y la Comisión Mixta Congreso - Senado de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.

Entre los Organismos y Entidades Ejecutoras de I+D se encuentran los organismos públicos de investigación (OPI), universidades, centros de I+D de las Comunidades Autónomas y unidades de I+D de las industrias.

Los Organismos Públicos de Investigación desarrollan los programas sectoriales de los Ministerios a los que están adscritos y participan en los programas nacionales del Plan Nacional de I+D+I, en los programas internacionales y en los de la Unión Europea (Programas Marco). Las instituciones científico-técnicas más importantes están adscritas a los distintos ministerios públicos y son las siguientes: el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), de carácter interdisciplinario, es el mayor organismo público español de investigación; el Instituto de Astrofísica de Canarias (IAC), desarrolla la investigación en el campo de la astrofísica a través de acuerdos internacionales de

cooperación; el Centro de Investigaciones Energéticas, Medio Ambientales y Tecnológicas (CIEMAT), realiza investigaciones sobre fuentes energéticas alternativas, energías renovables, protección radiológica, medio ambiente y tecnología nuclear; el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA), encargado del Programa Sectorial de Investigación Agrícola, Forestal y Ganadera y de los programas internacionales; el Instituto Español de Oceanografía (IEO), encargado de la investigación relacionada con la oceanografía y la pesca: biología y geología marinas, tecnología pesquera, contaminación marina y química oceanográfica; el Instituto Geológico y Minero de España (IGME), que realiza investigación en geofísica, minería, hidrología y geotecnia, fondos marinos y geología ambiental; el Instituto Geográfico Nacional (IGN), responsable de la cartografía nacional, desarrolla investigaciones en geodesia, astronomía, geofísica y sismología, pero no es un OPI (Organismo Público de Investigación) conforme a la ley 13/1986; el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX), organismo de apoyo tecnológico pluridisciplinar en el campo de la ingeniería civil y las obras públicas que realiza investigación sobre materiales, dinámica de suelos, oceanografía, hidrología y energía; el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA), investiga en tecnología aeronáutica y aeroespacial, participa en el proyecto del Avión de Combate Europeo y en el desarrollo de satélites espaciales y tiene vínculos de cooperación con la NASA y la ESA; el Instituto de Salud Carlos III, órgano de apoyo científico-técnico del Ministerio de Sanidad y Consumo y de los distintos servicios de salud de las Comunidades Autónomas, desarrolla investigaciones en salud y biomedicina, farmacobiología, seguridad alimentaria y medio ambiente y financia investigación clínica, farmacológica y biomédica, a través del Fondo de Investigaciones Sanitarias (FIS).

Por otra parte, a efectos presupuestarios tienen la consideración de Grandes Instalaciones Científicas las siguientes: Plataforma solar de Almería, Centro astronómico de Calar Alto, Instituto de Radioastronomía Milimétrica de Granada, Gran Telescopio de Canarias, Observatorio del Teide, Observatorio de Roque los Muchachos y Centro Astronómico de Yebes.

## **20.2. El Instituto Geográfico Nacional: Evolución histórica**

A finales del siglo XVIII, la deficiente situación de la cartografía española llevó a Carlos IV, y en particular a Godoy, a impulsar la astronomía y las ciencias geográficas. Ello condujo a la creación, en 1790, del Observatorio Astronómico y, poco después, en 1796, a la creación del Cuerpo de Ingenieros Cosmógrafos del Estado a los que les encargó la formación de la “Carta Geográfica del Reyno”. No obstante, a consecuencia de los acontecimientos políticos y la guerra de la Independencia, que supusieron un paréntesis en la actividad geográfica española, fue sustituida por la realizada por los ingenieros geógrafos del ejército francés y los oficiales del ejército inglés.

Más tarde, por Real decreto de 1 de mayo de 1835 se creó el Cuerpo de Ingenieros Civiles, formado por cuatro inspecciones: los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, los Ingenieros de Minas, los Ingenieros Geógrafos y los Ingenieros de Bosques, si bien para las dos últimas inspecciones se condicionó el inicio de sus funciones a la creación de las respectivas escuelas. Pese a que poco después se creó la Escuela de Ingenieros Geógrafos, bajo la inspección del Director del Observatorio Astronómico, y se nombró a Don Domingo Fontán, ilustre matemático, astrónomo y cartógrafo, autor de la Carta de Galicia 1:100.000 como Director de la Escuela, nuevamente dificultades políticas impidieron que las Escuelas

especiales de Ingenieros Geógrafos y de Bosques iniciaran sus enseñanzas. La falta de Ingenieros Geógrafos profesionales fue suplida en cierta medida por el Ejército y por los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y Minas.

Poco después, un Decreto de 23 de noviembre de 1840 reconoce la necesidad de elaboración de un Mapa de España y planteó el Proyecto del Mapa de España, aunque la falta de medios condujo únicamente a rectificar los mapas provinciales y a la creación de una comisión para la recopilación de la cartografía existente, la Comisión Facultativa del Ministerio de la Gobernación, más tarde llamada Comisión Directiva del Mapa de España, que tampoco realizó el Mapa encomendado.

Finalmente, bajo el reinado de Isabel II y mediante Real Decreto de 11 de enero de 1853, se crea la Dirección de la Carta Geográfica de España, dependiente del Ministro de Fomento con la tarea de formar el Mapa de España. Meses después, por Real Decreto de 14 de octubre de 1853, se reconoce que la formación del Mapa de España es obra de reconocida y urgente importancia y se pone bajo la dependencia del Ministerio de la Guerra. De esta forma el Gobierno acomete el establecimiento de una red geodésica que serviría de base para el futuro Mapa Nacional. Las operaciones geodésicas se iniciaron en 1854 por la Comisión encargada de formar el mapa tras construirse en París, por encargo, un aparato o regla de medir bases.

En verano de 1858 se midió la base central de la triangulación en Madrideojos, provincia de Toledo. Con la medida de la base de Madrideojos, operación realizada con mucho rigor y que fue citada en la Academia de las Ciencias de París, se inicia realmente la Red Geodésica Española. Poco después comenzaron las medidas de la que sería la Red Geodésica de Primer Orden, de más de quinientos vértices, constituida por una triangulación de ocho cadenas que dividieron el territorio español en grandes cuadriláteros y la cadena especial de enlace de las Islas Baleares al continente. Las cadenas de vértices enlazaban los cuatro observatorios astronómicos de la Península – Madrid, San Fernando, Lisboa y Coimbra – con Europa y las bases francesa de Gourbera y portuguesa de Batel con Madrideojos. La observación de la red geodésica de primer orden se concluyó en los primeros años del siglo siguiente. Para el desarrollo de esta labor, en 1859 se creó por fin una Escuela Especial esencialmente práctica, en la que se formaron más de 250 Topógrafos, si bien los titulados superiores eran esencialmente Ingenieros del Ejército, Oficiales de la Armada, del Estado Mayor e Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y de Minas.

Finalmente, el 27 de septiembre de 1870, mediante la aprobación de un Reglamento, a propuesta de Don José de Echegaray, a la sazón Ministro de Fomento, se creó un establecimiento científico denominado Instituto Geográfico, instituto de carácter civil al que se le asignaron las labores de determinación de la forma y dimensiones de la Tierra, triangulaciones geodésicas de diversos órdenes, nivelaciones de precisión, triangulación topográfica, topografía del mapa y del catastro y pesas y medidas, según dispone el artículo 5º de la norma de creación.

El primer director del Instituto Geográfico Nacional fue el coronel de ingenieros Don Carlos Ibáñez e Ibáñez de Ibero, ingeniero militar de gran capacidad y preparación científica que ocupó la presidencia de la Unión Geodésica Internacional y la del Comité Internacional de Pesas y Medidas y al que el Gobierno francés le otorgó la Legión de Honor, en su grado de gran oficial, y en España se le otorgó el título de Marqués de Mulhacén y se le nombró miembro de la Real Academia de Ciencias.

El Instituto Geográfico Nacional, centro civil responsable de la cartografía oficial, tuvo como precedentes inmediatos las comisiones organizadas para la construcción del Mapa de España, la Comisión de Estadística y la Junta General de Estadística, transformada posteriormente en Dirección General de Estadística, a la que le correspondían las tareas geodésicas y cuya sección geográfica estaba a cargo del Ingeniero Don Carlos Ibáñez e Ibáñez de Ibero. Las competencias de los citados órganos fueron asumidas por el nuevo Instituto Geográfico. Así pues, éste tenía competencias en materias cartográfica, catastral y metrológica. En el específico ámbito de los trabajos cartográficos y metrológicos, al momento de la creación del Instituto se crearon cuatro secciones reservadas a distintos grupos de funcionarios: trabajos geodésicos, reservados a cuerpos militares; trabajos topográficos, reservados al Cuerpo de Topógrafos; y Publicación del Mapa y trabajos metrológicos, reservados a Ingenieros civiles. Tres años después se unificaron la actividad cartográfica y científica con la de realización de censos y estadísticas, creándose el Instituto Geográfico y Estadístico.

Desde su creación, el Instituto Geográfico Nacional, con gran acierto, inicia la formación del Mapa Topográfico Nacional a escala 1:50.000, mapa básico a nivel nacional hasta que el Instituto, en 1975, inició la publicación del mapa a escala 1:25.000. No obstante, el empeño en realizar cuanto antes las redes geodésicas retrasó el trabajo cartográfico; cartografía que, por diversos motivos no vio su fin hasta mucho después. La primera hoja del Mapa Topográfico Nacional a escala 1:50.000 y cuatro colores, correspondiente a Madrid, se publicó en 1875; las minutas se formaron en proyección poliédrica, con longitudes referidas al Observatorio Astronómico de Madrid y formato 20' x 10' a escala 1:25.000, el modelo matemático representado en el plano fue el elipsoide de revolución de Struve. El Mapa Topográfico Nacional a escala 1:50.000 no terminó hasta el año 1968, es decir, 93 años después de haberse iniciado.

Los trabajos de nivelación de precisión se iniciaron prácticamente con la creación del Instituto Geográfico Nacional, en 1871, y consistieron en la nivelación de la línea Madrid-Alicante. La señal origen de la línea y de toda la Red española de nivelación fue ubicada en el Ayuntamiento de Alicante y enlazada con la regla situada en su puerto, que sirvió para medir el nivel medio del mar. En 1874 se instalaron mareógrafos en Alicante, Santander y Cádiz que fueron unidos a través de las líneas de nivelación.

En 1879 se llevó a cabo uno de los trabajos más importantes de la geodesia española, el enlace astronómico y geodésico entre España y Argelia. El enlace permitió completar un arco de meridiano de 28° de amplitud desde las islas Shetland al desierto del Sahara, con la consiguiente trascendencia para la posterior definición del metro como unidad básica del sistema métrico decimal y permitió enlazar las cadenas europeas con la del norte de África.

La medición de la base de Madrideojos, la publicación de la primera hoja del Mapa Topográfico Nacional, la determinación del nivel medio del mar en Alicante y el enlace geodésico entre el continente europeo y el africano fueron los hechos más significativos del siglo XIX, que además marcaron la pauta de los trabajos posteriores.

En 1901 se iniciaron también las medidas relativas de la gravedad. Una vez adquirido un equipo pendular de Sterneck se proyectaron una serie estaciones gravimétricas a lo largo de los meridianos y paralelos de España, un total de 208 estaciones, en las que se efectuaron observaciones hasta el año 1942.

Entre las nuevas técnicas desarrolladas a finales del siglo XIX cabe destacar la aplicación de la fotografía al levantamiento de planos o fotogrametría; técnica importada desde Francia y con la que, en 1889, Torres Quevedo, con un fotogrametro de su invención, realizó el primer levantamiento fotogramétrico español a escala 1:1.000 en el Barranco de Vista Hermosa, Madrid.

A comienzos del siglo XX, en el año 1900, estando constituido el personal técnico por geodestas, astrónomos y topógrafos, se dictó un decreto del Ministerio de Fomento, de 9 de abril, por el que se crearon los Cuerpos de Ingenieros Geógrafos y el de auxiliares de Geografía, que se transformó después en el de Topógrafos ayudantes de Geografía y Catastro, para terminar con su denominación actual, Ingenieros técnicos en topografía. El cometido científico y técnico del Cuerpo de Ingenieros Geógrafos se fijó claramente en los sucesivos reglamentos, en concreto, en el artículo 61 del decreto de 1940, que dispone: *“El Cuerpo Nacional de Ingenieros Geógrafos tiene por fines la investigación, estudio, aplicación, ejecución, conservación y publicación de los trabajos relativos a las ciencias geográficas, en su más amplio contenido, comprendiendo la geografía, la geofísica, la metrología, la geodesia, la astronomía relacionada con la geodesia superior, la topografía, la fotogrametría, el catastro topográfico parcelario y la cartografía”*.

Cuatro años después de la creación de los cuerpos de ingenieros geógrafos y topógrafos, en 1904, se integró en el Instituto Geográfico y Estadístico el Observatorio Astronómico y Meteorológico de Madrid, ampliándose el cometido del instituto al campo de la física terrestre o geofísica. En ese mismo año se creó el Cuerpo Auxiliar de Delineantes.

En el año 1922 se crearon la Comisión Nacional de Geodesia y Geofísica y la Comisión Nacional de Astronomía, que asumieron la representación española ante la UGGI y en la Unión Astronómica Internacional.

Tres años después, en 1925, la dictadura del general Primo de Rivera impuso la participación del Depósito de la Guerra en los trabajos del Mapa Topográfico Nacional y creó el Consejo Superior Geográfico, presidido por un militar. En ese mismo año, al aprobarse el Real Decreto Ley del Catastro Parcelario Jurídico, el 3 de abril, se encomendó al Instituto Geográfico las labores de formación y conservación del catastro de rústica y pasó a denominarse Instituto Geográfico y Catastral. El Instituto se dedicó entonces a la geografía, meteorología, metrología, astronomía, geofísica y catastro.

Durante los años comprendidos entre 1928 y 1931 se realizaron trabajos geodésicos de gran envergadura: se midió la cadena del Meridiano de Tetuán, la del archipiélago de Canarias y los grandes cuadriláteros del mar de Alborán; asimismo, se efectuó el enlace geodésico de España con Marruecos y en el vértice del Mulhacén se realizaron observaciones geodésicas y geofísicas que permitieron conocer el valor de la gravedad en una de las estaciones más altas del mundo.

En 1931, tras la instauración de la II República, cesó la cooperación militar en las tareas cartográficas del Instituto, que pasó a ser Dirección General del Instituto Geográfico, Catastral y Estadístico, se suprimió el Consejo Superior Geográfico y se creó una Comisión Interministerial de Cartografía y Geografía Económica a cuyo cargo quedó el Registro General de Cartografía.

En 1933 se produce la separación del Servicio Meteorológico, que pasa a depender de Dirección General de Aeronáutica y en 1935 se suprime la Dirección General del Instituto Geográfico, Catastral y Estadístico dispersando sus servicios entre distintos Ministerios y limitándose a ser un Centro Nacional de carácter científico y cultural, al que se le reconoció el carácter docente, dependiente del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Concluida la Guerra Civil, no sólo renacen el Consejo Superior Geográfico, presidido por un general y dependiente del Ministerio del Ejército, y la colaboración militar en los trabajos del Mapa Topográfico Nacional, sino que además se crea el Servicio Geográfico y Cartográfico del Ejército, con funciones análogas a las del extinto Depósito de la Guerra y algunas propias del Instituto Geográfico.

Más tarde, en 1944, el Consejo Superior Geográfico pasó a depender del Ministerio de Presidencia, al que también estaba adscrito el Instituto Geográfico y Catastral.

En el año 1950 tuvo lugar la primera compensación de la red geodésica española junto con las restantes redes geodésicas de Europa Occidental en el elipsoide de Hayford, con el nuevo datum de Potsdam, el nuevo meridiano origen de longitudes de Greenwich, y el Sistema Geodésico de Referencia ED50.

En 1967 la Ley de Pesas y Medidas declaró obligatorio el uso del Sistema Internacional de Unidades de Medida (SI).

En 1968 se concluyó el Mapa Topográfico Nacional a escala 1:50.000, iniciado en 1870 al crearse el Instituto Geográfico, y poco después se iniciaron los trabajos tendentes a su revisión. La aprobación del Decreto 2303/1970, de 16 de julio, impuso la utilización del elipsoide de referencia internacional de Hayford (Madrid, 1924), datum europeo de Postdam (Postdam, 1950) y meridiano de Greenwich como origen de longitudes. En 1974 se inició también otra serie cartográfica del Mapa Topográfico Nacional, a escala 1:25.000, utilizándose como sistema de proyección la Universal Transversa Mercator (UTM.), que comenzó a publicarse en 1975.

En 1970, coincidiendo con el primer centenario del Instituto Geográfico, se elaboró un Plan para reconstruir y reobservar las Redes Geodésicas españolas como base elemental de todo el sistema. Como consecuencia del nuevo Plan, en 1975, se aprueba la Ley de Señales Geodésicas y Geofísicas, que establece el régimen jurídico de la instalación, conservación y utilización de las señales que determinan la red geodésica nacional y que sirvió de instrumento para asegurar la perdurabilidad de los vértices, que quedaron señalizados con pilares de hormigón armado. Las observaciones realizadas en cada una de sus señales ha sido considerada por muchos la más importante labor geodésica realizada por el Instituto. En 1992 finalizaron las observaciones de la Red Geodésica de Primer Orden (RPO), quedando constituida por una malla de 680 vértices distribuidos por toda la geografía nacional y complementada por la Red de Orden Inferior integrada por alrededor de 11.000 vértices. El cálculo y la compensación se efectuaron utilizando el Sistema Geodésico de Referencia ED50.

A principios de la década de los setenta, el Instituto Geográfico Nacional incorporó la técnica de teledetección, para fines cartográficos, a partir de la obtención de las imágenes captadas por los sensores a bordo de satélites de observación.



En 1978 se atribuyó al Director General del Instituto Geográfico Nacional la presidencia del Consejo Superior Geográfico, y sus servicios quedaron integrados en la Dirección General. Un año después se llevó a cabo una reorganización del Consejo Superior Geográfico configurándose como órgano asesor superior del Estado en todo lo relacionado con las ciencias geográficas en su aspecto cartográfico y atribuyéndole la responsabilidad al Registro Central de Cartografía.

En 1979, el Instituto Geográfico Nacional pierde competencias en materia de catastro al serle asignada a los Consorcios para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales la competencia para la realización de los trabajos técnicos de formación, conservación y revisión de los catastros rústico y urbano; no obstante, el Instituto no pierde todas las atribuciones en materia catastral, sigue teniendo competencias para la emisión de certificaciones y cédulas parcelarias de datos físicos y geométricos de las fincas y colabora con el Catastro Topográfico Parcelario y el Registro de la Propiedad Inmobiliaria en su coordinación. Finalmente, por Real Decreto 585/1989 se transfirieron las competencias catastrales del Instituto Geográfico Nacional al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, perteneciente al Ministerio de Hacienda.

De la misma manera, el Instituto Geográfico Nacional perdió su competencia en materia de metrología. A partir de 1985 se produjeron grandes modificaciones en este área al promulgarse una Ley de Metrología, ley 3/85, de 18 de marzo, cuyo objetivo era corregir el desfase legislativo producido en la materia y que fue adaptada al año siguiente a la normativa comunitaria. En dicha ley se creó un órgano superior de asesoramiento y coordinación del Estado en materia de metrología, el Consejo Superior de Metrología. Finalmente, el artículo 100 de la Ley 31/90, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991 creó el organismo autónomo Centro Español de Metrología, perdiendo así la Dirección General las competencias en materia de metrología.

El 24 de enero de 1986 se promulgó la Ley 7/1986 de Ordenación de la Cartografía. En dicha norma se establecieron las competencias de la Administración General del Estado en la producción cartográfica; se creó el Registro Central de Cartografía; se instauró el sistema de aprobación de un Plan Cartográfico Nacional; y se atribuyó al Instituto Geográfico Nacional, además del establecimiento y mantenimiento de las redes nacionales geodésicas y de nivelaciones y la formación de las series cartográficas a escala 1:25.000 y 1:50.000 que constituyen el mapa topográfico nacional, la formación y conservación del registro Central de Cartografía y, a través del Consejo Superior Geográfico, las funciones de coordinación y asesoramiento necesarias para la formación, revisión y ejecución del Plan Cartográfico Nacional.

Ese mismo año, el Consejo de Ministros, en su reunión del 13 de junio de 1986, acordó encomendar al Instituto Geográfico Nacional la dirección, coordinación y realización del Atlas Nacional de España. La primera edición del Atlas Nacional de España, compuesta por cinco volúmenes, finalizó en el año 1997.

Tres años después, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 creó el Centro Nacional de Información Geográfica, organismo autónomo de carácter comercial, para utilizarlo como instrumento de ejecución de la política comercial del Instituto Geográfico Nacional.

En el año 2003 confluyen dos importantes hitos en el IGN. Por un lado, se finaliza la serie cartográfica de más detalle que cubre todo el territorio del Estado, el MTN25, después de haber implantado sucesivamente desde 1986 tecnologías avanzadas en su producción, hasta convertirla en una serie completamente informatizada. Pero, además, se inicia una nueva andadura con el desarrollo de un Plan Estratégico que en los últimos años ha reforzado la posición del IGN como Agencia Cartográfica Nacional Española (NMA, National Mapping Agency) y ha ampliado su liderazgo en el contexto de la información geográfica nacional e internacional.

El Plan Estratégico comienza su implantación en 2004 y en la actualidad (2008) se encuentra completamente consolidado, e incluso ha merecido el reconocimiento por la propia Administración General del Estado como un destacado instrumento de gestión. En su esencia toma en cuenta políticas internacionales como las de desarrollo sostenible, auspiciadas por Naciones Unidas, o las que emanan de la Directiva Europea INSPIRE para el desarrollo de infraestructuras de datos espaciales. Por ello, el Plan Estratégico promueve en España la coordinación entre las Administraciones Públicas para la producción de información geográfica, evitando duplicidad de esfuerzos y compartiendo la información producida. Ello ha contribuido muy especialmente al proceso de elaboración del Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, por el que se establece el Sistema Cartográfico Nacional, resultado de tres años de trabajo, con el liderazgo y el soporte técnico del IGN, que culminaron con el acuerdo entre la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas para completar un marco jurídico que regule el sector de información geográfica en España en desarrollo de la Ley de Ordenación en la Cartografía; y cuyo primer desarrollo ha consistido en el establecimiento de una política de difusión libre y gratuita de la información cartográfica digital del IGN (Orden de 31 de marzo del Ministerio de Fomento, BOE del 8 de abril de 2008).

### **20.3. El Instituto Geográfico Nacional: Situación actual**

En la actualidad el Instituto Geográfico Nacional es una Dirección General dependiente del Ministerio de Fomento cuya estructura básica se regula en el Real Decreto 1476/2004, de 18 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento.

De conformidad con lo establecido en ese Real Decreto, la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional está integrada por los siguientes órganos con rango de subdirección general:

- a) La Secretaría General.
- b) La Subdirección General de Astronomía, Geodesia y Geofísica.
- c) La Subdirección General de Producción Cartográfica.
- d) La Subdirección General de Aplicaciones Geográficas.

También con rango de subdirección general, y formando parte de un marco estratégico conjunto, depende del Director General del IGN (con rango de Presidente):

- e) El Centro Nacional de Información Geográfica, que se regula por su propio Estatuto, aprobado por el Real Decreto 663/2007, de 25 de mayo.

A) Corresponden a la Secretaría General las siguientes funciones:

- La formación y conservación del Registro Central de Cartografía, del Nomenclátor Geográfico Nacional y de la toponimia oficial; la conservación y actualización de los fondos bibliográficos, de cartografía histórica y documentación técnica, facilitando su acceso al público; y, la ejecución de informes, certificaciones, dictámenes, levantamientos y replanteos de líneas límite jurisdiccionales.
- La gestión de los asuntos económico-administrativos y patrimoniales, la preparación del anteproyecto de presupuesto y de los programas de inversiones y la confección de la contabilidad; la tramitación de los asuntos relativos al personal funcionario y laboral y al régimen interior; la inspección del funcionamiento del personal y de los servicios centrales y periféricos; y, el informe de los convenios, instrucciones y otros proyectos normativos.
- Su titular sustituirá al Director General en casos de vacante, ausencia o enfermedad.

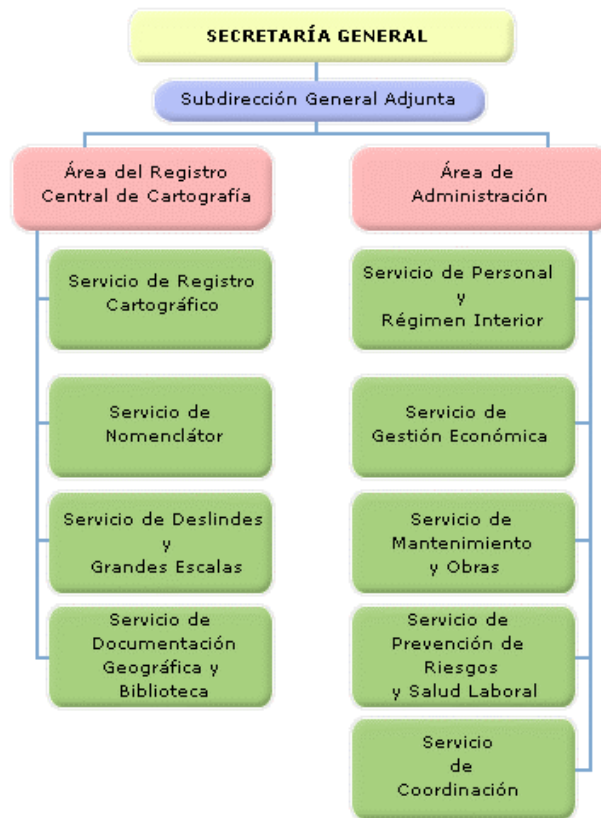


Figura 1. Organigrama de la Secretaria General

La Secretaría General es responsable también de la gestión del Plan Estratégico del Instituto y de la Secretaría Técnica del Consejo Superior Geográfico:

a) El Plan Estratégico del IGN

Con el objetivo de contribuir al mejor desarrollo de su **Misión** (que se concreta en las funciones señaladas), y dentro de un programa de modernización y adaptación de las funciones, estructuras y procesos administrativos, el IGN ha venido poniendo en marcha desde 2004 un Plan Estratégico, en cuya elaboración se ha contado con la participación de todas las instancias internas del propio Instituto y de muchos expertos externos.

Mediante este Plan, y partiendo de la Misión encomendada, la Dirección General ha definido su orientación estratégica a través de la **Visión** y los Objetivos estratégicos que la desarrollan.

Dicha Visión no es otra que la de constituirse en *la institución pública española de referencia que, mediante la formulación de políticas, la aplicación de alta tecnología y el liderazgo sectorial, dirija, planifique, coordine y gestione a nivel nacional, la información de carácter oficial en los campos de la astronomía, la geofísica, la geodesia y la cartografía, con el fin de garantizar la disponibilidad y fiabilidad de los datos geográficos y espaciales, para su utilización por las Administraciones Públicas, los agentes económicos y el conjunto de la sociedad, contribuyendo de este modo al progreso del conocimiento territorial, al desarrollo económico y social y a la investigación científica y técnica.*

Esta Visión se concreta en una serie de **objetivos estratégicos y operativos** que definen las líneas de actuación a largo, medio y corto plazo que enmarcan la actuación del IGN y cuya consecución asegura el éxito en la obtención de resultados.

A su vez, estos objetivos se materializan en una serie de **Proyectos y Servicios** a través de los cuales se articula toda la actuación del Instituto Geográfico Nacional, dotándola de un marco estratégico común.

En este sentido, algunos de los Proyectos y Servicios más significativos del Plan Estratégico son:

- **Proyecto Inspire** (Infrastructure for Spatial Information in Europe) de la Comisión Europea, con el objetivo de crear una red de información común sobre datos geográficos del territorio comunitario. En este sentido, el IGN ha venido colaborando activamente en la preparación de la Directiva, así como en el desarrollo de sus Reglas de Implementación, y ha sido designado por el Gobierno como responsable de su trasposición a la legislación española.
- **Proyecto Espacial FIRST-HERSCHEL**, con el objetivo de contribuir al diseño, construcción y explotación científica del instrumento heterodino HIFI que irá instalado a bordo del Observatorio Espacial Herschel (HSO) de la Agencia Espacial Europea (ESA) para observaciones submilimétricas e infrarrojas.
- La **Infraestructura de Datos Espaciales de España (IDEE)**, desarrollada en colaboración con departamentos ministeriales, CCAA, Ayuntamientos y Universidades, tiene el objetivo de hacer interoperables y difundir todos los datos, metadatos y servicios de tipo geográfico que se produzcan en España de manera oficial.

- **Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA)**, desarrollado en colaboración con múltiples departamentos ministeriales y con las CCAA, tiene como objetivo la generación de ortofotografías digitales para la interpretación y captura de entidades cartográficas que formen parte del territorio español.
- **Red de Nivelación de Alta Precisión (REDNAP)**, con el objetivo de recubrir el territorio nacional con una nueva Red de Nivelación de Alta Precisión para su utilización como infraestructura básica y para aplicaciones científico/técnicas.
- **Sistemas Geofísico y Geodésico de Vigilancia de la actividad volcánica de Canarias y Sistema Nacional de Vigilancia Volcánica**, desarrollado en colaboración con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), tiene el objetivo de establecer un sistema de alerta y prevención de la actividad volcánica en España.
- **Plan Nacional de Teledetección y participación en GEOSS**, en colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente, Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA), Universidades, CCAA y CDTI, pretende la obtención de coberturas periódicas de imágenes de satélite del territorio español y participar en el Group on Earth Observation System of Systems (GEOSS).

El Plan Estratégico, así concebido y estructurado, se ha convertido en un instrumento esencial para la planificación y gestión de la actividad del IGN:

- Un **instrumento de planificación**, que, por una parte, establece el marco de actuación de la Dirección General a largo plazo, con un horizonte de cuatro años, a través de la definición de su misión, visión y los objetivos estratégicos y operativos; y por otra parte, estructura la programación anual correspondiente a cada ejercicio presupuestario mediante los Proyectos y Servicios.
- Además, el Plan Estratégico es, en segundo lugar, una **herramienta de gestión** basada en la Dirección por Objetivos y la Gestión de Proyectos que permite desarrollar las funciones y tareas encomendadas al Instituto de una manera sistemática, transparente y encaminada a la eficacia y eficiencia administrativa.

Transcurridos los cuatro primeros años de su puesta en marcha, las líneas prioritarias del trabajo del Instituto Geográfico Nacional han sido:

- Con carácter general, el fortalecimiento de la orientación estratégica fijada, impulsando el camino de la **innovación y la excelencia**.

- Como orientación interna, la consolidación de los principios básicos de actuación común, el trabajo en equipo y la **mejora continua del servicio público**.
- Como fundamento esencial, el **trabajo cooperativo** con todos los agentes implicados en las materias propias del Instituto sobre una base de **racionalidad técnica**.

b) Secretaría Técnica del Consejo Superior Geográfico

En 2007 se establece el Sistema Cartográfico Nacional (Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, publicado en BOE el 30 de noviembre) como un sistema racional y operativo que, dentro de un marco de eficiencia y de colaboración entre todas las Administraciones públicas competentes, favorezca el ejercicio de la actividad cartográfica y de la información geográfica.

Entre los instrumentos con los que cuenta el Sistema Cartográfico Nacional para el cumplimiento de sus objetivos destaca el **Equipamiento Geográfico de Referencia Nacional** (Art. 4 del RD) a partir del cual se realizará toda la producción de información geográfica y cartografía oficiales.

El Equipamiento Geográfico Nacional está integrado por el Sistema de Referencia Geodésico, el Sistema Oficial de Coordenadas, por la toponimia oficial recogida en el Nomenclátor Geográfico Básico de España, por las Delimitaciones Territoriales inscritas en el Registro Central de Cartografía y por el Inventario Nacional de Referencias Geográficas Municipales.

A la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional corresponde la formación, el control, el señalamiento si fuera necesario, y la difusión del Equipamiento Geográfico de Referencia Nacional, desarrollando a través de la Secretaría General los trabajos relacionados con la toponimia, las delimitaciones y el Inventario Nacional de Referencias Geográficas, así como el mantenimiento y explotación del Registro Central de Cartografía.

En cuanto a la toponimia oficial, las denominaciones oficiales referenciadas geográficamente que se utilizan en la cartografía oficial se inscriben en el Nomenclátor Geográfico Nacional, constituido por la armonización, e integración en su caso, del Nomenclátor Geográfico Básico de España y el Nomenclátor Geográfico de cada una de las CCAA. La aprobación del Nomenclátor Geográfico Nacional corresponde al Consejo Superior Geográfico.

A la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional le corresponde la aprobación del Nomenclátor Geográfico Básico de España, que comprende todas las denominaciones oficiales georreferenciadas sobre cartografía topográfica a escala de 1:25.000 y menores, tanto en castellano como en las lenguas cooficiales correspondientes.

Por otra parte, en 2006 el IGN inició el Plan Nacional de Referencia Geográfica Municipal (PNRGM) como instrumento para avanzar en la consecución de dos grandes objetivos: primero, facilitar la actualización por las CCAA de las 24.172 líneas límite jurisdiccionales que delimitan el territorio municipal (se trata de una competencia autonómica, principalmente) y, segundo, elaborar el Inventario Nacional de Referencias Geográficas Municipales, que reflejará la situación geográfica de cada Entidad Local contenida en el Registro de Entidades Locales (en este caso, se trata de una competencia estatal).

Este Plan actúa, por medio de dos programas que se articulan a través de convenios de colaboración entre el IGN y las CCAA.

1. El programa de actualización de las delimitaciones territoriales: que tiene por objeto promover la actualización jurídica y geométrica de todas las líneas límite jurisdiccionales de España.
2. El programa de localización geográfica de municipios: que consiste en la toma de datos y el cálculo de coordenadas UTM para un punto relevante del Municipio. Esta actuación se materializa en la colocación de una placa ornamental en la fachada del Ayuntamiento, como elemento difusor de la información geográfica.

Finalmente, la Secretaría General ejerce las funciones de la Secretaría Técnica del Consejo Superior Geográfico, que conforme al artículo 37 del Real Decreto del Sistema Cartográfico Nacional, supone ejercer una labor de gerencia y mantenimiento de todo el Sistema, especialmente en lo referente a la comunicación con todos los agentes integrados en él.

B) Corresponden a la Subdirección General de Astronomía, Geodesia y Geofísica las siguientes funciones:

- A través del Observatorio Astronómico Nacional, la observación de aquellos objetos celestes detectables mediante el instrumental disponible, desarrollándolo tecnológicamente, así como la participación en proyectos astronómicos nacionales e internacionales y la realización de trabajos de investigación sobre las estructuras planetarias, estelares y galácticas y el desarrollo de aplicaciones de interferometría de muy larga base.
- A través del Centro de Observaciones Geodésicas, la observación, cálculo y mantenimiento de las redes geodésicas nacionales, tanto de primer orden como de orden inferior, de la red de nivelación de alta precisión y de la red de mareógrafos, así como el mantenimiento y desarrollo de sistemas de navegación de referencia geodésica, y el desarrollo de aplicaciones de posicionamiento global por satélite e interferometría y sus aplicaciones geodinámicas.
- A través de la Red Sísmica Nacional, la observación, detección y comunicación de los movimientos sísmicos ocurridos en territorio nacional y áreas adyacentes, así como el estudio e investigación en sismicidad y la coordinación de la normativa sismorresistente. Igualmente, la observación, vigilancia y comunicación de la actividad volcánica en el territorio nacional y determinación de los riesgos asociados, a través de la Red Sísmica Nacional.

- A través del Observatorio Geofísico Central, el desarrollo y aplicación de la investigación en geofísica y observación, control y estudio de las variaciones del campo magnético terrestre, elaboración de la cartografía magnética, tanto terrestre como aérea, así como la investigación en gravimetría, a través del Observatorio Geofísico Central.

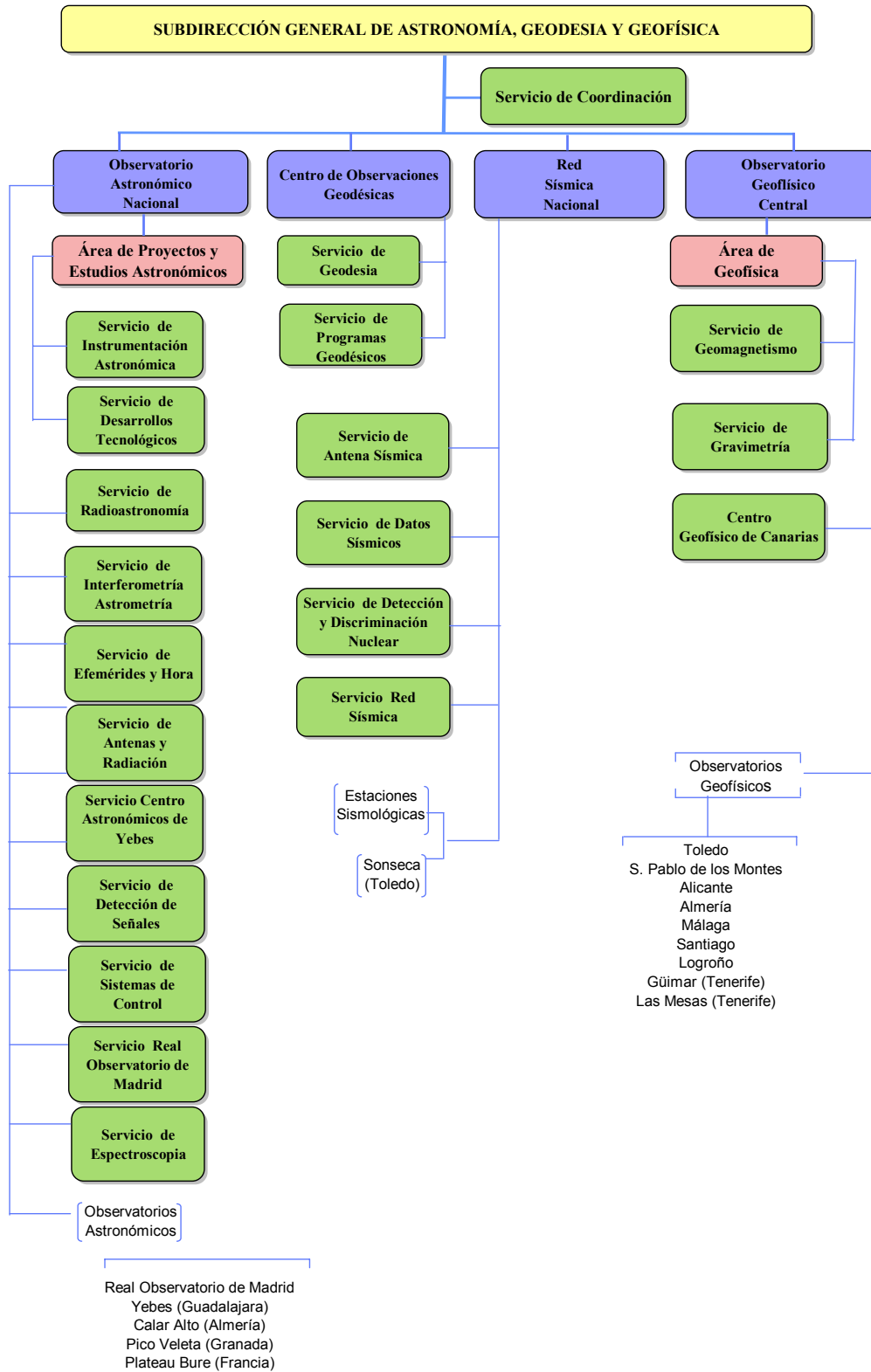


Figura 2. Organigrama de la Subdirección General de Astronomía, Geodesia y Geofísica.



El Observatorio Astronómico Nacional cuenta con las siguientes sedes:

- a) Real Observatorio de Madrid. Es la sede del Observatorio Astronómico Nacional y del Observatorio Geofísico Central; también está previsto que se instale allí el Centro de Recepción de Datos de la Red Sísmica Nacional. Situado en el centro de Madrid, en él se realizan actividades científico-técnicas, se imparten cursos de doctorado de astronomía y se realiza una importante labor cultural (archivos, bibliotecas, etc.).
- b) Centro Astronómico de Yebes. Consta con un astrógrafo doble, constituido por dos telescopios idénticos de 40 cm de apertura con el que se llevan a cabo observaciones de cometas y asteroides; un telescopio solar de 15 cm emplazado en una torre de ocho metros de altura; y radiotelescopios de ondas milimétricas, uno de 14 m y otro de 40 m. El CAY cuenta asimismo con modernos laboratorios de instrumentación.
- c) Estación de Observación de Calar Alto, Almería. Consta de un telescopio de 1.5 metros de diámetro desde el que se realizan observaciones a planetas y otros cuerpos del sistema solar como estrellas, galaxias lejanas, etc.. La estación tiene además otros cuatro telescopios instalados por el Instituto alemán de Astronomía Max Planck, el mayor de los cuales tiene 3,5 metros de diámetro.
- d) Observatorio del Pico del Veleta, Granada. Consta con un radiotelescopio de 30 metros dedicado a la investigación y desarrollo tecnológico de la radioastronomía milimétrica. Depende del Instituto de Radioastronomía Milimétrica, IRAM, instituto hispano-franco-alemán, al igual que el interferómetro de seis antenas de 15 metros de Plateau de Bure, en Francia. Es uno de los mejores del mundo.

Además, el Observatorio Astronómico Nacional cuenta con un Centro en Alcalá de Henares desde el cual que se llevan a cabo las gestiones administrativas y de apoyo técnico del Observatorio Astronómico Nacional tales como tratamiento de imágenes, edición de publicaciones, etc.

El Observatorio lleva a cabo en la actualidad trabajos de investigación en los temas más candentes de la moderna Astronomía, como el nacimiento y la muerte de las estrellas o el estudio de la estructura de las galaxias particularmente activas y participa activamente en programas internacionales de Geodesia y Geofísica que utilizan las técnicas radioastronómicas de la VLBI para el estudio de fenómenos como los movimientos de las placas tectónicas o la rotación de la Tierra. Por otra parte, es el organismo encargado de los peritajes oficiales en materia de Astronomía (ortos y ocasos del Sol, fases de la Luna, inicio de las estaciones, etc.) y, desde 1860, de la publicación del Anuario del Observatorio, que proporciona las efemérides astronómicas.

En el Centro de Observaciones Geodésicas se trabaja en distintos cometidos destinados a determinar la forma y dimensiones de la Tierra. Para adaptar la geodesia y la cartografía al nuevo sistema geodésico de referencia, el Sistema de Referencia Europeo (ETRS), se ha establecido una nueva Red Geodésica constituida por 1.200 vértices geodésicos, red REGENTE, mayoritariamente coincidentes con la Red de Orden Inferior, en la que mediante la utilización de GPS se obtienen los parámetros de transformación desde los sistemas actuales a ETRS89. Además se está instalando una red de estaciones permanentes de GPS, ERGPS, en las que se determinan sus campos de velocidades y sus coordenadas con precisión milimétrica y que servirá de base para los trabajos científicos de muy alta precisión. Asimismo, se está renovando la Red de Nivelación Española, trabajando en un nuevo trazado, señalización, nivelación geométrica, observación gravimétrica y

posicionamiento GPS a lo largo de unos 20.000 Km. que constituye la Red de Nivelación de Alta Precisión (REDNAP) plenamente operativa a partir de 2008. Se dispone además de una red de mareógrafos. Por otra parte, se participa con 8 estaciones en la Red Vertical Europea GPS de Referencia (EUVN), diseñada para la unificación de los diferentes sistemas de altitudes en Europa. Y, en el área de la gravimetría, además de las labores propias de investigación, se mantiene una Red Gravimétrica.

Depende también de la Subdirección General de Astronomía, Geodesia y Geofísica, la Red Sísmica Nacional, encargada de localizar en tiempo real los eventos sísmicos cuyo epicentro está en el territorio nacional y áreas adyacentes. Se compone de una red analógica, compuesta por 35 estaciones sísmicas de corto periodo conectadas en tiempo real; una red digital de banda ancha, con transmisión en tiempo real vía satélite compuesta por 32 estaciones que transmiten por vía satélite (VSAT) en tiempo real, 10 estaciones vía teléfono en tiempo real y 10 estaciones vía teléfono por interrogación; una red de acelerógrafos digitales distribuidos por el territorio nacional; y, el dispositivo sísmico de Sonseca, que actúa como una antena de detección sísmica de ensayos nucleares, consta de 19 estaciones de corto periodo, 6 estaciones de largo periodo y una estación de banda ancha, y permite la participación de España en el Sistema Internacional de Vigilancia del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares. Además, consta con un servicio de vigilancia y alerta sísmica activo permanentemente y posee gran cantidad de documentos, catálogos y mapas sobre la materia y bancos de datos sísmicos.

El área de geomagnetismo, encargada de la observación del campo magnético y sus variaciones, cuenta con dos observatorios geomagnéticos situados en San Pablo de los Montes (Toledo) y en Güimar (Tenerife) en los que se registran valores del campo magnético terrestre utilizados para la elaboración de los Anuarios y dispone de una red de estaciones seculares distribuidas por el territorio nacional en las que se realizan observaciones periódicamente. Además, el Servicio de Geomagnetismo realiza levantamientos aeromagnéticos del territorio español para la elaboración de mapas magnéticos y el estudio de la corteza terrestre. En el Servicio de Geomagnetismo se dispone de mapas aeromagnéticos de España Peninsular (1986-87), del Archipiélago Canario (1993) y de la unión de la Península Ibérica y de un mapa de declinaciones, calculadas cada cinco años, y componentes magnéticas y campo total, calculadas cada diez años. Las últimas publicaciones que se han realizado son el Mapa Geomagnético de España (Península e islas Baleares) 1995 a escala 1:200.000, el Mapa de Declinaciones Magnéticas 2000 a escala 1:2.000.000 y el levantamiento aeromagnético del Golfo de Cádiz en 2007.

C) Corresponden a la Subdirección General de Producción Cartográfica las siguientes funciones:

- La formación y actualización de las series cartográficas nacionales del Mapa Topográfico Nacional a escalas 1/25.000 y 1/50.000 y la producción de la demás cartografía básica, tanto digital como analógica, y derivada, así como la gestión de los laboratorios y talleres cartográficos para el cumplimiento de los programas propios y la colaboración en la realización de los de otras unidades del ministerio.
- La investigación, desarrollo y aplicación cartográfica de sistemas fotogramétricos y de teledetección, así como el tratamiento digital de las imágenes, con cobertura nacional.

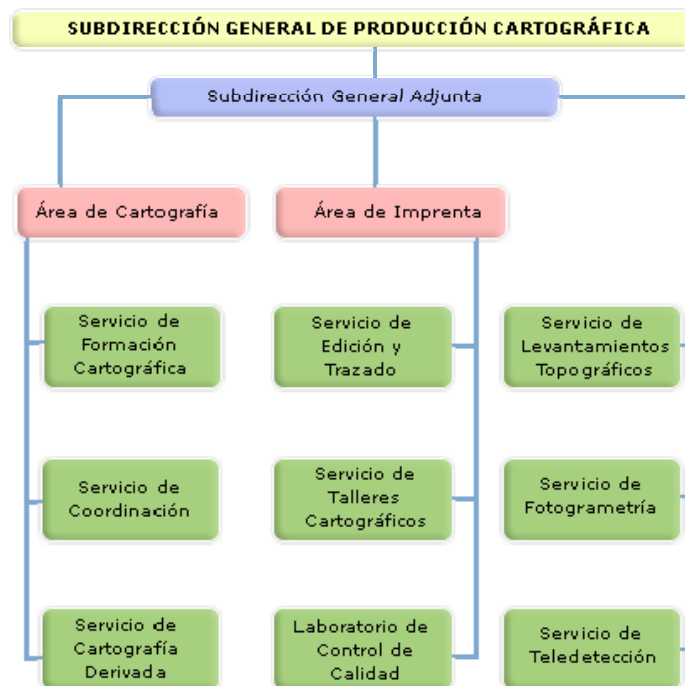


Figura 3. Organigrama de la Subdirección General de Producción Cartográfica

Dichas funciones se materializan en la producción institucional de información geográfica a diversas resoluciones, estableciendo además dos grandes sectores de actuación: la observación periódica del territorio en España y la realización de las series cartográficas nacionales, añadiendo el necesario mantenimiento de un alto nivel de desarrollo tecnológico y la optimización de sus recursos técnicos:

La actividad en materia de observación del territorio se realiza conforme a un Plan Nacional con importantes objetivos. En primer lugar, aplicar los principios de la Directiva europea INSPIRE para la obtención de información geográfica en España, que, como primera premisa, dispone la obtención una sola vez de cada tipo de información necesaria, y compartirla por todos los usuarios que la precisen. Además, cofinanciar los costes de la obtención de información entre las Administraciones Públicas, al tiempo que se evitan duplicidades de esfuerzos, lo que revierte en una mejor eficiencia, actualidad y calidad de la información obtenida. El Plan es en realidad un conjunto de ambiciosos planes nacionales materializados en proyectos del Plan Estratégico del I.G.N:

### Plan Nacional de Teledetección (PNT)

Obtención de coberturas espaciales y periódicas (periodo anual como máximo) del territorio español, válidas para la localización e interpretación de fenómenos que puedan afectar al medio ambiente o a la topografía. Incluye la investigación y desarrollo de sistemas de tratamiento geométrico y radiométrico de imágenes digitales para propósitos cartográficos.

### Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA)

Cobertura bianual del territorio español mediante fotogramas digitales de vuelos fotogramétricos, ortofotos digitales de alta resolución y modelos digitales de elevaciones y superficie, conforme a unas especificaciones comunes acordadas por la Administración General del Estado y todas las Comunidades Autónomas con un propósito multidisciplinar.

### Sistema de Información de Ocupación del Suelo en España (SIOSE) y Base de Datos Europea CORINE LAND COVER en el ámbito español.

Producción cooperativa y mantenimiento quinquenal de una Base de Datos de Ocupación del Suelo que satisfaga los requerimientos de la Unión Europea, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, con resolución equivalente a una escala 1:25.000 y cinco niveles de clasificación temática. Actualización de la base de datos europea CORINE de cobertura y usos del suelo con resolución 1:100.000 y tres niveles de clasificación temática, por encargo de la Comisión Europea a todos los países miembros, a iniciativa de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

Por otra parte el IGN, como la Agencia Cartográfica Nacional española, tanto en el contexto nacional como en el internacional, no sólo acomete los proyectos cartográficos institucionales que respondan a sus competencias y atribuciones legales y a la demanda social de información geográfica, sino que también debe liderar y coordinar las políticas de producción cartográfica y de información geográfica en España conforme a las premisas del Sistema Cartográfico Nacional:

### Base Topográfica Nacional de España a escala 1:25.000, BTN25.

Sistema de información que integra y actualiza los datos de la Cartografía Básica del Estado, para su explotación en proyectos cartográficos y en servicios y productos de información geográfica de alta resolución públicos y privados.

### Mapa Topográfico Nacional de España a escalas 1:25.000 y 1:50.000, (MTN25 y MTN50)

Ediciones actualizadas digitales e impresas de las series cartográficas nacionales a escalas 1:25.000 y 1:50.000 que conforman el Mapa Topográfico Nacional de España a escalas 1:25.000 y 1:50.000, constituidas por 4.123 y 1.075 hojas, respectivamente.

### Base Cartográfica Numérica a escala 1:200.000, BCN200

Sistema de información que integra y actualiza los datos del territorio español a escala 1:200.000, para su explotación en proyectos cartográficos y en servicios y productos de información geográfica de media y baja resolución públicos y privados.

### Mapa Provincial de España y Cartografía Derivada

Ediciones actualizadas digitales e impresas de las series nacionales de cartografía derivada a escalas 1:200.000 (Mapa Provincial de España, MP200), cartoimágenes digitales y Mapas de España a escalas 1:500.000, 1:1.000.000 y 1:2.000.000, así como las series de Mapas Autonómicos y de cartografía en relieve a diversas escalas.

Finalmente, las citadas actuaciones en materia de observación del territorio y cartografía institucional, así como su posición como centro de referencia en España en materia de ingeniería geográfica, requieren, a su vez, una actividad científico-técnica que permita adoptar los recursos tecnológicos más avanzados en cada caso. Entre los proyectos I+D+i ligados a dicha actividad caben destacar los relacionados con aspectos tan importantes como la generalización cartográfica, los nuevos sensores aeroespaciales, sistemas masivos de imágenes, sistemas de calidad gráfica y gestión de procesos.

D) Corresponden a la Subdirección General de Aplicaciones Geográficas las siguientes funciones:

- La producción, conservación y explotación de la Infraestructura Nacional de Datos Espaciales; la formación, producción y explotación de bases cartográficas numéricas y modelos digitales del terreno; el diseño, mantenimiento y explotación del Sistema de Información Geográfica Nacional; la planificación y desarrollo de nuevos sistemas y aplicaciones y prestación de asistencia técnica en la materia; y, el almacenamiento y tratamiento de la información digital interna y gestión de los sistemas informáticos propios.
- La realización y actualización del Atlas Nacional de España y de la cartografía temática correspondiente a los planes cartográficos nacionales y a los programas de actuación específica de la Administración General del Estado, así como la participación en proyectos internacionales en materia cartográfica y de investigación y desarrollo relacionados con las ciencias geográficas, y la asistencia técnica de carácter general a organismos oficiales.

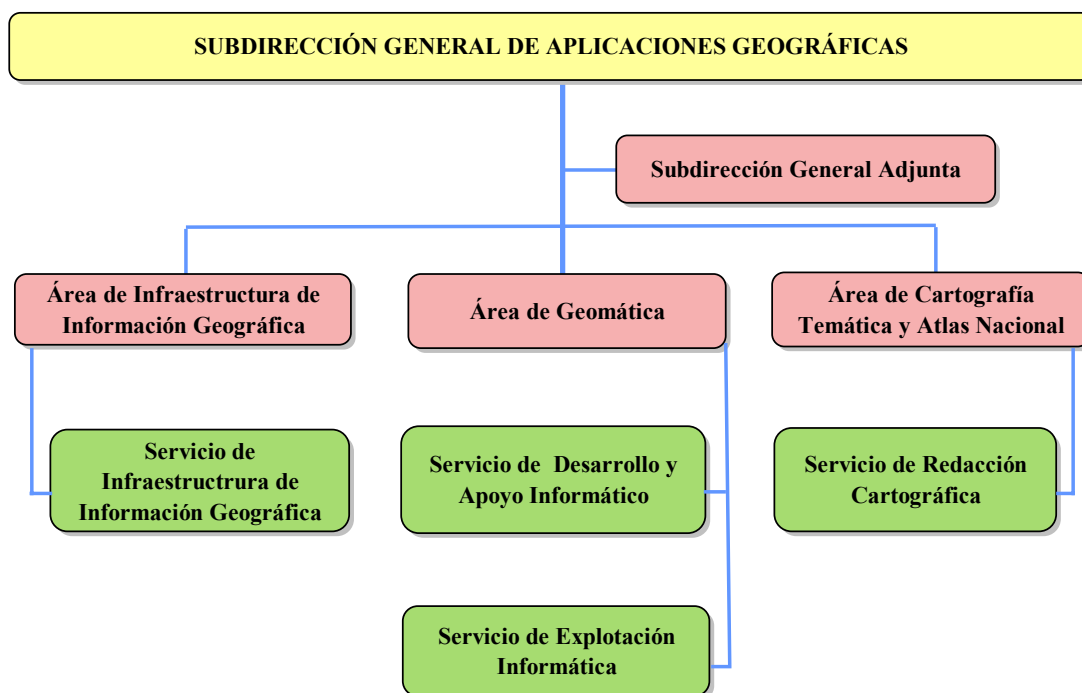


Figura 4. Organigrama de la Subdirección General de Aplicaciones Geográficas

El Área de Infraestructura de Información Geográfica incluye el Servicio de Infraestructura de Información Geográfica, y tiene la responsabilidad de promover y desarrollar la Infraestructura de Datos Espaciales de España, y de desarrollar y mantener su Geoportal. También debe desarrollar y mantener el Sistema de Información Geográfica Nacional y los Modelos Digitales del Terreno de cobertura nacional en malla regular de 200 metros, de 25 metros, de 10 metros y de 5 metros, el mantenimiento de la Base de Datos de Líneas Límites Administrativas y el Directorio de Información Geográfica Accesible o base de datos documental de Metadatos relativos a los distintos conjuntos de información geográfica que produce el Instituto Geográfico Nacional y que permite consultas, respuestas y recuperación de los ficheros almacenados, distribuidos y gestionados en diferentes servidores interconectados a través de la red de comunicaciones del IGN.

El Área de Geomática consta de dos servicios: el Servicio de Desarrollo y Apoyo Informático, ocupado fundamentalmente del desarrollo e implementación de nuevas aplicaciones y la investigación de la viabilidad de futuros proyectos; y el Servicio de Explotación Informática, que controla la Red Integral de Comunicaciones del Instituto Nacional y sus conexiones externas, accediendo a los servicios de internet y correo electrónico proporcionados por los servidores del Ministerio de Fomento, opera y mantiene el conjunto de servidores del IGN y da soporte informático a sus distintas unidades.

El Área de Cartografía Temática y Atlas Nacional es la encargada de elaborar el Atlas Nacional, sistema de información de ámbito nacional a escala máxima de 1:1.000.000, que incluye

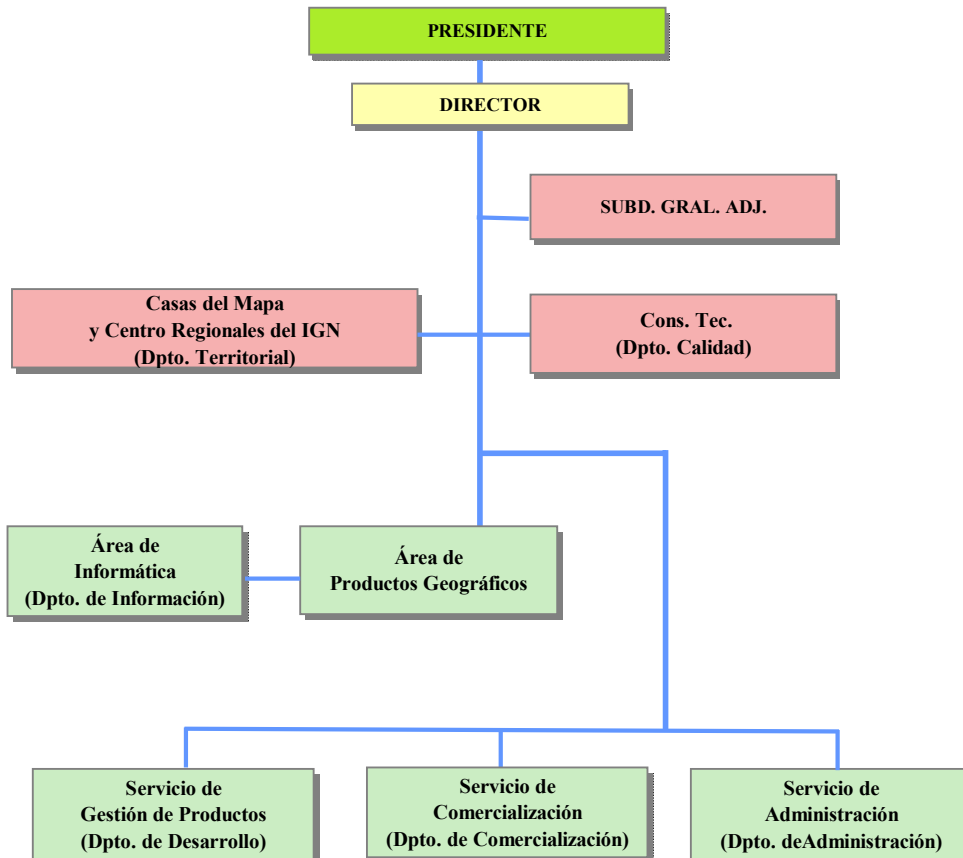
- Atlas impresos, tanto en gran formato como en formato reducido.
- Atlas en soportes digitales (CD-ROM y DVD).
- Atlas en Internet.

E) El Centro Nacional de Información Geográfica:

Por otra parte, el R.D. 663/2007, de 25 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto del Centro Nacional de Información Geográfica, contempla su adscripción al Ministerio de Fomento a través de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, a la que corresponde la dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de su actividad. Igualmente, le corresponde al Director General del IGN y Presidente del CNIG ejercer el control de eficacia respecto al grado de cumplimiento de los objetivos propuestos y la adecuada utilización de los recursos asignados, la inspección del funcionamiento del personal y de los servicios centrales y periféricos, y el informe de los convenios, instrucciones y otros proyectos normativos, todo ello sin perjuicio del control establecido al respecto por la Ley General Presupuestaria.

Los órganos de dirección del Centro Nacional de Información Geográfica son la Presidencia, que recae en la persona del Director General del Instituto Geográfico Nacional, y el Director que tiene nivel orgánico de Subdirector General.

Su estructura actual se recoge en el siguiente organigrama:



El Centro Nacional de Información Geográfica ejerce, en el marco estratégico definido por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional y como su unidad especializada en la difusión pública de sus productos y servicios, las siguientes funciones:

- 1. A través del Departamento de Comercialización, comercializar y difundir los productos y servicios de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional y, en concreto:
  - a) La difusión y comercialización, en su caso, nacional e internacional de la producción cartográfica y de los servicios de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.
  - b) La distribución y comercialización de los demás datos, aplicaciones y servicios de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.
  - c) La gestión comercial y explotación de los desarrollos de alta tecnología de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.
  - d) El impulso, la promoción y la comercialización en el ámbito de las Administraciones Públicas de los servicios de la Imprenta Nacional de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.
  - e) La gestión de la «Editorial Centro Nacional de Información Geográfica».
  - f) La promoción de exposiciones y de infraestructuras para la difusión del patrimonio histórico de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional y de su museo.
- 2. A través del Departamento de Calidad, garantizar la calidad y distribución de la información geográfica oficial y, en concreto:
  - a) Dar soporte técnico al Consejo Superior Geográfico ejerciendo funciones de Certificación Oficial de datos, productos y servicios cartográficos.
  - b) Mantener un Observatorio para el seguimiento y análisis del sector de la Información Cartográfica en España, definiendo los indicadores adecuados y, en especial, coordinándolos con los de la Unión Europea en la materia.
  - c) Promover la formación y capacitación de cuadros especializados en materia cartográfica y geográfica.
  - d) Difundir el conocimiento cartográfico en la sociedad española e iberoamericana.
  - e) Dictar resoluciones de carácter técnico en materia de replanteos de líneas límite, cuando oficialmente sea requerido para ello.
- 3. A través del Departamento de Información, apoyar el desarrollo y utilización de la cartografía nacional y, en concreto:
  - a) Prestar asistencia técnica especializada e infraestructura cartográfica tanto al sector público como al privado, con atención prioritaria al Ministerio de Fomento y a los servicios públicos de seguridad y protección civil.



- b) Impulsar la calidad, la competitividad, la innovación y el desarrollo tecnológico en el sector cartográfico.
  - c) Establecer, mantener y gestionar un sistema informático de difusión, comercio electrónico y servicios de información geográfica.
  - d) Informar y, en su caso, comercializar la producción cartográfica oficial, especialmente la desarrollada por la Administración General del Estado y sus organismos dependientes.
  - e) Propiciar y facilitar el uso de la Cartografía Oficial, manteniendo un servicio público de información geográfica, así como el asesoramiento a sus usuarios.
  - f) Conservar y explotar un banco de datos de fotografía aérea y cartografía de imagen sobre todo el territorio nacional.
- 4. A través del Departamento de Desarrollo, desarrollar productos y servicios a demanda y, en concreto:
    - a) El diseño y elaboración de productos cartográficos de valor añadido que demande la sociedad.
    - b) La participación en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, teniendo en cuenta las directrices contenidas en los planes europeos y nacionales y colaborando con los diferentes Organismos, Entidades y Universidades, tanto públicos como privados.
    - c) El desarrollo y mantenimiento de una línea de productos cartográficos específica para la educación y la docencia.
    - d) La realización de operaciones comerciales de replanteo de líneas límite, a petición de cualquier Administración pública o cualquier particular, sobre las Actas y Cuadernos de Campo que custodia la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.
  - 5. A través del Departamento Territorial, mantener un sistema territorializado de información al público y gestionar funcionalmente los Servicios Regionales de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional y, en su caso, de sus Dependencias Territoriales, así como la gestión orgánica y funcional de la red de Casas del Mapa.
  - 6. A través del Departamento de Administración, administrar los recursos públicos puestos a su disposición y, en concreto:
    - a) El diseño y mantenimiento de la Carta de Servicios del Organismo.
    - b) La gestión y el control de los Recursos Humanos, Servicios Generales, Económicos y Presupuestarios, mantenimiento e inventario y demás servicios de carácter general.
    - c) La representación del Estado español en los foros internacionales en que sea designado por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.

- d) La cooperación con las Administraciones Autonómicas y Locales para lograr la máxima eficacia en el cumplimiento de sus fines, y la suscripción de Acuerdos y Convenios con las distintas Administraciones públicas y con el sector privado para la producción, distribución y comercialización de productos y servicios cartográficos.
- e) Cualesquiera otras actividades que redunden en beneficio de sus fines.

Además corresponde al Director General del Instituto Geográfico Nacional:

- a) La vicepresidencia del Consejo Superior Geográfico y de la Comisión Española de Geodesia y Geofísica.
- b) La presidencia de la Comisión Nacional de Astronomía y de la Comisión Permanente de Normas Sismorresistentes.

#### **20.4. Participación del Instituto Geográfico Nacional en proyectos internacionales**

El Instituto Geográfico Nacional participa en proyectos internacionales en la práctica totalidad de sus materias de trabajo. Así, dentro de cada materia pueden destacar los siguientes proyectos:

- a) En materia de Astronomía, Geodesia y Geofísica:
  - El Instituto Geográfico Nacional forma parte del Instituto de Radioastronomía Milimétrica (IRAM), Instituto Hispano-Franco-Alemán dedicado a la investigación y al desarrollo tecnológico en el campo de la Radioastronomía milimétrica, participando de forma conjunta en los megaproyectos internacionales de radioastronomía milimétrica y submilimétrica y en el desarrollo de componentes electrónicos y equipos y métodos para sus radiotelescopios. Para ello cuenta con el radiotelescopio de 30 metros en Pico de Veleta (Granada) y con el interferómetro de seis antenas de 15 m del Plateau de Bure (Francia) desde los que se realizan observaciones.
  - Participa también en la Red Europea de Interferometría de Muy Larga Base (VLBI), (EVN/JIVE), consorcio formado con 14 instituciones astronómicas de Europa, Rusia y China que realizan observaciones de VLBI con 18 radiotelescopios situados en diez países distintos. Desde 1994, el Observatorio Astronómico Nacional participa activamente en la EVN, de la que forman parte los radiotelescopios del Centro Astronómico de Yebes, en el que también se desarrollan y construyen componentes y equipos para otras instalaciones (Agencia Espacial Europea, Observatorio de París-Meudon, etc.) y para colaboraciones en proyectos espaciales (proyecto HERSCHEL) y terrestres (proyecto ALMA).

- Toma parte también en proyectos europeos de vigilancia sísmica, a través del Dispositivo Sísmico de Sonseca, y en el Sistema internacional de Vigilancia de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de Explosiones Nucleares (OTPCE).
- Colabora con diversas Instituciones internacionales para el intercambio y suministro de datos geomagnéticos, participando activamente en diversos proyectos, como el Observatorio Geomagnético en la Antártida, OERSTED, INTERMAGNET, IGRF y el Regional Magnetic Survey Catalogue.
- Está integrado en diversas organizaciones internacionales, tales como la Unión Internacional de Geodesia y Geofísica (IUGG), el Centro Sismológico Internacional (ISC), el Observatories and Research Facilities for European Seismology (ORFEUS) y el Centro Regional de Sismología (CERESIS), entre otras.
- Además, interviene en proyectos internacionales de investigación en colaboración con centros españoles y extranjeros, como por ejemplo, los orientados a la obtención de la temperatura del suelo de la Península Ibérica mediante datos de satélite (proyecto SUSMOSAT), a la confección del primer catálogo europeo de tsunamis, a la obtención de la peligrosidad y la simulación de tsunamis en la costa peninsular (proyecto GITEC-TWO), etcétera.
- Por otro lado, la Subdirección tiene encomendadas las Secretarías de la Comisión Nacional de Astronomía, de la Comisión Española de Geodesia y Geofísica y de la Comisión Permanente de Normas Sismorresistentes, órganos consultivos dependientes de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.

b) En materia de Fotogrametría, Teledetección, Cartografía y Aplicaciones Geográficas:

El Instituto Geográfico Nacional, a través del Servicio de Teledetección, junto con el Centro Nacional de Información Geográfica, actúa como Centro Nacional de Referencia español en materia de Ocupación del Suelo dentro de la Agencia Europea del Medio Ambiente. Ha trabajado en el Proyecto Image & Corine Land Cover 2000, un proyecto que a partir de la cobertura de imágenes de satélite de toda Europa, ha generado la Base de Datos y un mapa de Cobertura/Usos del Suelo actualizados para el año 2000, así como la información estadística de los principales cambios en materia de Cobertura / Usos del suelo acontecidos en Europa durante el período 1990-2000. Actualmente participa en el nuevo proyecto Corine Land Cover dirigido a actualizar dicha base de datos a fecha 2006.

El Instituto Geográfico Nacional también participa en varios organismos nacionales e internacionales responsables de la normalización y la calidad de la información siguientes: Asociación española de Normalización (AENOR), Comité Europeo de Normalización (CEN), Organización Internacional de Normalización (ISO) y EuroGeographics. Es además miembro de distintos grupos de trabajo formados por diversas instituciones cartográficas europeas (NMAs, National Mapping Agencies) para el estudio de la calidad de datos geográficos, de los Grupos del Proyecto EuroGlobalMap de generación y actualización de la Base Cartográfica de Europa (EGM) a escala 1:1.000.000 y 1:250.000, del Grupo de Expertos: IDS (Information and Data Specifications) y DSA (Distributed Services Architecture) y miembro del OGC (Open Geospatial Consortium), dedicado a la definición de estándares abiertos e interoperables dentro de los Sistemas de Información Geográfica.

Por otra parte, el IGN se constituyó, a iniciativa del Ministerio de Medio Ambiente, como Punto Focal Nacional de Naciones Unidas para el Plan de Acción en el Mediterráneo, mediante el que colabora en la realización de una base de datos de cobertura y usos del suelo cuyo ámbito se extiende a toda la cuenca del Mediterráneo, con fines de vigilancia para un desarrollo sostenible. Asimismo, ostenta la posición de Centro Nacional de Referencia en Ocupación del Suelo ante la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) y para la Red EIONET (European Environment Information and Observation Network), también por delegación del Ministerio de Medio Ambiente.

Por último, mantiene una intensa actividad en la organización europea EuroSDR (European Spatial Data Research), tanto en el foro plenario como en sus actividades sectoriales ligadas a distintas facetas de información espacial, como la generalización cartográfica y la captura de datos geospaciales. El IGN asumirá la presidencia de esta organización internacional durante el bienio 2008-09.

c) En otras materias:

Hay que señalar que, de acuerdo con el R.D. 63/2007, de 25 de mayo, el Centro Nacional de Información Geográfica, a los efectos de la obtención y gestión de financiación pública, podrá desarrollar los proyectos de investigación que la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional determine en los términos y materias de su propia competencia. En la actualidad se están realizando a través del CNIG los proyectos ESTRECHO, en materia de geodinámica; Image & Corine Land Cover, en el ámbito de la teledetección; “Contribución española al instrumento heterodino HIFI sobre el observatorio espacial Hershel”, EXPRES Y VERA en el ámbito de la astronomía; EUROGLOBALMAP, EURADIN, OTALEX y SDIGER en el ámbito de la cartografía y geomática; y, en materia de sismología, el proyecto TRANSFER.

Igualmente, debe destacarse la presencia del IGN en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Nombres Geográficos y en el proyecto europeo EuroGeonames; éste es un proyecto de EuroGeographics, la asociación europea de Agencias Cartográficas Nacionales y de responsables de Catastro que lidera otros muchos proyectos, entre los que destaca Euro Regional Map.

Además, el IGN es miembro observador del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH), con el que tiene establecido un Memorando de Entendimiento y desarrolla diversos proyectos, tanto geográficos como de formación especializada de técnicos iberoamericanos.

El IGN, igualmente, está promoviendo un proyecto de renovación y cooperación con las agencias cartográficas iberoamericanas, al amparo de la Conferencia Iberoamericana, que venga a sustituir con ventaja la estructura, ya obsoleta, de DIGSA (Directores de Institutos Geográficos de Sudamérica, Portugal y España).

## Bibliografia

- [1] Rodolfo Núñez de las Cuevas. Historia de cartografía española. Segon curs “La cartografía de la Península Ibérica i la seva extensió al continent Amèrica. Cicles de conferències sobre la Història de la Cartografia”; 11,12,13 i 14 de febrer de 1991. Organitzat per l’Institut Cartogràfic de Catalunya i el Departament de Geografia de la Universitat Autònoma de Barcelona. Institut Cartogràfic de Catalunya. Col·lecció Monographies.
- [2] Aportación militar a la cartografía española en la historia contemporánea. Miguel Alonso Baquer. Patronato “Alonso de Herrera”. Instituto de geografía aplicada. C.S.I.C. 1972.
- [3] Mario Ruiz Morales y Mónica Ruiz Bustos. “Forma y dimensiones de la Tierra. Síntesis y evolución histórica”. Ediciones del Serbal, 2000.
- [4] Francisco Marcellán Español. El impacto de la Ley de la Ciencia en el Sistema Español de Investigación, Desarrollo e Innovación: una perspectiva de futuro”.
- [5] José Manuel Fernández de Labastida. Presente y futuro de la investigación científica y el desarrollo tecnológico en España.
- [6] Real Decreto 1476/2004, de 18 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento.
- [7] Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica.
- [8] Real Decreto 2609/1996, de 20 de noviembre, por el que se regulan los Centros de Innovación y Tecnología
- [9] Real Decreto 663/2007, de 25 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto del Centro Nacional de Información Geográfica
- [10] Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, por el que se regula el Sistema Cartográfico Nacional
- [11] Orden FOM/956/2008, de 31 de marzo, por la que se aprueba la política de difusión pública de la información geográfica generada por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional
- [12] Memoria de Actividades 2007.IGN
- [13] <http://www.ign.es>