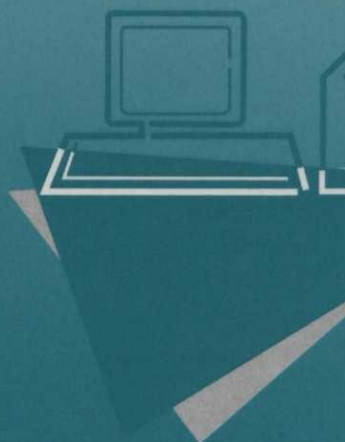


Formación Profesional a Distancia

Ciclo Formativo de Grado Medio
GESTIÓN ADMINISTRATIVA



*Principios de Gestión
Administrativa Pública*



Ministerio de Educación y Cultura

62907

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA
Y DEPORTE**

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN
EDUCATIVA**

Servicio de Documentación, Biblioteca y Archivo
San Agustín, 5 28014 MADRID
Teléfono: 91 369 30 26 / Fax: 91 429 94 38

=====

FECHA DE DEVOLUCIÓN

~~2 - DIC. 2002~~
2 - DIC. 2002

62907

ÍNDICE GENERAL

Ciclo Formativo de Grado Medio

GESTIÓN ADMINISTRATIVA

INTRODUCCIÓN

UNIDAD 1: LA SOCIEDAD Y EL DERECHO

PRESENTACIÓN

- 1. NECESIDAD SOCIAL Y OBJETIVOS DEL DERECHO
- 2. CONCEPTO DE DERECHO
- 3. CLASIFICACIÓN DEL DERECHO TIPOS
- 4. LA PERSONA COMO SUJETO DEL DERECHO

UNIDAD 2: LAS FUENTES DEL DERECHO

PRESENTACIÓN

- 1. LAS FUENTES DEL DERECHO
- 2. LA NORMA JURÍDICA

UNIDAD 3: LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

PRESENTACIÓN

- 1. CONCEPTO Y DIFERENTES TIPOS DE ESTADO
- 2. EL ESTADO ESPAÑOL Y LA CONSTITUCIÓN
- 3. LA CORONA Y SU ESTRUCTURA
- 4. LOS PODERES DEL ESTADO
- 5. EL PODER JUDICIAL

UNIDAD 4: LAS CORTES Y EL PROCESO DE LAS LEYES

PRESENTACIÓN

- 1. LAS CORTES GENERALES
- 2. ELABORACIÓN DE LAS LEYES
- 3. TRATADOS INTERNACIONALES

UNIDAD 5: LA UNIÓN EUROPEA

PRESENTACIÓN

- 1. DESARROLLO HISTÓRICO Y EVOLUCIÓN DEL COOPERACIONISMO
- 2. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA
- 3. LEGISLACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA
- 4. ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA UNIÓN EUROPEA
- 5. LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS
- 6. ORGANISMOS INTERNACIONALES QUE PERTENECEN A LA UNIÓN EUROPEA

Principios de Gestión Administrativa Pública



Ministerio de Educación y Cultura

Secretaría General de Educación y Formación Profesional
Dirección General de Formación Profesional y Promoción Educativa
Subdirección General de Educación Permanente
Centro para la Innovación y Desarrollo de la Educación a Distancia



BIBLIOMECA



071106



MA-2353
R (N.C.)
139905

62907

62907

Dirección y Coordinación:

Francisco E. Torán Martínez.
Joaquín Tur Madroñal.

Autor/es y/o autora/s:

Unidad 1: Laura Gabarda Polo.
Unidad 2: Laura Gabarda Polo.
Unidad 3: Juan Alegre Soler, Laura Gabarda Polo.
Unidad 4: Laura Gabarda Polo.
Unidad 5: Laura Gabarda Polo, Juan Alegre Soler.
Unidad 6: Laura Gabarda Polo.
Unidad 7: Laura Gabarda Polo.
Unidad 8: Laura Gabarda Polo.
Unidad 9: Laura Gabarda Polo.
Unidad 10: Laura Gabarda Polo.
Unidad 11: Laura Gabarda Polo.
Unidad 12: Laura Gabarda Polo.
Unidad 13: Laura Gabarda Polo.
Unidad 14: Laura Gabarda Polo.
Unidad 15: Laura Gabarda Polo.

Comisión de Seguimiento Técnico del CIDEAD:

Isabel López Aranguren (Directora).
Juana M^a Fernández-Villamil (Coordinadora).
José M^a Benavente Barreda.
Félix García Zarcero.

Diseño, Maquetación y Composición:

Juan José Caldú Aguilar.
Francisco Javier Sanchis Luis
Mireya Padrós Torres.
Francisco Vidal Cebrián.
Francisco Torres Esteve.

Ilustraciones y Fotografías:

Laura Gabarda Polo
Juan José Caldú Aguilar.
Mireya Padrós Torres.



© Ministerio de Educación y Cultura

Secretaría General de Educación y Formación Profesional.
Dirección General de Formación Profesional y Promoción Educativa.

Edita: Centro de Publicaciones. Secretaría General Técnica.

NIPO: 176-98-132-9

I.S.B.N.: 84-369-3162-9

Depósito legal: M. 47.913-1998

Impreso en España - Printed in Spain

Por: Impresos y Revistas, S.A.

Herreros, 42. Políg. Ind. Los Ángeles

GETAFE (Madrid)



27/25-AM
COP 001

UNIDAD 12. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL Y AUTÓNOMA 225

ÍNDICE GENERAL

| | | |
|-----|--|-----------|
| 101 | PRESENTACIÓN | 227 |
| 102 | 1. EL SECTOR PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | 229 |
| 103 | 2. PRESUPUESTO PÚBLICO | 231 |
| 107 | 3. LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO | 239 |
| 110 | 4. CONTABILIDAD PÚBLICA | 241 |
| 114 | 8. ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA | 245 |
| 118 | INTRODUCCIÓN AL MÓDULO | 7 |
| 121 | UNIDAD 1: LA SOCIEDAD Y EL DERECHO | 9 |
| | PRESENTACIÓN | 11 |
| 123 | 1. NECESIDAD SOCIAL Y OBJETIVOS DEL DERECHO | 13 |
| 125 | 2. CONCEPTO DE DERECHO | 14 |
| 127 | 3. CLASIFICACIÓN DEL DERECHO. TIPOS | 16 |
| 131 | 4. LA PERSONA COMO SUJETO DEL DERECHO | 18 |
| 142 | UNIDAD 2: LAS FUENTES DEL DERECHO | 23 |
| | PRESENTACIÓN | 25 |
| 143 | 1. LAS FUENTES DEL DERECHO | 27 |
| 145 | 2. LA NORMA JURÍDICA | 31 |
| 153 | UNIDAD 3: LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO | 41 |
| | PRESENTACIÓN | 43 |
| 157 | 1. CONCEPTO Y DIFERENTES TIPOS DE ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS | 45 |
| 160 | 2. EL ESTADO ESPAÑOL. LA CONSTITUCIÓN DE 1978, SU ESTRUCTURA Y CONTENIDO | 46 |
| 171 | 3. LA CORONA ESPAÑOLA. FUNCIONES | 49 |
| 173 | 4. LOS PODERES DEL ESTADO | 50 |
| 175 | 5. EL PODER JUDICIAL. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. | 52 |
| 178 | UNIDAD 4: LAS CORTES. ELABORACIÓN DE LEYES | 57 |
| | PRESENTACIÓN | 59 |
| 183 | 1. LAS CORTES GENERALES ESPAÑOLAS | 61 |
| 185 | 2. ELABORACIÓN DE LAS LEYES | 64 |
| 187 | 3. TRATADOS INTERNACIONALES | 68 |
| 201 | UNIDAD 5: LA UNIÓN EUROPEA. ORGANISMOS INTERNACIONALES | 71 |
| | PRESENTACIÓN | 73 |
| 213 | 1. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA UNIÓN EUROPEA | 75 |
| 215 | 2. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA | 81 |
| 218 | 3. LEGISLACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA | 88 |
| 219 | 4. ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS ACTUALES DE LA UNIÓN EUROPEA LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS | 92 |
| 220 | 5. ORGANISMOS INTERNACIONALES A LOS QUE PERTENECE ESPAÑA | 96 |

| | |
|--|------------|
| UNIDAD 6: LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL | 101 |
| PRESENTACIÓN | 103 |
| 1. ¿QUÉ ES LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA? | 105 |
| 2. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | 105 |
| 3. EL GOBIERNO | 107 |
| 4. LOS MINISTERIOS | 110 |
| 5. ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA | 114 |
| 6. EJEMPLO DE ORGANIZACIÓN MINISTERIAL: EL MINISTERIO DE TRABAJO | 116 |
| | |
| UNIDAD 7: LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL | 121 |
| PRESENTACIÓN | 123 |
| 1. LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA | 125 |
| 2. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL | 137 |
| | |
| UNIDAD 8: LA INFORMACIÓN Y LA ATENCIÓN AL PÚBLICO | 145 |
| PRESENTACIÓN | 147 |
| 1. CONCEPTOS DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN ASOCIADOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | 149 |
| 2. TÉCNICAS DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN AL PÚBLICO EN LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS. LAS FUNCIONES DE INFORMACIÓN | 152 |
| 3. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y EL LIBRO DE QUEJAS Y SUGERENCIAS | 155 |
| 4. ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA: LAS OFICINAS DE INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO | 159 |
| 5. DEFENSOR DEL PUEBLO: FUNCIONES BÁSICAS | 164 |
| | |
| UNIDAD 9: EL DERECHO ADMINISTRATIVO. SU PROCEDIMIENTO | 169 |
| PRESENTACIÓN | 171 |
| 1. LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN | 173 |
| 2. EL ACTO ADMINISTRATIVO. DELIMITACIÓN Y CONCEPTOS | 175 |
| 3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SUS FASES | 178 |
| 4. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO | 188 |
| | |
| UNIDAD 10: LOS RECURSOS Y LAS RECLAMACIONES ADMINISTRATIVAS | 193 |
| PRESENTACIÓN | 195 |
| 1. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS | 197 |
| 2. RECLAMACIONES ECONOMICO-ADMINISTRATIVAS | 201 |
| 3. ESTRUCTURA DE UN RECURSO | 203 |
| 4. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO | 206 |
| | |
| UNIDAD 11: LA CONTRATACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS | 213 |
| PRESENTACIÓN | 215 |
| 1. LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS | 217 |
| 2. LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO | 220 |
| 3. OPERACIONES DE CAJA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | 222 |

UNIDAD 12. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FINANCIERA 225

PRESENTACIÓN 227

1. EL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMÍA. LA HACIENDA PÚBLICA 229

2. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 231

3. LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO 239

4. CONTABILIDAD PÚBLICA 241

UNIDAD 13. LA FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 245

PRESENTACIÓN 247

1. FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 249

2. FINANCIACIÓN DE LAS CORPORACIONES LOCALES 253

3. CONCEPTOS TRIBUTARIOS BÁSICOS 255

4. PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS 261

UNIDAD 14. LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .. 265

PRESENTACIÓN 267

1. RÉGIMEN JURÍDICO. LEY 30/1984 SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA 269

2. EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA 270

3. ESTRUCTURA DE PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 272

4. SITUACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS FUNCIONARIOS 274

5. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS 279

6. DERECHOS Y DEBERES DEL PERSONAL LABORAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 285

UNIDAD 15. ARCHIVO Y REGISTRO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 289

PRESENTACIÓN 291

1. DOCUMENTOS Y EXPEDIENTES. CONCEPTO Y CLASES 293

2. LA DOCUMENTACIÓN PÚBLICA Y LA LEY 30/1992 309

3. DISTRIBUCIÓN DE LA INFORMACIÓN Y DE LA DOCUMENTACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: REGLAS DE TRAMITACIÓN 311

4. LOS REGISTROS PÚBLICOS 313

5. LOS ARCHIVOS PÚBLICOS 325

BIBLIOGRAFÍA 331

GLOSARIO DE TÉRMINOS 335

SOLUCIONARIO A LAS ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN 347

ACTIVIDADES DE HETEROEVALUACIÓN 367

INTRODUCCIÓN AL MÓDULO

En un curso como el que has decidido estudiar no puede faltar un Módulo dedicado al estudio de las Administraciones Públicas. Realmente casi en ninguna disciplina se puede dejar de estudiar la figura de la Administración del Estado ya que su presencia en la vida de todos nosotros, ciudadanos, familias y empresas, es fundamental.

Es la Administración del Estado la que configura la estructura formal y jurídica sobre la que se desenvuelven las actividades empresariales, tan importante para un futuro gestor administrativo como tú. Y puesto que a lo largo de nuestras vidas van a ser múltiples las relaciones que mantendremos con algún órgano público, debemos saber cómo proceden, qué derechos y obligaciones tenemos frente a la Administración y que derechos y obligaciones tiene la Administración respecto de los ciudadanos cuyos intereses gestiona.

Esta es la idea que planea a lo largo de todo el Módulo y cuya inspiración rápidamente captarás: la Administración es un conjunto de órganos cuya función es gestionar los derechos e intereses legítimos del colectivo al que sirve. Y esta es precisamente la cuestión que estudiaremos en este Módulo: ¿cómo se realiza dicha gestión?

Con dicha finalidad, el contenido de este Módulo se divide en seis partes:

- En primer lugar (unidades 1, 2, 3 y 4) se realiza una introducción a los conceptos de Derecho y Estado.
- Estudiados estos aspectos previos, se inicia el estudio de la Administración del Estado (unidades 5, 6, 7 y 8) que se corresponde con los órganos de la Administración Central, de la Administración Autonómica y de la Administración Local. Antes se aborda el estudio de un nivel administrativo supranacional: la Unión Europea.

Estudiaremos no sólo los órganos administrativos sino también las relaciones que existen entre distintos ámbitos territoriales de la Administración, teniendo especial importancia el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas ¿Quién es responsable, por ejemplo, de la extinción de los incendios de la Comunidad de Murcia? ¿Y del pago de prestaciones por jubilación de los catalanes? ¿Y de la gestión de los hospitales de La Rioja?

- En una tercera parte (unidades 8, 9 y 10) nos adentramos en las Administraciones Públicas para estudiar el *acto* y el *procedimiento administrativo*, esto es, la forma de actuar de los órganos administrativos ¿Sabías que la Administración sigue un procedimiento tipificado, tanto para matricular a un alumno en la Universidad, como para contratar a un funcionario o para recaudar un impuesto?
- Como cualquier organización que persiga unos fines concretos, el sector público realiza actividades que implican gastos, como pagar las prestaciones por desempleo, los sueldos de los funcionarios, los costes de gestión de hospitales, colegios, etc. En la cuarta parte del Módulo (unidades 12 y 13) estudiamos los aspectos financieros de la Administración, es decir, con qué fuentes de ingresos cuenta el Estado y en qué se gasta dichos recursos.
- En la quinta parte, compuesta sólo por la unidad 14, pasamos al estudio del personal de la Administración. Veremos qué leyes rigen la relación de la Administración con sus trabajadores (distintas en la mayoría de las ocasiones de las que estudias en el Módulo tres para las relaciones entre los trabajadores y el empresario), qué requisitos y procedimiento se deben seguir para trabajar en la Administración, la clasificación de los funcionarios en cuerpos y grupos, qué derechos y obligaciones tienen los funcionarios, qué sanciones se les pueden imponer por incumplirlos, etc.

- Por último, la unidad 15 trata el estudio de los registros y archivos públicos, haciendo especial hincapié en los documentos administrativos. Así, aprenderás a identificar distintos documentos emitidos por la Administración (notificaciones, resoluciones, certificados, informes, etc.) y a elaborar los escritos que los ciudadanos envían a la Administración (denuncias, solicitudes, recursos, etc.).

Es conveniente que al empezar el estudio de una unidad leas atentamente la presentación, ya que te ayudará a entrar en materia y distinguir los conceptos importantes, lo que te puede ahorrar tiempo de estudio.

INTRODUCCIÓN AL MÓDULO

En cualquier caso, también en el resumen de la unidad tienes un esquema que te ayudará a aclarar ideas y a distinguir los conceptos que deberás retener. A lo largo de la unidad se intercalan actividades cortas y de rápida resolución. Son actividades que pretenden, mediante la aplicación práctica de los conceptos estudiados, que puedas comprobar si estás entendiendo el contenido de la unidad.

Los términos cuyo significado desconozcas los encontrarás definidos en el glosario del Módulo.

Sólo cuando hayas finalizado el estudio de una unidad puedes realizar las actividades de heteroevaluación. En estas actividades lo importante es que utilices los conceptos aprendidos. Por ello, la respuesta suele ser de amplio desarrollo y abierta.

Los conocimientos que adquirirás tras el estudio de este Módulo son importantes y fundamentales para tu vida profesional. Espero que disfrutes de su estudio tanto como los autores hemos disfrutado en su elaboración.

Esta es la idea que planea a lo largo de todo el Módulo y cuya inspiración rápidamente captarás: la Administración es un conjunto de órganos cuya función es gestionar los derechos e intereses legítimos del colectivo al que sirve. Y esta es precisamente la cuestión que estudiaremos en este Módulo: ¿cómo se realiza dicha gestión?

Con dicha finalidad, el contenido de este Módulo se divide en seis partes:

- En primer lugar (unidades 1, 2, 3 y 4) se realiza una introducción a los conceptos de Derecho y Estado.
- Estudiar los aspectos previos que se inician el estudio de la Administración del Estado (unidades 5, 6, 7 y 8) que se corresponde con los órganos de la Administración Central, de la Administración Autonómica y de la Administración Local. Antes se aborda el estudio de un nivel administrativo supranacional: la Unión Europea.
- Estudiar no sólo los órganos administrativos sino también las relaciones que existen entre distintos ámbitos territoriales de la Administración, teniendo especial importancia el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. ¿Quién es responsable, por ejemplo, de la extinción de los incendios de la Comunidad de Murcia? ¿Y del pago de prestaciones por jubilación de los catalanes? ¿Y de la gestión de los hospitales de La Rioja?
- En una tercera parte (unidades 9 y 10) nos adentraremos en las Administraciones Públicas para estudiar el acto y el procedimiento administrativo, esto es, la forma de actuar de los órganos administrativos. ¿Saber que la Administración sigue un procedimiento típico, tanto para matricular a un alumno en la Universidad, como para contratar a un funcionario o para recaudar un impuesto?
- Como cualquier organización que persiga unos fines concretos, el sector público realiza actividades que implican gastos, como pagar las prestaciones por desempleo, los sueldos de los funcionarios, los costes de gestión de hospitales, colegios, etc. En la cuarta parte del Módulo (unidades 12 y 13) estudiaremos los aspectos financieros de la Administración, es decir, con qué fuentes de ingresos cuenta el Estado y en qué se gastan dichos recursos.
- En la quinta parte, compuesta sólo por la unidad 14, pasamos al estudio del personal de la Administración. Veremos qué leyes rigen la relación de la Administración con sus trabajadores (distintos en la mayoría de las ocasiones de las que estudias en el Módulo tras las relaciones entre los trabajadores y el empresario), qué requisitos y procedimiento se deben seguir para trabajar en la Administración, la clasificación de los funcionarios en cuerpos y grupos, qué derechos y obligaciones tienen los funcionarios, qué sanciones se les pueden imponer por incumplirlos, etc.

UNIDAD 1

La sociedad y el derecho

Autora:

LAURA GABARDA POLO

Por último, la unidad 15 trata el estudio de los archivos administrativos públicos, haciendo especial hincapié en los documentos administrativos (notificaciones, resoluciones, certificaciones, informes, etc.) y a elaborar los escritos que los ciudadanos envían a la Administración (denuncias, solicitudes, recursos, etc.).

Es conveniente que al empezar el estudio de una unidad leas atentamente la presentación, ya que te ayudará a entrar en materia y distinguir los conceptos importantes, lo que te puede ahorrar tiempo de estudio.

En cualquier caso, también en el resumen de la unidad tienes un esquema que te ayudará a aclarar ideas y a distinguir los conceptos que deberás retener. A lo largo de la unidad se intercalan actividades cortas y de rápida resolución. Son actividades que pretenden, mediante la aplicación práctica de los conceptos estudiados, que puedas comprobar si estás entendiendo el contenido de la unidad.

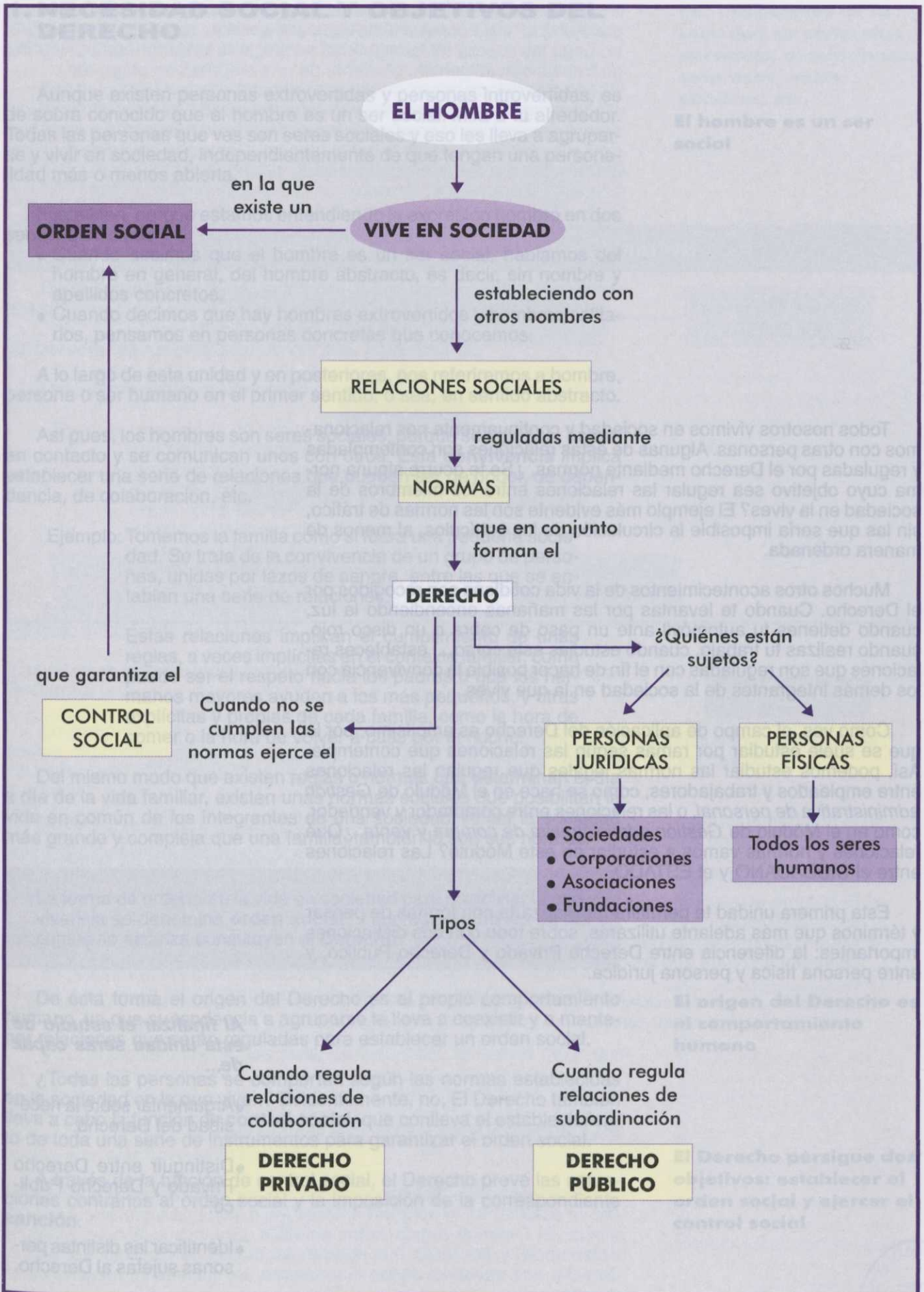
Los términos cuyo significado desconozcas los encontrarás definidos en el glosario del Módulo.

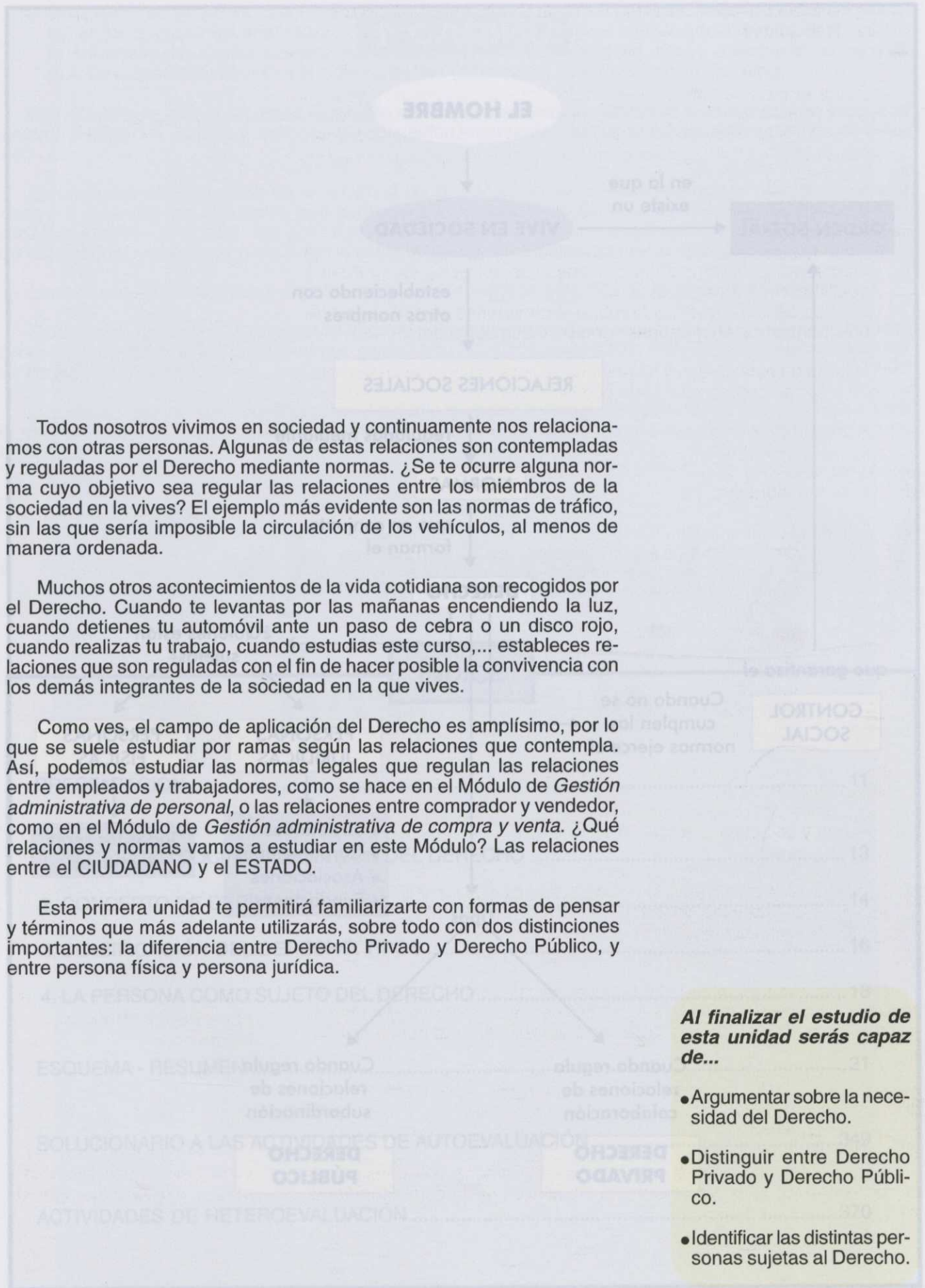
Sólo cuando hayas finalizado el estudio de una unidad puedes realizar las actividades de heteroevaluación. En estas actividades lo importante es que utilices los conceptos aprendidos. Por ello, la respuesta suele ser de amplio desarrollo y abierta.

Los conocimientos que adquirirás tras el estudio de este Módulo son importantes y fundamentales para tu vida profesional. Espero que disfrutes de su estudio tanto como los autores hemos disfrutado en su elaboración.

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| PRESENTACIÓN | 11 |
| 1. NECESIDAD SOCIAL Y OBJETIVOS DEL DERECHO | 13 |
| 2. CONCEPTO DE DERECHO | 14 |
| 3. CLASIFICACIÓN DEL DERECHO. TIPOS | 16 |
| 4. LA PERSONA COMO SUJETO DEL DERECHO | 18 |
| ESQUEMA - RESUMEN | 21 |
| SOLUCIONARIO A LAS ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN | 349 |
| ACTIVIDADES DE HETEROEVALUACIÓN | 370 |





Todos nosotros vivimos en sociedad y continuamente nos relacionamos con otras personas. Algunas de estas relaciones son contempladas y reguladas por el Derecho mediante normas. ¿Se te ocurre alguna norma cuyo objetivo sea regular las relaciones entre los miembros de la sociedad en la que vives? El ejemplo más evidente son las normas de tráfico, sin las que sería imposible la circulación de los vehículos, al menos de manera ordenada.

Muchos otros acontecimientos de la vida cotidiana son recogidos por el Derecho. Cuando te levantas por las mañanas encendiendo la luz, cuando detienes tu automóvil ante un paso de cebra o un disco rojo, cuando realizas tu trabajo, cuando estudias este curso,... estableces relaciones que son reguladas con el fin de hacer posible la convivencia con los demás integrantes de la sociedad en la que vives.

Como ves, el campo de aplicación del Derecho es amplísimo, por lo que se suele estudiar por ramas según las relaciones que contempla. Así, podemos estudiar las normas legales que regulan las relaciones entre empleados y trabajadores, como se hace en el Módulo de *Gestión administrativa de personal*, o las relaciones entre comprador y vendedor, como en el Módulo de *Gestión administrativa de compra y venta*. ¿Qué relaciones y normas vamos a estudiar en este Módulo? Las relaciones entre el CIUDADANO y el ESTADO.

Esta primera unidad te permitirá familiarizarte con formas de pensar y términos que más adelante utilizarás, sobre todo con dos distinciones importantes: la diferencia entre Derecho Privado y Derecho Público, y entre persona física y persona jurídica.

- Al finalizar el estudio de esta unidad serás capaz de...**
- Argumentar sobre la necesidad del Derecho.
 - Distinguir entre Derecho Privado y Derecho Público.
 - Identificar las distintas personas sujetas al Derecho.

1. NECESIDAD SOCIAL Y OBJETIVOS DEL DERECHO

Aunque existen personas extrovertidas y personas introvertidas, es de sobra conocido que el hombre es un ser social. Mira a tu alrededor. Todas las personas que ves son seres sociales y eso les lleva a agruparse y vivir en sociedad, independientemente de que tengan una personalidad más o menos abierta.

Fíjate bien, porque estamos entendiendo la expresión hombre en dos sentidos distintos:

- Cuando decimos que el hombre es un ser social, hablamos del hombre en general, del hombre abstracto, es decir, sin nombre y apellidos concretos.
- Cuando decimos que hay hombres extrovertidos y hombres solitarios, pensamos en personas concretas que conocemos.

A lo largo de esta unidad y en posteriores, nos referiremos a hombre, persona o ser humano en el primer sentido, o sea, en sentido abstracto.

Así pues, los hombres son seres sociales, porque se agrupan, entran en contacto y se comunican unos con otros. Esta **convivencia** implica establecer una serie de relaciones que pueden ser de poder, de dependencia, de colaboración, etc.

Ejemplo: Tomemos la familia como si fuera una pequeña sociedad. Se trata de la convivencia de un grupo de personas, unidas por lazos de sangre, entre las que se entablan una serie de relaciones.

Estas relaciones implican el cumplimiento de unas reglas, a veces implícitas en el contexto familiar, como puede ser el respeto hacia los padres o que los hermanos mayores ayuden a los más pequeños, y otras explícitas y propias de cada familia, como la hora de comer o la hora de volver a casa por la noche.

Del mismo modo que existen reglas o normas que determinan el día a día de la vida familiar, existen unas normas sociales que posibilitan la vida en común de los integrantes de una sociedad. Al ser la sociedad más grande y compleja que una familia, también lo son sus normas.

La forma de ordenarse la vida en sociedad para posibilitar la convivencia se denomina **orden social**, y las reglas a través de las cuales se alcanza constituyen el **Derecho**.

De esta forma el origen del Derecho es el propio comportamiento humano, ya que su tendencia a agruparse le lleva a coexistir y a mantener relaciones que serán reguladas para establecer un orden social.

¿Todas las personas se comportan según las normas establecidas en la sociedad en la que viven? Evidentemente, no. El Derecho también lleva a cabo la función de **control social**, que conlleva el establecimiento de toda una serie de instrumentos para garantizar el orden social.

A través de la función de control social, el Derecho prevé las actuaciones contrarias al orden social y la imposición de la correspondiente **sanción**.

Por integrantes de la sociedad se entienden personas, asociaciones, empresas, entes públicos, etc.

El hombre es un ser social

El origen del Derecho es el comportamiento humano

El Derecho persigue dos objetivos: establecer el orden social y ejercer el control social

El Derecho prevé los casos de incumplimiento de las normas como, por ejemplo, si un conductor se salta un semáforo en rojo, un empresario no paga las cuotas de la seguridad social, un trabajador no desempeña su trabajo con diligencia, el cliente de una empresa no paga, etc.

Para cada situación establece la correspondiente sanción: quitar el carnet de conducir al conductor, imponer una sanción económica al empresario, dejar sin empleo al trabajador, etc. Estos son ejemplos de como el Derecho, mediante el control social, garantiza el orden social.



Figura 1.1.

ACTIVIDADES

1ª Sitúa los siguientes términos en el lugar que les corresponda.
 control social / Derecho / social / comportamiento humano / convivencia /
 sociedades / orden social / sanción

- a) El hombre es un ser _____, convive con los demás constituyendo _____ y manteniendo con ellos una serie de relaciones.
- b) El _____, entendido como el conjunto de necesidades y exigencias de las personas, es el origen del Derecho.
- c) El hombre al relacionarse con sus semejantes, crea la necesidad de establecer un _____ que va a condicionar su propio comportamiento y posibilita la _____ entre las personas.
- d) Según las normas establecidas en el orden social, el _____ establece toda una serie de instrumentos, para que las personas se comporten según esas normas. Esta forma de presión es el _____.
- e) La función de control social del Derecho consiste en mejorar una determinada actuación que es contraria al orden social establecido, mediante la imposición de una _____.

2. CONCEPTO DE DERECHO

Probablemente ya te habrás formado una idea del concepto de Derecho al estudiar en el epígrafe anterior las causas que justifican su existencia. El Derecho regula todos aquellos aspectos que determinen el orden social y, por tanto, que pueden ser motivo de conflicto. Por ello, el derecho nos envuelve desde el momento del nacimiento hasta el de la muerte.

La convivencia social resultaría imposible si no existieran una serie de normas y principios que regulasen y establecieran el marco de actuación de cada uno de los integrantes de la comunidad.

Ten en cuenta que por *integrantes de la sociedad* no debes entender únicamente a las personas, sino que también son las asociaciones, las empresas, cualquier ente público, etc.

Por integrantes de la sociedad se entienden personas, asociaciones, empresas, entes públicos, etc.

El **Derecho** es todo el conjunto de normas y principios, que pueden ser impuestos por la fuerza, y cuya finalidad es regular la convivencia resolviendo problemas sociales.

De la anterior definición podemos extraer las siguientes características:

El Derecho es un conjunto de normas y principios.

Una norma contiene una orden o mandato sobre la conducta.

Ejemplo: Una norma de tráfico está claramente imponiendo al conductor una manera de comportarse: pararse ante un disco rojo, no aparcar en doble fila, etc. En otras unidades has estudiado normas que se imponen sobre la conducta de los empresarios, por ejemplo, dar de alta en la Seguridad Social a los trabajadores que contrata, legalizar los libros de contabilidad, conservar determinados documentos, etc.

Todas estas son normas que has estudiado y que, junto con otras muchas más, forman el Derecho.

Las normas establecidas por el Derecho pueden ser impuestas por la fuerza.

Lo comprobamos con toda claridad en el ejemplo de las normas de tráfico. Su cumplimiento está rigurosamente controlado por los agentes de tráfico, que impondrán la correspondiente sanción en caso de incumplimiento.

También en las normas que se refieren a los empresarios existe este elemento de control coercitivo, por ejemplo, por medio de los inspectores laborales que controlan si las obligaciones del empresario con la Seguridad Social se cumplen.

La finalidad del Derecho es posibilitar la convivencia.

Este punto ya lo hemos tratado en el anterior epígrafe al estudiar que la convivencia requiere de reglas que regulen las relaciones entre las personas.

¿Qué conclusión podemos sacar de todo esto? Si hemos dicho que el Derecho es un conjunto de normas de conducta que pueden ser impuestas por la fuerza y que persiguen un objetivo colectivo, estamos suponiendo que existe *alguien* o *algo* con autoridad suficiente para imponer normas y que mira más allá del individuo, velando por el interés de todos. Esa autoridad es el Estado.

Una persona individualmente no puede establecer normas que afecten a toda la sociedad.

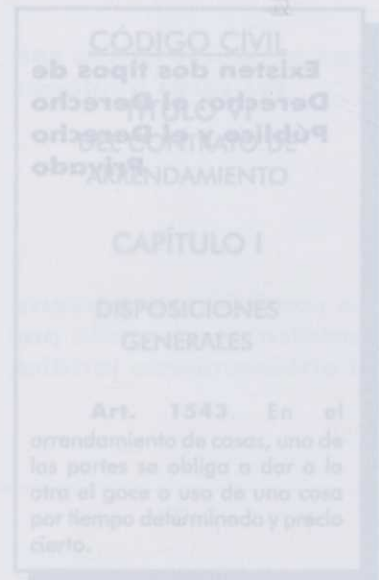


Figura 1. Artículo 1.543 del Código Civil.

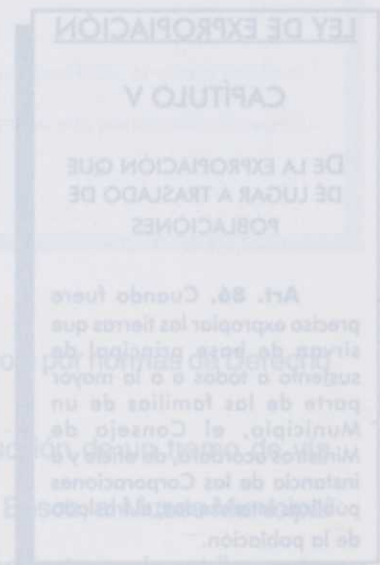


Figura 2. Artículo 85 de la Ley de Expropiación.

Imagina que los conductores de vehículos pudieran establecer sus propias normas de tráfico, ¿qué crees que autorizarían o desautorizarían? Imagina que se autoriza aparcar sobre las aceras, perjudicando así enormemente a los peatones. Si por su parte los peatones pudieran elaborar el código de circulación, quizás harían todas las calles peatonales. ¿Cómo se pueden conciliar intereses contradictorios? Los conflictos se resuelven según lo que establece el Derecho ya que sus normas han sido elaboradas por el Estado, es decir, por un ente que está por encima de los individuos. La elaboración de las normas es un tema que estudiaremos en otras unidades.

NECESIDAD 3. CLASIFICACIÓN DEL DERECHO. TIPOS

EL HOMBRE ES UN SER SOCIAL

Existen dos tipos de Derecho: el Derecho Público y el Derecho Privado

Se pueden establecer múltiples clasificaciones del Derecho. Generalmente se escoge la que es más útil al objeto de estudio.

En este Módulo vamos a centrarnos en la figura del Estado y en general, de los órganos públicos, así que distinguiremos entre Derecho Público y Derecho Privado.

La distinción entre **Derecho Público** y **Derecho Privado** tiene su origen en el Derecho Romano, y como es lógico ha sufrido diversas interpretaciones que con el paso del tiempo han ido adaptándose a las nuevas situaciones y realidades.

En un principio se entendía que el Derecho Privado regulaba las relaciones que se establecían entre particulares, mientras que el Derecho Público regulaba las relaciones entre los distintos órganos del Estado (por ejemplo entre el Presidente y un Ministro o entre éstos y un Delegado de Gobierno). Éste que parece un criterio de clasificación válido, hoy en día no es correcto.

ACTIVIDADES

Actualmente, la distinción entre Derecho Público y Derecho Privado, está establecida según el tipo de relaciones existentes entre las partes. Es decir, no importa tanto quienes sean las partes sino cómo participan. Lo entenderás mejor al leer la siguiente definición.

Entendemos por **Derecho Público** aquel que regula las relaciones en las que una de las partes, el Estado o cualquier órgano público, interviene ejerciendo su autoridad sobre la otra parte, estableciéndose en tal caso una *relación de subordinación*.

LEY DE EXPROPIACIÓN

CAPÍTULO V

DE LA EXPROPIACIÓN QUE DÉ LUGAR A TRASLADO DE POBLACIONES

Art. 86. Cuando fuere preciso expropiar las tierras que sirvan de base principal de sustento a todas o a la mayor parte de las familias de un Municipio, el Consejo de Ministros acordará, de oficio y a instancia de las Corporaciones públicas interesadas, el traslado de la población.

Ejemplo: El Ministerio de Obras Públicas ha decidido construir un pantano en el lugar en el que se encuentra ubicado el pueblo de Domeño, en la provincia de Valencia. La ley que regula esta cuestión, la Ley de Expropiación, pertenece al Derecho Público. Como ves, la relación entre el Ministerio y los habitantes de Domeño es claramente una relación de subordinación, ya que no existe una relación entre iguales, sino que el Ministerio ejerce su poder de expropiación sobre los intereses de los habitantes de Domeño.

Ejemplo: Otro ejemplo que veremos en unidades posteriores, es el de los contratos administrativos. Cuando un Ayuntamiento contrata el servicio de limpieza o el ejército contrata el suministro de botas militares, mantiene una relación "especial" con la empresa de limpieza o la fabricante de botas. Esta relación es especial en el sentido de que es distinta de la que se establece, por

Figura 1.2. Artículo de un texto de Derecho Público.

ejemplo, entre un hotel y la misma empresa de limpieza contratada.

Por ejemplo, el Ayuntamiento puede establecer unilateralmente las cláusulas del contrato, mientras que en el caso del hotel son establecidas por las dos partes. Por tanto, estamos ante un ejemplo de relación de subordinación regulada por el Derecho Público.

Por lo que se refiere al Derecho Privado, se puede definir de la siguiente forma:

El **Derecho Privado** regula todas aquellas relaciones entre particulares, y también entre éstos y el Estado, en las que ninguna de las partes ejerce una autoridad sobre la otra, sino que mantienen una *relación de colaboración*.

La relación entre el empresario y el trabajador o entre el comprador y vendedor son claros ejemplos de relaciones de colaboración reguladas, por tanto, por las normas del Derecho Privado.

Fíjate como la distinción que se hizo al principio entre Derecho Privado y Derecho Público, que se basaba en la participación o no del Estado, no es correcta, ya que el Derecho Privado también regula las relaciones en las que interviene el Estado. De hecho, muchas de las relaciones establecidas hoy por organismos públicos son de carácter privado.

Ejemplo: Si una oficina del INEM se instala en un local alquilado a un particular, entre éste y el órgano público existe una *relación de colaboración*. El concepto y los contenidos del contrato de arrendamiento están recogidos en el Código Civil, conjunto de normas que pertenecen al ámbito del Derecho Privado.

Por tanto, si el Estado expropia un terreno para construir una biblioteca pública, ¿qué tipo de derecho regula esta relación? ¿Y si lo alquila a su propietario?

En el primer caso habrá que acudir a la Ley de Expropiación que forma parte del **Derecho Público** ya que regula una relación en la que una de las partes, el Estado, ejerce su poder subordinando los intereses de la otra parte, el propietario del terreno.

En el segundo caso, habrá que acudir al Código Civil, y en tanto que se mantiene entre el Estado y el propietario una relación de colaboración, diremos que es una relación regulada por el **Derecho Privado**.

CÓDIGO CIVIL

**TÍTULO VI
DEL CONTRATO DE
ARRENDAMIENTO**

CAPÍTULO I

**DISPOSICIONES
GENERALES**

Art. 1543. En el arrendamiento de cosas, una de las partes se obliga a dar a la otra el goce o uso de una cosa por tiempo determinado y precio cierto.

Figura 1.3. Artículo de un texto de Derecho Privado.

ACTIVIDADES

- 2ª Di si las siguientes relaciones son reguladas por normas de Derecho Privado o por normas de Derecho Público:
- Un hospital público contrata con un empresa los servicios de limpieza.
 - El Ministerio de Obras Públicas contrata con una empresa la construcción de un tramo de vía ferroviaria para unir dos Municipios.
 - El marqués de Bosco dona las joyas de su abuela, la marquesa Elena de Bosco, al Museo Municipal de Alcántara.
 - La relación entre el órgano público encargado de la recaudación de los impuestos y el contribuyente.

4. LA PERSONA COMO SUJETO DEL DERECHO

¿Quiénes están sujetos al Derecho?

Ya hemos visto cuál es el fin y los objetivos del Derecho, pero nos falta una parte fundamental de nuestro estudio. Todavía no sabemos a quiénes se aplica el Derecho o, lo que es lo mismo, quiénes deben cumplir las normas. Es decir, en este epígrafe respondemos a la cuestión: ¿quiénes son los sujetos del Derecho?

Los sujetos del Derecho son las personas. El Derecho considera persona a todo ser humano o entidad, susceptible de ser objeto de derechos y obligaciones.

Lo interesante de esta definición es que persona puede ser un *ser humano* o una *entidad*. En concreto, las personas (sujetos del Derecho) se clasifican en dos:

- **Personas físicas**, que son las personas humanas.
- **Personas jurídicas**, que son todas aquellas entidades a las que el ordenamiento jurídico les atribuye la condición de personas siempre y cuando cumplan toda una serie de requisitos.

Las personas físicas son los seres humanos

La condición de persona jurídica es otorgada por el ordenamiento jurídico

Esta clasificación impone una distinción importante. A las personas físicas se les atribuye la condición de personas por el hecho de ser humanos, mientras que a las personas jurídicas es el ordenamiento jurídico quien les atribuye personalidad.

El reconocimiento de la personalidad jurídica se encuentra en el artículo 35 y siguientes del Código Civil (Fig.1.4).

Imaginemos por un momento que fuera el ordenamiento jurídico quien atribuyera personalidad a los seres humanos. Con esta fórmula se permitiría establecer en términos legales quién es persona física y quién no, lo que podría llevar a situaciones en las que un ser humano no fuera reconocido como persona, como ocurría con los esclavos, o como ha ocurrido e incluso aún ocurre en determinados regímenes políticos.

A) LAS PERSONAS FÍSICAS

Las personas físicas son, como hemos dicho, todos los seres humanos.

- Ejemplo: Tú mismo y cualquier persona que conozcas sois, a efectos jurídicos, personas físicas.

Existe un interesante debate entre expertos en materias legales sobre el momento en el que se adquiere la personalidad jurídica, es decir, cuándo una persona es, para el Derecho, persona física. ¿En el momento de nacer? ¿Nada más es concebido? ¿A los cinco meses?

Date cuenta de que, como hemos dicho, sólo si los no nacidos son considerados personas físicas, tendrán derechos y obligaciones, como por ejemplo, el derecho a la vida. Si, por el contrario, sólo se adquiere la personalidad física al nacer, el feto no tiene ni derechos ni obligaciones. En este caso, el feto es parte integrante de la persona física constituida por su madre y no es, a efectos jurídicos, persona física por sí mismo.

Este es el punto de vista del Derecho al tratar el polémico tema del aborto.

B) LAS PERSONAS JURÍDICAS

Podemos encontrar muchos ejemplos de personas jurídicas.

Ejemplo: Cualquier empresa es una persona jurídica. También lo es una asociación de ciclistas o de vecinos, una fundación cultural, etc.

¿Qué tipos de derechos u obligaciones tienen estas personas jurídicas? Pueden ser muy variados y se recogen en textos legales específicos.

Ejemplo: Una empresa tiene derecho a contratar los servicios de un trabajador y la obligación de remunerarle.

Las personas jurídicas, al igual que las personas físicas, son susceptibles de derechos y obligaciones, y tienen capacidad de obrar por medio de sus órganos de representación.

El órgano de representación de una empresa es el Consejo de Administración, el de una peña ciclista su Presidente, etc.

Se reconocen dos tipos de personas jurídicas:

1. Las asociaciones de *intereses particulares* identificadas con las **sociedades**, por ejemplo una sociedad anónima dedicada al tapizado de muebles. Persigue un interés particular porque su objetivo es obtener beneficios.
2. Las personas jurídicas de *interés público*, es decir, **corporaciones, asociaciones y fundaciones** que estén reconocidas por ley.

TITULO II

Del nacimiento y la extinción de la personalidad civil

CAPÍTULO II

De las personas jurídicas

Art. 35. Son personas jurídicas:

1º Las corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la ley. Su personalidad empieza desde el instante mismo en que, con arreglo a derecho, hubiesen quedado válidamente constituidas.

2º Las asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales, a las que la ley conceda personalidad propia, independiente de la de cada uno de los asociados.

...

Figura 1.4. Artículo 35 del Código Civil.

Las **corporaciones** son el Estado, las provincias, los municipios, etc. y persiguen fines colectivos. También son corporaciones los colegios profesionales como el Colegio de Farmacéuticos o el Colegio de Economistas.

Las **asociaciones** están constituidas por personas y su fundamento es el interés público, ya que persiguen un fin no lucrativo. Un ejemplo lo encontramos en la Asociación Española contra el Cáncer.

4. Por último, las **fundaciones** no constituyen un conjunto de personas como las dos anteriores, sino un conjunto de bienes o patrimonio que se dedica a la realización de una actividad con fines sociales.

Ejemplo: Una persona puede destinar parte de su patrimonio a constituir una fundación de ayuda a la investigación.

Las fundaciones se consideran de interés general porque el fin que persiguen es altruista, es decir, no pretenden sacar ningún provecho o ganancia. Muchas cajas de ahorros tienen fundaciones.

A continuación tienes un cuadro resumen de los conceptos vistos:

| | PERSONA FÍSICA | PERSONA JURÍDICA |
|-----------------------------------|--|--|
| Sujeto | Las personas humanas. | Entidades a las que el ordenamiento atribuye dicha condición. |
| Origen | El nacimiento. | La constitución de las entidades cuando se realiza con arreglo a la ley. |
| Extinción | Por fallecimiento. | Cuando se extingue la entidad. |
| Tipos | Todos y cada uno de los seres humanos. | Sociedades. Corporaciones, asociaciones y fundaciones. |
| Artículos del Código Civil | 29 y siguientes. | 35 y siguientes. |

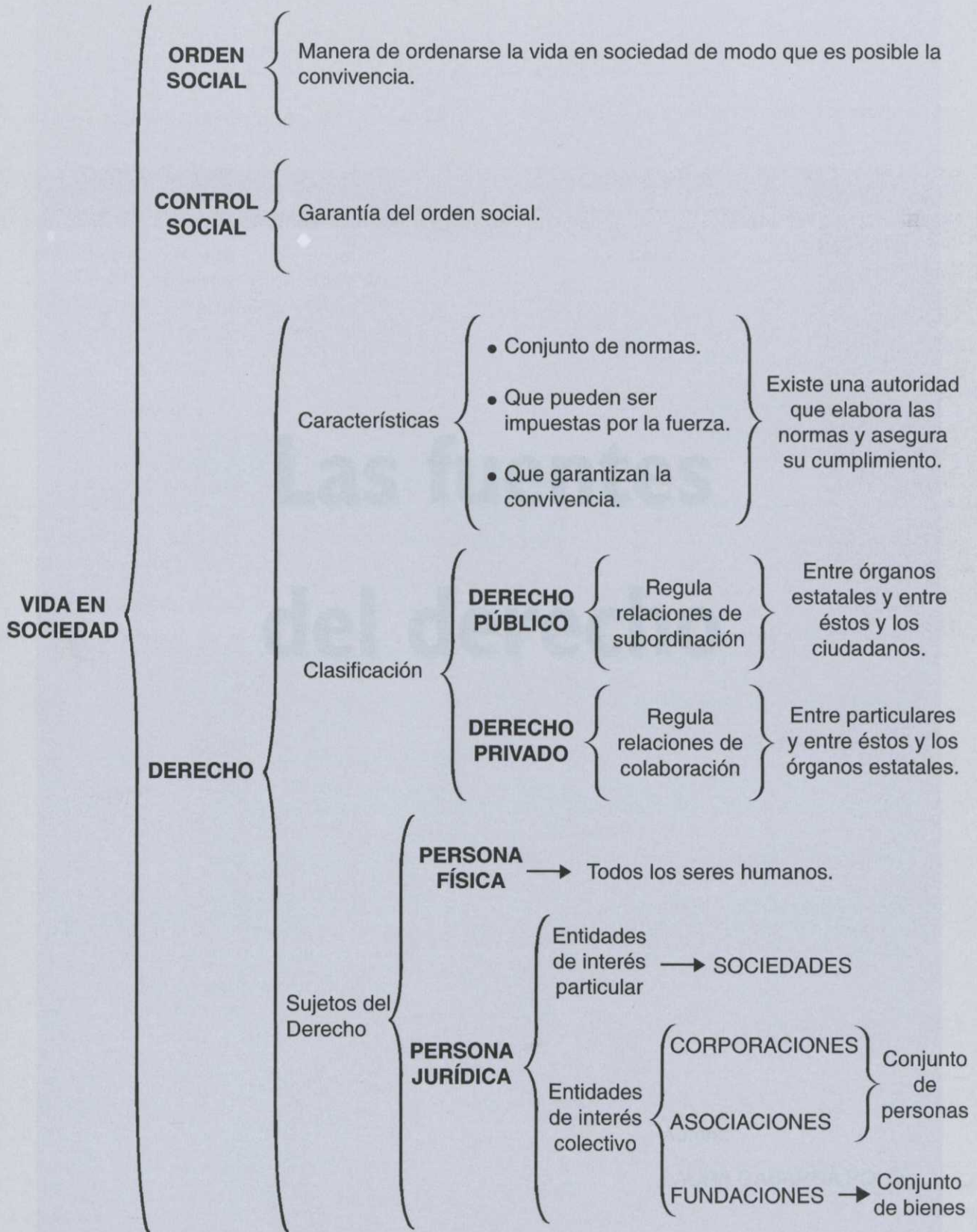
Tabla 1.1.

ACTIVIDADES

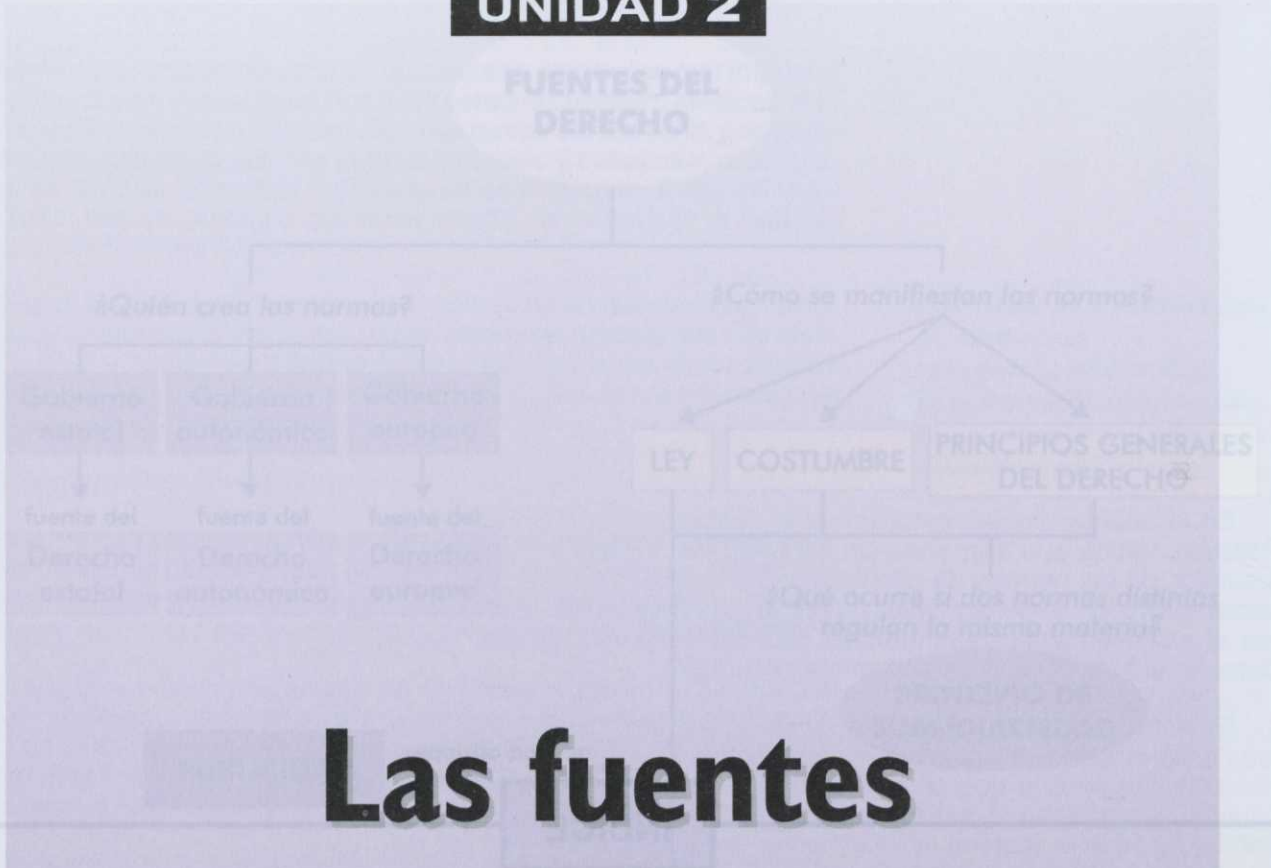
- 3ª Di si las siguientes personas jurídicas son sociedades, corporaciones, asociaciones o fundaciones:
- El órgano formado por un grupo de biólogos para defender la vida animal y vegetal en los picos de Europa.
 - El Colegio de Arquitectos de Castellón.
 - La empresa LUXAL dedicada a la venta de muebles de madera.
 - El municipio de Béjar (Salamanca).
 - El organismo dedicado a la organización de juegos infantiles para niños huérfanos en los jardines de la mansión "Azián" donada en herencia por la condesa de Alba y Cifuentes.

UNIDAD 2

ESQUEMA - RESUMEN



UNIDAD 2



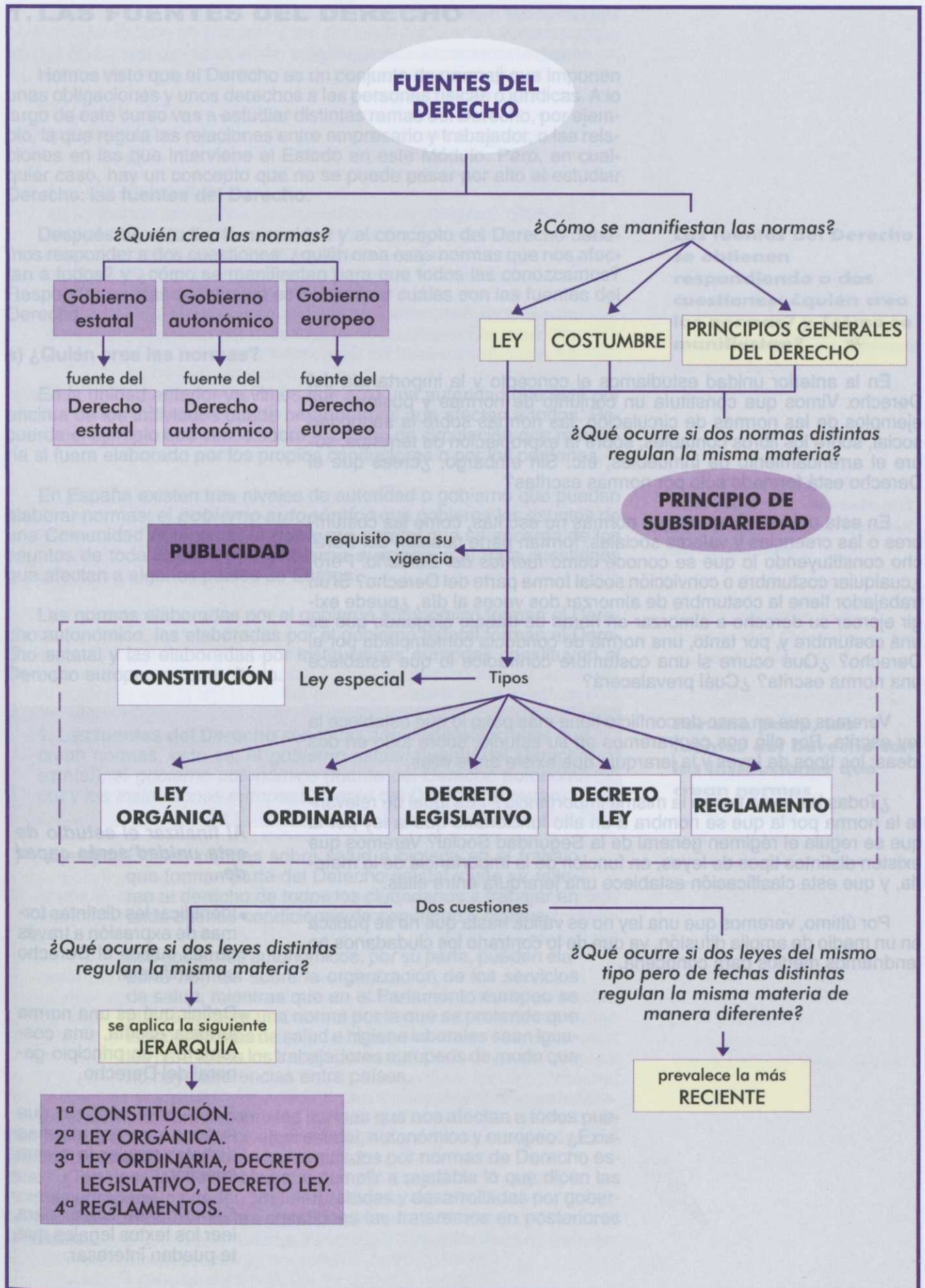
Las fuentes del derecho

Autora:
LAURA GABARDA POLO

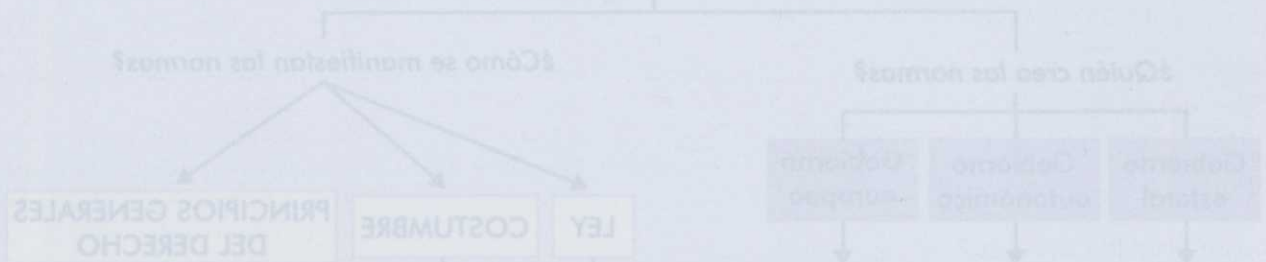
UNIDAD 2

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| PRESENTACIÓN | 25 |
| 1. LAS FUENTES DEL DERECHO | 27 |
| 1.1. LA LEY | 28 |
| 1.2. LA COSTUMBRE | 29 |
| 1.3. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO | 29 |
| 2. LA NORMA JURÍDICA | 31 |
| 2.1. TIPOS DE LEYES | 33 |
| 2.2. JERARQUÍA DE NORMAS | 36 |
| 2.3. PUBLICIDAD | 37 |
| ESQUEMA - RESUMEN | 39 |
| SOLUCIONARIO A LAS ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN | 349 |
| ACTIVIDADES DE HETEROEVALUACIÓN | 370 |



FUENTES DEL DERECHO



En la anterior unidad estudiamos el concepto y la importancia del Derecho. Vimos que constituía un conjunto de normas y pusimos los ejemplos de las normas de circulación, las normas sobre la seguridad social, sobre los libros contables, sobre la expropiación de terrenos, sobre el arrendamiento de inmuebles, etc. Sin embargo, ¿crees que el Derecho está formado sólo por normas escritas?

En esta unidad veremos que normas no escritas, como las costumbres o las creencias y valores sociales, forman parte también del Derecho constituyendo lo que se conoce como *fuentes del Derecho*. Pero, ¿cualquier costumbre o convicción social forma parte del Derecho? Si un trabajador tiene la costumbre de almorzar dos veces al día, ¿puede exigir ejercer su derecho a almorzar en horas de trabajo alegando que es una costumbre y, por tanto, una norma de conducta contemplada por el Derecho? ¿Qué ocurre si una costumbre contradice lo que establece una norma escrita? ¿Cuál prevalecerá?

Veremos que en caso de conflicto tiene más peso lo que establece la ley escrita. Por ello nos centraremos en su estudio, sobre todo en dos ideas: los tipos de leyes y la jerarquía que existe entre ellas.

¿Todas las leyes tienen la misma importancia? ¿Es igual de relevante la norma por la que se nombra a un alto funcionario que la ley por la que se regula el régimen general de la Seguridad Social? Veremos que existen distintos tipos de leyes, en función de la importancia de la materia, y que esta clasificación establece una jerarquía entre ellas.

Por último, veremos que una ley no es válida hasta que no se publica en un medio de amplia difusión, ya que de lo contrario los ciudadanos no tendríamos medios para conocerla.

Al finalizar el estudio de esta unidad serás capaz de...

- Identificar las distintas formas de expresión a través de las cuales el Derecho se manifiesta.
- Definir qué es una norma jurídica escrita, una costumbre y un principio general del Derecho.
- Resolver el conflicto que supone que dos normas distintas regulen la misma cuestión.
- Saber dónde acudir para leer los textos legales que te puedan interesar.

1. LAS FUENTES DEL DERECHO

Hemos visto que el Derecho es un conjunto de normas que imponen unas obligaciones y unos derechos a las personas físicas o jurídicas. A lo largo de este curso vas a estudiar distintas ramas del Derecho, por ejemplo, la que regula las relaciones entre empresario y trabajador, o las relaciones en las que interviene el Estado en este Módulo. Pero, en cualquier caso, hay un concepto que no se puede pasar por alto al estudiar Derecho: las **fuentes del Derecho**.

Después de estudiar la necesidad y el concepto del Derecho debemos responder a dos cuestiones: ¿quién crea esas normas que nos afectan a todos? y ¿cómo se manifiestan para que todos las conozcamos? Responder a estas cuestiones es determinar cuáles son las fuentes del Derecho.

a) ¿Quién crea las normas?

En la unidad anterior ya vimos que sólo una autoridad que esté por encima de los individuos puede crear normas que afecten a todos. Recuerda el ejemplo que vimos sobre el código de circulación que resultaría si fuera elaborado por los propios conductores o por los peatones.

En España existen tres niveles de autoridad o gobierno que pueden elaborar normas: el **gobierno autonómico** que gobierna los asuntos de una Comunidad Autónoma, el **gobierno estatal** que se encarga de los asuntos de toda España y el **gobierno europeo**, que trata cuestiones que afectan a algunos países de Europa.

Las normas elaboradas por el gobierno autonómico forman el Derecho autonómico, las elaboradas por el gobierno estatal forman el Derecho estatal y las elaboradas por instituciones europeas constituyen el Derecho europeo o comunitario.

Las fuentes del Derecho se obtienen respondiendo a dos cuestiones: ¿quién crea las normas? y ¿cómo se manifiestan?

Por otra parte, las fuentes del Derecho son los medios de expresión del Derecho

Una costumbre es fuente del Derecho si no es contraria a la ley

Por una parte, las fuentes del Derecho son las instituciones que crean normas

Las leyes son las disposiciones que emanan de los órganos legislativos

1. Las fuentes del Derecho son todas aquellas instituciones que crean normas, esto es, el *gobierno estatal* (fuente del Derecho estatal), el *gobierno autonómico* (fuente del Derecho autonómico) y las *instituciones europeas* (fuente del Derecho europeo).

Ejemplo: Existen normas sobre salud e higiene en el trabajo que forman parte del Derecho estatal y que se refieren al derecho de todos los ciudadanos a trabajar en unas buenas condiciones de seguridad e higiene.

Los gobiernos autonómicos, por su parte, pueden elaborar normas sobre la organización de los servicios de salud, mientras que en el Parlamento europeo se puede aprobar una norma por la que se pretende que las condiciones de salud e higiene laborales sean iguales para todos los trabajadores europeos de modo que no haya diferencias entre países.

En el ejemplo, vemos como las normas que nos afectan a todos pueden ser elaboradas en tres niveles: estatal, autonómico y europeo. ¿Existirán asuntos que sólo podrán ser regulados por normas de Derecho estatal? ¿Tenemos los españoles que cumplir a rajatabla lo que dicen las normas europeas, o pueden ser interpretadas y desarrolladas por gobernantes más cercanos? Estas cuestiones las trataremos en posteriores unidades.

b) ¿Cómo se manifiestan las normas?

Hasta ahora hemos visto ejemplos de normas escritas (el código de circulación, las normas sobre seguridad social, etc.) que son un tipo específico de fuente: son **leyes**.

Sin embargo, como dijimos en la presentación, no todas las normas son escritas. Esto significa que existen derechos y obligaciones sin la necesidad de que se expresen por escrito.

Ejemplo: Imagina que le compras a un amigo una cortadora de césped. Podéis elaborar un contrato de compraventa en el que se especifiquen todos los aspectos del acuerdo (precio, plazos de pago, condiciones de la cortadora, etc.) Pero seguramente, si ninguno de vosotros es desconfiado, vuestro acuerdo sea de palabra. ¿Significa esto que no existen obligaciones y derechos entre vosotros? Evidentemente, no.

Pues bien, el Derecho contempla también la posibilidad de que existan normas no escritas sin que por ello deban dejar de cumplirse. Estas normas no escritas son de dos tipos: las **costumbres** y los **principios generales del Derecho**.

Por otra parte, las fuentes del Derecho son los medios de expresión del Derecho

2. Las fuentes del Derecho en este segundo sentido son las formas en las que se expresan las normas que pueden ser tres: la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho.

Existe una norma que no es ni ley, ni costumbre, ni un principio general y que establece derechos y obligaciones para empresarios y trabajadores: es el Convenio Colectivo. Como se estudia con detalle en otros Módulos, no vamos a extendernos más aquí. Pasemos a analizar cada una de las fuentes vistas.

1.1. LA LEY

En un sentido estricto, la Ley es una norma escrita de conducta que se caracteriza porque es elaborada y aprobada por órganos especialmente creados para elaborar normas.

Estos órganos reciben el nombre de **órganos legislativos** y están compuestos por las personas que todos los ciudadanos elegimos mediante nuestro voto en las elecciones, es decir, sus miembros son representantes del pueblo.

Por tanto, los órganos legislativos son los que crean las leyes. Si éstas son de Derecho estatal son elaboradas por órganos legislativos estatales, si son de Derecho autonómico son elaboradas por órganos autonómicos y si son de Derecho Europeo serán órganos legislativos europeos quienes las elaboren.

Aunque lo estudiaremos en posteriores unidades, a modo de ejemplo, los órganos legislativos a nivel estatal son las Cortes Generales, formadas por el Congreso y el Senado.

Ejemplo: El código de circulación es una ley de Derecho estatal, ya que surge de las Cortes Generales, como también lo es la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la Ley General de la Seguridad Social, y otras, menos conocidas, como la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.

En un sentido más amplio, la ley es una norma que emana de los poderes del Estado en general. Esta distinción sólo nos interesa porque implica que una ley (en sentido amplio) puede emanar de órganos no legislativos, como el Gobierno.

El conjunto de leyes aprobadas en España forman nuestro ordenamiento jurídico interno.

1.2. LA COSTUMBRE

La costumbre es también una norma de conducta, pero al contrario que la ley, no se manifiesta de manera escrita ni procede de los órganos legislativos, sino que su origen reside en los comportamientos sociales.

Ejemplo: Trabajas en una empresa que tiene la costumbre de pagar la nómina en los dos últimos días del mes. Por ello, tienes derecho a cobrar en esos días, aunque no se haya establecido así en el contrato que firmaste.

Este es un ejemplo de cómo una costumbre puede convertirse en fuente de derechos (para el trabajador) y de obligaciones (para el empresario).

¿Todas las costumbres son fuentes del Derecho y por tanto imponen obligaciones y derechos a las personas? Si un trabajador tiene la costumbre de almorzar a las doce del mediodía o un empresario tiene la costumbre de trabajar todos los días de la semana, ¿pueden exigir el derecho a hacer lo que para ellos es costumbre?

Como podrás imaginar, los derechos y obligaciones surgidos de las costumbres tienen una serie de limitaciones. Una de las más importantes es que no pueden ser contrarias a la ley.

Al contrario que la ley, la costumbre nace de la sociedad y posteriormente tiene validez jurídica. La ley, primero tiene validez jurídica y luego vigencia social.

Otra diferencia entre ambas, como dijimos, es que la costumbre no necesita ser escrita y publicada para que sea válida. Precisamente por ello, es difícil que un pleito se resuelva aplicando una costumbre porque, al no estar escrita, la persona interesada tendría que demostrar su existencia y vigencia.

Si una misma materia es regulada por la ley y por la costumbre ¿cuál se aplicará? Sólo se aplica la costumbre para resolver una pleito si no existe una ley al respecto. Este criterio se denomina *principio de subsidiariedad*.

1.3. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

En todas las sociedades imperan unos valores o convicciones acerca de lo que es justo y de lo que no lo es. Por ejemplo, todos aceptamos que si una persona causa algún daño a otra es justo que ésta sea indemnizada por la primera. Eso nos lleva a pensar que si, por ejemplo, un cirujano causa un daño a un paciente por negligencia, es justo que el paciente sea indemnizado en la medida del daño padecido.

También forma parte de nuestras creencias y valores el considerar injusto que una persona se aproveche de la buena fe o confianza de otra. Implica, por ejemplo, el deber de cumplir los pactos o de no ejercitar abusivamente los derechos.

Las costumbres son comportamientos que nacen en la sociedad y se convierten en normas de conducta

Una costumbre es fuente del Derecho si no es contraria a la ley

Una norma jurídica es el anuncio que expresa una norma de conducta

Los principios generales son los fundamentos o principios que inspiran todo el ordenamiento jurídico

Ejemplo: Cuando una persona entra a trabajar en una empresa transcurren como mínimo quince días de prueba, durante los que el empresario puede despedir al trabajador sin pagarle la correspondiente indemnización. El empresario estaría abusando de este derecho si contratara trabajadores con la intención de despedirlos a los quince días, para así no tener que soportar el coste del despido más adelante.

En este caso, el abuso del ejercicio de un derecho es considerado injusto por la sociedad y, por tanto, también debe ser considerado injusto por el Derecho.

Hemos visto dos valores o creencias, el deber de indemnizar daños causados en culpa y el deber de no ejercitar abusivamente los derechos, que son ejemplos de **principios generales del Derecho**. Se denominan así porque son estas creencias de la sociedad las que inspiran todas las normas de nuestro ordenamiento jurídico.

Las creencias y valores más arraigados en la sociedad inspiran las normas de conducta de nuestro ordenamiento jurídico y se denominan **principios generales del Derecho**.

Lo importante es que recuerdes que estos principios son fuente del Derecho y eso, ¿recuerdas que significa? Son fuente de derechos y obligaciones para las personas y, por tanto, pueden ser un argumento para defender nuestros derechos.

Por el principio de subsidiariedad, los principios generales del Derecho sólo se aplican para resolver un pleito si no existe una ley o una costumbre sobre la materia. Es decir, sólo en los casos en que el juez se encuentra sin ley ni costumbre en la que basarse para decidir, debe fallar conforme a los principios generales del Derecho.

Veamos con un ejemplo el funcionamiento del principio de subsidiariedad:

Ejemplo: Leopoldo León es un amante de las nuevas tecnologías de la comunicación. Hace ocho meses se conectó a la red informática "Internet" desde la que ha realizado algunas compras sin problemas.

Hace dos meses compró a una galería de arte austriana un cuadro que sólo conocía de haberlo visto a través del ordenador. Cuando recibió el cuadro en casa, le pareció muy diferente al que él había visto y decidió devolverlo.

La galería de arte se negó a deshacer la operación debido a que el plazo de devolución ya había transcurrido. Leopoldo consulta toda la documentación y se da cuenta de un hecho insólito: ¡el plazo de devolución había finalizado antes de que recibiera el cuadro! ¿Cómo podía devolverlo antes de recibirlo si ni siquiera tuvo tiempo de verlo?

Leopoldo cree que debe existir una ley que regule los plazos de devolución en las compras a través de "Internet" ya que al realizarse a grandes distancias y sin ver el producto más que a través de la pantalla del ordenador, es fácil que se produzcan engaños o con-

fusiones. Sin embargo, se da cuenta de que no existe legislación vigente específica al respecto, por tratarse de una cuestión muy novedosa.

Sabe que la costumbre es fuente del Derecho. Eso significa que si Leopoldo hubiera realizado varias compras a la galería y se hubieran producido devoluciones en un plazo de, por ejemplo, treinta días a partir de la recepción, ese sería el plazo al que tendría derecho, por ser una costumbre que prevalece en las operaciones entre Leopoldo y la galería de arte. Al ser la primera compra que realiza, no puede apoyarse en la costumbre para reclamar su derecho a la devolución.

Sabe que como último recurso le quedan los principios generales del Derecho, que son las creencias y valores plenamente arraigados en la sociedad. Como miembro de la sociedad, ¿tú qué opinas? ¿Crees que es justo lo que le ha sucedido a Leopoldo? ¿Crees que es justo que en toda compraventa el comprador pueda devolver el producto después de verlo y usarlo?

Estas son las cuestiones que se plantearía el juez si Leopoldo decidiera llevar el caso a los tribunales. Como puedes ver, se ha aplicado el principio de subsidia-riedad, ya que se aplican los principios generales del Derecho porque no existe una ley ni una costumbre al respecto.

ACTIVIDADES

- 1ª La empresa INFOINFANTES se dedica a la comercialización de ordenadores infantiles que fabrica la empresa COMPUKIDSA. Siempre que Infoinfantes realiza alguna compra a Compukidsa formalizan la operación mediante tres letras de cambio. En la última operación realizada se produce una discusión debido a que la empresa Compukidsa se niega a dicha formalización, mientras que a Infoinfantes sí le interesa. ¿Tiene la empresa Infoinfantes derecho a exigirle a la empresa Compukidsa la formalización de la operación mediante tres letras de cambio?

2. LA NORMA JURÍDICA

Hemos visto que el Derecho es un conjunto de normas de conducta que imponen una serie de obligaciones y de derechos. También hemos visto que esas normas podían ser escritas, de modo que reunidas forman textos legales con los que trabajarás en este y otros Módulos. Pues bien, una **norma jurídica** es ese enunciado que expresa una norma de conducta mediante la atribución de derechos o la imposición de obligaciones.

El código de circulación es un conjunto de normas jurídicas que regulan el tráfico imponiendo una serie de obligaciones y de derechos a vehículos y peatones. Del mismo modo podemos encontrar normas jurídicas que establecen los derechos y las obligaciones de empresarios y trabajadores, de compradores y vendedores o de los gobiernos y los ciudadanos.

Una norma jurídica es general, abstracta, bilateral y coercitiva.

ACTIVIDADES

Una norma jurídica es el enunciado que expresa una norma de conducta

Una norma jurídica es general, abstracta, bilateral y coercitiva

De la definición de norma jurídica podemos deducir las siguientes características:

- La norma jurídica ha de ser **general**, no va dirigida a una persona determinada.
- La norma jurídica es **abstracta**, es decir no contempla todos y cada uno de los casos en los que se podría aplicar.
- La norma jurídica es **bilateral**, lo que implica que su consecuencia es doble, por una parte atribuye derechos y por otra impone obligaciones.
- Por último, la norma jurídica es **coercitiva** ya que detrás de toda norma hay un poder socialmente reconocido capaz de asegurar su cumplimiento. Puede ser un organismo políticamente establecido (por ejemplo, los agentes de seguridad) o el propio individuo el que se imponga voluntariamente una serie de normas (como por ejemplo, en un contrato de trabajo).

Ejemplo: Cojamos una norma de la Ley General de Publicidad cuando habla del etiquetado de productos alimenticios, que dice así:

“Se prohíbe cualquier impresión o grabado en la cara interna del envase que está en contacto con los productos alimenticios”

Comprobemos que efectivamente tiene las características que vimos:

- Es general porque no nombra a ningún fabricante de productos alimenticios, así que incumbe a todos.
- Es abstracta porque tampoco habla de un producto en concreto, ni de un tipo de etiquetado o mensaje.
- Es bilateral porque impone la obligación de no imprimir en una determinada cara del envase, y reconoce el derecho de los consumidores a que su salud sea tenida en cuenta en el proceso de envasado de productos alimenticios.
- Y por último, es coercitiva porque el no cumplimiento de esta o cualquier norma conlleva su correspondiente sanción.

ACTIVIDADES

2ª La siguiente norma jurídica pertenece al Estatuto de los Trabajadores, texto que regula la relación entre empresarios y trabajadores. Comprueba que se dan las cuatro características de las normas escritas como hemos hecho en el ejemplo de la unidad:

art. 4. (los trabajadores tienen derecho) *a no ser discriminados para el empleo o una vez empleados, por razones de sexo, estado civil, por la edad ... raza, condición social, ideas religiosas o políticas, afiliación o no a un sindicato, así como por razón de lengua dentro del Estado español.*

No todas las materias reguladas mediante leyes tienen la misma relevancia. No es lo mismo una ley por la que se determina el logotipo de un organismo público, que la ley que establece el régimen de financiación autonómico.

Por ello, existen distintos tipos de leyes en función de la materia que regulan. Como recordarás, las leyes emanan de órganos legislativos formados por los representantes del pueblo. Cuanto más relevante es un asunto para el país, mayor consenso se requiere entre los miembros de los órganos legislativos para que la ley sea aprobada.

El procedimiento de elaboración de las leyes lo estudiaremos en la unidad cuatro. En ésta sólo vamos a ver los tipos de leyes que existen según la materia de que tratan y la jerarquía que rige entre ellas.

2.1. TIPOS DE LEYES

Aunque se estudiará en la siguiente unidad es necesario decir que existe, por encima de las demás leyes, una ley principal: la **Constitución**. Es especialmente importante porque, entre otras cosas, es la ley que determina las materias que se regulan mediante los distintos tipos de leyes.

La Constitución contiene los principios fundamentales de la organización del Estado. Como puedes imaginar, su contenido es muy abstracto y general, por lo que son las demás leyes las que se encargan de desarrollar los principios constitucionales.

Ejemplo: La Constitución establece como principio general el equilibrio en el desarrollo de las distintas regiones de España, impidiendo que exista desigualdad en las condiciones de vida de los ciudadanos por vivir en una zona u otra de España.

Este principio es muy general y debe traducirse en medidas concretas, por lo que la propia Constitución establece que se concrete mediante leyes. Estas leyes pueden ser:

LEY ORGÁNICA

Las leyes orgánicas son leyes que, por regular materias relevantes, requieren para su aprobación un consenso especial de las Cortes.

Se regulan mediante leyes orgánicas las siguientes materias:

– *Leyes que desarrollan derechos fundamentales y libertades públicas*: Estos derechos y libertades se recogen en el título primero de la Constitución y se refieren a derechos de todos los ciudadanos como el derecho al honor, a la asociación, a la vivienda, a la intimidad, a la no discriminación por razones de edad, sexo o religión, etc.

Ejemplo: La Ley de Libertad Sindical es una Ley Orgánica, porque regula un derecho fundamental: el derecho a la asociación.

– *Las leyes que aprueben los estatutos de autonomía*: Los Estatutos de Autonomía son las normas que regulan la estructura, competencias y funcionamiento de las distintas Comunidades Autónomas que existen en España.

Como lo estudiaremos en otras unidades, en esta unidad es sólo necesario que recuerdes que los estatutos de cada autonomía son aprobados en las Cortes Generales mediante una ley orgánica, es decir, mediante el tipo de ley que regula las materias más relevantes del país.

Una norma jurídica es general, abstracta, bilateral y coercitiva

Ejemplo: El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana fue aprobado mediante una Ley Orgánica vigente desde 1982.

– *El régimen electoral general.*

Si trabajas habitualmente con textos legales verás que al nombrar una ley se hace referencia a: el tipo de ley, un número u orden, el año en el que empezó a ser vigente, la fecha y, por último, la materia a la que se refiere.

Ejemplos:

- Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical
- Ley Orgánica 4/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Como verás en la unidad dedicada a la elaboración de las leyes, las leyes orgánicas son aprobadas sólo si cuentan con el voto a favor de la mayoría absoluta del Congreso.

LEY ORDINARIA

Las leyes ordinarias regulan el resto de materias. Es el tipo normal de ley aprobada en las Cortes Generales, en este caso, por mayoría simple.

Dentro del grupo de las leyes ordinarias la Constitución hace una mención especial a las leyes con las que se marcan las directrices que las autonomías deberán seguir en el desarrollo de las competencias que desde el Estado se les han transferido.

Una competencia transferida consiste en que algunas actividades que antes eran desarrolladas por órganos del Estado pasan a ser realizadas por órganos autonómicos. Estas leyes ordinarias que menciona la Constitución son las **Leyes Marco** y las **Leyes de Armonización**.

La diferencia entre ambas estriba únicamente en la intención de la ley. Una Ley Marco, como su nombre indica, tiene por finalidad establecer un “marco” o guía que debe ser tenido en cuenta por la Autonomía a la hora de crear sus propias normas.

A pesar de ello, es posible que se produzcan divergencias importantes entre las normas vigentes en distintas Comunidades Autónomas. Esto significa que dos ciudadanos de dos Autonomías distintas pueden tener derechos y obligaciones diferentes, con el riesgo de que existan desigualdades. Estas divergencias son las que se pretenden eliminar mediante las Leyes de Armonización.

ACTIVIDADES

2ª La siguiente norma jurídica p...

art. 4. los trabajadores empleados, por razones de...

DECRETO LEGISLATIVO Y DECRETO LEY

Vamos a hacer algo de memoria. Hemos visto que las leyes emanan de órganos legislativos, que en el caso de las normas estatales son el Congreso y el Senado. Por tanto, podemos definir los órganos legislativos como aquéllos con potestad para crear leyes.

Pues bien, puede suceder que los órganos legislativos cedan esta potestad legislativa al Gobierno, de modo que es el Gobierno y no las Cortes, el que elabora y aprueba las leyes, dando lugar a los **Decretos**. Esta delegación puede darse de dos maneras bien distintas:

- Cuando el Gobierno crea normas *por encargo* de las Cortes, reciben el nombre de **Decretos Legislativos**. En ocasiones este encargo consiste en elaborar lo que se conoce como Textos Refundidos, que veremos más adelante al tratar la jerarquía entre normas.
- Cuando el Gobierno crea normas *por iniciativa propia* elabora un **Decreto Ley**. Como no necesita la iniciativa ni la aprobación de los demás representantes del pueblo, sólo se puede utilizar en casos de emergencia, como por ejemplo, para aprobar la concesión de ayudas urgentes a los damnificados por un desastre natural.

Date cuenta de que en este segundo caso la autonomía legislativa del Gobierno es mayor. Sin embargo, sabemos que las leyes deben ser aprobadas por órganos legislativos y el Gobierno no es un órgano legislativo. Por esta razón, el Decreto Ley tiene carácter de urgencia y, en cualquier caso, es provisional salvo que, posteriormente, se apruebe en las Cortes.

REGLAMENTO

Hasta ahora hemos visto leyes que emanan de los órganos legislativos o del Gobierno, pero en este último caso bien por encargo o bien de modo provisional.

Sin embargo, gobernar una nación requiere algún instrumento normativo, es decir, requiere que el Gobierno pueda elaborar normas. Por ello surge la figura del reglamento.

Los **reglamentos** son normas jurídicas elaboradas por el Gobierno y subordinadas a las leyes.

Ejemplo: Los elementos principales de un impuesto como el IRPF (las personas que están obligadas a pagarlo, los conceptos por los que se tributa, etc.) se recogen en la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Pero además existe también el reglamento del impuesto, que constituye una legislación complementaria.

Lo mismo sucede con la legislación de otros impuestos como el impuesto sobre sociedades, el impuesto sobre el patrimonio, el impuesto sobre el valor añadido, etc.

Como recordarás, hemos dicho que las leyes son normas de conducta elaboradas por órganos legislativos. ¿Podemos entonces decir que un reglamento o un decreto es una ley? En la definición de ley hicimos la distinción entre el sentido estricto y amplio de la ley para poder responder a esta pregunta.

En un sentido amplio, tanto los decretos como los reglamentos son ley. Sin embargo, mientras que los decretos tienen rango de ley (equivalen a la ley) los reglamentos no tienen rango de ley, por lo que están subordinados a ella. Esta distinción se refleja claramente al estudiar la jerarquía que existe entre los tipos de leyes que hemos estudiado.



¿Qué ocurre cuando las normas regulan la misma cuestión de forma distinta?

Si la norma es estatal, se publicará en el Boletín Oficial del Estado (BOE); si es autonómica, en el boletín de la Comunidad Autónoma que corresponda; y si es comunitaria, en el Diario Oficial de la Comunidad Europea (DOCE).

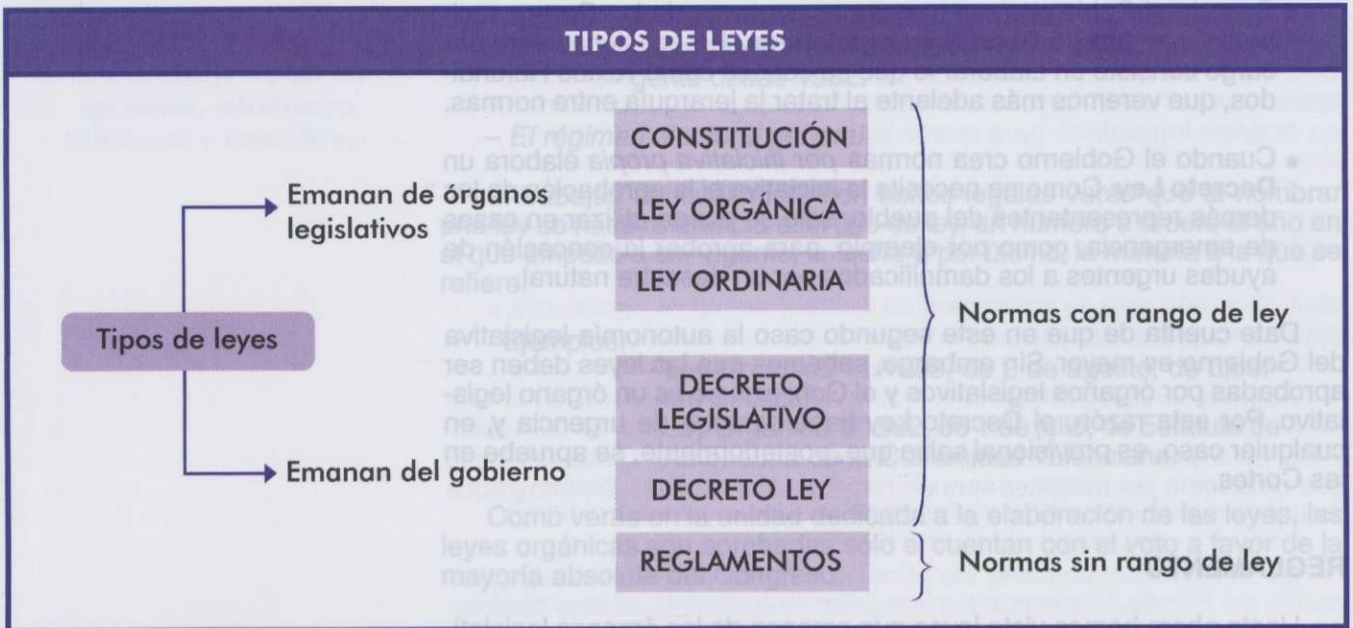


Figura 2.1.

2.2. JERARQUÍA DE NORMAS

¿Qué ocurre cuando dos normas regulan la misma cuestión de forma distinta?

Ahora que ya conocemos los distintos tipos de leyes que existen, nos planteamos una pregunta. ¿Qué ocurre cuando dos normas distintas regulan la misma cuestión de forma diferente? ¿Cuál prevalecerá?

Ya hemos visto que existen diferentes leyes para regular materias de distinta relevancia, con lo que podemos deducir que no todas las leyes tienen la misma importancia, sino que existe cierta jerarquía entre ellas.

Ejemplo: Pensemos en lo que sucedería si mediante una ley orgánica se transfiriera a una Comunidad Autónoma una competencia en materia de defensa nacional. La Constitución establece que sólo el Estado tiene competencia sobre esta materia. Existe una clara contradicción entre lo que dice una ley orgánica y lo que establece la Constitución, ¿cuál prevalece?

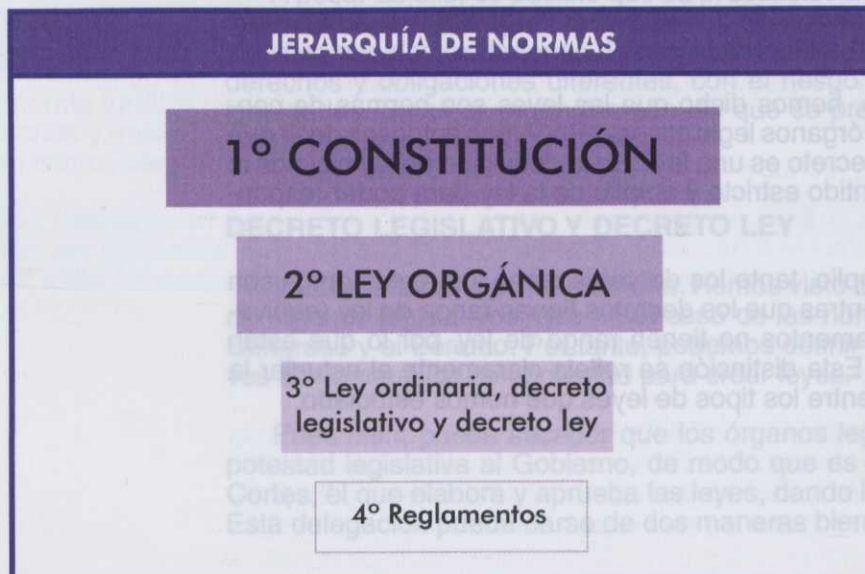


Figura 2.2.

La jerarquía de normas da un orden de prioridades para resolver este conflicto. Por tanto, en nuestro ejemplo, prevalece la Constitución, declarándose la ley orgánica inconstitucional.

Una vez resuelto el conflicto entre dos normas diferentes nos planteamos de nuevo otra cuestión. ¿Qué sucede si dos leyes con el mismo rango pero aprobadas en fechas distintas regulan de manera diferente la misma materia?

La solución es sencilla ya que prevalece la más reciente. En este caso se dice que la ley nueva *deroga* las leyes antiguas cuando son contradictorias, o también se dice que una ley ya no es vigente o que ha perdido vigor. Por ello, al tratar textos legales es importante que estés al día y tengas siempre en tu mano el último texto aprobado.

Si las leyes nuevas derogan los artículos de las leyes anteriores que la contradicen, puede suceder que una misma materia está regulada por normas de distintas fechas y parcialmente derogadas.

Ejemplo: Imagina que los dos primeros artículos de una ley orgánica aprobada en 1972 quedan derogados por otra ley orgánica de 1980. Pero de nuevo en 1985 se aprueba otra ley orgánica que deroga otros dos artículos de la primera ley y cinco de la segunda.

La persona que necesita conocer la legislación de esa materia tendría que buscar las tres leyes e ir tachando los artículos que ya no son vigentes. Para imponer un orden y evitar esta incomodidad existen los Textos Refundidos, que nombramos al estudiar los Decretos Legislativos.

Utilizarás algunos textos refundidos en otros Módulos como el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (aprobado por el Decreto Legislativo 1/1995) o el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (aprobado por el Decreto Legislativo 1/1994).

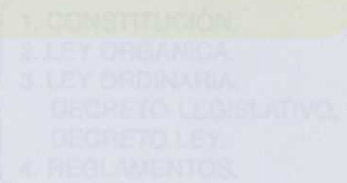
ACTIVIDADES

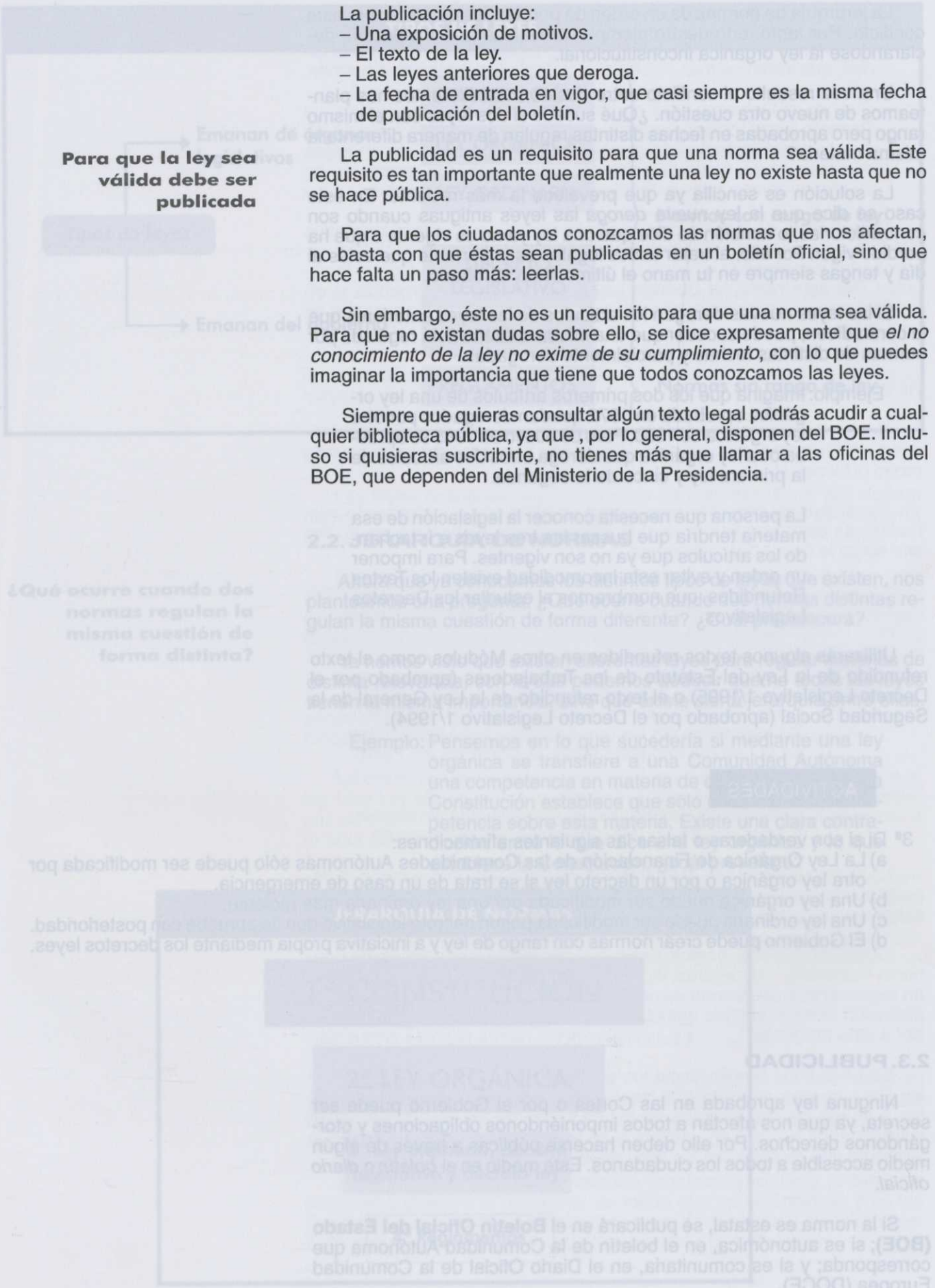
- 3ª Di si son verdaderas o falsas las siguientes afirmaciones:
 - a) La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas sólo puede ser modificada por otra ley orgánica o por un decreto ley si se trata de un caso de emergencia.
 - b) Una ley orgánica puede ser modificada por una ley ordinaria más reciente.
 - c) Una ley ordinaria puede ser modificada por un decreto legislativo que se apruebe con posterioridad.
 - d) El Gobierno puede crear normas con rango de ley y a iniciativa propia mediante los decretos leyes.

2.3. PUBLICIDAD

Ninguna ley aprobada en las Cortes o por el Gobierno puede ser secreta, ya que nos afectan a todos imponiéndonos obligaciones y otorgándonos derechos. Por ello deben hacerse públicas a través de algún medio accesible a todos los ciudadanos. Este medio es el *boletín* o *diario oficial*.

Si la norma es estatal, se publicará en el **Boletín Oficial del Estado (BOE)**; si es autonómica, en el boletín de la Comunidad Autónoma que corresponda; y si es comunitaria, en el Diario Oficial de la Comunidad Europea (DOCE).





La publicación incluye:

- Una exposición de motivos.
- El texto de la ley.
- Las leyes anteriores que deroga.
- La fecha de entrada en vigor, que casi siempre es la misma fecha de publicación del boletín.

La publicidad es un requisito para que una norma sea válida. Este requisito es tan importante que realmente una ley no existe hasta que no se hace pública.

Para que los ciudadanos conozcamos las normas que nos afectan, no basta con que éstas sean publicadas en un boletín oficial, sino que hace falta un paso más: leerlas.

Sin embargo, éste no es un requisito para que una norma sea válida. Para que no existan dudas sobre ello, se dice expresamente que *el no conocimiento de la ley no exime de su cumplimiento*, con lo que puedes imaginar la importancia que tiene que todos conozcamos las leyes.

Siempre que quieras consultar algún texto legal podrás acudir a cualquier biblioteca pública, ya que , por lo general, disponen del BOE. Incluso si quisieras suscribirte, no tienes más que llamar a las oficinas del BOE, que dependen del Ministerio de la Presidencia.

¿Qué ocurre cuando dos normas regulan la misma cuestión de forma distinta?

3.3. PUBLIACIÓN

- a) La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas sólo puede ser modificada por una ley orgánica o por un decreto ley si se trata de un caso de emergencia.
- b) Una ley orgánica puede crear normas con rango de ley y a iniciativa propia mediante los decretos leyes.
- c) Una ley orgánica puede crear normas con rango de ley y a iniciativa propia mediante los decretos leyes.
- d) El Gobierno puede crear normas con rango de ley y a iniciativa propia mediante los decretos leyes.

Figura 2.2.

UNIDAD 3

ESQUEMA - RESUMEN

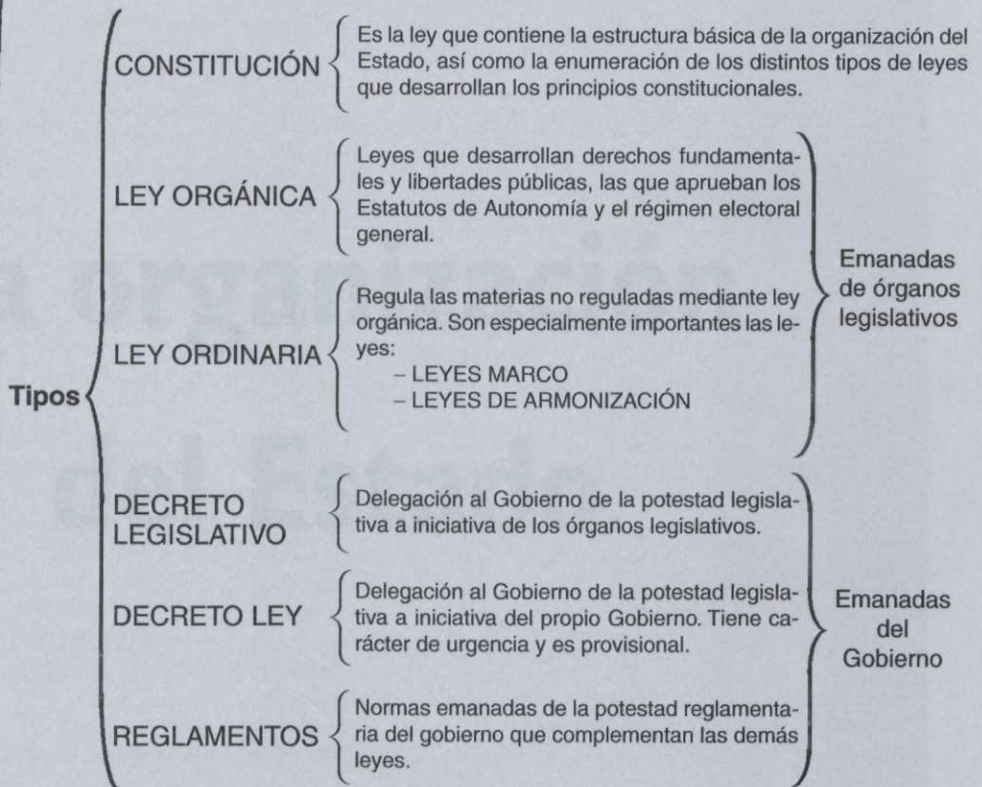
Definiciones de **FUENTES DEL DERECHO**

- a) Son las instituciones que crean normas
- **Gobierno estatal**, fuente del Derecho estatal.
 - **Gobierno autonómico**, fuente del Derecho autonómico.
 - **Gobierno europeo**, fuente del Derecho comunitario.

Principios Generales del Derecho → Principios que inspiran el ordenamiento jurídico.

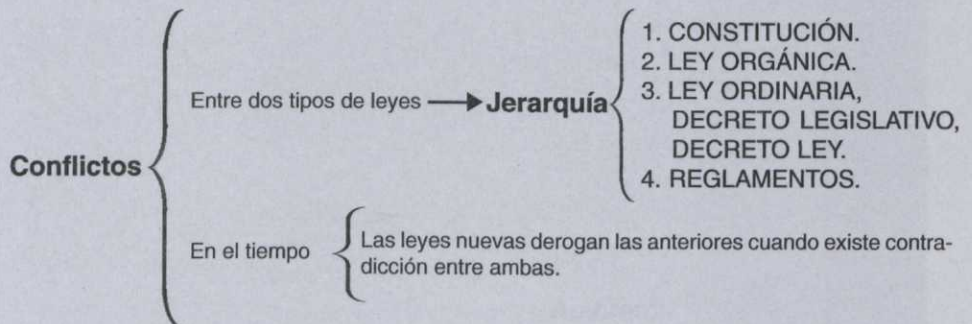
Costumbre → Norma que emana del comportamiento social que no es contrario a la ley.

Definición → Norma escrita emanada de los órganos legislativos. En el Derecho estatal son las Cortes Generales.



b) Son las distintas manifestaciones de las normas

Ley



Requisito → **Publicidad**: Una ley tiene vigencia a partir de su publicación.

UNIDAD 3

ESTADO

Clasificación según un
criterio territorial

División de los
poderes del Estado

INDICE

ESTADO
CENTRAL

ESTADO
FEDERAL

PODER
EJECUTIVO

PODER
LEGISLATIVO

PODER
JUDICIAL

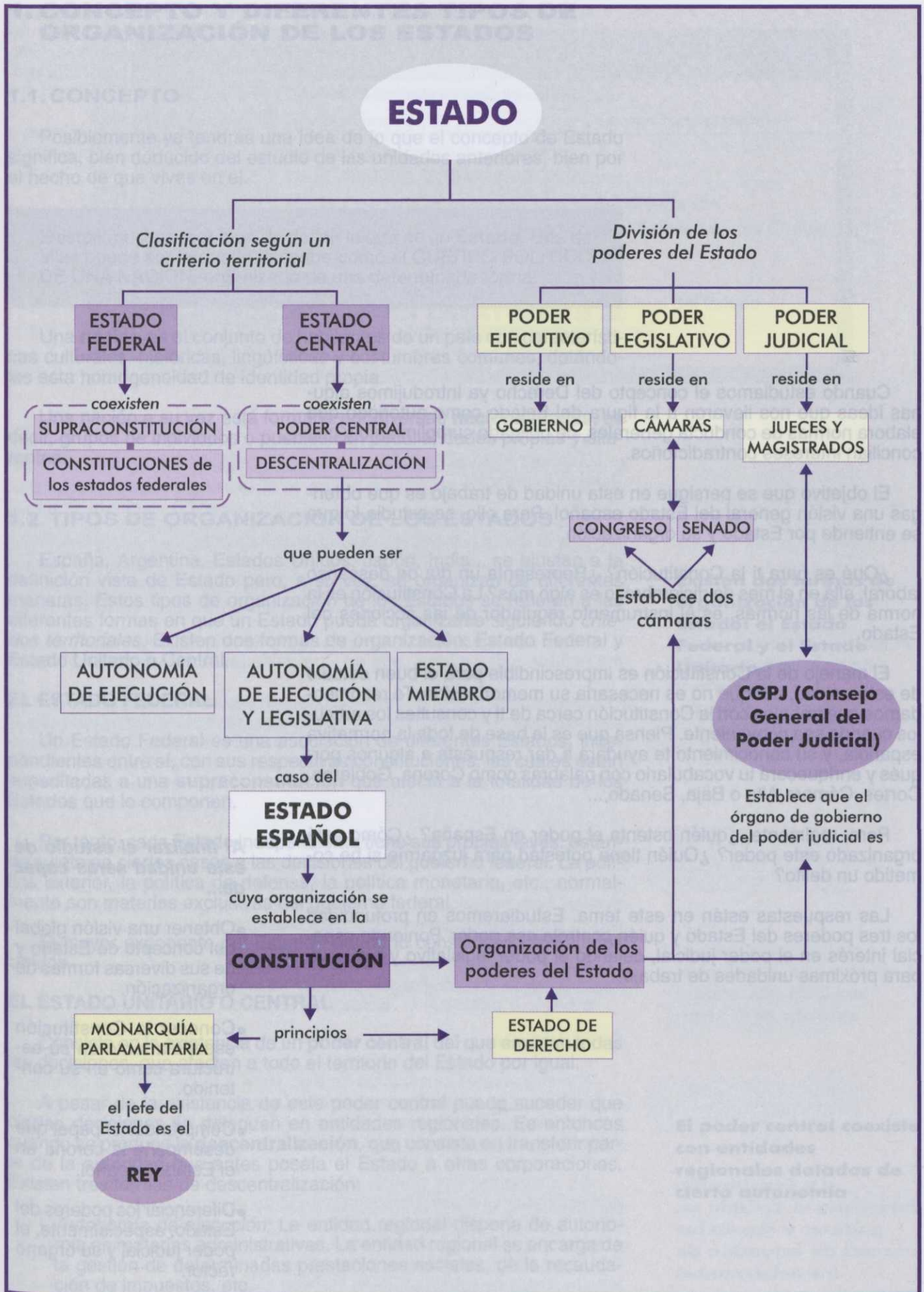
La organización del Estado

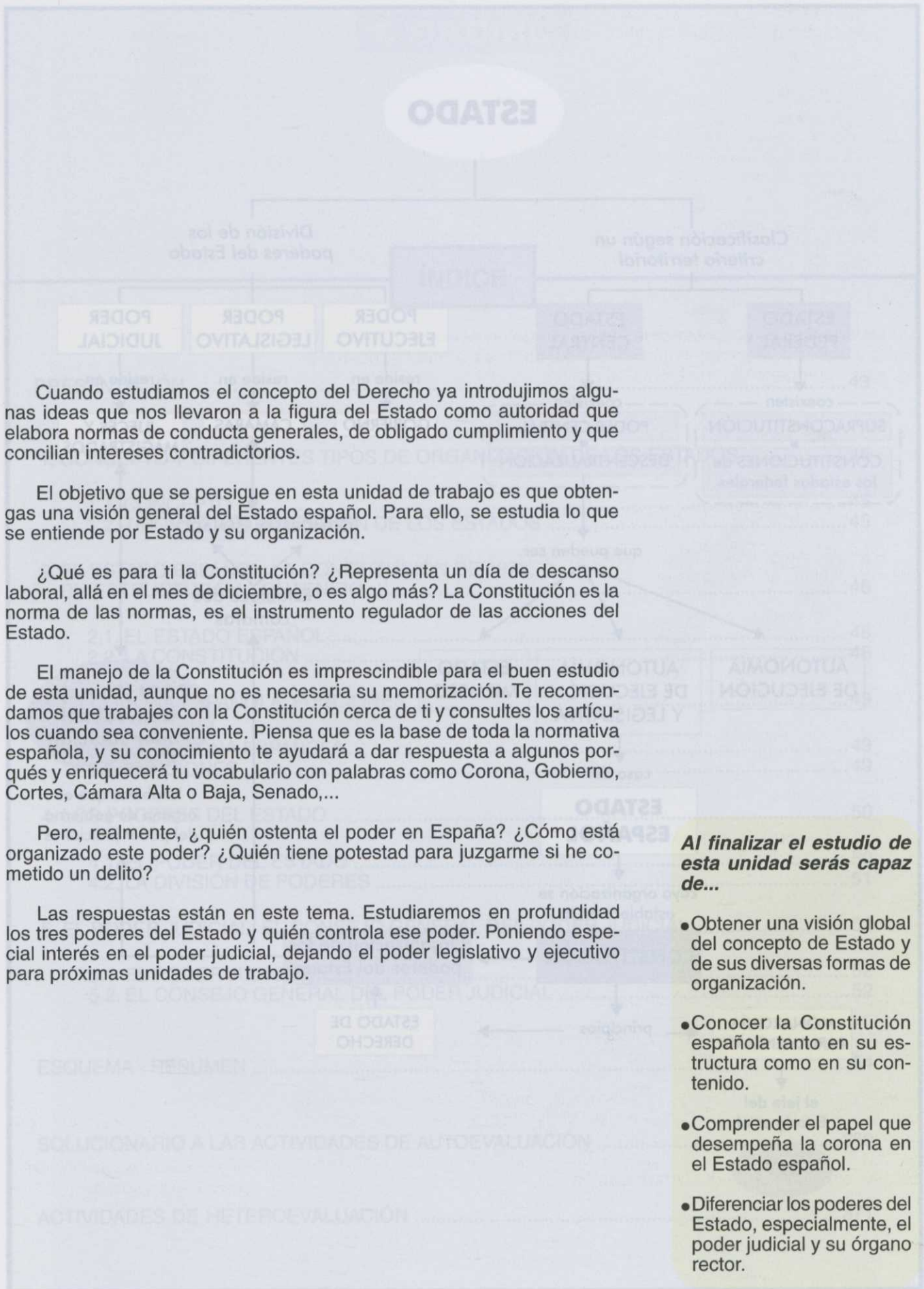
Autores:

JUAN ALEGRE SOLER
LAURA GABARDA POLO

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| PRESENTACIÓN | 43 |
| 1. CONCEPTO Y DIFERENTES TIPOS DE ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS | 45 |
| 1.1. CONCEPTO | 45 |
| 1.2. TIPOS DE ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS | 45 |
| 2. EL ESTADO ESPAÑOL. LA CONSTITUCIÓN DE 1978, SU ESTRUCTURA Y CONTENIDO | 46 |
| 2.1. EL ESTADO ESPAÑOL | 46 |
| 2.2. LA CONSTITUCIÓN | 46 |
| 3. LA CORONA ESPAÑOLA. FUNCIONES | 49 |
| 3.1. LA CORONA ESPAÑOLA | 49 |
| 3.2. FUNCIONES | 49 |
| 4. LOS PODERES DEL ESTADO | 50 |
| 4.1. EL PODER DEL ESTADO | 50 |
| 4.2. LA DIVISIÓN DE PODERES | 51 |
| 5. EL PODER JUDICIAL. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. | 52 |
| 5.1. EL PODER JUDICIAL | 52 |
| 5.2. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL | 52 |
| ESQUEMA - RESUMEN | 54 |
| SOLUCIONARIO A LAS ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN | 350 |
| ACTIVIDADES DE HETEROEVALUACIÓN | 371 |





Cuando estudiamos el concepto del Derecho ya introdujimos algunas ideas que nos llevaron a la figura del Estado como autoridad que elabora normas de conducta generales, de obligado cumplimiento y que concilian intereses contradictorios.

El objetivo que se persigue en esta unidad de trabajo es que obtengas una visión general del Estado español. Para ello, se estudia lo que se entiende por Estado y su organización.

¿Qué es para ti la Constitución? ¿Representa un día de descanso laboral, allá en el mes de diciembre, o es algo más? La Constitución es la norma de las normas, es el instrumento regulador de las acciones del Estado.

El manejo de la Constitución es imprescindible para el buen estudio de esta unidad, aunque no es necesaria su memorización. Te recomendamos que trabajes con la Constitución cerca de ti y consultes los artículos cuando sea conveniente. Piensa que es la base de toda la normativa española, y su conocimiento te ayudará a dar respuesta a algunos porqués y enriquecerá tu vocabulario con palabras como Corona, Gobierno, Cortes, Cámara Alta o Baja, Senado,...

Pero, realmente, ¿quién ostenta el poder en España? ¿Cómo está organizado este poder? ¿Quién tiene potestad para juzgarme si he cometido un delito?

Las respuestas están en este tema. Estudiaremos en profundidad los tres poderes del Estado y quién controla ese poder. Poniendo especial interés en el poder judicial, dejando el poder legislativo y ejecutivo para próximas unidades de trabajo.

Al finalizar el estudio de esta unidad serás capaz de...

- Obtener una visión global del concepto de Estado y de sus diversas formas de organización.
- Conocer la Constitución española tanto en su estructura como en su contenido.
- Comprender el papel que desempeña la corona en el Estado español.
- Diferenciar los poderes del Estado, especialmente, el poder judicial y su órgano rector.

1. CONCEPTO Y DIFERENTES TIPOS DE ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS

1.1. CONCEPTO

Posiblemente ya tendrás una idea de lo que el concepto de Estado significa, bien deducido del estudio de las unidades anteriores, bien por el hecho de que vives en él.

Existen muchas maneras de definir lo que es un **Estado**. Una de ellas puede ser la que lo describe como el CUERPO POLÍTICO DE UNA NACIÓN, organizado de una determinada forma.

Una **nación** es el conjunto de habitantes de un país con características culturales, históricas, lingüísticas y costumbres comunes, dotándose esta homogeneidad de identidad propia.

Una nación a su vez está formada por diversas **nacionalidades**, es decir, grupos de individuos o pueblos con peculiaridades propias y diferentes.

1.2. TIPOS DE ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS

España, Argentina, Estados Unidos, Japón, India... se ajustan a la definición vista de Estado pero, a su vez, se organizan de diferentes maneras. Estos tipos de organización de los Estados se refieren a las diferentes formas en que un Estado puede organizarse siguiendo *critérios territoriales*. Existen dos formas de organización: Estado Federal y Estado Unitario o Central.

EL ESTADO FEDERAL

Un Estado Federal es una asociación de diferentes Estados, independientes entre sí, con sus respectivas constituciones, las cuales están supeditadas a una **supraconstitución** que afecta a la totalidad de los Estados que lo componen.

Por tanto, cada Estado independiente tiene sus propias leyes, estando sujeto en ciertos casos a las decisiones del gobierno federal. La política exterior, la política de defensa, la política monetaria, etc., normalmente son materias exclusivas del gobierno federal.

El mayor exponente del Estado Federal lo constituyen los Estados Unidos.

EL ESTADO UNITARIO O CENTRAL

Consiste en la existencia de un **poder central** del que emanan todas las decisiones, que afectan a todo el territorio del Estado por igual.

A pesar de la existencia de este poder central puede suceder que ciertas decisiones se deleguen en entidades regionales. Es entonces cuando se produce la **descentralización**, que consiste en transferir parte de la autoridad que antes poseía el Estado a otras corporaciones. Existen tres formas de descentralización:

- **Autonomía de ejecución:** La entidad regional dispone de autonomía en materias administrativas. La entidad regional se encarga de la gestión de determinadas prestaciones sociales, de la recaudación de impuestos, etc.

Existen dos formas de organización de los Estado: el Estado Federal y el Estado Unitario

En la Constitución quedan garantizados la existencia de unos derechos sociales

El poder central coexiste con entidades regionales dotadas de cierta autonomía

– *Autonomía administrativa y legislativa*: Las entidades territoriales tienen la facultad de crear, anular o modificar leyes (normas de Derecho autonómico como vimos) y capacidad administrativa. Este modelo lo estudiaremos con más detenimiento en el siguiente epígrafe, ya que se dedica al estudio del Estado español.

– *Estado miembro*: Los Estados disponen de autonomía legislativa y constitucional (poseen Constitución propia). Un ejemplo es España dentro de la Unión Europea.

Por lo tanto, el Estado en España es un sistema **unitario descentralizado** cuyas autonomías están dotadas de autonomía administrativa y legislativa.

2. EL ESTADO ESPAÑOL. LA CONSTITUCIÓN DE 1978, SU ESTRUCTURA Y CONTENIDO

2.1. EL ESTADO ESPAÑOL

Una vez visto el **Estado** en general, podemos pasar al estudio del **Estado español**.

Entendemos por **Estado español** al conjunto de las diferentes nacionalidades que lo componen, organizadas territorialmente en **Municipios, Provincias** y en **Comunidades Autónomas**.

Por lo tanto, se trata de un Estado **plurinacional**, organizado de forma unitaria y descentralizada en Comunidades Autónomas.

Esta organización territorial del Estado español se recoge en el artículo 137 de la Constitución que estudiaremos en el siguiente epígrafe al tratar su contenido. Es conveniente que a partir de ahora dispongas de la Constitución y la tengas a tu lado para que la vayas leyendo a medida que se hace referencia a ella.

2.2. LA CONSTITUCIÓN

Se han dado multitud de definiciones de lo que se entiende por Constitución. Una aproximación moderna del término podría ser la que identifica a la **Constitución** como el instrumento jurídico que se encarga de garantizar los derechos y deberes de todo ciudadano, determina la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial, como veremos más adelante) y regula las normas de actuación de los gobernantes.

ESTRUCTURA

Nuestra actual Constitución data de 1978. En concreto, fue aprobada el 31 de octubre en las Cortes y ratificada por referéndum el 6 de diciembre del mismo año. Está compuesta por 169 artículos, agrupados según materias en once **Títulos** siguiendo la estructura de la tabla 3.1.

Se distinguen dos partes: por un lado, la llamada *parte dogmática* desarrollada por el título preliminar y el título primero, donde se encuentran los principios generales, y los derechos y deberes fundamentales; por otro lado, en la *parte orgánica* se estipula cómo está dividido el poder, la organización de las instituciones públicas y la división de competencias entre la Administración Pública Central y las de menor rango, desarrollada en el resto de títulos, del segundo al décimo.

El Estado español es un estado plurinacional, unitario y descentralizado

La Constitución determina la división de poderes y regula las normas de actuación de los gobernantes

| ESTRUCTURA CONSTITUCIÓN | |
|-------------------------|---|
| Parte Dogmática | Título Preliminar: Principios Generales |
| | Título Primero: De los Derechos y Deberes Fundamentales |
| Parte Orgánica | Título Segundo: De la Corona |
| | Título Tercero: De las Cortes generales |
| | Título Cuarto: Del gobierno y de la Administración |
| | Título Quinto: De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes |
| | Título Sexto: Del poder Judicial |
| | Título Séptimo: Economía y Hacienda |
| | Título Octavo: De la Organización territorial del Estado |
| | Título Noveno: Del Tribunal Constitucional |
| | Título Décimo: De la reforma Constitucional |

Tabla 3.1.

Como se puede ver es un texto largo y complejo en su contenido. A medida que se profundiza en él se puede apreciar la influencia que tuvieron las fuerzas políticas de todo signo consensuadas para su creación.

También se vio influenciada por otras Constituciones ya consolidadas, como la alemana de 1949, la italiana de 1947 o como la portuguesa de 1976. Pero en lo relacionado a la figura de la Monarquía existe una clara influencia de la Constitución española de 1876.

CONTENIDO

Ya sabemos que nuestra Constitución está estructurada en artículos que se agrupan en títulos de diferente contenido. A continuación desarrollaremos sucintamente algunos aspectos de la misma, que se tratarán más profundamente a lo largo del presente y otros Módulos ya que, como sabes, la Constitución contiene los principios que guían el resto de leyes del ordenamiento jurídico.

a) **Los principios generales de la Constitución**, recogidos en el título preliminar, son los referentes a las características del Estado español, los valores superiores de su ordenamiento jurídico, el derecho a la autonomía, las lenguas oficiales, las formas de asociación y las fuerzas armadas. En concreto, el artículo 1º dice que el Estado español:

*“se constituye como un Estado **social** y **democrático** de Derecho, que propugna como **valores superiores** de su ordenamiento jurídico la **libertad**, la **justicia**, la **igualdad** y el **pluralismo político**”.*

En la Constitución quedan garantizados la existencia de unos derechos sociales

Analicemos por partes la anterior definición:

- 1) En primer lugar la palabra **social** garantiza la existencia de unos *derechos sociales* de los individuos, como el derecho a una vivienda digna, un trabajo, a la sanidad, a la educación, etc., por parte del Estado.
- 2) La palabra **democrático** implica la supremacía de la *voluntad popular* sobre cualquier otra manifestación del tipo que sea y la necesidad de organizar esa soberanía nacional por medio de órganos políticos constituidos por representantes de los ciudadanos.

3) Por **pluralismo político** cabe entender no sólo el estrictamente político, sino el también el **social**. Por un lado la libre creación de *partidos políticos* y por otro la libre creación de **grupos de presión** como sindicatos, asociaciones empresariales (patronales), organizaciones profesionales (el Colegio de abogados), y todo grupo de promoción, protección o defensa de algún colectivo.

b) La Constitución establece una relación de materias que son **competencia exclusiva del Estado (art. 149)** diferenciándolas de las **competencias de las Autonomías (art. 148)**.

Algunas competencias exclusivas del Estado son las referentes a la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus deberes y derechos; relaciones internacionales, nacionalidad, inmigración y emigración; administración de Justicia y otras.

Respecto a las materias que son competencia de las Comunidades Autónomas establece, entre otras, la organización de sus instituciones de autogobierno; ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; sanidad e higiene, etc.

El régimen de competencias es un tema relevante en un Estado plurinacional como el español, por lo que se estudiará en profundidad en la unidad séptima.

c) Por último, la Constitución hace referencia a **materias económicas**, como el subordinar la riqueza del país al interés general, independientemente de quien sea el titular, o que los poderes públicos están obligados a atender la modernización y desarrollo de los diferentes sectores de la economía. También se reconoce la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado y el derecho a la propiedad privada.

La Constitución contempla también aspectos de orden económico como la libertad de empresa o el derecho a la propiedad privada

CONTENIDOS MÁS IMPORTANTES DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Principios Generales (Título preliminar)

- Características del Estado español.
- Valores superiores del ordenamiento jurídico.
- Derecho a la autonomía.
- Derecho al uso de las lenguas oficiales.
- Formas de asociación.
- Sobre las fuerzas armadas.

Régimen de Competencias (art. 148 y 149)

- Competencias exclusivas del Estado (art. 149).
- Competencias de las Comunidades Autónomas (art. 148).

Materias económicas

- Economía de mercado.
- Subordinación de la riqueza del país al interés general.
- Obligaciones de los poderes públicos en materias económicas.
- Libertad de empresa.
- Propiedad privada.

Figura 3.1.

ACTIVIDADES

1ª Sitúa en el lugar que les corresponde los siguientes términos:

municipios / competencias / Comunidades Autónomas /
presión / provincias / político / nacionalidades

- El Estado español es el conjunto de las diferentes _____ que lo componen, organizadas territorialmente, en _____, _____ y en _____.
- La Constitución defiende la justicia, la libertad, propugna la existencia de pluralismo _____ y de grupos de _____.
- Las _____ de las Comunidades Autónomas están recogidos en los Art. 148 y 149 de la Constitución.

3. LA CORONA ESPAÑOLA. FUNCIONES

3.1. LA CORONA ESPAÑOLA

La Constitución española establece en el **apartado 3 del Artículo 1º** que *la forma política del Estado español es la **Monarquía parlamentaria***, la cual se encuentra representada por el actual Jefe del Estado, Don Juan Carlos I.

Juan Carlos I asumió el cargo a la muerte del General Francisco Franco, el 22 de Noviembre de 1975, tal como venía establecido en la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado de 1947. Su sucesor será el Príncipe de Asturias, su hijo Felipe de Borbón y Grecia.

3.2. FUNCIONES

Las funciones a las que está obligado el Rey se encuentran reunidas en los **Artículos 62, 63 y 65** de la Constitución, las cuales se pueden englobar en los siguientes grupos:

MARCO LEGISLATIVO

- Sancionar y promulgar las leyes.
- Convocar y disolver las Cortes Generales. Convocar elecciones en los términos previstos por la Constitución.
- Convocar referéndum en los casos previstos por la Constitución.
- Proponer el candidato a Presidente de Gobierno, y en su caso nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos por la Constitución.
- Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente.
- Extender por escrito los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes.
- Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno.
- Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, la cual no podrá autorizar indultos generales.
- Acreditar a los embajadores y otros representantes diplomáticos de España, a la vez que recibir las credenciales de los representantes extranjeros en nuestro país, manifestar el consentimiento del Estado de conformidad con la Constitución y las Leyes.

MARCO DE LAS FUERZAS ARMADAS

- El alto patronazgo de las Reales Academias.
- El mando supremo de las Fuerza Armadas.
- Declarar la guerra o la paz, previa autorización de las Cortes Generales.

MANUTENCIÓN Y RESIDENCIA OFICIAL

- Recibir de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su familia y Casa y distribuirla libremente.
- Nombrar y relevar libremente a los miembros civiles y militares de su Casa.

El Rey representa la unidad y permanencia del Estado, es un Rey que reina pero no gobierna

Sin duda, el aspecto más importante de la corona es lo que significa **su figura** como símbolo de unidad y permanencia del Estado español. Pero a pesar de la importancia de la misma, no hay que olvidar que la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria, y por tanto, que *el Rey reina pero no gobierna*.

ACTIVIDADES

2ª ¿Qué funciones del Rey dirías que son ante todo simbólicas?

4. LOS PODERES DEL ESTADO

4.1. EL PODER DEL ESTADO

Al hablar del poder del Estado, nos referimos a las capacidades que el Estado tiene por ser un ente *supraindividual*, es decir, por estar por encima de los individuos que lo componemos.

El **poder del Estado** es el conjunto de facultades o potestades con las que cuenta el Estado para organizarse.

Existen muchas maneras de conseguir este poder:

- **La tradicional:** El poder se consigue de forma hereditaria, por razón de sangre, de generación en generación, como sucede en los sistemas monárquicos.
- **La carismática:** El poder lo ostenta una única persona que, por su carisma personal, se convierte en líder. Cuando esta persona además es miembro dirigente de las Fuerzas Armadas, recibe el nombre de Caudillo. En el caso del Estado español tenemos un ejemplo muy cercano, pues el jefe del Estado entre 1939 y 1975 fue un caudillo, el General Francisco Franco.
- **La legal o democrática:** El poder lo ostenta la persona o personas que han sido elegidas por el pueblo mediante elecciones libres. Luego es el pueblo el que da el poder y elige quién debe ostentar ese poder.

4.2. LA DIVISIÓN DE PODERES

La mayoría de países europeos democráticos heredaron, tras la Revolución francesa, el modelo clásico de la división de poderes de Montesquieu. Éste consideraba que los poderes del Estado estaban divididos en tres:

- **Poder legislativo:** Es el poder que confiere la potestad de crear, modificar o anular leyes. Son las **Cámaras** las encargadas de elaborar las leyes, aunque pueden delegar esa función en el Gobierno de entidades regionales, (como se vio en el primer epígrafe), en determinadas materias, dependiendo de la forma de Estado, centralizado o descentralizado.
- **Poder ejecutivo:** Es el encargado de gobernar y hacer cumplir las leyes. Este poder lo ostenta el **Gobierno**, que lleva a cabo las decisiones que se aprueban en las Cámaras. Según el sistema de Estado en el que nos encontremos, lo ostentará un poder central y/o existirán varios poderes descentralizados.
- **Poder judicial:** Es el encargado de administrar justicia. Así como los otros pueden estar conectados entre sí, el poder judicial debe mantenerse independiente. Recae sobre los **Jueces y Magistrados**, los cuales resuelven conflictos basándose en lo que la ley establece para cada caso.

La idea fundamental de esta división de poderes que hemos estudiado es que estos tres poderes deben estar en manos de personas u órganos independientes entre sí. Es decir, quien crea las normas debe ser independiente de quien se encarga de su cumplimiento e independiente de quien, a través de ellas, resuelve conflictos.

En otras unidades hemos estudiado que los conflictos entre las personas se resolvían por medio de las normas que forman el Derecho y que por eso eran elaboradas por una autoridad supraindividual que llamamos Estado. Es esa cualidad de estar por encima de las personas la que permite resolver conflictos entre las mismas como si el Estado fuera un sujeto imparcial.

Ahora bien, ¿quién resuelve los conflictos que se producen en el seno del Estado? ¿Quién y cómo se controlan las actuaciones, por ejemplo, del Gobierno?

Aunque los tres poderes deben ejercerse con independencia, el poder legislativo y el poder ejecutivo están relacionados de diversas maneras. Una de ellas es que el Congreso (poder legislativo) elige por mayoría al Gobierno (poder ejecutivo) que estará formado por miembros del partido más votado.

Otra conexión la hemos estudiado en varias ocasiones: las Cortes Generales pueden delegar en el Gobierno la potestad de crear normas.

La división de poderes y la independencia entre ellos establece un equilibrio entre los tres poderes de modo que se controlan y vigilan mutuamente.

Esta independencia es especialmente importante en el caso del poder judicial como vamos a estudiar a continuación.

ACTIVIDADES

La mayoría de los países europeos han heredado el modelo de Montesquieu tras la Revolución francesa

ACTIVIDADES

- 3ª Di si las siguientes afirmaciones son verdaderas o falsas razonando tu respuesta:
- En un estado federal como Estados Unidos las diferentes regiones tienen menor autonomía que en un estado unitario descentralizado como el español.
 - En España las Comunidades Autónomas tienen autonomía en materias administrativas y también potestad para crear normas.
 - La Constitución tiene dos partes, una dogmática que trata de materias económicas, y otra orgánica que establece las bases de la organización de los tres poderes del Estado.
 - Actualmente en España el poder del Estado recae sobre la persona o personas que han sido elegidas por el pueblo mediante elecciones.
 - En España el poder ejecutivo recae por entero en el poder central, a pesar de la descentralización.

5. EL PODER JUDICIAL. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

5.1. EL PODER JUDICIAL

Como hemos explicado con anterioridad, el **Poder Judicial** se encarga de hacer cumplir las leyes que han sido elaboradas por las Cortes Generales, es decir, por el **Poder Legislativo**, y que el **Poder Ejecutivo**, el Gobierno, se encarga de poner en marcha.

Así como existe conexión entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, en el caso del poder judicial se debe ejercer por órganos independientes. Ello se debe a que el poder judicial es independiente e inviolable.

Las decisiones y acciones del poder judicial deben ser independientes del poder ejecutivo y del poder legislativo. Pero además esas decisiones son inviolables en el sentido de que no pueden ser juzgadas o modificadas por los otros poderes, mientras que el poder judicial sí ejerce sus funciones sobre el poder ejecutivo y el legislativo.

Ejemplo: Un tribunal puede juzgar al Gobierno por un presunto uso indebido de los recursos de las arcas del Estado. Sin embargo, el Gobierno no puede ni condicionar ni juzgar la decisión de un tribunal.

El **Poder Judicial** se encuentra regulado por la Constitución, en donde se establece que la Justicia emana del pueblo y se administra, en nombre del Rey, por Jueces y Magistrados que componen el poder judicial, los cuales sólo estarán sometidos al imperio de la ley.

También dice que la **única función** de los Tribunales y Juzgados será la de hacer que se cumplan las leyes, y sólo serán ellos los autorizados a velar por dicho cumplimiento.

Por su parte, los Jueces, Magistrados y Fiscales tienen una serie de incompatibilidades, ya que no podrán ejercer ningún otro cargo público, ni pertenecer a partidos políticos ni sindicatos.

5.2. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

El **Consejo General del Poder Judicial** es el órgano de gobierno del Poder Judicial.

El poder Judicial está compuesto por Jueces y Magistrados

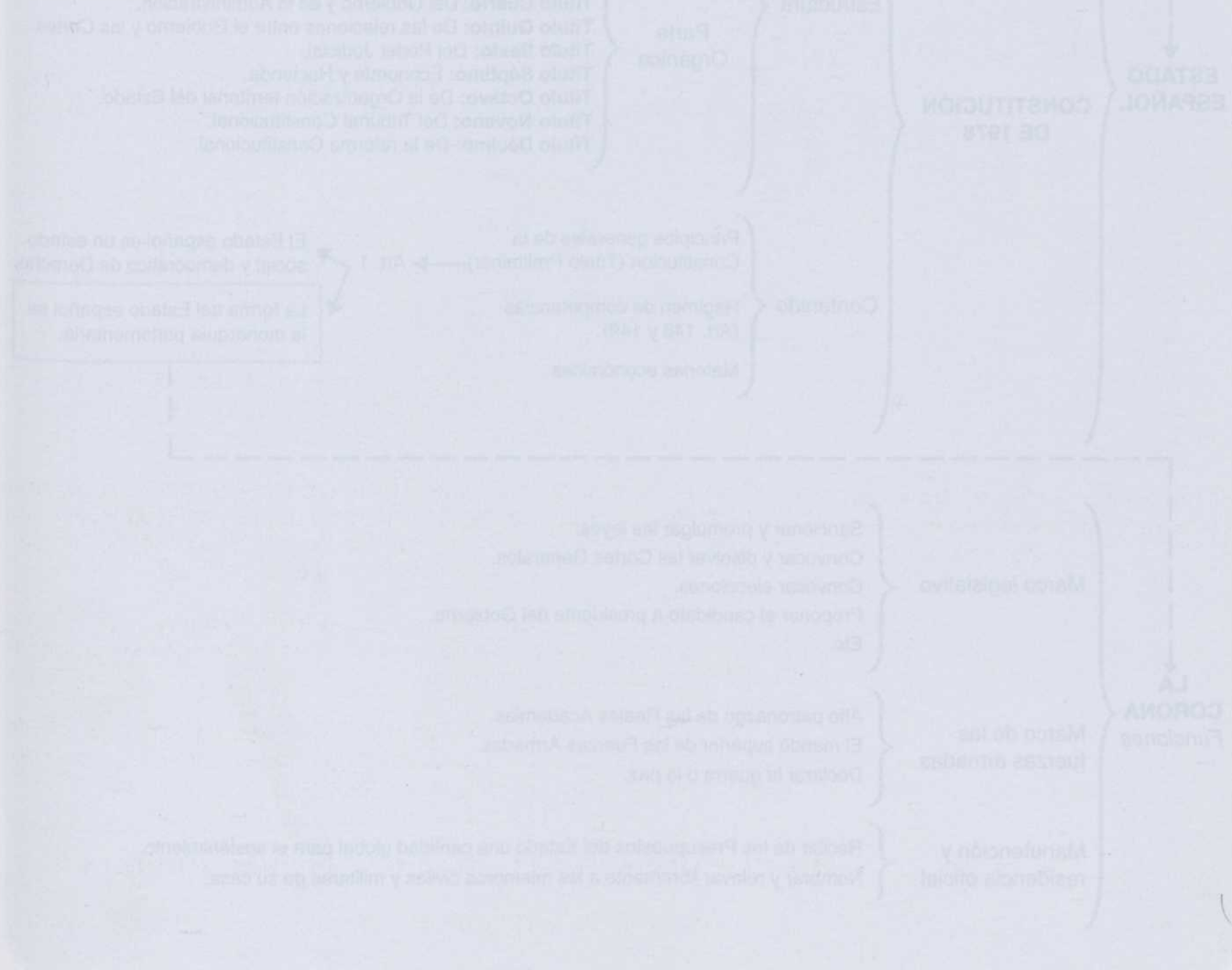
Está formado por veinte vocales y el Presidente del Tribunal Supremo (el órgano jurisdiccional superior de España, a excepción del Tribunal Constitucional). Todos los miembros del CGPJ serán nombrados por el Rey para un período de cinco años. Los veinte vocales son elegidos de la siguiente manera: 4 a propuesta del Congreso, 4 a propuesta del Senado, y los 12 restantes escogidos entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, con un mínimo de quince años de experiencia.

El **Consejo General del Poder Judicial** tiene la potestad de elegir su Presidente, entre los veinte miembros del órgano, y también a dos Magistrados del Tribunal Constitucional. Sus funciones son las de nombrar Jueces o Magistrados, reformar la plantilla de Jueces, Magistrados y Secretarios, modificar sus remuneraciones, etc.

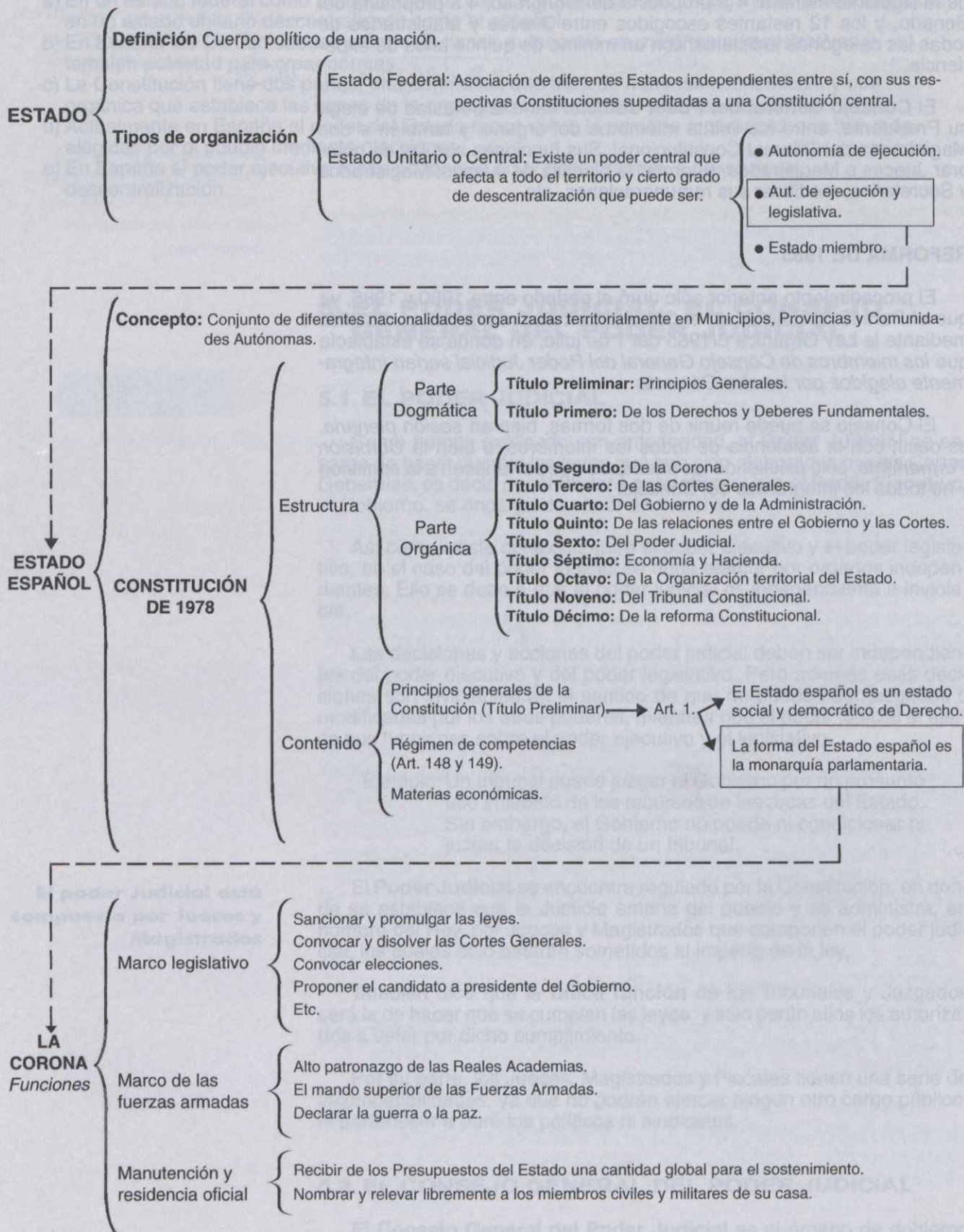
REFORMA DE 1985

El procedimiento anterior sólo duró el periodo entre 1980 y 1985, ya que el Partido Socialista, en el Gobierno en ese momento, lo modificó mediante la Ley Orgánica 6/1985 del 1 de julio, en donde se establecía que *los miembros de Consejo General del Poder Judicial serían íntegramente elegidos por las dos Cámaras*.

El Consejo se puede reunir de dos formas, bien en *sesión plenaria*, es decir, con la asistencia de todos los miembros, o bien la *Comisión Permanente*, sólo asistiendo los miembros que pertenecen a la comisión y no todos los integrantes del Consejo.



ESQUEMA - RESUMEN



UNIDAD 4

LOS
PODERES
DEL ESTADO

Concepto: Conjunto de facultades o potestades con las que cuenta el Estado para organizarse.

División

Poder Legislativo: Potestad de crear, modificar o anular leyes. Reside en las Cámaras. En el caso del poder central son las cortes Generales, formadas por el Congreso y el Senado.

Poder Ejecutivo: Encargado de gobernar y hacer cumplir las leyes. Reside en el Gobierno.

Poder Judicial: Encargado de administrar la justicia. Reside en los jueces y magistrados. Su órgano de gobierno es el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

Las cortes.

Elaboración de

las leyes

UNIDAD 4

**CORTES
GENERALES**

formadas por

CONGRESO DE
LOS DIPUTADOS

Representación
de la diversidad

POLÍTICA DE
LA NACIÓN

SENADO

Representación
de la diversidad

TERRITORIAL

Órganos que
intervienen

Elaboración de las leyes

Proceso

elabora un

PROYECTO DE
LEY

Las cortes.

Elaboración de las leyes

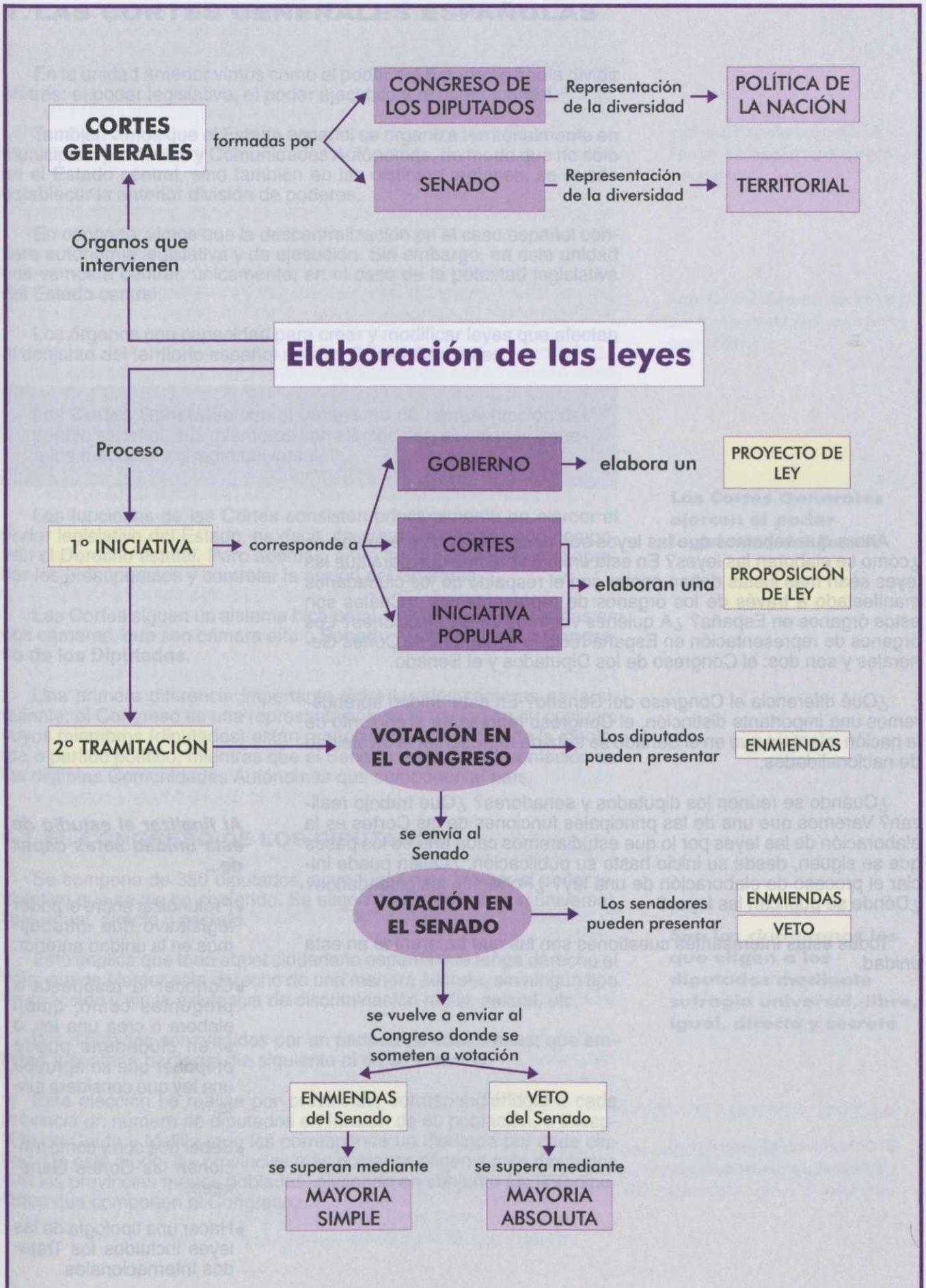
Autora:

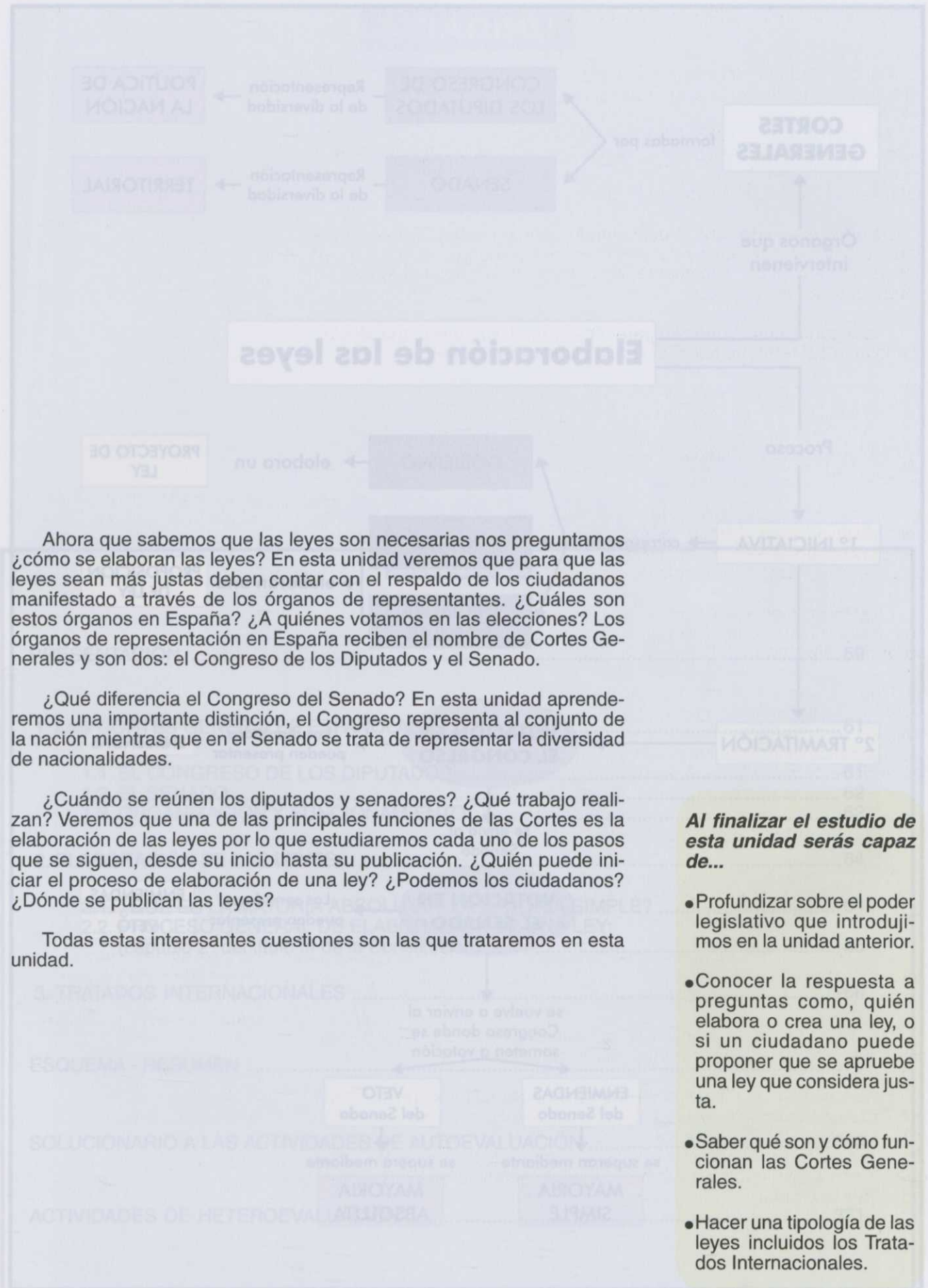
LAURA GABARDA POLO

UNIDAD 4

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| PRESENTACIÓN | 59 |
| 1. LAS CORTES GENERALES ESPAÑOLAS | 61 |
| 1.1. EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS | 61 |
| 1.2. EL SENADO | 62 |
| 1.3. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO | 62 |
| 2. ELABORACIÓN DE LAS LEYES | 64 |
| 2.1. ¿QUÉ ES LA MAYORÍA ABSOLUTA Y LA MAYORÍA SIMPLE? | 64 |
| 2.2. PROCESO GENERAL DE ELABORACIÓN DE UNA LEY: (capítulo 2º del título III de la Constitución) | 65 |
| 3. TRATADOS INTERNACIONALES | 68 |
| ESQUEMA - RESUMEN | 70 |
| SOLUCIONARIO A LAS ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN | 350 |
| ACTIVIDADES DE HETEROEVALUACIÓN | 371 |





Ahora que sabemos que las leyes son necesarias nos preguntamos ¿cómo se elaboran las leyes? En esta unidad veremos que para que las leyes sean más justas deben contar con el respaldo de los ciudadanos manifestado a través de los órganos de representantes. ¿Cuáles son estos órganos en España? ¿A quiénes votamos en las elecciones? Los órganos de representación en España reciben el nombre de Cortes Generales y son dos: el Congreso de los Diputados y el Senado.

¿Qué diferencia el Congreso del Senado? En esta unidad aprenderemos una importante distinción, el Congreso representa al conjunto de la nación mientras que en el Senado se trata de representar la diversidad de nacionalidades.

¿Cuándo se reúnen los diputados y senadores? ¿Qué trabajo realizan? Veremos que una de las principales funciones de las Cortes es la elaboración de las leyes por lo que estudiaremos cada uno de los pasos que se siguen, desde su inicio hasta su publicación. ¿Quién puede iniciar el proceso de elaboración de una ley? ¿Podemos los ciudadanos? ¿Dónde se publican las leyes?

Todas estas interesantes cuestiones son las que trataremos en esta unidad.

Al finalizar el estudio de esta unidad serás capaz de...

- Profundizar sobre el poder legislativo que introdujimos en la unidad anterior.
- Conocer la respuesta a preguntas como, quién elabora o crea una ley, o si un ciudadano puede proponer que se apruebe una ley que considera justa.
- Saber qué son y cómo funcionan las Cortes Generales.
- Hacer una tipología de las leyes incluidos los Tratados Internacionales.

1. LAS CORTES GENERALES ESPAÑOLAS

En la unidad anterior vimos como el poder del Estado se podía dividir en tres: el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial.

También vimos que el Estado español se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, de modo que no sólo en el Estado central, sino también en las distintas regiones, se puede establecer la anterior división de poderes.

En concreto, vimos que la descentralización en el caso español confiere autonomía legislativa y de ejecución. Sin embargo, en esta unidad nos vamos a centrar, únicamente, en el caso de la potestad legislativa del Estado central.

Los órganos con capacidad para crear y modificar leyes que afectan al conjunto del territorio español son las Cortes Generales.

Las **Cortes Generales** son el organismo de representación del pueblo español, sus miembros son elegidos en elecciones generales mediante sufragio universal.

Las funciones de las Cortes consisten principalmente en ejercer el poder legislativo del Estado, es decir, en crear las normas que componen el Derecho estatal. Pero además, entre sus funciones está el aprobar los presupuestos y controlar la acción del Gobierno.

Las Cortes siguen un sistema bicameral, es decir, están divididas en dos cámaras, que son cámara alta o **Senado**, y cámara baja o **Congreso de los Diputados**.

Una primera diferencia importante entre las dos cámaras es la siguiente: el Congreso es una representación de la nación en su conjunto cuyos miembros (diputados) están organizados en función de la ideología o partido político, mientras que el Senado es una representación de las distintas Comunidades Autónomas que componen el país.

1.1. EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Se compone de 350 diputados, cuya función es ejercer el poder legislativo que se les ha conferido. Se eligen mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.

Esto implica que todo aquel ciudadano español que tenga derecho al voto, puede ejercer este derecho de una manera secreta, sin ningún tipo de coacción y sin la existencia de discriminación racial, sexual, etc.

Los diputados son elegidos por un periodo de cuatro años, que empieza a contar a partir del día siguiente al de su elección.

Esta elección se realiza por provincias, correspondiéndole a cada provincia un número de diputados en función de su población, a excepción de Ceuta y Melilla, que les corresponde un diputado por cada ciudad. De este modo, las provincias más pobladas eligen a más diputados que las provincias menos pobladas, eligiendo en conjunto los 350 diputados que componen el Congreso.

El Senado ratifica las leyes aprobadas en el Congreso

Las Comisiones se crean para investigar asuntos concretos

Las Cortes Generales ejercen el poder legislativo del Estado

Son los ciudadanos los que eligen a los diputados mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto

1.2. EL SENADO

El **Senado** es la cámara de representación territorial.

El Senado ratifica las leyes aprobadas en el Congreso

Su función es la de ratificar las leyes, ya que las leyes que son aprobadas en el Congreso deben ser ratificadas por el Senado para que sean válidas.

Los senadores son elegidos de dos maneras. Unos senadores son elegidos, como los diputados, mediante sufragio universal, pero, a diferencia de aquéllos, se eligen en cada provincia cuatro senadores, independientemente de la densidad de población. En las provincias insulares (en las Islas Canarias y Baleares) se eligen tres senadores, en vez de cuatro.

Además de los senadores elegidos directamente por los ciudadanos, otros miembros del Senado son designados por los órganos legislativos de cada Comunidad Autónoma (las Asambleas Legislativas, como veremos en otras unidades). A todas las Asambleas de las Autonomías les corresponde elegir al menos un senador, y otro más por cada millón de habitantes.

Ejemplos: La Comunidad Autónoma de Cantabria tiene aproximadamente medio millón de habitantes, por lo que su Asamblea Legislativa nombra a un senador.

La Comunidad de Madrid tiene aproximadamente cinco millones de habitantes, lo que significa que su Asamblea designa a seis senadores (uno que le corresponde a toda Comunidad y otro más por cada millón de habitantes).

¿Cuántos senadores designa la Asamblea de una Comunidad Autónoma con tres millones de habitantes? Designará a cuatro senadores: uno, que le corresponde a todas las Comunidades Autónomas independientemente de la densidad de población, y tres más (uno por cada millón de habitantes).

Los senadores, como los diputados, son elegidos para un periodo de cuatro años.

1.3. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Las cámaras tienen en común la autonomía con la que se organizan. El funcionamiento de cada cámara viene establecido en un reglamento interno que es elaborado y aprobado por los propios miembros.

En dicho reglamento viene establecido, por ejemplo, la composición del gobierno interno de la cámara. Así, se establece que tanto el Congreso como el Senado cuentan con el Presidente, la Mesa y la Diputación Permanente.

– El **Presidente** es el que se encarga de todos los aspectos administrativos, así como de controlar el funcionamiento de la cámara. Entre otras: controla que las votaciones se realicen de acuerdo con el reglamento, el tiempo que cada diputado o senador dedica a su argumentación, el orden de las réplicas, el cierre o la apertura de la sesión, etc. El Presidente es elegido por la propia cámara.

El Presidente regula el funcionamiento de la cámara

– La **Mesa** está formada por el Presidente y los miembros que se determinen en cada reglamento y que, en cualquier caso, son elegidos por las cámaras.

– La **Diputación Permanente** esta formada por un grupo de diputados (para el Congreso) o senadores (para el Senado) cuya misión es representar al conjunto de miembros de las cámaras cuando éstos no están reunidos.

Como veremos más adelante, las reuniones de las cámaras no son continuas sino que se producen en periodos determinados, de modo que cuando no hay sesiones, es la Diputación Permanente la que asume las funciones de las cámaras.

Sobre el funcionamiento de las cámaras es importante destacar que existen dos modalidades: el **Pleno** y las **Comisiones**. El Pleno del Congreso indica que se reúne el “pleno”, es decir, todos los diputados, mientras que una Comisión del Congreso (o del Senado) es un conjunto de diputados reunidos para tratar una materia concreta.

Las Comisiones se crean para investigar asuntos concretos

Ejemplo: Si en una sesión se va a debatir un asunto de economía, se reunirán los miembros de cada partido que sean expertos en la materia, formando una Comisión sobre economía. Del mismo modo, existen Comisiones sobre defensa, justicia, relaciones internacionales, etc.

Además de estas Comisiones, las cámaras pueden nombrar Comisiones de Investigación. Los miembros de estas Comisiones investigan un asunto de interés público y envían sus conclusiones a la cámara, sin que en ningún caso sus averiguaciones sustituyan o determinen las decisiones de los tribunales.

Por el contrario, cuando se trata de aprobar una ley de vital importancia para el país, se convoca el Pleno del Congreso, como sucede, por ejemplo, para aprobar los Presupuestos Generales del Estado.

Estas reuniones se producen en dos periodos ordinarios de sesiones: de septiembre a diciembre y de febrero a junio. Como ves, también los diputados y senadores tienen vacaciones.

Pero, como hemos visto, eso no significa que las cámaras se cierren por completo, sino que durante el tiempo en que no se celebran sesiones ordinarias sus funciones son realizadas por la Diputación Permanente. Si sucediera algún acontecimiento de importancia para el país en algún momento fuera de los periodos ordinarios de sesiones, la Diputación Permanente puede llamar y reunir a los diputados y senadores, de modo que cabe la posibilidad de celebrar sesiones extraordinarias.

ACTIVIDADES

1ª Di si son verdaderas o falsas las siguientes afirmaciones:

- Sólo la Asamblea de las Comunidades Autónomas con más de un millón de habitantes designa a más de un senador.
- Las Cortes Generales son el órgano supremo de representación del pueblo español.
- Entre los miembros del Congreso y del Senado elegidos por sufragio universal, existe una diferencia: el número de diputados elegidos en cada provincia depende de la densidad de población mientras que es fijo en el caso de los senadores.

2. ELABORACIÓN DE LAS LEYES

Aunque lo vamos a ver a continuación, a grandes rasgos podemos decir que el proceso de elaboración de una ley consiste en el debate y posterior votación en ambas cámaras de una propuesta de ley presentada. En dicha votación los diputados y senadores se manifiestan a favor o en contra de la ley.

En la unidad 2 vimos que existen distintos tipos de leyes en función de la materia que regulan y que ello determina una posición dentro de la jerarquía de normas.

Vimos que la Ley Orgánica era la que regulaba materias tan relevantes como el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades de todos los ciudadanos. Esta importancia se manifiesta en la jerarquía de normas, ya que sólo la Constitución está por encima de la Ley Orgánica.

Pues bien, la importancia de la Ley Orgánica se manifiesta no sólo por las materias que regula y la posición jerárquica que ocupa, sino también por ciertos aspectos de su procedimiento de elaboración.

La Ley Orgánica se caracteriza por requerir en la votación que se realiza en las cámaras, el apoyo de la mayoría absoluta, a diferencia del resto de leyes que requieren sólo la mayoría simple para ser aprobadas. Veamos la definición de mayoría absoluta y de mayoría simple antes de estudiar el procedimiento de elaboración de las leyes.

2.1. ¿QUÉ ES LA MAYORÍA ABSOLUTA Y LA MAYORÍA SIMPLE?

La **mayoría absoluta** está formada por la mitad más uno de los miembros de las cámaras, mientras que la **mayoría simple** la forman la mitad más uno de los votos. ¿Dónde está la diferencia? En la posibilidad de que algún diputado o senador no asista a la votación o se abstenga.

Ejemplo: Supongamos una votación en el Congreso. Todos y cada uno de los 350 diputados que forman el Congreso tienen capacidad para votar aprobando o rechazando una propuesta de ley.

La **mayoría absoluta** está formada por la mitad más uno de los miembros, es decir, por 176 diputados. Igualmente, si todos participan en la votación, la **mayoría simple** es de 176 diputados.

Sin embargo, puede suceder que en una votación poco importante falten 50 diputados o bien que se abstengan de votar. En este caso, el número de votos emitidos es de 300 (350 - 50) con lo que, la **mayoría simple** está formada por 151 diputados. Como ves, la mayoría absoluta del Congreso está formada siempre por 176 diputados, mientras que la mayoría simple depende del número de votos.

Ejemplo: Si 165 diputados votan a favor de la aprobación de una Ley Orgánica, 100 en contra y el resto se abstienen, ¿resultará aprobada o rechazada? La ley será rechazada por no contar con la mayoría absoluta del Congreso.

El Senado ratifica las leyes aprobadas en el Congreso

Las Comisiones se crean para investigar asuntos concretos

Las Leyes Orgánicas necesitan aprobarse por mayoría absoluta

Mayoría absoluta, mitad más uno

Mayoría simple, mitad de los votantes más uno

¿Y si se trata de una ley ordinaria? El total de votos emitidos ha sido de 265, de los cuales 165 estaban a favor (cifra superior a la mitad más uno, 133) con lo que cuenta con el apoyo de la mayoría simple del Congreso, suficiente para resultar aprobada.

2.2. PROCESO GENERAL DE ELABORACIÓN DE UNA LEY: (CAPÍTULO 2º DEL TÍTULO III DE LA CONSTITUCIÓN)

¿Quién toma la iniciativa?

En primer lugar nos preguntamos quién toma la iniciativa, es decir, quién puede poner en marcha el proceso por el que se elabora una ley. Por lo general, la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno y a las cámaras.

Cuando es el Gobierno el que por iniciativa propia desea sacar adelante una nueva ley, envía al Congreso lo que se denomina un *proyecto de ley*, que previamente ha elaborado y que incluye una exposición de motivos y toda la información necesaria para que los miembros del Congreso se pronuncien y opinen sobre él.

Cuando es el Congreso o el Senado el que adopta la iniciativa legislativa se presenta también un proyecto que en este caso se denomina *proposición de ley*.

Además de estas dos iniciativas, existe la iniciativa popular, por la que los ciudadanos pueden directamente llevar al Congreso una proposición de ley. Para que sea posible se deben cumplir dos requisitos:

- Deben presentarse al menos 500.000 firmas acreditadas de ciudadanos que apoyan la propuesta legislativa.
- Por iniciativa popular no se pueden legislar algunas materias como las referentes a los tributos, a cuestiones internacionales, etc.

¿Cómo se tramitan esos proyectos y proposiciones de ley?

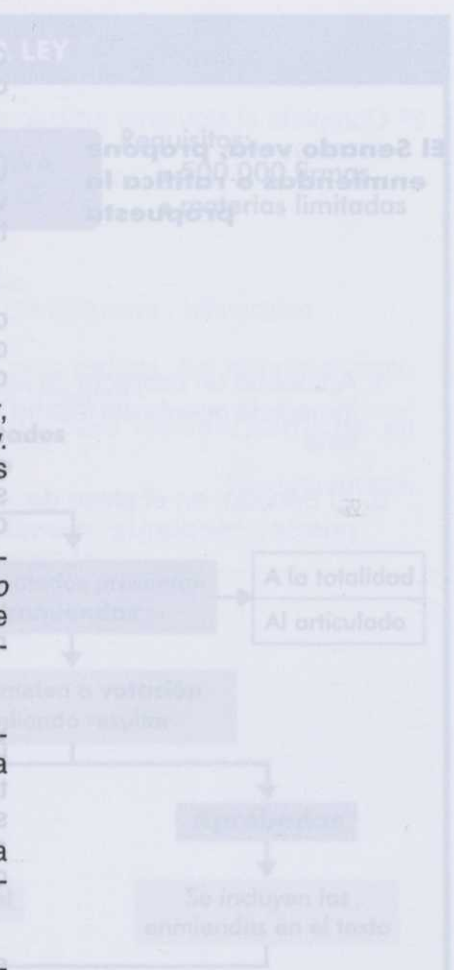
La tramitación se realiza en el Congreso y en el Senado.

En primer lugar, el proyecto o la proposición de ley se envía al Congreso. Se abre un debate durante el que los diputados pueden manifestar sus objeciones mediante las *enmiendas* que pueden ser a la totalidad o al articulado.

Los diputados presentan enmiendas a la totalidad cuando no están de acuerdo con el conjunto de la propuesta, mientras que presentan enmiendas al articulado cuando desean que se supriman o modifiquen partes de la misma, o se añadan aspectos que consideran imprescindibles.

Después del debate, el texto y las enmiendas se someten a votación, tras la que puede darse la aprobación o el rechazo de la propuesta legislativa. La propuesta de ley sale adelante si cuenta con el apoyo de la mayoría simple, salvo en el caso de Ley Orgánica que requiere la mayoría absoluta del Congreso.

Aprobado el texto por el Pleno del Congreso (el texto inicial o el modificado por las enmiendas aprobadas) se envía al Senado donde de nuevo se debate. En este debate puede suceder que los senadores den su visto bueno, es decir, que estén de acuerdo con la propuesta legislativa, en cuyo caso el texto vuelve al Congreso donde se produce su aprobación definitiva.



El Congreso aprueba las propuestas de ley

El Senado veta, propone enmiendas o ratifica la propuesta

Puede suceder que el Senado no esté conforme. En este caso, tiene dos meses (a partir de la recepción del texto) para presentar enmiendas, del mismo modo que pudieron presentarse en el Congreso.

Estas objeciones se trasladan al Congreso donde se debaten y se vota la conveniencia o no de tenerlas en cuenta. Si la mayoría simple vota en contra de estas enmiendas, las objeciones del Senado no serán tenidas en cuenta y quedarán superadas.

Una última circunstancia que puede darse es que en el Senado se decida por mayoría absoluta vetar la iniciativa legislativa. Como se ha comentado, el veto significa que el texto no es aceptado en su conjunto y que, por tanto, no desean que la propuesta siga adelante.

Este veto se comunica (junto con las razones que lo motivan) al Congreso, donde puede, igualmente, ser eludido si lo decide la mayoría absoluta de sus miembros. Si no se obtuviera, se procedería a una segunda votación en la que bastaría la mayoría simple para eludir el veto.

Realmente sería extraño, aunque no imposible, que se diera la contradicción de que el Senado vetara una propuesta apoyada por la mayoría del Congreso.

Como ves, la propuesta es aprobada en primer lugar por el Congreso y luego por el Senado, de modo que intervienen en su elaboración ambas cámaras. Si bien es cierto que la participación del Senado es ante todo simbólica pues, como hemos visto, sus enmiendas o vetos pueden ser superados por mayoría simple o absoluta del Congreso, de esta manera una ley puede salir adelante y ser aprobada aún con la disconformidad de los senadores.

La aprobación de una ley conlleva su posterior sanción por el Rey y su publicación (ver unidad 2).

Ejemplo: Se elabora una propuesta de ley y es aprobada por el Congreso con este balance: 167 votos a favor y 163 en contra. Hay mayoría simple, y como no es una Ley Orgánica, resulta aprobada.

Sin embargo, cuando la ley es debatida en el Senado se veta por mayoría absoluta. Como sabes, la ley vuelve al Congreso donde deberá ratificarse por mayoría absoluta.

Se produce una primera votación obteniéndose 173 votos a favor y 169 en contra, resultado insuficiente para su aprobación al no ser mayoría absoluta.

A los pocos días se celebra una segunda votación que concluye con 173 votos a favor y 172 en contra. Este resultado da por aprobada la ley, pues representa mayoría simple.

En nuestro ejemplo observemos que, a pesar del veto del Senado, la ley ha sido ratificada y aprobada.

Aclaremos este proceso de elaboración observando y siguiendo cada uno de los pasos del esquema de la figura 4.1.

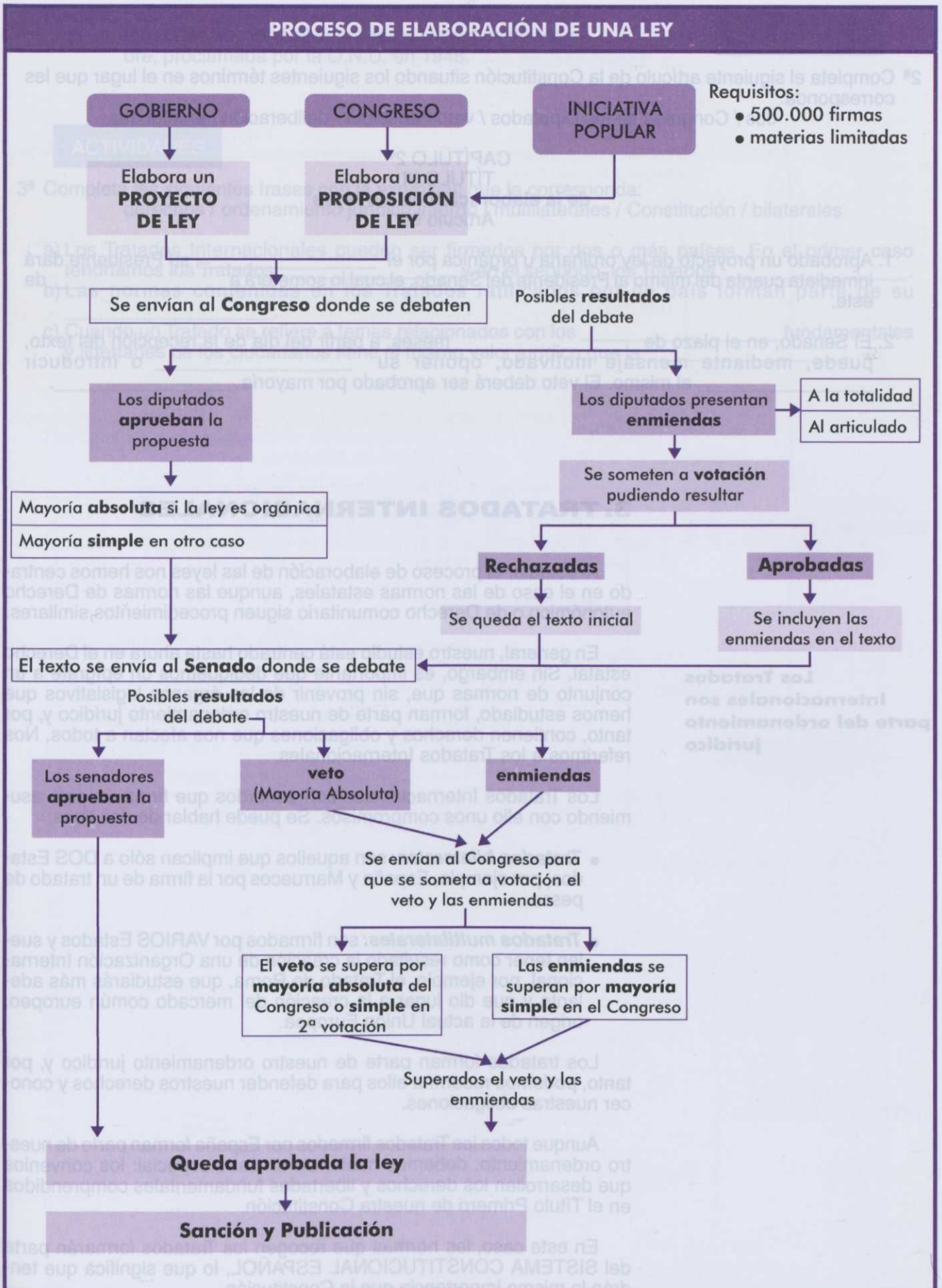


Figura 4.1

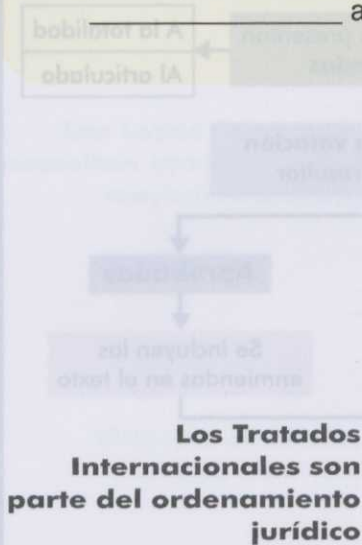
ACTIVIDADES

2ª Completa el siguiente artículo de la Constitución situando los siguientes términos en el lugar que les corresponda:

dos / Congreso de los Diputados / veto / absoluta / deliberación / enmiendas

CAPÍTULO 2º
TÍTULO III
de la elaboración de las leyes
Artículo 90

1. Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el _____, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a _____ de éste.
2. El Senado, en el plazo de _____ meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su _____ o introducir _____ al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría _____.



3. TRATADOS INTERNACIONALES

Al estudiar el proceso de elaboración de las leyes nos hemos centrado en el caso de las normas estatales, aunque las normas de Derecho autonómico o de Derecho comunitario siguen procedimientos similares.

En general, nuestro estudio está centrado hasta ahora en el Derecho estatal. Sin embargo, es importante que dediquemos un epígrafe a un conjunto de normas que, sin provenir de los órganos legislativos que hemos estudiado, forman parte de nuestro ordenamiento jurídico y, por tanto, contienen derechos y obligaciones que nos afectan a todos. Nos referimos a los Tratados Internacionales.

Los Tratados Internacionales son acuerdos que firma un país asumiendo con ello unos compromisos. Se puede hablar de dos tipos:

- **Tratados bilaterales:** son aquellos que implican sólo a DOS Estados, por ejemplo, España y Marruecos por la firma de un tratado de pesca.
- **Tratados multilaterales:** son firmados por VARIOS Estados y suelen tener como resultado la creación de una Organización Internacional, por ejemplo, el Tratado de Roma, que estudiarás más adelante y que dio lugar a la creación del mercado común europeo, origen de la actual Unión Europea.

Los tratados forman parte de nuestro ordenamiento jurídico y, por tanto, podemos recurrir a ellos para defender nuestros derechos y conocer nuestras obligaciones.

Aunque todos los Tratados firmados por España forman parte de nuestro ordenamiento, debemos hablar de un caso especial: los convenios que desarrollan los derechos y libertades fundamentales comprendidos en el Título Primero de nuestra Constitución.

En este caso, las normas que recogen los Tratados formarán parte del SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL, lo que significa que tendrán la misma importancia que la Constitución.

Ejemplo: Esta situación es la que sucedió cuando España firmó la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, proclamada por la O.N.U. en 1948.

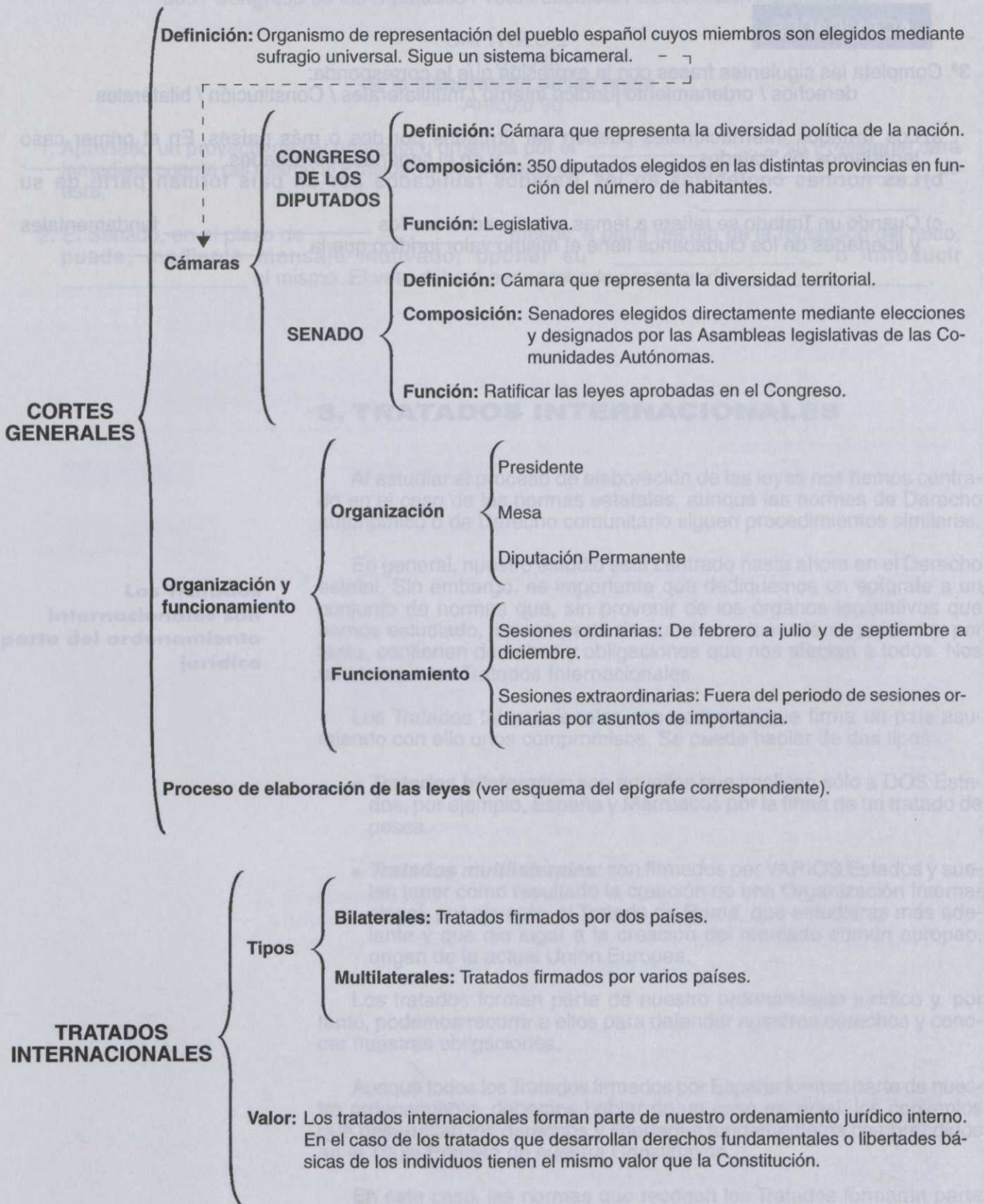
ACTIVIDADES

3ª Completa las siguientes frases con la expresión que le corresponda:

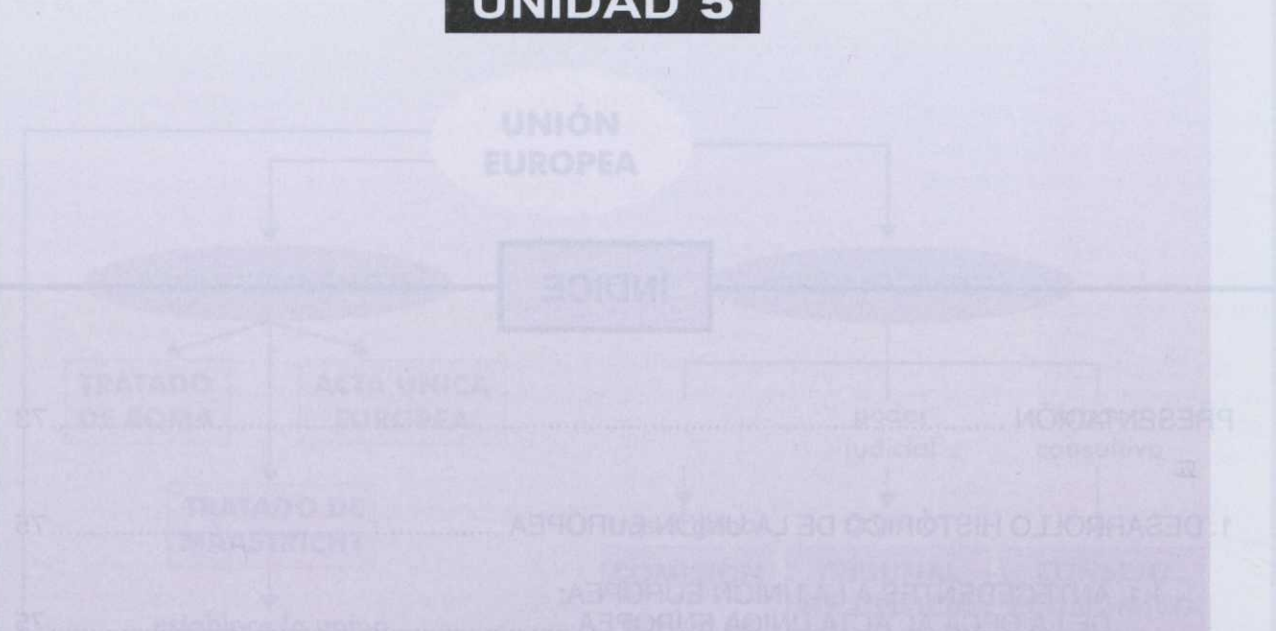
derechos / ordenamiento jurídico interno / multilaterales / Constitución / bilaterales

- a) Los Tratados Internacionales pueden ser firmados por dos o más países. En el primer caso tendríamos los Tratados _____ y en el segundo, los Tratados _____.
- b) Las normas contenidas en los Tratados ratificados por un país forman parte de su _____.
- c) Cuando un Tratado se refiere a temas relacionados con los _____ fundamentales y libertades de los ciudadanos tiene el mismo valor jurídico que la _____.

ESQUEMA - RESUMEN



UNIDAD 5



The diagram shows the hierarchy of the European Union. At the top is 'UNIÓN EUROPEA'. Below it is 'INDICE'. The structure branches into 'TRATADO DE ROMA' and 'ACTA ÚNICA EUROPEA'. Below these are 'COMISIÓN EUROPEA' and 'PARLAMENTO EUROPEO'. The diagram also includes 'DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y FINANZAS' and 'DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA, PESCA Y POLÍTICA RÚRICA'. The diagram is partially obscured by the title text.

La Unión Europea.

Organismos internacionales

Autores:

LAURA GABARDA POLO
JUAN ALEGRE SOLER

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 73

1. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA UNIÓN EUROPEA 75

 1.1. ANTECEDENTES A LA UNIÓN EUROPEA:
 DE LA CECA AL ACTA ÚNICA EUROPEA 75

 1.2. DEL ACTA ÚNICA EUROPEA AL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA 78

 1.3. MAASTRICHT O EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA 78

2. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA 81

 2.1. LA COMISIÓN EUROPEA 81

 2.2. EL CONSEJO DE MINISTROS 83

 2.3. PARLAMENTO EUROPEO 84

 2.4. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA 86

 2.5. COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL 86

3. LEGISLACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA 88

 3.1. EL PRESUPUESTO 88

 3.2. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO 89

4. ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS ACTUALES
DE LA UNIÓN EUROPEA. LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS 92

 4.1. POLÍTICA DE AGRICULTURA 92

 4.2. POLÍTICA COMERCIAL Y DE LA COMPETENCIA 93

 4.3. POLÍTICA ECONÓMICA Y MONETARIA 94

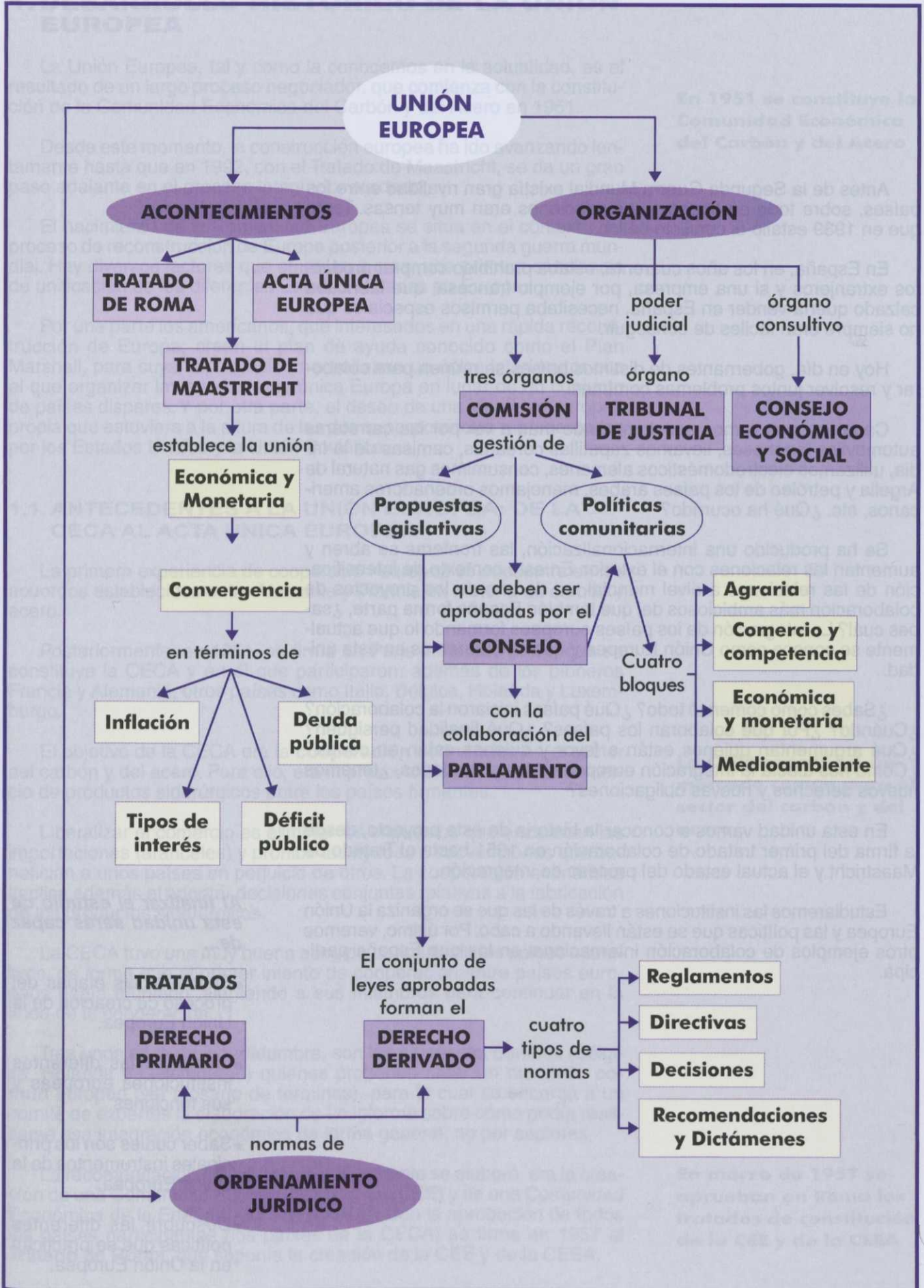
 4.4. POLÍTICA DEL MEDIO AMBIENTE 96

5. ORGANISMOS INTERNACIONALES A LOS QUE PERTENECE ESPAÑA 96

ESQUEMA - RESUMEN 98

SOLUCIONARIO A LAS ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN 351

ACTIVIDADES DE HETEROEVALUACIÓN 272



Antes de la Segunda Guerra Mundial existía gran rivalidad entre los países, sobre todo europeos, y las relaciones eran muy tensas. Tanto que en 1939 estalló el conflicto bélico.

En España, en los años cuarenta, estaba prohibido comprar productos extranjeros y si una empresa, por ejemplo francesa, que fabricaba calzado quería vender en España, necesitaba permisos especiales que no siempre eran fáciles de conseguir.

Hoy en día, gobernantes de distintos países se reúnen para colaborar y resolver juntos problemas comunes.

Cada vez nos vamos acostumbrando más a ver por las carreteras automóviles japoneses, llevamos zapatillas coreanas, camisas de la India, utilizamos electrodomésticos alemanes, consumimos gas natural de Argelia y petróleo de los países árabes, manejamos ordenadores americanos, etc. ¿Qué ha ocurrido?

Se ha producido una internacionalización, las fronteras se abren y aumentan las relaciones con el exterior. En este contexto de intensificación de las relaciones a nivel mundial, se da uno de los proyectos de colaboración más ambiciosos del que también España forma parte, ¿sabes cuál? La integración de los países europeos formando lo que actualmente se conoce como Unión Europea y que estudiaremos en esta unidad.

¿Sabes como comenzó todo? ¿Qué países iniciaron la colaboración? ¿Cuándo? ¿Por qué colaboran los países? ¿Qué finalidad persiguen? ¿Qué argumentan quienes están a favor y quienes están en contra? ¿Cómo nos afecta la integración europea? Y los ciudadanos, ¿tenemos nuevos derechos y nuevas obligaciones?

En esta unidad vamos a conocer la historia de este proyecto, desde la firma del primer tratado de colaboración en 1951 hasta el Tratado de Maastricht y el actual estado del proceso de integración.

Estudiaremos las instituciones a través de las que se organiza la Unión Europea y las políticas que se están llevando a cabo. Por último, veremos otros ejemplos de colaboración internacional en los que España participa.

- Al finalizar el estudio de esta unidad serás capaz de...**
- Enumerar las etapas del proceso de creación de la Unión Europea.
 - Identificar las diferentes instituciones europeas y sus funciones.
 - Saber cuales son los principales instrumentos de la Unión Europea.
 - Descubrir las diferentes políticas que se practican en la Unión Europea.

1. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea, tal y como la conocemos en la actualidad, es el resultado de un largo proceso negociador, que comienza con la constitución de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero en 1951.

Desde este momento, la construcción europea ha ido avanzando lentamente hasta que en 1992, con el Tratado de Maastricht, se da un gran paso adelante en el proceso integrador europeo.

El nacimiento de la Comunidad Europea se sitúa en el contexto del proceso de reconstrucción de Europa posterior a la segunda guerra mundial. Hay diversos factores que empujan a crear una primera conciencia de unificación de los diferentes Estados situados en Europa.

Por una parte los americanos, que interesados en una rápida reconstrucción de Europa, crean el plan de ayuda conocido como el Plan Marshall, para cuya implantación necesitaban un único interlocutor con el que organizar las ayudas, una única Europa en lugar de un conjunto de países dispares. Y por otra parte, el deseo de una identidad europea propia que estuviera a la altura de las dos superpotencias representadas por los Estados Unidos y la Unión Soviética.

1.1. ANTECEDENTES A LA UNIÓN EUROPEA: DE LA CECA AL ACTA ÚNICA EUROPEA

La primera experiencia de cooperación europea se encuentra en los acuerdos establecidos entre Alemania y Francia en materia de carbón y acero.

Posteriormente, en 1951, se firma en París el tratado por el que se constituye la CECA y en el que participaron, además de los pioneros Francia y Alemania, otros países como Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.


El objetivo de la CECA era la **cooperación económica** en el sector del carbón y del acero. Para ello, era imprescindible liberalizar el comercio de productos siderúrgicos entre los países firmantes.

Liberalizar el comercio es eliminar los impuestos que encarecen las importaciones (aranceles) y prohibir las ayudas o subvenciones que beneficiaban a unos países en perjuicio de otros. La cooperación económica implica además el adoptar decisiones conjuntas relativas a la fabricación de los productos siderúrgicos.

La CECA tuvo una muy buena acogida por parte de los países miembros, de forma que el primer intento de cooperación entre países europeos había triunfado, alentando a sus miembros para continuar en la línea de la cooperación.

Tras unos años de incertidumbre, son los países del Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo) quienes proponen crear un **mercado común** europeo (ver glosario de términos), para lo cual se encarga a un comité de expertos la elaboración de un informe sobre cómo podía realizarse esa integración económica de forma general, no por sectores.

La recomendación del informe que finalmente se elaboró, era la creación de una Comunidad Económica Europea (**CEE**) y de una Comunidad Económica de la Energía Atómica (**CEEAA**). Con la aprobación de todos los países participantes (los países de la CECA) se firma en 1957 el **Tratado de Roma**, que suponía la creación de la CEE y de la CEEA.



En 1951 se constituye la Comunidad Económica del Carbón y del Acero



La CECA constituyó un mercado común para el sector del carbón y del acero

En marzo de 1957 se aprueban en Roma los tratados de constitución de la CEE y de la CEEA



Figura 5.1. Firma del Tratado de Roma en 1957.

Hasta el año 1965, la actividad de la CEE se centra principalmente en ir formando la **unión aduanera** (ver glosario de términos), que es un paso previo a la creación del mercado común que se perseguía, y consiste en ir reduciendo paulatinamente los derechos de aduana de los Estados miembros entre sí, y de imponer a terceros países un arancel común.

Para que se tratara de un mercado común era necesario liberalizar el movimiento de trabajadores y de capitales, lo que significa que cualquier ciudadano de un país miembro puede trabajar en un país distinto del suyo o que, por ejemplo, puede abrir una cuenta corriente en un banco de cualquier otro país miembro.

Durante esta primera fase de creación de la Unión Europea que hoy conocemos, hubo un acontecimiento que puso en peligro uno de los mayores logros del proceso de integración: la cesión de soberanía conseguida tras el Tratado de Roma.

En 1965 tuvo lugar una crisis, que fue motivada por el desacuerdo de los franceses de que ciertas decisiones relevantes para su país fueran tomadas por órganos europeos.

Esta crisis, denominada *crisis de la silla vacía* por la ausencia de los franceses en el Consejo de Ministros (institución europea que estudiaremos más adelante), acabó cuando se establecieron mecanismos de decisión por unanimidad en lugar de por mayoría, siempre que se tratara de decisiones que afectaran a los intereses nacionales de algún país miembro. En la práctica significa la existencia de *derecho de veto*, es decir, basta que un sólo país no esté de acuerdo con una medida para que ésta no salga adelante.

Dos años más tarde, en 1968, se conseguiría la unión aduanera de todos los países miembros. Se suprimen todos los aranceles internos y se fija uno común para terceros países.

En el año 1973 se produce la *primera ampliación* de la Comunidad Europea, con la incorporación de Irlanda, Dinamarca y el Reino Unido. Noruega decide no anexionarse tras la realización de un referéndum en el que vence el no a la Comunidad. Más tarde, en la década de los ochenta, se realizaría la *segunda*, Grecia 1981, y *tercera ampliación*, España y Portugal 1986.

En julio de 1968 se consigue la unión aduanera



Figura 5.2. C.E.E. hasta 1972.

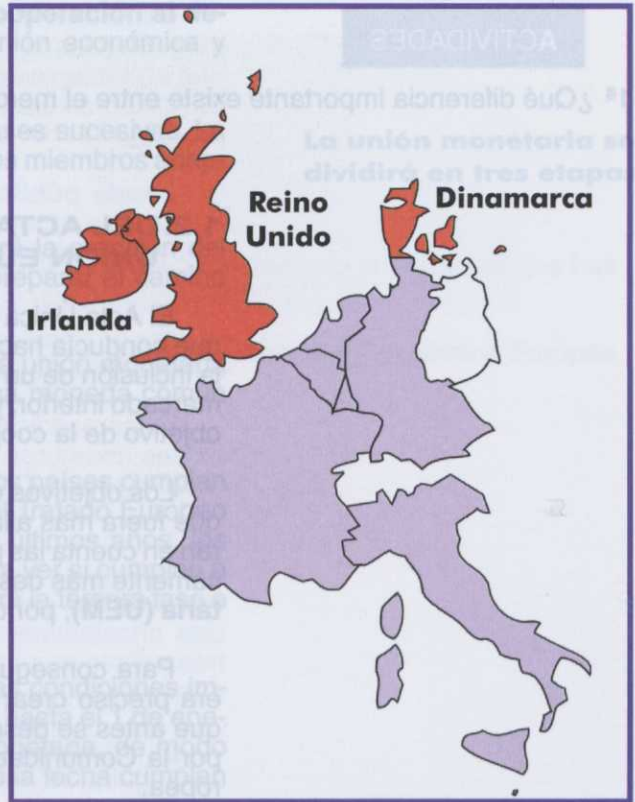


Figura 5.3. C.E.E. 1ª ampliación - 1973.

Finalmente, en el año 1986, los diferentes gobiernos de los Estados miembros firmarán el Acta Única Europea, que supone la primera gran reforma que la Comunidad Europea realiza desde su constitución por el Tratado de Roma.



Figura 5.4. C.E.E. 2ª ampliación - 1981.



Figura 5.5. C.E.E. 3ª ampliación - 1986.

ACTIVIDADES

1ª ¿Qué diferencia importante existe entre el mercado que forman la CECA y el formado por la CEE?



1.2. DEL ACTA ÚNICA EUROPEA AL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

El Acta Única Europea supuso dar un paso de gigante en el camino que conducía hacia la Unión Europea, por dos razones. En primer lugar, la inclusión de un objetivo claro en su constitución: la consecución de un mercado interior, y en segundo lugar, el que por primera vez se incluye el objetivo de la cooperación política y la económica europea.

Los objetivos del Acta Única Europea eran crear un mercado interior que fuera más allá del concepto de mercado común, en el que se tuviera en cuenta las posibles desventajas de los países miembros económicamente más desfavorecidos, es decir, una **Unión Económica y Monetaria (UEM)**, por una parte, y una **Unión Política** por otra.

Para conseguir los objetivos que el Acta Única se había propuesto era preciso crear nuevas instituciones supranacionales, ya que tareas que antes se desempeñaban en cada país, ahora iban a ser realizadas por la Comunidad. Con este fin se elaboró el Tratado de la Unión Europea.

La entrada en vigor del Tratado fue accidentada

1.3. MAASTRICHT O EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

La entrada en vigor del Tratado de Maastricht no fue sencilla. Las dificultades que encontró, junto con la situación de crisis económica, contribuyeron a crear un clima de **euroescepticismo**, es decir, un ambiente en el que proliferaron diversos argumentos en contra de la idea de integración europea que se había perseguido hasta el momento.

Tanto es así que, durante este período, en algunos países se consultó a los ciudadanos a través de referéndum, sobre la ratificación o no del Tratado de la Unión Europea.

En todos los casos los ciudadanos votaron que sí al tratado pero con una diferencia tan pequeña respecto a los votos en contra, que el clima de euroescepticismo se agravó.

El Tratado de la Unión Europea es el mayor paso dado hacia la integración política y económica

El Tratado de la Unión es la segunda gran revisión (la primera fue el Acta Única Europea), de los tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea.

Básicamente por dos razones, supone el mayor paso hacia la integración realizado hasta la fecha, no sólo económica sino también política.

Estas dos razones fundamentales son, por una parte, la eliminación del adjetivo «económica», pasando a llamarse Comunidad Europea y no Comunidad Económica Europea, precisamente por la inclusión en el tratado de la parte correspondiente a la unión política. Las partes firmantes del tratado constituirán en lo sucesivo la denominada **Unión Europea**. Y en segundo lugar, la fijación de un calendario con tres fases sucesivas para la unión monetaria, con unos objetivos y unas fechas concretas.

En el capítulo gubernativo, además de revisarse las políticas ya establecidas, se amplía el campo de actuación al incorporarse ponencias sobre **educación, formación profesional y juventud, política cultural,**

salud pública, protección de los consumidores, cooperación al desarrollo y otras. Pero realmente es el tema de la unión económica y monetaria el que recibe mayor atención en el tratado.

La unión monetaria se dividirá en tres etapas o fases sucesivas. La primera fase, que comenzó en 1990, exige a los Estados miembros adaptar sus legislaciones a las exigencias del tratado.

La segunda fase, que empezó en 1994, supondrá la creación del Instituto Monetario Europeo, que tiene la misión de preparar el camino hacia la utilización de la moneda única europea.

La tercera fase consiste en el inicio de la definitiva unión monetaria de modo que todos los países miembros adoptan una moneda común europea, que se llamará euro.

Esta unión monetaria se producirá cuando todos los países cumplan una serie de condiciones económicas recogidas en el Tratado Europeo (que explicaremos más adelante). Por ello, en estos últimos años, los países están sometidos a una especie de examen para ver si cumplen o no dichas condiciones. Sólo en caso afirmativo se iniciará la tercera fase o unión monetaria.

Mientras exista algún país que no cumpla todas las condiciones impuestas, se seguirán realizando exámenes periódicos hasta el 1 de enero de 1999, fecha tope para el inicio de la unidad monetaria, de modo que sólo pasarán a la tercera fase los países que en esa fecha cumplan las condiciones del Tratado.

Por tanto, como ves, la unión monetaria definitiva está pendiente de que los países cumplan una serie de condiciones.

Las condiciones impuestas en el Tratado de Maastricht para alcanzar la unión monetaria se denominan **condiciones de convergencia** porque lo que pretenden es que los países se encuentren en una situación económica similar de modo que las disparidades actuales se reduzcan.

Estas condiciones se refieren a los valores que deben tomar cuatro magnitudes económicas: la inflación, el tipo de interés, el déficit público y la deuda pública.

Así, los niveles de estas magnitudes en los distintos países deben ser similares para que se produzca la unión monetaria.

Definiremos brevemente los conceptos más complejos a medida que exponamos las condiciones:

Inflación: Como probablemente sabrás, la inflación es la variación de los precios, de modo que una inflación alta significa que los precios han subido mucho.

El Tratado de Maastricht exige a los países que quieran entrar en la unión monetaria una inflación que no exceda en 1,5 puntos la media de la inflación de los tres países con menor inflación.

Así, si esta media de la inflación de los tres países con menor inflación es, aproximadamente, de 1%, España debe tener una inflación inferior al 2,5% ($1 + 1,5$) para formar parte de la unión monetaria.

Tipos de interés: El Tratado de Maastricht establece la condición de que el tipo de interés no sea superior a 2 puntos por encima del existente en esos tres países de menor inflación. Así, si en esos países el tipo de interés es del 7%, en España el tipo de interés no debe ser superior a 9% para cumplir el requisito de convergencia.

La unión monetaria se dividirá en tres etapas

ACTIVIDADES

➔ **Déficit público:** El déficit público es la diferencia entre los gastos públicos y los ingresos. Viene a ser una medida de la cantidad de dinero que el Gobierno se ha gastado por encima de sus ingresos. Pues bien, la condición en este caso es que el déficit público no exceda del 3% del producto interior bruto (PIB).

Deuda pública: Cuando existe déficit el Gobierno debe buscar la manera de obtener los fondos necesarios para cubrirlo. Como consecuencia del déficit público el Gobierno puede endeudarse.

Al montante de esta deuda se le denomina deuda pública. La deuda pública no puede ser superior al 60% del PIB del país que quiere entrar a formar parte de la unión monetaria.

Estas condiciones de convergencia han provocado en los distintos países miembros la adopción de políticas económicas que se denominan Planes de Convergencia.

En 1994, se firmó el tratado de adhesión de **Austria, Finlandia y Suecia** a la Unión Europea, (Noruega volvió a decir no mediante un referéndum) que aportan una gran dimensión social y medio ambiental, gracias principalmente a la gran tradición sueca en estos ámbitos. Estos tres países son miembros de pleno derecho de la Unión desde el 1 de enero de 1995.

La integración lograda hasta el momento y la que en un futuro se conseguirá, no es sólo una cuestión de forma y tratados llenos de buenas intenciones, sino que tiene muchas implicaciones en las vidas de todos los ciudadanos.

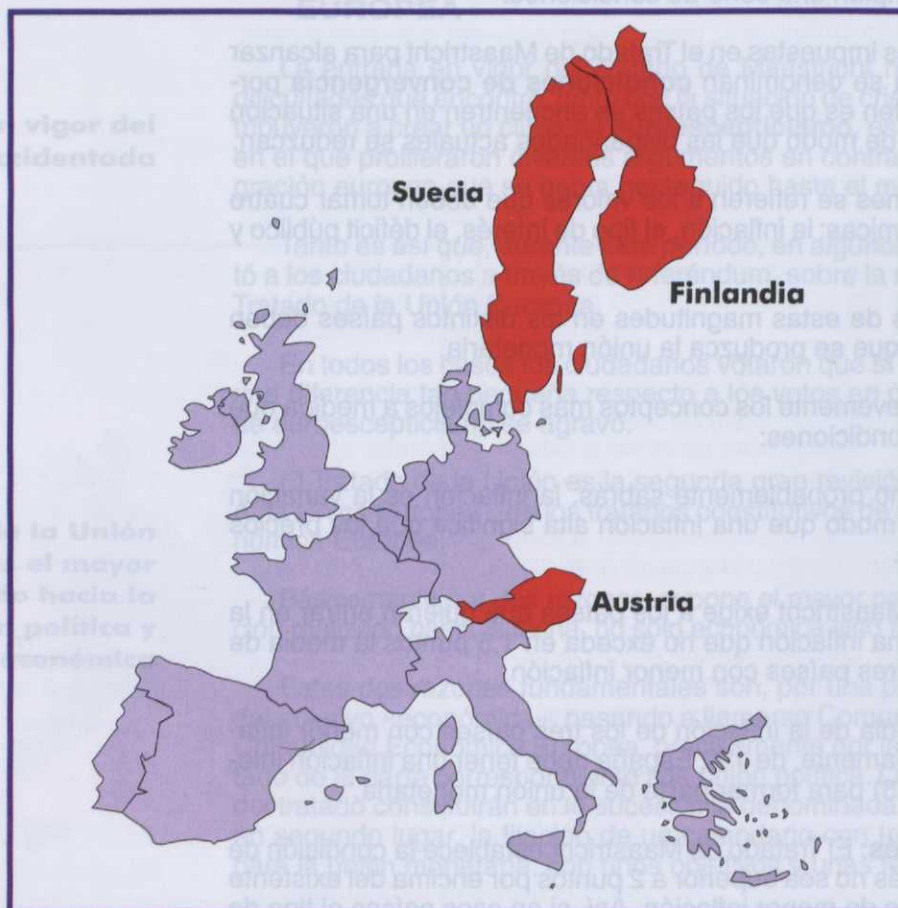


Figura 5.6. C.E.E. desde 1994.

Ejemplo: En la actualidad ya es una realidad el mercado común europeo por el cual cualquier español puede buscar trabajo en otro país de la Unión y las empresas pueden instalarse libremente en todo el territorio.

ACTIVIDADES

2ª Haz un cuadro con dos columnas, en la segunda pon los acontecimientos más importantes que has visto en este epígrafe y en la primera la fecha en la que se produjeron.

3ª ¿Te has dado cuenta de que ha habido un cambio de nombre, de Comunidad Económica Europea (CEE) a Unión Europea (UE)? ¿Cuál ha sido el motivo?

2. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea está organizada a través de una serie de instituciones que llevan a cabo las tareas propias de cualquier Estado y que ya hemos estudiado en otras unidades para el caso del Estado español. Distinguímos tres tipos de instituciones u órganos:

Órganos de gobierno:

- La Comisión.
- El Consejo de Ministros.
- El Parlamento.

Órgano de justicia:

- El Tribunal de Justicia.

Órgano de consulta:

- El Comité Económico y Social.

2.1. LA COMISIÓN EUROPEA

La Comisión es la institución encargada de la gestión de los asuntos de la Comunidad, sobre todo en lo que se refiere a aspectos administrativos. Su oficina central se encuentra en Bruselas.

Está formada por 20 miembros o comisarios elegidos por los gobiernos de los Estados miembros para un periodo de 5 años.

Los actuales comisarios fueron designados en 1995 y, por tanto, ocuparán su cargo hasta el año 2000. Los gobiernos de los países más grandes (Francia, Alemania, Italia, España y Reino Unido) nombran dos comisarios, mientras que los gobiernos del resto de países designan a un comisario.

Cada comisario se ocupa de los asuntos referidos a una actividad concreta. Así encontramos, por ejemplo, a un comisario de pesca, que se encarga de todo lo relacionado con la pesca en Europa y de los intereses de los pesqueros europeos fuera de las fronteras.

Si este comisario de pesca es, por ejemplo, italiano ¿debe primar los intereses de la Comunidad sobre los de su país? Lo que caracteriza y diferencia a la Comisión del resto de instituciones es que prima el interés comunitario por encima del interés de las distintas naciones. Por tanto, el



Figura 5.7. Berlaymont - Bruselas, sede de la Comisión Europea.



Figura 5.8. Bruselas, sede del Consejo de Ministros.

comisario de pesca debe hacer lo que sea mejor para la Comunidad independientemente de lo que sea mejor para Italia.

Por ello, al elegir los miembros de la Comisión se debe tener en cuenta no sólo la capacidad para ejercer el cargo, sino también la garantía de que lo ejercerá en interés de la Comunidad, con independencia de su nacionalidad.

Las **funciones** de la Comisión son principalmente tres:

a) La Comisión es la guardiana de los tratados:

La Comisión se encarga de velar por la aplicación de las reglas y normas comunitarias por parte de los Estados miembros, de las personas o de las empresas.

Aunque lo estudiaremos en el siguiente epígrafe, las normas del Derecho comunitario se desprenden de los tratados que hemos estudiado e incluyen también las normas que aprueban las instituciones europeas.

Ejemplo: Uno de los primeros objetivos de los tratados ha sido aproximar las legislaciones de los distintos Estados miembros hasta lograr la unificación. La función de la Comisión es vigilar que los distintos Estados miembros adapten sus respectivas legislaciones. Si un país se retrasa en adaptar sus leyes relativas a, por ejemplo, los impuestos indirectos, y tarda en establecer el IVA en su país (en toda la Comunidad existe el IVA), la Comisión puede llamarle la atención y, si persiste en el incumplimiento del Tratado, puede llevar el caso al Tribunal Europeo.

b) Poder normativo:

Aunque la decisión última sobre la aprobación de una ley la tiene el Consejo, la Comisión también está presente en la función normativa, ya que ninguna ley puede salir adelante sin la propuesta previa de la Comisión.

Una vez redactada la propuesta de ley se envía al Consejo de Ministros y al Parlamento, para su discusión y aprobación.

c) Poder ejecutivo:

La Comisión es la encargada de gestionar y ejecutar las políticas de la Unión. Dentro de esta función es especialmente importante la gestión del presupuesto anual de la Unión cuya composición estudiaremos más adelante.

La **Comisión** se encarga de que se cumplan las reglas y normas comunitarias, realiza propuestas legislativas y gestiona las políticas comunitarias.

2.2. EL CONSEJO DE MINISTROS

El Consejo de Ministros, como su propio nombre indica, está formado por los ministros de cada país miembro. Estos ministros se encargan de un grupo o cartera de actividades de igual modo que cada país, por ejemplo España, cuenta con un Ministro de Defensa, un Ministro de Economía y Hacienda, uno de Medio Ambiente, un Ministro de Agricultura, etc.

Así, cuando el tema a tratar está relacionado con la agricultura en la Unión Europea, el Consejo estará formado por los ministros de agricultura de los distintos Estados miembros.

Hoy en día, se celebran periódicamente reuniones del Consejo sobre más de 25 temas: los Consejos de Asuntos Generales (ministros de Asuntos Exteriores), los ministros de Economía y Hacienda y Agricultura se reúnen una vez al mes, etc.

¿En que países se celebran las reuniones del Consejo? Las reuniones se celebran en Bruselas, excepto en abril, junio y octubre, que se celebran en Luxemburgo.

La **presidencia** corresponde a los jefes de Estado de los países miembros. Evidentemente, no a todos a la vez, sino que se van turnando cada seis meses (de enero a junio y de julio a diciembre) siguiendo un determinado orden.

Así, España va detrás de Grecia que va después de Dinamarca. Tras España, la presidencia corresponde a Italia, luego a Irlanda y así consecutivamente hasta que de nuevo llega a Grecia y a España.

La principal **función** del Consejo es legislativa. Como ya vimos, las propuestas de la Comisión se envían al Consejo donde los ministros las estudian y votan a favor o en contra.

No todos los ministros tienen el mismo peso en la votación. Así, los países más grandes (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido) tienen cada uno 10 votos, España tiene 8 y, por ejemplo, Luxemburgo tiene 2.

En algunas materias (como por ejemplo, el medio ambiente o las políticas sociales) se requiere la unanimidad. ¿Recuerdas la primera vez que se habló de unanimidad en la toma de decisiones? Lo vimos al estudiar la crisis de la silla vacía.

La discusión y votación en el Consejo de las propuestas legislativas, recibidas de la Comisión, debe realizarse en colaboración con el Parlamento, el cual se pronuncia sobre la propuesta.

El **Consejo** se encarga de aprobar o rechazar las propuestas legislativas de la Comisión en colaboración con el Parlamento.

De entre los distintos Consejos existe uno de especial relevancia, el Consejo Europeo o "cumbre europea", formado por los jefes de Estado de los países miembros. Éstos se reúnen por lo menos dos veces al año.

La Comisión propone

Los representantes del Parlamento Europeo son elegidos mediante sufragio universal directo

El Parlamento asesora

Dentro del Parlamento el Parlamento Europeo es el órgano legislativo de la Unión Europea

El Consejo decide

2.3. PARLAMENTO EUROPEO

Los representantes del Parlamento Europeo son elegidos mediante sufragio universal directo

Como recordarás del estudio de las unidades anteriores, en España los miembros de las Cortes Generales son elegidos mediante sufragio universal. También en las instituciones europeas existe un órgano compuesto por miembros elegidos directamente por los ciudadanos: el Parlamento.

Los miembros del Parlamento o parlamentarios, son elegidos mediante elecciones celebradas en los distintos Estados miembros. De nuevo, el número de parlamentarios elegidos en cada país viene determinado por la densidad de población según la siguiente relación:

| País | Parlamentarios elegidos (total:626) |
|--------------|-------------------------------------|
| Bélgica | 25 |
| Dinamarca | 16 |
| Alemania | 99 |
| Grecia | 25 |
| España | 64 |
| Francia | 87 |
| Irlanda | 15 |
| Italia | 87 |
| Luxemburgo | 6 |
| Países Bajos | 31 |
| Portugal | 25 |
| Reino Unido | 87 |

Tabla 5.1.

Por tanto, al ser Luxemburgo el país con menor número de habitantes, elige sólo a seis parlamentarios, menos que los elegidos, por ejemplo, por los franceses.

Cualquier ciudadano de los países miembros puede presentarse a las elecciones al Parlamento Europeo, apoyado por un número de firmas determinado.

Dentro del hemiciclo los parlamentarios se ordenan según su ideología política

Vimos que los miembros de la Comisión se organizan en función de la actividad que realizan sin distinción de la nacionalidad, a diferencia del Consejo en el que los ministros representan los intereses de sus países respectivos. En el Parlamento, los miembros se organizan en función de la corriente política a la que pertenecen.

Las reuniones del Parlamento tienen lugar en Estrasburgo, aunque la oficina principal se encuentra en Luxemburgo. Estas reuniones están abiertas a la prensa y al público.

El Parlamento ejerce las siguientes **funciones**:

a) Consultiva y normativa.

Cuando la Comisión realiza una propuesta legislativa, la envía al Consejo y al Parlamento. Corresponde al Consejo su aprobación definitiva, pero teniendo en cuenta las observaciones que realice el Parlamento.

En el Tratado de Maastricht se pretende aumentar la participación del Parlamento en la elaboración de las leyes. Por ello, se establece que el Consejo no puede adoptar una propuesta legislativa realizada por la Comisión sin un previo dictamen del Parlamento.

b) Codecesión.

Por tanto, entre el Consejo y el Parlamento existe cooperación de modo que las decisiones se toman de manera conjunta.

Ejemplo: Pensemos en la elaboración de los presupuestos de la Unión. Corresponde a la Comisión la redacción del primer documento o propuesta, que posteriormente se envía al Consejo y al Parlamento. En el Parlamento se pueden presentar enmiendas o bien emitir un dictamen a favor que, en ambos casos, se remite al Consejo donde se aprueba o rechaza la propuesta de presupuestos.

c) Función de control.

El Parlamento controla que se cumplan los gastos aprobados en el presupuesto de la Unión, con el fin de garantizar que el dinero se invierte en los fines previstos.

d) Nombramientos.

El Parlamento nombra al presidente de la Comisión y al Defensor del Pueblo Europeo. El Defensor del Pueblo está facultado para actuar como mediador entre los ciudadanos y los órganos comunitarios, de modo que cualquier ciudadano europeo puede recurrir a él si fuera víctima de un acto de mala gestión.

El **Parlamento** se encarga de designar al presidente de la Comisión y al eurodefensor. Coopera en la función normativa y se encarga de aprobar los presupuestos junto con la Comisión y el Consejo.

El Parlamento asesora



Figura 5.9. Parlamento Europeo.

2.4. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

El Tribunal de Justicia comunitario, con sede en Luxemburgo, es un órgano integrado por 15 jueces y 9 abogados, designados por los Estados miembros para un periodo de seis años.

La misión del Tribunal de Justicia es la propia de cualquier tribunal, es decir, la de interpretar y aplicar las normas de Derecho comunitario para que se respeten en la resolución de conflictos.

¿Tiene la misma función que la Comisión? No es lo mismo vigilar el cumplimiento de las normas (función de la Comisión) que interpretar y aplicar las normas cuando existe conflicto (función del Tribunal).

Igualmente controla la legalidad de las decisiones por parte del Parlamento, del Consejo y de la Comisión. También podrá pronunciarse sobre litigios entre la Comunidad y los Estados miembros y entre la Comunidad y los ciudadanos.

Entre todos estos objetivos cabe destacar su afán por conseguir la libre circulación de personas y la no discriminación por razón de nacionalidad. El Tribunal también está facultado para declarar si un Estado miembro ha incumplido el Derecho comunitario.

El Tribunal de Justicia interpreta

El **Tribunal** garantizará el respeto en la interpretación y aplicación del Tratado de la Unión Europea

2.5. COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

El Comité Económico y Social es un órgano consultivo que se creó para representar a trabajadores, empresarios y grupos de actividades diversas como agricultura, comercio, transportes, artesanía, protección del consumidor, etc.

Así, el Comité Económico y Social es la vía mediante la que estos colectivos pueden dar a conocer sus puntos de vista al Consejo y a la Comisión.

El Tratado de la Unión Europea obliga a la Comisión y al Consejo a solicitar la opinión del Comité sobre determinadas materias objeto de legislación, aunque en otras ocasiones la consulta es optativa. En cualquier caso, el Comité tiene libertad para emitir dictámenes sobre cualquier asunto de la Unión que les concierna.

Sus **características** son:

- Es un organismo **plurinacional**, porque está compuesto por miembros de todos los países. Por ejemplo, España cuenta con 21 representantes, Reino Unido con 24 o Luxemburgo con 6. En conjunto, son un total de 294 miembros organizados en función del colectivo al que representan (empresarios, trabajadores y grupos de actividades diversas).
- Es un organismo no político, porque lo componen representantes de grupos sociales.
- Tiene carácter **cooperacional** con el resto de instituciones comunitarias.

Vamos a pasar a resumir el contenido de este denso epígrafe. A grandes rasgos podemos decir que:

La Comisión *propone*, el Consejo *decide*, el Parlamento *asesora*, el Tribunal *interpreta* y el Comité *representa* los intereses de los grupos sociales.

| | Sede | Composición | Organización | Funciones |
|----------------------------|-----------------------|--|--|--|
| COMISIÓN | Bruselas | 20 comisarios designados por los jefes de Estado de los países miembros. | Cada comisario es responsable de un grupo de actividades representando los intereses comunitarios. | Realizar propuestas legislativas, gestionar las políticas comunitarias y vigilar el cumplimiento de las normas comunitarias. |
| CONSEJO | Bruselas y Luxemburgo | Los ministros de los 15 Estados miembros. | Cada ministro representa los intereses de su país en una materia concreta. | Tiene la última palabra en la aprobación de las leyes (con la colaboración del Parlamento). |
| PARLAMENTO | Estrasburgo | 626 parlamentarios elegidos mediante sufragio universal y directo. | Los parlamentarios se agrupan por partidos políticos. | Colabora con el Consejo en la elaboración de las leyes presentando enmiendas o dictámenes. |
| TRIBUNAL | Luxemburgo | 15 jueces y 9 abogados designados por los Estados miembros. | Los jueces y abogados son independientes. | Interpreta y aplica las normas comunitarias. Nombra al presidente de la Comisión y al Defensor del Pueblo. |
| COMITÉ EC. Y SOCIAL | Bruselas | 294 miembros representantes de la sociedad civil de la Unión. | Se organizan en tres grupos: empresarios, trabajadores y grupos de actividades diversas. | Es un órgano consultivo. Elabora dictámenes que en ocasiones son obligatorios. |

Tabla 5.2.

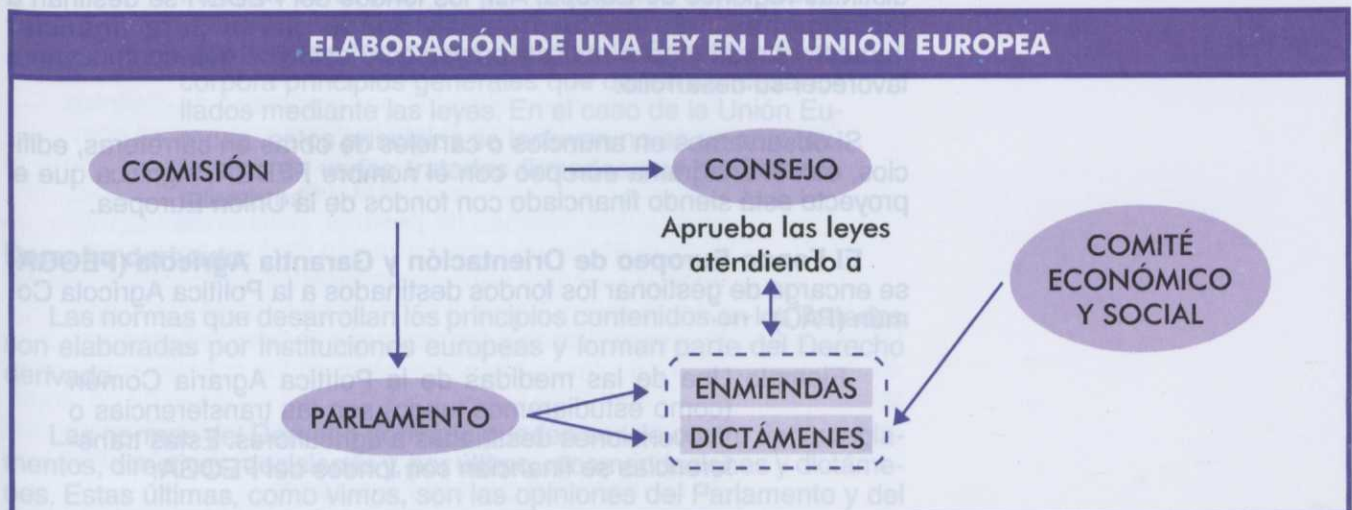


Figura 5.10.

3. LEGISLACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

3.1. EL PRESUPUESTO

El presupuesto es la cantidad de dinero necesaria para hacer frente a toda una serie de gastos (sin los cuales sería imposible el funcionamiento de las instituciones comunitarias que hemos visto anteriormente) adecuándolos a los ingresos previstos.

La partida de gastos más grande de los presupuestos son los gastos agrícolas, que representaron en 1994, aproximadamente el 50% del presupuesto de la Comunidad.

Los gastos agrícolas se realizan para llevar a cabo la Política Agrícola Común (que estudiaremos en el epígrafe siguiente), la mayor parte de los cuales se dedica a realizar transferencias a los agricultores para garantizarles un determinado nivel de vida.

Dentro del presupuesto hay tres partidas, que por su importancia debemos examinar, son las referidas al Fondo Social Europeo (FSE), al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA).

El Fondo Social Europeo (FSE) nace con el objetivo de fomentar las oportunidades de empleo de los trabajadores y su movilidad geográfica y funcional, para así mejorar su nivel de vida.

La movilidad geográfica de un trabajador se refiere a su facilidad para trasladarse de un país a otro de la Unión Europea, mientras que la movilidad funcional se refiere a la capacidad de desarrollar, dentro de una misma empresa, tareas distintas.

¿Cómo conseguir estos objetivos? A través de la formación. Por ello, se crea el Fondo Social Europeo que se destina, entre otros, a la financiación de cursos de formación profesional que se desarrollan en los distintos Estados miembros.

Estos cursos están dirigidos a los colectivos más afectados por el desempleo, esto es, a los jóvenes, a las mujeres de más de cuarenta años y a los desempleados de larga duración.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), tiene como principal finalidad disminuir las diferencias en los niveles de vida de las distintas regiones de Europa. Así, los fondos del FEDER se destinan a las regiones más desfavorecidas donde sirven para financiar infraestructuras y para realizar proyectos y estudios que contribuyan a favorecer su desarrollo.

Si observamos en anuncios o carteles de obras en carreteras, edificios, etc. el anagrama europeo con el nombre FEDER, significa que el proyecto está siendo financiado con fondos de la Unión Europea.

El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) se encarga de gestionar los fondos destinados a la Política Agrícola Común (PAC).

Ejemplo: Una de las medidas de la Política Agraria Común (como estudiaremos luego) son las transferencias o subvenciones destinadas a agricultores. Estas transferencias se financian con fondos del FEOGA.

El presupuesto comunitario destina fondos para el fomento del empleo, la igualdad entre regiones y la gestión de la PAC

El **Presupuesto** es la cantidad de dinero necesaria para el funcionamiento de la Comunidad. Las partidas más importantes en las que se divide son: los gastos agrícolas, las acciones estructurales, las políticas internas y las externas, y los gastos administrativos.

3.2. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO

En la segunda unidad del Módulo, vimos que el concepto de fuentes del derecho podía entenderse en dos sentidos.

Estudiamos que en el primer sentido, las instituciones europeas eran la fuente del Derecho comunitario, cuyas normas implican derechos y obligaciones para los ciudadanos de la Unión Europea. Y en el segundo sentido, ¿cómo se manifiestan las normas comunitarias? Las normas comunitarias se manifiestan a través de la ley y de los Principios Generales del Derecho.

Así, en el Derecho comunitario se pueden distinguir dos ramas: el *Derecho primario*, que recoge los principios generales del Derecho comunitario, y el *Derecho derivado*, que recoge las leyes.

Derecho primario:

El Derecho primario está formado por las normas que constituyen la Unión Europea y que se contienen en los tratados que hemos estudiado en el primer epígrafe.

Por tanto, el Derecho primario está formado por:

- El Tratado de París.
- El Tratado de Roma.
- El Acta Única Europea.
- El Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea.
- Los Tratados de Adhesión de los Estados miembros.

Por lo general estos Tratados establecen principios generales que deberán ser concretados mediante las leyes elaboradas por las instituciones.

Ejemplo: El Tratado de Maastricht incorpora el principio de colaboración política entre los miembros sin mencionar medidas concretas. ¿A qué te recuerda esto? Efectivamente, a la Constitución Española. Aunque no es exactamente lo mismo, también la Constitución incorpora principios generales que deben ser desarrollados mediante las leyes. En el caso de la Unión Europea, estos principios se incluyen no en un sólo texto sino en varios tratados firmados por los Estados miembros.

Derecho derivado:

Las normas que desarrollan los principios contenidos en los Tratados son elaboradas por instituciones europeas y forman parte del Derecho derivado.

Las normas del Derecho derivado pueden ser de cuatro tipos: reglamentos, directivas, decisiones y, por último, recomendaciones y dictámenes. Estas últimas, como vimos, son las opiniones del Parlamento y del Comité Económico y Social.

Las tres primeras, son aprobadas por el Consejo a propuesta de la Comisión y con la colaboración del Parlamento.

Antes de estudiar estas normas definamos un concepto que utilizaremos: la aplicabilidad directa. Una norma es directamente aplicable cuando entra en vigor desde el momento de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Por el contrario, no es de aplicación directa si necesita ser desarrollada por el Estado miembro. Veamos esta característica al definir cada tipo de norma:

Reglamento:

El reglamento es la norma que más se parece por sus características al concepto habitual de ley (que ya estudiamos en profundidad en otras unidades).

El reglamento tiene aplicabilidad directa porque entra en vigor simplemente con su publicación. Es decir, desde ese momento genera obligaciones y derechos para los Estados, bien para el gobierno, bien para particulares o bien para empresas.

Ejemplo: La producción europea de algunos bienes es excesiva si se compara con el nivel de consumo. Por ejemplo, la cantidad de leche producida en la Unión es muy superior a las necesidades de los ciudadanos. Por esta razón, el Consejo, a propuesta de la Comisión, establece un límite a su producción.

Esta medida se pone en práctica a través de la aprobación de un reglamento que contendrá el límite acordado por las instituciones. Tras la aprobación, el reglamento se publica en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, con lo que todos los ganaderos quedan obligados a producir por debajo del límite establecido.

Directivas:

Los reglamentos son leyes como las que ya hemos estudiado en otras unidades, sin embargo, las directivas no tienen equivalente en el Derecho interno.

Las directivas expresan unos fines a alcanzar (por ejemplo, la uniformidad en los métodos contables de las empresas europeas) pero dejan libertad a los Estados miembros para que desarrollen la forma y los medios más adecuados para cumplir dichos fines.

Ejemplo: Hasta la existencia de la Unión Europea, los métodos de contabilidad utilizados por empresas de distintos países eran diferentes, con lo que no se podían comparar cifras. Dos empresas de países distintos podían obtener un mismo resultado contable, por ejemplo, igual a dos millones de pesetas, pero si habían utilizado métodos de contabilización distinta, no se podía decir que ambas habían obtenido los mismos beneficios, ya que una podría haber contabilizado como gasto una partida que la otra pudo no contabilizar como tal.

Todos estos aspectos no son importantes en esta unidad, sino que se estudian con claridad en el Módulo de *Contabilidad general y tesorería*.

Lo que nos interesa destacar es que este hecho provoca la necesidad de que todas las empresas europeas utilicen el mismo método contable, fin que se perseguía con la aprobación de la 4ª y 7ª directivas.

Sin embargo, dado que la situación de cada país era distinta (cada uno utilizaba un método contable diferente) la directiva no establece las medidas a tomar por cada uno de los estados miembros, sino que deja indicada la finalidad (la unificación de los métodos contables) dando libertad para que los países tomen las medidas oportunas.

Como estudiarás, en España las directrices de la cuarta y séptima directiva orientaron el Nuevo Plan General de Contabilidad, vigente desde 1991.

Por tanto, la directiva impone a los Estados la obligación de alcanzar un determinado objetivo (en nuestro ejemplo, la armonización contable), dejando libertad sobre el modo de alcanzarlo (en nuestro ejemplo, el Nuevo Plan General de Contabilidad).

Viendo este ejemplo, ¿sabrías decir si las directivas son de aplicación directa? No son de aplicación directa puesto que para ser vigentes requieren el desarrollo de los Estados miembros.

Decisiones:

Así como la directiva siempre va dirigida a los gobiernos de los Estados miembros, puesto que son ellos los encargados de concretarla, las decisiones pueden ir dirigidas a los gobiernos, a las empresas o a personas físicas. ¿En qué se diferencian entonces de los reglamentos? Las decisiones tienen destinatarios concretos, con lo que no tienen alcance general como los reglamentos.

Ejemplo: Existen discrepancias en las calificaciones obtenidas en los estudios de formación profesional de distintos Estados miembros. Si en España un cuatro es, generalmente, un suspenso, en otro país que, en vez de puntuar sobre diez, puntuará sobre cinco, un cuatro sería una muy buena calificación. ¿Qué sucede si un estudiante español de 2º de formación profesional se traslada a otro país donde la puntuación es diferente?

Para resolver estas discrepancias, se aprueba una decisión en la que se comparan las calificaciones de las distintas ramas de formación profesional, cuando éstas son diferentes.

Por tanto, es aplicable sólo en aquellos Estados en los que existen discrepancias en las calificaciones. Por ello se dice que las decisiones tienen un destinatario concreto.

Recomendaciones y dictámenes:

Las recomendaciones y dictámenes son informes elaborados por órganos comunitarios sobre un determinado asunto. En el anterior epígrafe vimos, en un ejemplo, que el Parlamento o el Comité Económico y Social pueden emitir dictámenes sobre una ley cuya aprobación se esté tratando en el Consejo.

Las recomendaciones y dictámenes se diferencian de las otras normas por no ser de obligado cumplimiento.

| | | |
|---------------|---------------------------------------|-------------|
| Órgano emisor | Comisión, Consejo | REGLAMENTO |
| | Parlamento | |
| | Comisión, Consejo | DIRECTIVA |
| | Parlamento | |
| | Comisión, Consejo | DECISION |
| | Parlamento | |
| | Parlamento, Comité Económico y Social | REC. Y DIC. |

La política agrícola comunitaria

ACTIVIDADES

- a) Los miembros de la Comisión...
- b) El objetivo del Fondo Social...
- c) Cualquier ciudadano de la Unión...
- d) El Derecho primario es el...

La política de la competencia impide obstáculos a la libre competencia

| | Órgano emisor | Aplicabilidad directa | Destinatario | ¿Es de obligado cumplimiento? |
|--------------------|---------------------------------------|--|-----------------------------|-------------------------------|
| REGLAMENTO | Comisión, Consejo, Parlamento | Sí | Alcance general | Sí |
| DIRECTIVA | Comisión, Consejo, Parlamento | No | Gobierno del Estado miembro | Sí |
| DECISIÓN | Comisión, Consejo Parlamento | Sí | Destinatario concreto | Sí |
| REC. Y DIC. | Parlamento, Comité Económico y social | No se puede hablar de aplicación directa | Consejo y Comisión | No |

Tabla 5.3.

ACTIVIDADES

4ª Di si son verdaderas o falsas las siguientes afirmaciones:

- Los miembros de la Comisión se organizan en función del partido político al que pertenecen.
- El objetivo del Fondo Social Europeo es fomentar y mejorar las oportunidades de empleo de los trabajadores.
- Cualquier ciudadano de la Unión puede reclamar ante un juez el ejercicio de un Derecho contenido en una directiva comunitaria.
- El Derecho primario es el conjunto de normas o principios contenidos en los tratados firmados por los países comunitarios, incluyendo los tratados de adhesión. El Derecho derivado se encarga de desarrollar los principios del Derecho primario.

4. ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS ACTUALES DE LA UNIÓN EUROPEA. LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS

4.1. POLÍTICA DE AGRICULTURA

La Comunidad abarca mediante una **Política Agrícola Común (PAC)** la agricultura y el comercio de los productos agrícolas, entendiendo por productos agrícolas, los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca.

Los objetivos de la PAC son, en primer lugar, **incrementar la productividad agrícola**, fomentando el progreso técnico y asegurando el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra. En segundo lugar, **garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola**, mediante el aumento de la renta individual de los agricultores. En tercer lugar, **estabilizar los mercados**. Y por último, **garantizar la seguridad de los abastecimientos y asegurar al consumidor suministros a precios razonables**.

La política agrícola común (PAC) es el proyecto más ambicioso y discutido de los llevados a cabo por la Comunidad en la búsqueda de una integración política plena.

No sólo ha supuesto el enfrentamiento, en lugar de la cooperación, entre países miembros debido a intereses contrapuestos, sino también con países no comunitarios debido a que la Comunidad ha llevado a

cabo prácticas proteccionistas que dificultaban la comercialización en Europa de los productos agrícolas de países terceros.

¿Por qué los ingresos de los agricultores han ido disminuyendo hasta convertirse en uno de los principales objetivos de la PAC el mantenimiento de su nivel de vida? La falta de competitividad del sector en Europa supone para los agricultores europeos el tener que vender sus productos a precios cada vez menores, con la reducción de los ingresos que ello implica.

La política agraria comunitaria se ha centrado, hasta la actualidad, en el mantenimiento de los ingresos de los agricultores y en la protección del mercado interno. Esto supone un coste muy elevado, como viste cuando tratamos el presupuesto. Ahora veamos qué es y qué objetivos persigue la PAC.

Los objetivos de la **Política Agrícola** son estabilizar los mercados, incrementar la productividad agrícola y garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola

La PAC pretende mantener el nivel de vida de la población agrícola

4.2. POLÍTICA COMERCIAL Y DE LA COMPETENCIA

En cuanto a la **política comercial** de la Comunidad, ésta pretende contribuir al desarrollo del comercio mundial, mediante el establecimiento de la **unión aduanera**.

La unión aduanera se basa en la eliminación progresiva de las restricciones a los intercambios entre Estados miembros, sobre todo en la reducción de los derechos de aduana.

La existencia de los derechos de aduana implica, por ejemplo, que un fabricante español de calzado que quiera vender en Francia, debe pagar un impuesto en la frontera, de modo que si éste es muy elevado, puede hacerle desistir de su intento de comercializar sus productos fuera de España.

La eliminación de los derechos de aduanas, por tanto, incentiva el comercio entre países, lo cual tiene dos lecturas: una empresa puede vender en mercados más amplios, pero al mismo tiempo debe competir en el mercado interior con empresas de otros países.

Los objetivos de la política comercial común son: la reducción de las medidas arancelarias hasta hacerlas desaparecer, la celebración de acuerdos comerciales entre los países miembros y con terceros países, y establecer medidas en política de exportaciones y de protección comercial comunes.

En el Tratado de la Unión Europea se da mucha importancia a la protección de la **competencia** entre empresas. El objetivo es impedir prácticas que discriminen a unas empresas y favorezcan a otras.

Entre otras medidas, se prohíbe la fijación, por medio de acuerdos entre dos o más empresas, de precios de compra o venta u otras condiciones de transacción, de límites a la producción, a las inversiones o al desarrollo técnico.

Prohíbe también repartirse el mercado o ejercer un control conjunto del mismo, así como practicar la discriminación de precios, es decir, aplicar precios diferentes por lo mismo.

Antes del final de esta década se prevé que el EURO será la moneda de uso corriente

La política de la competencia impide obstáculos a la libre competencia

| | |
|-------------|--|
| REGLAMENTO | Comisión, Consejo, Parlamento |
| DIRECTIVA | Comisión, Consejo, Parlamento |
| DECISION | Comisión, Consejo, Parlamento |
| REC. Y DIC. | Parlamento, Consejo, Comisión Económica y Social |

ACTIVIDADES

Esto no significa que las empresas no pueden establecer ningún tipo de acuerdo entre ellas. Pero se distinguen distintos tipos de acuerdo; no es lo mismo que las empresas se alíen para conseguir mejoras en la producción o para realizar proyectos de investigación costosos, que acuerden condiciones que perjudican el libre mercado. Realmente la distinción es delicada.

Los objetivos de la **Política Comercial Común** son, la supresión de los derechos arancelarios, la celebración de acuerdos comerciales internacionales, el establecimiento de medidas de liberalización del comercio y la política de exportaciones.

La **Política de la Competencia** está dirigida a prohibir todos los acuerdos entre empresas que tengan por objeto impedir o falsear la libre competencia en el mercado común.

4.3. POLÍTICA ECONÓMICA Y MONETARIA

La Unión Económica y Monetaria es la gran ambición del Tratado de la Unión.

Implica que los Estados miembros deben llevar a cabo sus **políticas económicas** fijándose en los objetivos de la Comunidad que son la consecución de un mercado interior común, basado en la libre circulación de mercancías, trabajadores, capitales y servicios, sin ningún tipo de restricción y respetando el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia entre los países miembros.

Con la firma del tratado se ha adoptado la decisión histórica de introducir el EURO como moneda única europea antes del final de esta década.

El Consejo evaluará regularmente cada una de las políticas económicas de los países miembros, efectuando recomendaciones a los países que, por cualquier motivo, se desvíen de la política económica común, prestando especial atención al control del déficit público.

La **política monetaria** común tiene como principal finalidad controlar, a través de los Bancos Centrales de los diferentes Estados miembros y del **Banco Central Europeo (BCE)**, la estabilidad en los precios, es decir, contener la inflación. En el Tratado de la Unión se establecen los pasos a seguir hasta alcanzar el objetivo de la moneda única y que estudiamos en el primer epígrafe.

Quizá te estés preguntando por qué los países se han metido en semejante lío en lugar de seguir cada uno con su moneda y su política económica y monetaria propias. Los argumentos a favor de la unión económica y monetaria son extensos, tanto como los que están en contra, pero podemos resumirlos en una idea: la unión monetaria y económica mejorará las perspectivas de crecimiento económico, el empleo y la calidad de vida, en definitiva, el bienestar social, gracias a que los países podrán beneficiarse de las ventajas de un mercado interno del tamaño del europeo.

Veamos un argumento a favor de la unión económica y monetaria con un ejemplo. No olvides que los defensores de la unión tienen multitud de argumentos que no podemos explicar en esta unidad y que también los detractores son numerosos:

Supongamos que estamos en el año 1950, es decir, un año antes de la constitución de la CECA. Supongamos además que somos propietarios de una fábrica de azulejos.

En esta época las posibilidades que teníamos de vender en el extranjero nuestros productos eran escasas ya que los gobiernos adoptaban toda clase de medidas para impedir que empresas extranjeras se hicieran un hueco en sus mercados.

Estas medidas eran, por ejemplo, la subida de aranceles, las limitaciones a la cantidad de productos que entraban en su país, y en España la necesidad de obtener una licencia sin la cual los productos extranjeros no podían ni pisar la frontera.

Durante la década de los cincuenta y hasta los ochenta, los países firman acuerdos y tratados por los que se abren las fronteras al comercio. Nuestra empresa empieza a exportar en grandes cantidades a partir de 1986, fecha en la que España entra a formar parte de la Comunidad.

¿Qué significa eso para nosotros? Además de los productos que vendíamos en el mercado español, ahora venderemos en Francia, Italia, Alemania, Reino Unido, etc. con lo que necesitamos contratar más trabajadores para producir más.

Si esto lo extendemos al conjunto de empresas vemos que la apertura de las fronteras al comercio ha aumentado el nivel de vida de los ciudadanos y, por tanto, también su bienestar.

Sin embargo, este incremento del comercio entre países que caracterizó la segunda mitad del siglo, presenta una serie de inconvenientes.

Imagina que nuestra empresa de azulejos vende a otra empresa de Italia por un valor de dos millones de liras. Ahora bien, cobramos en liras pero debemos cambiar ese dinero en pesetas. ¿Cuántas pesetas son dos millones de liras? Dependerá del tipo de cambio.

El problema es que el tipo de cambio no es fijo sino que puede variar, con lo que los dos millones de liras que creíamos que eran doscientas mil pesetas pueden convertirse en ciento cincuenta mil. Por tanto, aunque ya no existan aranceles una empresa puede decidir no exportar, o puede perder dinero en la exportación, si existe mucha incertidumbre sobre la evolución de los tipos de cambio.

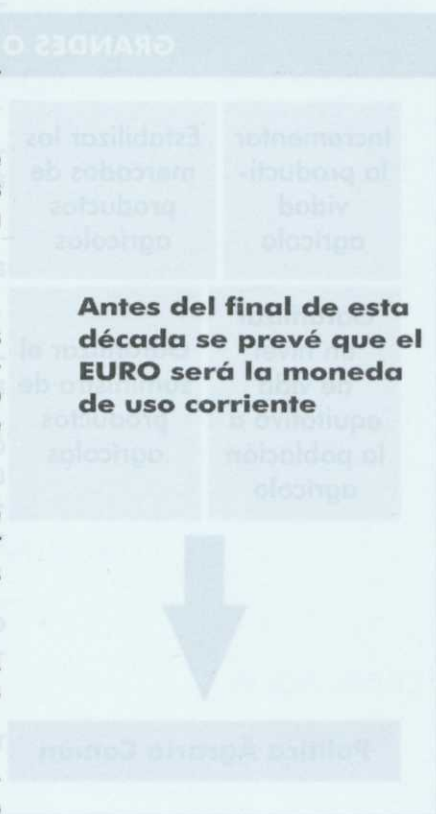
Por ello, los países europeos que firmaron tratados y acuerdos de liberalización del comercio se dieron cuenta de que no iban a conseguir nada si no evitaban la incertidumbre que creaba la variación de los tipos de cambio.

Por este y otros motivos, surgió la idea de que todos los países de la unión adoptáramos la misma moneda y de que las políticas económicas y monetarias fueran comunes.

Como ves, la integración europea es un proceso que avanza empujado hacia un mayor grado de compromiso y cooperación, cuyo último paso dado ha sido la unión económico y monetaria y cuya máxima ambición es la unión política.

Los tratados, acuerdos, organismos, foros, etc. estrechan los lazos de cooperación entre países

La ONU es el foro básico de las negociaciones internacionales



La **Política Económica** tiene como objetivo la creación de un mercado basado en la libre circulación de capitales, trabajadores, mercancías y servicios. La *política monetaria* se basa en el control de la inflación mediante el Sistema Europeo de Bancos Centrales.

4.4. POLÍTICA DEL MEDIO AMBIENTE

El tema del medio ambiente está acaparando la atención de forma creciente en todo el mundo y también, por supuesto, en la Unión Europea. En la actualidad, prácticamente todos los países desarrollados llevan a cabo políticas activas de protección del medio ambiente.

Sin embargo eso no es suficiente ya que es un tema que requiere de manera especial la cooperación internacional, pues el patrimonio medio ambiental es de todos.

La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a conseguir los siguientes objetivos:

1. La conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente.
2. La protección de la salud de las personas.
3. La utilización prudente y racional de los recursos naturales.
4. El fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

La **Política de Medio Ambiente** contribuirá a la conservación y protección del medio ambiente, a la protección de la salud de las personas, y a un uso adecuado de los recursos naturales.



Figura 5.11.

5. ORGANISMOS INTERNACIONALES A LOS QUE PERTENECE ESPAÑA

El fenómeno de la mundialización adquiere fuerza, como has visto al estudiar la historia de la unificación europea, a partir de la segunda guerra mundial.

Esto es así por la constatación de que los problemas que acechan a los países tienen alcance internacional, y por tanto también las soluciones deben adoptarse a nivel internacional. Para que sea posible se requiere un marco institucional, lugares, fechas y formas, en las que los países se reúnan para tomar decisiones conjuntas.

Esto se consigue de distintas formas. Una de ellas la acabas de estudiar, la Unión Europea. Sin embargo, existen formas de cooperación que implican lazos mucho menos profundos y que vamos a estudiar en este epígrafe.

El gran foro en el que tienen lugar gran parte de las negociaciones y del que dependen muchos organismos internacionales es la **ONU** (Organización de las Naciones Unidas).

A continuación vamos a ver algunos acuerdos y organismos internacionales en los que participa España:

- España es uno de los países que participan en las rondas de negociación del **GATT** (siglas inglesas de Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) las cuales tienen como objetivo conseguir acuerdos de reducción de aranceles y otras barreras al libre comercio. Los protagonistas de las negociaciones suelen ser los países más desarrollados, organizados en la **OCDE**, aunque cada vez se presta mayor atención a los intereses de los países menos avanzados.
- La **OCDE** (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) está formada por los 24 países más desarrollados y en ella se preparan las posiciones comunes de sus socios con vistas a foros internacionales como los que hemos visto.
- El **FMI** (Fondo Monetario Internacional) tiene por objetivo conseguir estabilidad monetaria y financiera de los Estados miembros que lo constituyen, entre ellos España.
- El **BM** (Banco Mundial) es un instituto de crédito para los países miembros. Facilita créditos para el desarrollo de los mismos.
- España también está dentro del **SME** (Sistema Monetario Europeo). Éste es un mecanismo que establece el cambio entre las monedas de los países que participan, es decir, el tipo de cambio. En 1992 sufrió una crisis importante a raíz de lo que se denominó "la tormenta monetaria", que ocasionó grandes problemas, sobre todo para Gran Bretaña e Italia. El Banco de España tuvo que hacer grandes esfuerzos para que no le sucediera lo mismo a la peseta.
- La **OIT** (Organización Internacional del Trabajo) se ocupa de todo lo relativo a las relaciones laborales. Emite convenios que son obligatorios para los Estados miembros que lo firman.
- La **OMS** (Organización Mundial de la Salud) se ocupa de lograr que todos los países del mundo alcancen un buen nivel de salud.
- La **UNESCO** (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) se ocupa de los problemas de educación, desarrollo de la ciencia, cultura y cuestiones medio ambientales.

Existen otros organismos internacionales a los que también pertenece España. Lo importante es que recuerdes que los países mantienen lazos estrechos entre sí, y que los acuerdos que se adoptan en los distintos organismos internacionales, condicionan la vida de todos los españoles y la política del gobierno.

Los tratados, acuerdos, organismos, foros, etc. estrechan los lazos de cooperación entre países

La ONU es el foro básico de las negociaciones internacionales

ESQUEMA - RESUMEN

DESARROLLO HISTÓRICO

- 1951- CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero): cooperación en el sector del carbón y del acero.
- 1957- CEE (Comunidad Económica Europea): nace por la firma del Tratado de Roma. Se crea el mercado común europeo.
- 1986- Firma del Acta Única Europea, en la que se acuerda la unión económica, monetaria y política. Adhesión de España.
- 1992- Firma del Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea. Establece un calendario para la unión monetaria efectiva y unas condiciones de convergencia referidas a: inflación, tipo de interés, déficit público y deuda pública.

INSTITUCIONES DE LA UNIÓN

- COMISIÓN EUROPEA:** Órgano encargado de que se cumplan las normas comunitarias, realiza propuestas legislativas y gestiona las políticas comunitarias.
- CONSEJO EUROPEO:** Órgano encargado de aprobar o rechazar las decisiones referentes a las políticas comunitarias y propuestas legislativas realizadas por la Comisión.
- PARLAMENTO EUROPEO:** Órgano que coopera con la Comisión y el Consejo. Es el encargado de ratificar los presupuestos que éstos elaboran.
- TRIBUNAL EUROPEO:** Órgano que ostenta el poder judicial garantizando que la interpretación del Tratado de la Unión respete el Derecho Comunitario, así como resolviendo litigios protagonizados por los estados o los ciudadanos con la Unión.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL:** Órgano consultivo encargado de emitir dictámenes sobre proyectos de legislación europea.

LEGISLACIÓN

- PRESUPUESTOS:** Cuatro partidas de gasto importantes
 - FONDO SOCIAL EUROPEO
 - FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL
 - FONDO EUROPEO DE ORIENTACIÓN Y GARANTÍA AGRÍCOLA
- DERECHO PRIMARIO:** Son los principios contenidos en los tratados
- DERECHO DERIVADO:** Normas que desarrollan el Derecho primario
 - REGLAMENTOS:** Se aplican directamente sin necesidad de medidas nacionales para llevarlos a efectos.
 - DIRECTIVAS:** Obligan a los Estados miembros en cuanto a los objetivos perseguidos, al tiempo que delegan en las autoridades nacionales el poder de elegir la forma más adecuada.
 - DECISIONES:** Obligan en todos sus aspectos a quienes están dirigidas. Una decisión puede ir dirigida a cualquiera de los Estados miembros, a empresas o a personas físicas.
 - REC. Y DIC.:** No son obligatorias.

UNIDAD 6

**POLÍTICAS
COMUNITARIAS**

POLÍTICA AGRARIA: Objetivos

- Incrementar la productividad agrícola.
- Garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola.
- Estabilizar los mercados.
- Asegurar el suministro de productos agrícolas a precios razonables.

POLÍTICA COMERCIAL: Objetivos

- Eliminación de los derechos arancelarios.
- Celebración de acuerdos comerciales.
- Medidas de liberalización del comercio.
- Política de exportación.

POLÍTICA DE LA COMPETENCIA: Objetivo, libre competencia.

POLÍTICA ECONÓMICA
Y MONETARIA: Objetivos

- Creación de un mercado basado en la libre circulación de mercancías, trabajadores y capitales.
- Control de la inflación.

**ORGANISMOS
INTERNACIONALES**

- ONU
- OIT, OMS, UNESCO
- FMI, BM

UNIDAD 6

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ADMINISTRACIÓN
AUTÓNOMICA

ADMINISTRACIÓN
CENTRAL

ADMINISTRACIÓN
LOCAL

La Administración Central

Autora:

LAURA GABARDA POLO

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| PRESENTACIÓN | 103 |
| 1. ¿QUÉ ES LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA? | 105 |
| 2. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | 105 |
| 3. EL GOBIERNO | 107 |
| 3.1. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO | 108 |
| 3.2. CONSEJO DE MINISTROS | 109 |
| 3.3. COMISIONES DELEGADAS | 110 |
| 4. LOS MINISTERIOS | 110 |
| 4.1. SECRETARÍAS Y SUBSECRETARÍAS DE ESTADO | 112 |
| 4.2. DIRECCIONES GENERALES | 112 |
| 4.3. ORGANISMOS AUTÓNOMOS | 113 |
| 5. ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA..... | 114 |
| 5.1. DELEGACIONES DE GOBIERNO Y GOBIERNOS CIVILES | 114 |
| 5.2. DIRECCIONES TERRITORIALES Y PROVINCIALES | 116 |
| 6. EJEMPLO DE ORGANIZACIÓN MINISTERIAL: EL MINISTERIO DE TRABAJO | 116 |
| ESQUEMA - RESUMEN | 119 |
| SOLUCIONARIO A LAS ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN | 352 |
| ACTIVIDADES DE HETEROEVALUACIÓN | 372 |

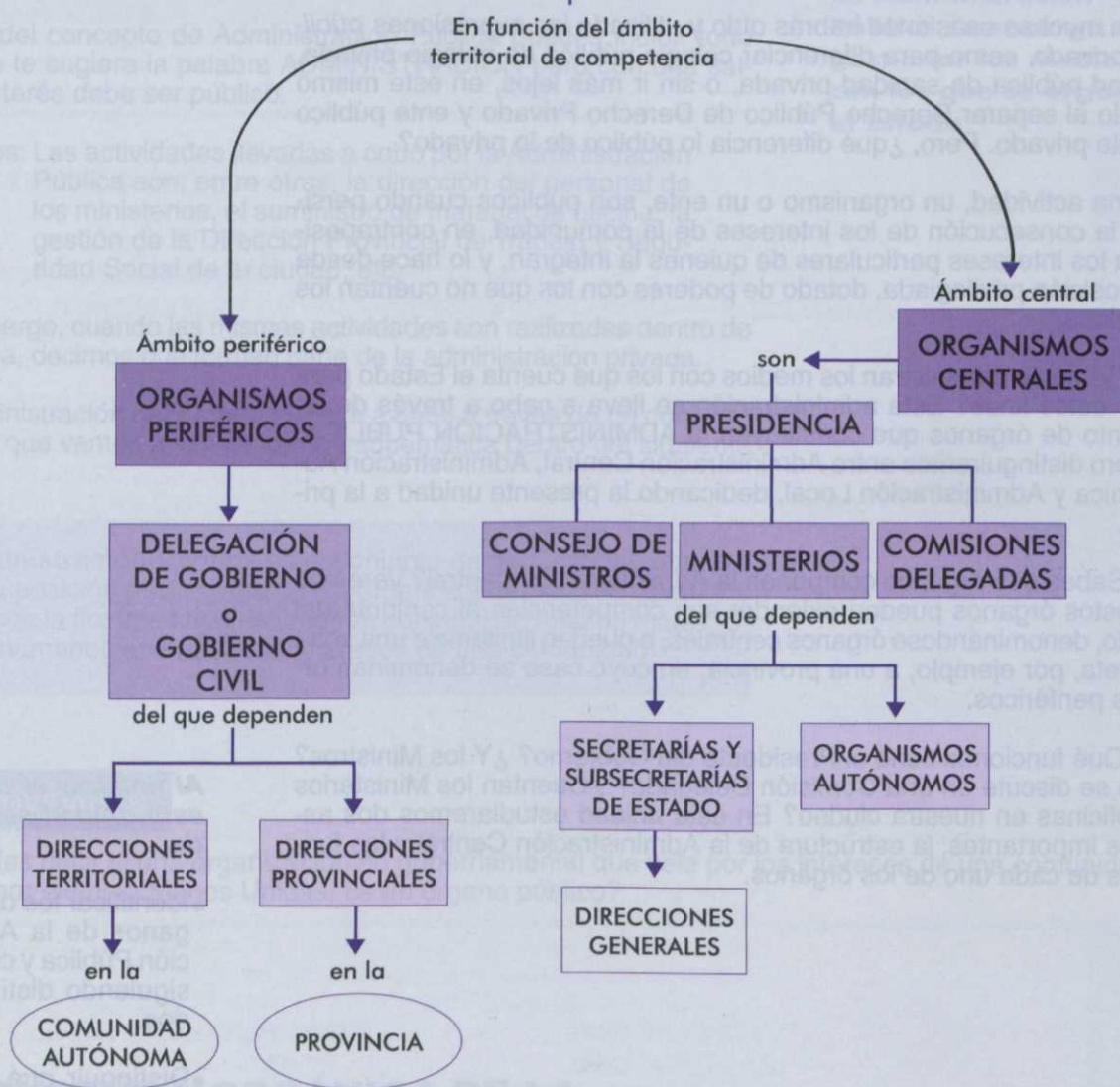
¿QUÉ ES LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

El conjunto de medios del Estado se organizan a través de la

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



En función del ámbito territorial de competencia



ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ADMINISTRACIÓN LOCAL

ADMINISTRACIÓN CENTRAL

ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMICA

El conjunto de medios que el Estado se organiza a través de la

En muchas ocasiones habrás oído y utilizado las expresiones *público* y *privado*, como para diferenciar colegio público de colegio privado, sanidad pública de sanidad privada, o sin ir más lejos, en este mismo Módulo al separar Derecho Público de Derecho Privado y ente público de ente privado. Pero, ¿qué diferencia lo público de lo privado?

Una actividad, un organismo o un ente, son públicos cuando persiguen la consecución de los intereses de la comunidad, en contraposición a los intereses particulares de quienes la integran, y lo hace desde una posición privilegiada, dotado de poderes con los que no cuentan los individuos.

¿Cómo se administran los medios con los que cuenta el Estado para lograr estos fines? Esta administración se lleva a cabo a través de un conjunto de órganos que constituyen la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Primero distinguiremos entre Administración Central, Administración Autónoma y Administración Local, dedicando la presente unidad a la primera.

¿Sabes qué órganos componen la Administración Central? Veremos que estos órganos pueden extender sus competencias al conjunto del Estado, denominándose órganos centrales, o pueden limitarse a una zona concreta, por ejemplo, a una provincia, en cuyo caso se denominan órganos periféricos.

¿Qué funciones tiene el Presidente del Gobierno? ¿Y los Ministros? ¿Qué se discute en una Comisión Delegada? ¿Cuentan los Ministerios con oficinas en nuestra ciudad? En esta unidad estudiaremos dos aspectos importantes: la estructura de la Administración Central y las funciones de cada uno de los órganos.

Al finalizar el estudio de esta unidad serás capaz de...

- Identificar los distintos órganos de la Administración Pública y clasificarlos siguiendo distintos criterios.
- Distinguir qué funciones de la Administración corresponden a cada órgano.
- Enumerar los pasos que se deben seguir en el nombramiento del Presidente del Gobierno.

1. ¿QUÉ ES LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

Por el estudio de las unidades anteriores ya sabes que la sociedad en la que vivimos es una comunidad políticamente organizada a partir de una Constitución y fundamentada en el Derecho.

Los órganos de representantes que hemos estudiado, la elaboración, aprobación y publicación de las leyes, y la ordenación del Estado en general, requieren la organización de un gran número de personas y medios. Igual que hicimos en la presentación de esta unidad, nos preguntamos ahora cómo se administran esos recursos con los que se organiza el Estado.

Es la **Administración del Estado** o **Administración Pública** la que se encarga de gestionar de forma consecuyente unos determinados medios.

Dentro del concepto de Administración Pública puedes incluir todo aquello que te sugiera la palabra ADMINISTRACIÓN pero con una salvedad: el interés debe ser público.

Ejemplos: Las actividades llevadas a cabo por la Administración Pública son, entre otras, la dirección del personal de los ministerios, el suministro de material de oficina, la gestión de la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de tu ciudad, etc.

Sin embargo, cuando las mismas actividades son realizadas dentro de una empresa, decimos que forman parte de la administración privada.

La Administración del Estado se lleva a cabo a través de un conjunto de órganos que vamos a ver de forma esquemática dentro del siguiente epígrafe.

¿Cómo se Administran los recursos con los que se organiza el Estado?

La Administración Pública se encarga de gestionar los medios con los que se organiza el Estado

La **Administración Pública** es el conjunto de actuaciones que, desde la posición privilegiada de los órganos estatales, se llevan a cabo con la finalidad de gestionar un conjunto de medios materiales y humanos en pro de los intereses de una comunidad.

ACTIVIDADES

- 1ª ¿Sabrías decir si una organización no gubernamental que vela por los intereses de una comunidad, como por ejemplo Manos Unidas, es un órgano público?

2. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En la presentación de esta unidad vimos que la Administración Pública podía desglosarse en tres niveles:

GOBIERNO

MINISTERIOS

MODALIDADES ADMINISTRATIVAS

| | | |
|---------------------|-----------------|----------|
| Adm. Pública | Adm. Central | Unidad 6 |
| | Adm. Autonómica | Unidad 7 |
| | Adm. Local | Unidad 7 |

Tabla 6.1.

La Administración Central que estudiamos en esta unidad está formada por un conjunto de órganos jerárquicamente ordenados y que forman la estructura organizativa siguiente:

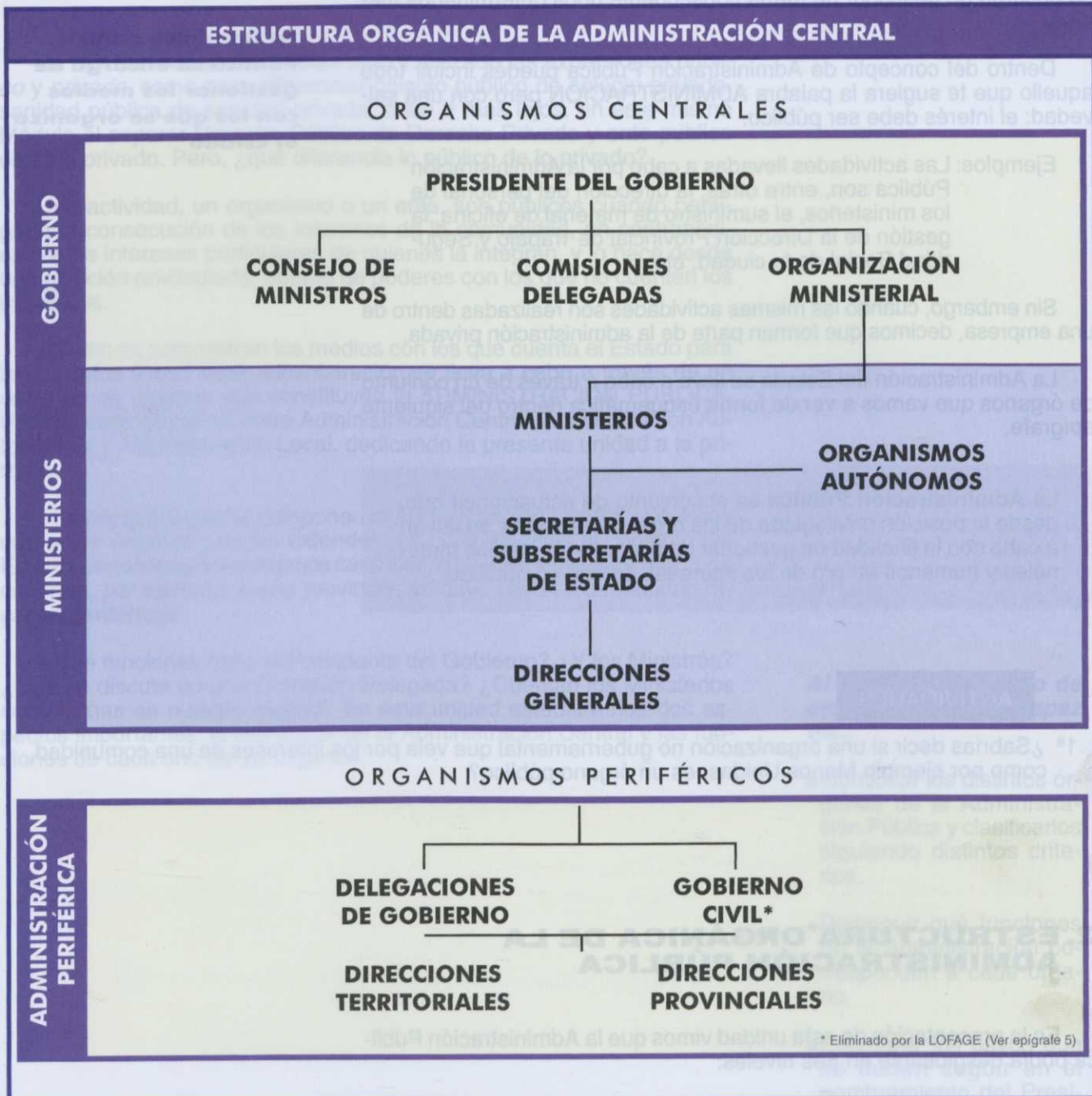


Figura 6.1.

A partir del esquema anterior, podemos hacer la siguiente clasificación de los órganos que componen la Administración Central:

- En cuanto al ámbito territorial en el que extienden sus competencias:
 - Órganos centrales, que extienden sus competencias en el conjunto del Estado español.
 - Órganos periféricos, que tienen competencia en zonas concretas del Estado, generalmente, Comunidades Autónomas, Provincias o Municipios.
- En cuanto a la amplitud de las competencias:
 - Órganos generales como, por ejemplo, el Consejo de Ministros, en el que se debaten asuntos relativos al gobierno de la Nación.
 - Órganos especiales como, por ejemplo, la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, en la que se gestionan asuntos específicos relacionados con la seguridad social de las personas.
- En cuanto a su composición:
 - Órganos unipersonales, si su titular es una persona física, como el Presidente o los Ministros.
 - Órganos colegiados, si está integrado por una pluralidad de personas físicas, como ocurre con el Consejo de Ministros.

3. EL GOBIERNO

El Gobierno, como ya hemos estudiado, ostenta el poder ejecutivo de una Nación. El Gobierno del Estado español está compuesto por dos órganos: el *Presidente* y los *Ministros*. En algunos casos puede existir también la figura del Vicepresidente.

En otras unidades hemos estudiado ya algunas funciones del Gobierno, ¿las recuerdas? Vimos que el Gobierno ejerce el poder ejecutivo, la capacidad reglamentaria (normas de rango inferior a la ley) y, en los casos de delegación legislativa, tiene capacidad para crear normas con rango de ley (los Decretos).

Además de las funciones que ya conoces, la Constitución, en el artículo 97, establece que:

El **Gobierno** es el encargado de dirigir la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado.

Por tanto, como ves, el Gobierno es el principal órgano “director” de la política y la Administración de nuestro país.

Los miembros que componen el Gobierno celebran reuniones periódicas que reciben distinto nombre según quienes sean los participantes. Cuando se reúnen el Presidente y los Ministros hablamos de **Consejo de Ministros**, y cuando lo hacen una serie de Ministros concretos se denominan **Comisiones Delegadas**.

En conjunto, Presidente y Ministros, Consejo de Ministros y Comisiones Delegadas, forman los órganos supremos de la Administración del Estado que veremos en este epígrafe y que se corresponden con el primer cuadro de la figura 6.1.

El Gobierno está formado por el Presidente y los Ministros

3.1. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

Seguro que has oído nombrar a Adolfo Suárez, Calvo Sotelo, Felipe González o José María Aznar. Estos son los presidentes que se han venido sucediendo en España desde 1975 hasta la actualidad. Todos ellos han sido nombrados por el procedimiento que vamos a ver a continuación (con la excepción de Calvo Sotelo por razones que no corresponden a este tema):

- 1º Cada cuatro años (o menos en algunos casos) acudimos a las urnas para elegir a quienes queremos que compongan el Gobierno de nuestro país.
- 2º Tras las votaciones es el Rey quien propone un candidato a la presidencia, previa consulta de todos los representantes políticos que han salido elegidos.
- 3º El candidato presentará su programa y solicitará la confianza del Congreso cuyos miembros, como recordarás, son los representantes de las distintas fuerzas políticas. Si el candidato tras la votación obtiene la mayoría absoluta será nombrado Presidente y podrá formar Gobierno.
- 4º Si no obtiene la mayoría absoluta, se procede a una segunda votación en la que es suficiente la mayoría simple para que el candidato obtenga la confianza del Congreso y sea nombrado Presidente.
- 5º Si en los dos meses siguientes a la primera votación no hubiera conseguido ningún candidato la confianza del Congreso, se realizarían nuevas elecciones.

Respecto a las funciones del Presidente del Gobierno acudimos a dos fuentes:

- a) La primera es la *Constitución Española*, en los artículos 98-2 y 100. En ellos se establece que el Presidente dirige la acción del Gobierno, nombra a los Ministros y coordina sus funciones.
- b) La segunda es la *Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado* (que estudiaremos en la unidad 10). Como sabes, la ley desarrolla los contenidos de la Constitución que hemos visto antes. Así, concreta, entre otras, las siguientes funciones:
 - Convocar, presidir y levantar las reuniones del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas, y dirigir sus deliberaciones cuando no lo presida el Rey.
 - Dirigir las tareas del Gobierno, proponer su plan general de actuación y las directrices que han de presidir las actividades de cada uno de los Ministerios.
 - Velar por el cumplimiento de las directrices señaladas por el Gobierno y por la ejecución de los acuerdos del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas.
 - Elaborar, previo dictamen del Consejo de Economía, los planes de desarrollo económico del país, y los programas de realizaciones económicas del Estado y demás entidades públicas.

El nombramiento del presidente es un procedimiento que se realiza siempre que se celebran en España elecciones generales.

Ejemplo: Vamos a analizar paso por paso lo que sucedió en España en las elecciones celebradas en 1996.

Tras las elecciones generales celebradas en España el 3 de Marzo de 1996, el partido más votado fue el Partido Popular (PP), al frente del que se encuentra José María Aznar.

El 13 de abril del mismo año el Rey, tras consultar con las demás fuerzas políticas, propone al Congreso el candidato a la presidencia, José María Aznar.

¿Recuerdas cuál es el siguiente paso? El candidato pide la confianza del Congreso. Para ello se requiere la mayoría absoluta, esto es, el apoyo de 176 diputados de los 350 que componen el Congreso. El Partido Popular no contaba con 176 diputados en el Congreso por lo que solicitó el apoyo de otras fuerzas políticas.

Inicia las conversaciones con otros partidos y el 27 de abril se llega a un acuerdo con Convergencia y Unión (CIU), apoyo que le permitirá obtener la mayoría en la sesión de investidura.

¿Qué hubiera ocurrido si el candidato no hubiera alcanzado la mayoría absoluta en la primera votación? Se procedería a una segunda votación tras la que es suficiente la mayoría simple para obtener la confianza, es decir, la mayoría de los votos a favor (por ejemplo, con 170 votos a favor, 30 abstenciones y 150 en contra, se tiene la mayoría simple pero no absoluta).

¿Y si en el plazo de dos meses ningún candidato obtiene los votos necesarios? Aunque no fue lo que sucedió realmente, en este caso hipotético se habrían celebrado nuevas elecciones.

3.2. CONSEJO DE MINISTROS

Cuando se habla de Gobierno se hace referencia esencialmente al Consejo de Ministros porque es en él donde se toman las decisiones más importantes, tanto en materias administrativas como políticas.

Su origen se remonta a los consejos privados de los monarcas, formados por los expertos que le rodeaban y asesoraban.

El Consejo de Ministros es el órgano colegiado de la nación. Está compuesto por el Presidente y los Ministros, con la inclusión de otros altos cargos según los casos.

Son competencias del Consejo de Ministros, las siguientes:

- Aprobar el Plan General de actuación del Gobierno y establecer las directrices que deben seguir los Ministerios en el desarrollo de sus tareas.
- Acordar la redacción definitiva de los Proyectos de Ley que elabora el Gobierno, en especial el de los Presupuestos del Estado.
- Autorizar la negociación y firma de los tratados internacionales.
- Deliberar sobre el nombramiento de los altos cargos de la Administración.
- Convocar elecciones generales.

Las Comisiones Delegadas son reuniones de Ministros para tratar una materia determinada

3.3. COMISIONES DELEGADAS

Son reuniones de Ministros para tratar una materia determinada. Dependiendo del asunto, podemos encontrar las siguientes comisiones:

- Asuntos económicos.
- Transportes y comunicaciones.
- Acción cultural.
- Sanidad.
- Etc.

Esta clasificación de las Comisiones en función de las materias tratadas no es fija, sino que depende de la decisión del Gobierno, con lo que si éste cambia pueden cambiar también las Comisiones que se celebren y los Ministros que las compongan.

En cualquier caso, date cuenta de que siempre estarán presentes todos aquellos Ministros cuya cartera esté relacionada con el asunto a tratar.

Ejemplo: La Comisión Delegada de Asuntos Económicos está constituida por los Ministros de Economía y Hacienda, de Industria, de Agricultura y de Comercio. En la actualidad, salvo la de asuntos económicos, las Comisiones tienen escaso peso en las decisiones del Gobierno.

En cuanto a sus funciones, son básicamente de coordinación entre las actuaciones de varios Ministros, de preparación y estudio de determinados asuntos específicos y de resolución de las materias que se le asignen.

ACTIVIDADES

2ª Sitúa los siguientes términos en el lugar que les corresponde dentro del artículo 97 de la Constitución: defensa / Administración / ejecutiva / política / reglamentaria

TÍTULO IV Del Gobierno y de la Administración

Artículo 97

El Gobierno dirige la _____ interior y exterior, la _____ civil y militar y la _____ del Estado. Ejerce la función _____ y la potestad _____ de acuerdo con la Constitución y las leyes.

4. LOS MINISTERIOS

Las distintas materias de las que se ocupa el Gobierno, que como puedes imaginar son numerosas, se dividen formando carteras. Así, podemos encontrar la cartera de asuntos económicos, la de asuntos relacionados con la agricultura, con la educación, con el trabajo, con la cultura, con el medio ambiente, etc. Para cada una de estas carteras el Presidente propone a un responsable que ostenta el cargo de **Ministro**.

Por tanto, un Ministro es el responsable de una materia concreta o cartera, pero, ¿dirías que los Ministros trabajan independientemente unos de otros o interrelacionados? Recuerda que:

- El Presidente coordina las funciones de los distintos Ministros.
- Los Ministros se reúnen, junto con el Presidente, en el Consejo de Ministros.
- Un grupo de Ministros se reúnen formando una Comisión Delegada, para tratar asuntos de interés común.

Por lo tanto, los Ministros se ocupan de la gestión de distintas carteras pero en una continua interrelación.

Los Ministros son propuestos por el Presidente, pero nombrados por el Rey. Es decir, el Presidente propone ante el Rey a las personas que considera adecuadas para formar Gobierno y el Rey, en un acto ante todo simbólico, los nombra Ministros. Los Ministros cesan al cesar su Presidente o por petición propia.

Los Gobiernos pueden reestructurar la Administración Central del Estado, suprimiendo, refundiendo o creando Ministerios nuevos. Por ello, la estructura del conjunto de los Ministerios no es fija, sino que depende de la decisión del Gobierno que esté en el poder.

Son competencias de los Ministros las siguientes:

- Ejercer la iniciativa, dirección e inspección de todos los servicios del Ministerio y otras funciones que les corresponden respecto a los Organismos Autónomos adscritos al Ministerio.
- Preparar y presentar al Gobierno los Proyectos de Ley o de Decreto relativos a las cuestiones de su Ministerio.
- Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su cartera.
- Nombrar a los funcionarios de su Ministerio, así como decidir los ascensos y destinos de los mismos.
- Formular el anteproyecto de presupuesto del Ministerio. En otras unidades profundizaremos sobre este punto.
- Firmar en nombre del Estado los contratos relativos a asuntos de su Ministerio.

Como ves, podemos decir que los Ministros son los “Presidentes de sus Ministerios”.

Una característica importante de la organización de los ministerios es su gran jerarquización. Los Ministerios cuentan con gran número de órganos altamente jerarquizados de modo que, aunque todos son responsabilidad del Ministro, entre éste y un órgano del Departamento pueden mediar multitud de organismos intermedios.

Dentro de la estructura de los Ministerios vamos a distinguir dos tipos de órganos:

- Órganos superiores del Ministerio:
- Los Ministros.
 - Las Secretarías y Subsecretarías de Estado.

- Órganos sometidos a la *dependencia* de alguno de los anteriores:
- Direcciones Generales.
 - Organismos Autónomos.

Vamos a estudiar las funciones de cada uno de estos órganos y en el siguiente epígrafe analizaremos de manera más gráfica la estructura de un Ministerio: el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Cada Ministerio se ocupa de una materia distinta aunque interrelacionada con la de los demás Ministerios

Los Organismos Autónomos se encargan de la gestión de algún servicio público

Los Ministerios no tienen una estructura fija

4.1. SECRETARÍAS Y SUBSECRETARÍAS DE ESTADO

Las Secretarías y Subsecretarías de Estado son órganos del Departamento que dependen directamente del Ministro.

Se diferencian principalmente en sus funciones: mientras que las Secretarías de Estado se encargan de la coordinación de áreas o materias concretas del Ministerio, las Subsecretarías se ocupan de la gestión e inspección interna de Departamento. Veamos estas diferencias con un ejemplo.

Ejemplo: En el Ministerio de Obras Públicas se pueden distinguir una Secretaría de Vivienda, una Secretaría de Transporte, etc. Como ves, cada una de ellas se encarga de parcelas de actividad dentro de un mismo Ministerio. Por otro lado, podemos distinguir, por ejemplo, la Subsecretaría de Personal que se ocuparía de todo lo relativo al personal del Ministerio.

Podemos decir que el **Secretario de Estado** es un “Ministro dentro de la Secretaría” ya que ejerce respecto de los órganos que integran su Secretaría de Estado, las mismas funciones que desempeña el Ministro respecto de su Departamento Ministerial.

El número de Secretarías de Estado de un Ministerio depende del volumen de actividades que gestione, de modo que podemos encontrar Ministerios con una, dos o ninguna Secretaría (como el antiguo Ministerio de Cultura), y Ministerios con un elevado número de Secretarías (como el Ministerio de Economía).

En cambio, en todos los Ministerios es necesaria la figura del **Subsecretario de Estado**. Éste se encarga de todos los asuntos relativos al personal de la unidad, es el órgano de comunicación con los demás Ministerios y representa al Ministro en su ausencia. No te equivoques, el Subsecretario es un “secretario” del Ministro no del Secretario.

A su vez las distintas Secretarías y Subsecretarías de Estado cuentan bajo su responsabilidad con un nuevo escalón de órganos administrativos: las Direcciones Generales.

4.2. DIRECCIONES GENERALES

Las Direcciones Generales son órganos administrativos que se inscriben dentro de las Secretarías y de las Subsecretarías de Estado. Son los órganos principales de la gestión administrativa por lo que cuentan con un importante volumen de información que deben elevar anualmente al Ministro.

Las funciones de las Direcciones Generales son:

- Dirigir y gestionar los servicios y competencias de su Unidad.
- Resolver asuntos de su incumbencia y, si no tuviera competencia para ello, proponer las soluciones al órgano competente que será el Secretario (o Subsecretario) o el Ministro, ya que éstos son los únicos órganos jerárquicamente superiores a las Direcciones Generales.
- Inspección y dirección del régimen interno de las oficinas a su cargo.
- Elevar al Ministro una relación de la marcha de los costes y del rendimiento que conllevan los servicios a su cargo.

Determinados grupos de actividades o servicios públicos de un Ministerio son competencia de las Direcciones Generales

Ejemplo: Si nos adentramos en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, podemos comprobar que existe la Dirección General de Personal (que se encargaría de todos los asuntos relacionados con el personal de la unidad), la Dirección General de Trabajo, la Dirección General de Empleo, etc.

4.3. ORGANISMOS AUTÓNOMOS

Lee atentamente la siguiente definición de organismo autónomo. Aunque de apariencia compleja, hemos estudiado ya todos los conceptos necesarios para entenderla:

Los **Organismos Autónomos** son entidades de Derecho público creadas por ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a quienes se encomienda, en régimen de descentralización, la organización y administración de algún servicio público.

De la anterior definición podemos extraer las siguientes características:

- Son entidades de *Derecho público* (recuerda la definición que estudiamos en la unidad 1).
- Son organismos *independientes*, en el sentido de que sus actuaciones y funcionamiento vienen determinados por la ley que los crea y no a través de órdenes del Ministerio al cual se adscriben.
- Tienen *personalidad y patrimonios propios*.
- Llevan a cabo la *organización y gestión* de algún servicio público y la administración de los fondos necesarios para ello.

Los recursos que gestionan provienen del Ministerio correspondiente ante el cual el Organismo Autónomo presenta un proyecto de presupuesto, es decir, una relación de los costes e ingresos previstos para realizar las funciones que contiene la ley que los crea.

El proyecto de presupuesto se traslada del Ministro correspondiente al Ministerio de Hacienda ya que es éste el que gestiona el conjunto de los fondos públicos.

Posteriormente se debatirá en el Consejo de Ministros, donde se aceptará o no el presupuesto presentado. En los Presupuestos Generales del Estado se incluye un apartado para el Presupuesto resumen de los Organismos Autónomos.

Ejemplo: El BOE es un Organismo Autónomo, así como el Servicio Nacional de Productos Agrícolas, el INEM, el Instituto de Seguridad e Higiene en el Trabajo, etc.

Los Organismos Autónomos se encargan de la gestión de algún servicio público

ACTIVIDADES

- 3ª ¿Qué órganos desarrollan las siguientes funciones?
- a) Convocar las reuniones del Consejo de Ministros.
 - b) Redactar los Proyectos de Ley que elabora el Gobierno.
 - c) Inspeccionar los centros, dependencias y organismos de un Ministerio.
 - d) Velar porque los acuerdos adoptados en el consejo de Ministros se ejecuten.
 - e) Llevar la gestión y administración de servicios concretos dependiendo de un Ministerio.
 - f) Coordinar las actuaciones de los distintos Ministerios.
 - g) Ejercer la potestad reglamentaria sobre materias competencia de un Ministerio.



5. ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA

En este epígrafe vamos a abordar el estudio del último cuadro de la figura 6.1. *Los órganos que componen la Administración Periférica.*

A diferencia de los anteriores, los órganos periféricos extienden sus competencias a una zona restringida del territorio de la Nación, que puede corresponderse con la Comunidad Autónoma o la Provincia y, a veces, con los Municipios.

¿Por qué crees que existen órganos para las Provincias habiendo, como hemos visto, órganos centrales que realizan las mismas tareas?

La finalidad de la Administración Periférica es agilizar los largos procedimientos administrativos, aproximando la gestión de los servicios públicos a sus usuarios.

Sin embargo, esta función está siendo sustituida, al tiempo que se configura el mapa de las autonomías, por la Administración Autonómica, que veremos en la siguiente unidad.

5.1. DELEGACIONES DE GOBIERNO Y GOBIERNOS CIVILES

Debemos hacer una observación importante. Hasta 1997 en España han existido dos órganos periféricos: la *Delegación de Gobierno* en la Comunidad Autónoma, y el *Gobierno Civil* en la Provincia. Ambos tienen la función de representar al Gobierno en la Comunidad y en la Provincia, respectivamente.

Sin embargo, en muchas ocasiones ambos órganos se solapaban. Esto sucedía en dos grupos de Comunidades Autónomas:

- En las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

Ejemplo: La Rioja. Al existir sólo una Provincia, el Gobernador Civil de Logroño era también el Delegado de Gobierno de La Rioja.

- En el resto de las Comunidades Autónomas, excepto Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, el Gobernador Civil de la capital de la Comunidad Autónoma correspondiente era al mismo tiempo Delegado de Gobierno.

Ejemplo: El Gobernador Civil de Valladolid era el Delegado de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León.

Por ello, y por la pérdida de competencias en favor de las Administraciones Autonómicas, la figura del Gobernador Civil fue perdiendo funciones hasta la reciente extinción tras la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (Lofage), de modo que en la actualidad, el Delegado de Gobierno se convierte en el único representante del Gobierno en las distintas regiones.

Además, la Lofage crea para las Provincias la figura del Subdelegado de Gobierno que ocupa un puesto jerárquicamente inferior al Delegado de Gobierno.

La Delegación es la representación del Gobierno en la Comunidad

Determinados grupos de actividades o servicios públicos de un Ministerio son competencia de las Direcciones Generales

Una de las funciones de la **Delegación de Gobierno** es la de representar al Gobierno en la Comunidad Autónoma.

En la antigua configuración de la Administración Periférica, el Delegado de Gobierno era coordinador de las Direcciones Territoriales o regionales de servicios periféricos estatales en la Comunidad, mientras que el Gobernador Civil era coordinador de las Direcciones Provinciales de los Departamentos Ministeriales.

En la actualidad, ambas son responsabilidad del Delegado de Gobierno.

Otra de las funciones del **Delegado de Gobierno** es coordinar las Direcciones Territoriales (en la Comunidad) y Provinciales.

Por tanto, su función es básicamente asumir la representación del Gobierno en la Comunidad. Sin embargo, a diferencia del Gobierno de la Nación, no ostenta el poder ejecutivo en la Comunidad, el cual corresponde al gobierno central y al autonómico según una distribución de competencias que estudiaremos en la unidad siguiente.

ACTIVIDADES

4ª Completa el artículo de prensa situando en el lugar que les corresponda los siguientes términos:

Delegados del Gobierno / Congreso / Subdelegado de Gobierno / CIU / publicada / pleno / BOE / Comunidad Autónoma

La figura del Gobernador Civil desaparecerá definitivamente este jueves, al aprobarse la Lofage

La figura de los Gobernadores Civiles desaparecerá definitivamente de la escena política española cuando el próximo jueves el _____ del _____ apruebe la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (Lofage).

Este es el último trámite que tiene que pasar la ley antes de ser _____ en el _____, momento en que entrará en vigor. La supresión de los gobernadores civiles fue uno de los puntos clave en las negociaciones del pasado mes de abril entre el PP y _____.

La Lofage potencia la figura de los _____ que, dependiendo de Presidencia, serán los únicos representantes de éste en el territorio de la _____ y los configura como jefes de la Administración General del Estado, que asumirán las competencias que hasta el momento correspondían a los Gobernadores Civiles.

Asimismo se crea la figura del _____ en las provincias y en las islas.

5.2. DIRECCIONES TERRITORIALES Y PROVINCIALES

Los organismos centrales que hemos estudiado en otros epígrafes cuentan con una serie de oficinas repartidas por todo el territorio de la Nación para realizar sus funciones administrativas más cerca del ciudadano. Como hemos visto, el conjunto de estas oficinas son coordinadas por el Delegado de Gobierno.

Estos órganos periféricos reciben el nombre de **Direcciones Territoriales**, cuando abarcan toda una Comunidad Autónoma, y **Direcciones Provinciales** cuando abarcan el territorio de una Provincia.

Ejemplo: Encontramos en cada provincia la Dirección Provincial de Sanidad y Consumo (órgano periférico del Ministerio de Sanidad y Consumo), la Dirección Provincial del Ministerio de Cultura, la Dirección Territorial de Economía y Comercio, etc.

ACTIVIDADES

5ª Completa los siguientes cuadros:

| Órganos centrales | Órganos periféricos |
|-------------------|---------------------|
| 1- | 1- |
| 2- | 2- |
| 3- | |
| 4- | |
| 5- | |
| 6- | |
| 7- | |

| Órganos especiales |
|--------------------|
| 1- |
| 2- |
| 3- |
| 4- |
| 5- |
| 6- |

| Órganos unipersonales | Órganos colegiados |
|-----------------------|--------------------|
| 1- | 1- |
| 2- | 2- |
| 3- | |
| 4- | |
| 5- | |
| 6- | |
| 7- | |

6. EJEMPLO DE ORGANIZACIÓN MINISTERIAL: EL MINISTERIO DE TRABAJO

Vamos a ver gráficamente el conjunto de órganos ministeriales que hemos estudiado analizando la estructura del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Este organigrama no es completo (en realidad existen multitud de organismos dependientes del Ministerio) porque nos interesa destacar únicamente los órganos con los que tendrás más contacto en tu vida profesional.

Lee atentamente el esquema que aparece a continuación recordando cada uno de los órganos estudiados, sus funciones, estructura y jerarquía dentro del Ministerio:



Figura 6.2.

Órganos Centrales

- El propio Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es un órgano central junto con el Ministro responsable.
- Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social, Secretaría General de Empleo y Relaciones Laborales y la Secretaría General para la Seguridad Social, cuyos respectivos Secretarios dependen directamente del Ministro.

Entre las secretarías y las subsecretarías no existen grandes diferencias. La principal reside en que las secretarías se encargan de materias concretas como si se tratara de ministerios dentro del ministerio. Las subsecretarías, por el contrario, son órganos de gestión interna del ministerio, comparables a los departamentos de una empresa (personal, financiero, etc.).

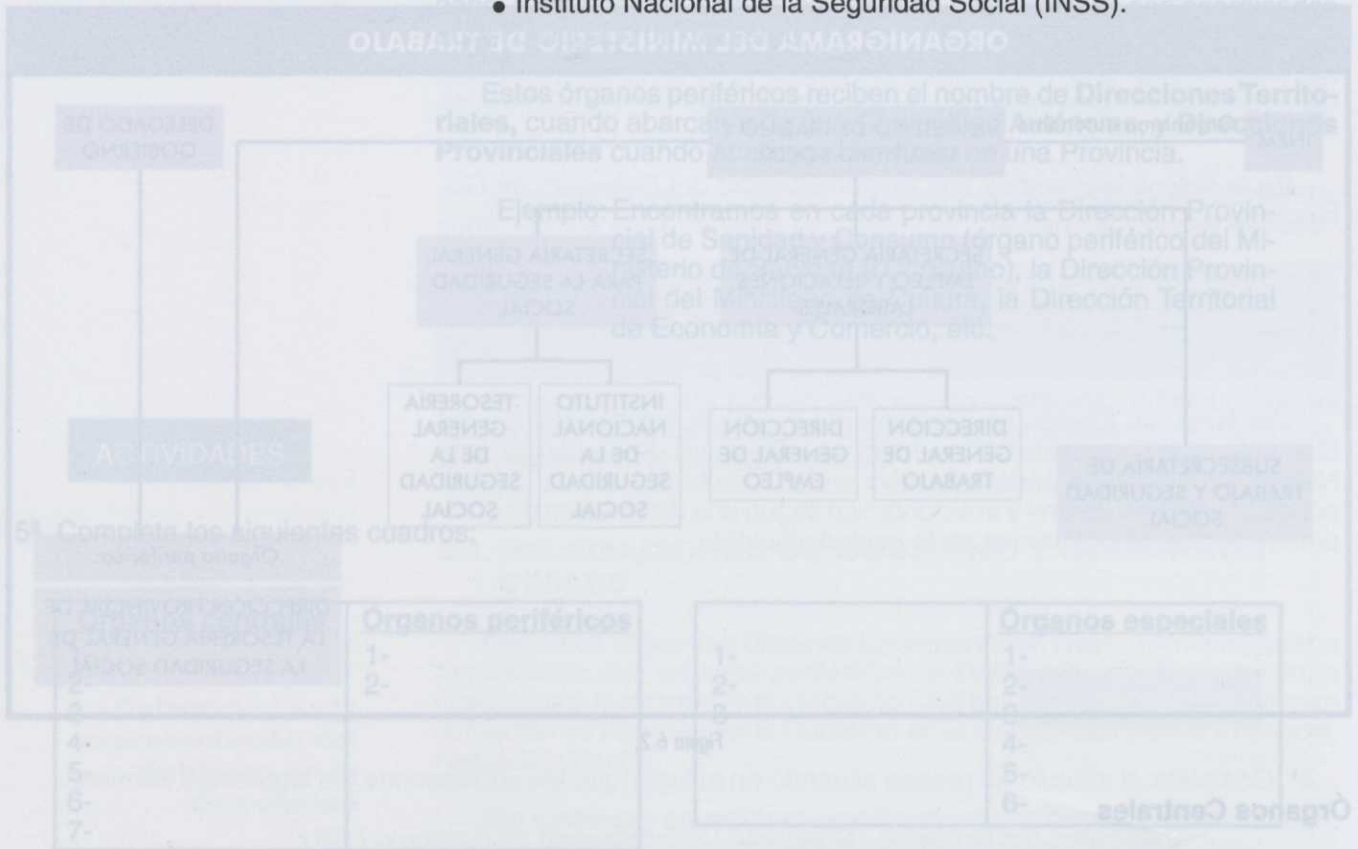
- Dirección General de Personal, Dirección General de Trabajo, Dirección General de Empleo y la Tesorería General de la Seguridad Social, cuyos Directores Generales dependen del Secretario o Subsecretario, según los casos.

Órganos periféricos

- Cada uno de los servicios del Ministerio de Trabajo cuentan con delegaciones en las Comunidades Autónomas y Provincias (por ejemplo, la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social) que en conjunto son coordinados por el Delegado de Gobierno de la región.

Organismos Autónomos

- El organismo autónomo más representativo del Ministerio de Trabajo es el INEM (Instituto Nacional de Empleo).
- Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).



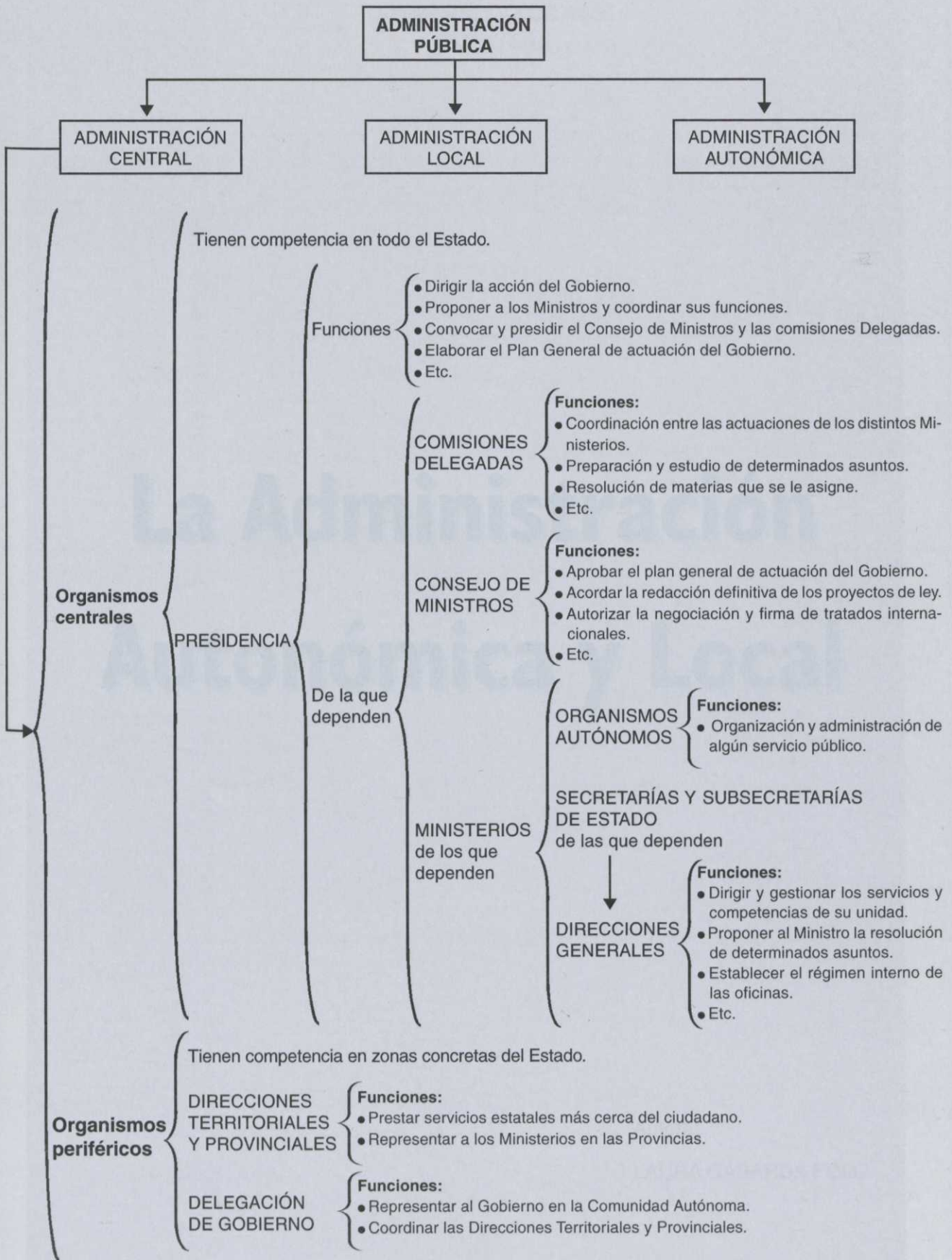
• El propio Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es un órgano central junto con el Ministerio responsable.

| Órganos unipersonales | Órganos colegiados |
|---|--------------------|
| 1- Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social, Secretaría General de Empleo y Relaciones Laborales y la Secretaría General para la Seguridad Social, cuyos respectivos Secretarios dependen directamente del Ministro. | |
| 2- Entre las secretarías y las subsecretarías no existen grandes diferencias. La principal reside en que las secretarías se encargan de materias concretas como se trata de ministerios dentro del mismo. Las subsecretarías, por el contrario, son órganos de gestión interna del ministerio, comparables a los departamentos de una empresa (personal, financiero, etc.). | |
| 3- Dirección General de Personal, Dirección General de Trabajo, Dirección General de Empleo y la Tesorería General de la Seguridad Social, cuyos Directores Generales dependen del Secretario o Subsecretario. | |

6. EJEMPLO DE ORGANIZACIÓN MINISTERIAL: EL MINISTERIO DE TRABAJO

• Cada uno de los servicios del Ministerio de Trabajo cuentan con delegaciones en las Comunidades Autónomas y Provincias (por ejemplo la Dirección Provincial de Personal General de Trabajo y Seguridad Social) que en contacto con el Director General de Trabajo y Seguridad Social, se encargan de la gestión de los servicios que corresponden a cada una de las comunidades autónomas o provincias. Esto es, se encargan de la gestión de los servicios que corresponden a cada una de las comunidades autónomas o provincias.

UNIDAD 7
ESQUEMA - RESUMEN



UNIDAD 7

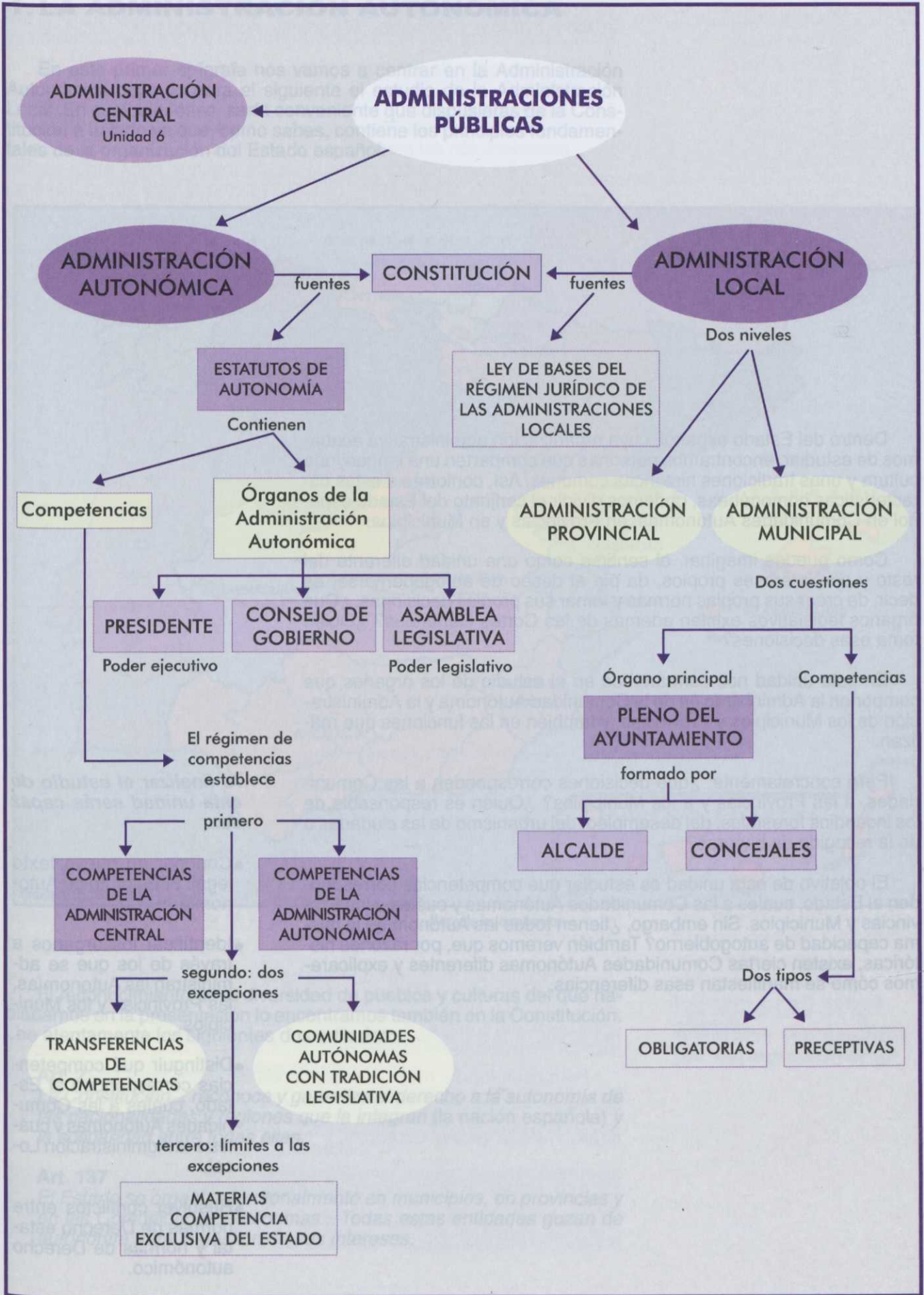
La Administración Autonómica y Local

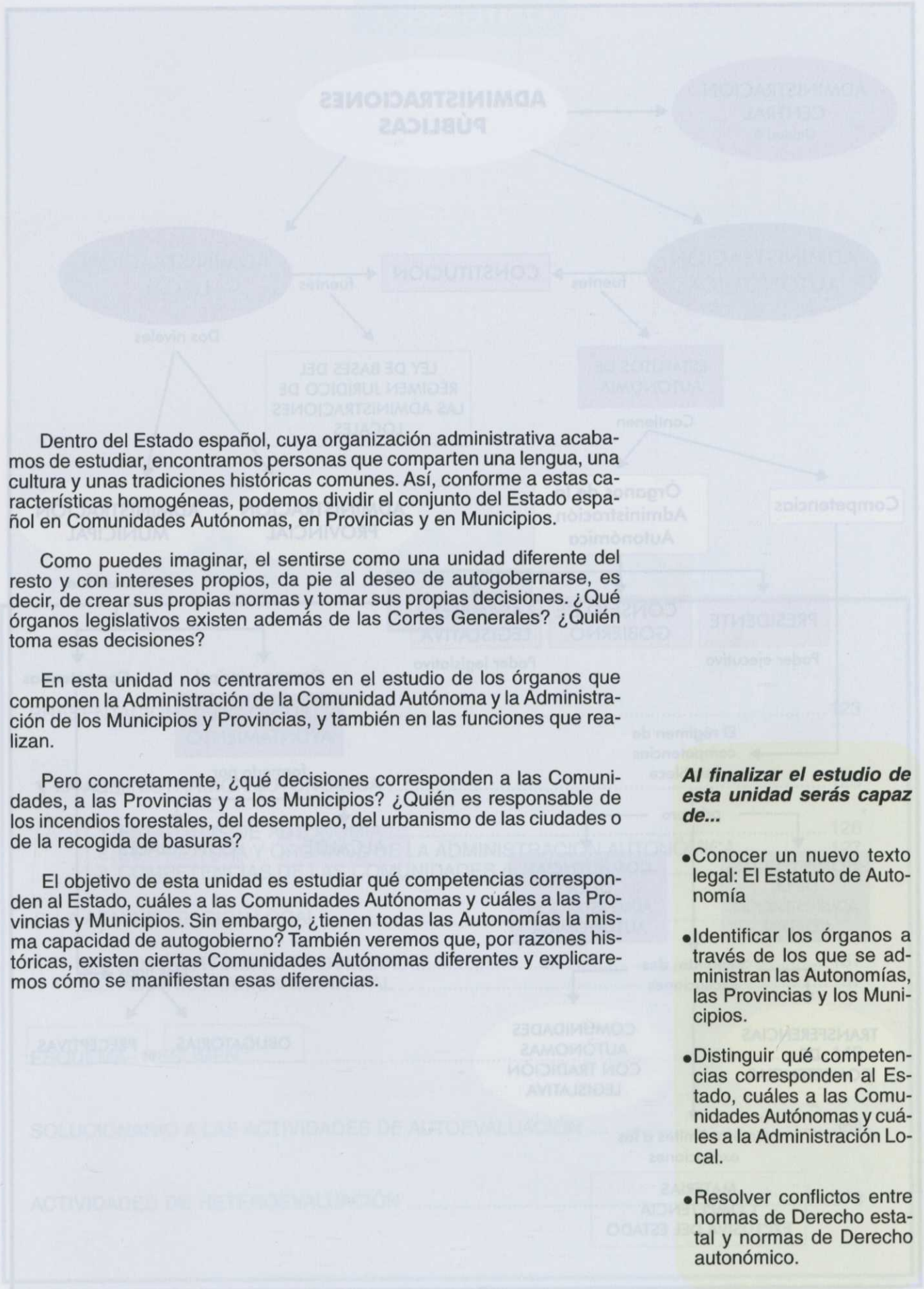
Autora:

LAURA GABARDA POLO

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| PRESENTACIÓN | 123 |
| 1. LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA | 125 |
| 1.1. ESTATUTOS DE AUTONOMÍA | 126 |
| 1.2. ESTRUCTURA Y ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA | 127 |
| 1.3. COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS | 131 |
| 2. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL | 137 |
| 2.1. ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL | 137 |
| 2.2. ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL | 137 |
| ESQUEMA - RESUMEN | 142 |
| SOLUCIONARIO A LAS ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN | 354 |
| ACTIVIDADES DE HETEROEVALUACIÓN | 373 |





Dentro del Estado español, cuya organización administrativa acabamos de estudiar, encontramos personas que comparten una lengua, una cultura y unas tradiciones históricas comunes. Así, conforme a estas características homogéneas, podemos dividir el conjunto del Estado español en Comunidades Autónomas, en Provincias y en Municipios.

Como puedes imaginar, el sentirse como una unidad diferente del resto y con intereses propios, da pie al deseo de autogobernarse, es decir, de crear sus propias normas y tomar sus propias decisiones. ¿Qué órganos legislativos existen además de las Cortes Generales? ¿Quién toma esas decisiones?

En esta unidad nos centraremos en el estudio de los órganos que componen la Administración de la Comunidad Autónoma y la Administración de los Municipios y Provincias, y también en las funciones que realizan.

Pero concretamente, ¿qué decisiones corresponden a las Comunidades, a las Provincias y a los Municipios? ¿Quién es responsable de los incendios forestales, del desempleo, del urbanismo de las ciudades o de la recogida de basuras?

El objetivo de esta unidad es estudiar qué competencias corresponden al Estado, cuáles a las Comunidades Autónomas y cuáles a las Provincias y Municipios. Sin embargo, ¿tienen todas las Autonomías la misma capacidad de autogobierno? También veremos que, por razones históricas, existen ciertas Comunidades Autónomas diferentes y explicaremos cómo se manifiestan esas diferencias.

Al finalizar el estudio de esta unidad serás capaz de...

- Conocer un nuevo texto legal: El Estatuto de Autonomía
- Identificar los órganos a través de los que se administran las Autonomías, las Provincias y los Municipios.
- Distinguir qué competencias corresponden al Estado, cuáles a las Comunidades Autónomas y cuáles a la Administración Local.
- Resolver conflictos entre normas de Derecho estatal y normas de Derecho autonómico.

1. LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

En este primer epígrafe nos vamos a centrar en la Administración Autonómica dejando para el siguiente el estudio de la Administración Local. En cualquier caso, sería conveniente que dispusieras de la Constitución a tu lado ya que, como sabes, contiene los principios fundamentales de la organización del Estado español.



Figura 7.1. Mapa de las autonomías.

El reconocimiento de la diversidad de pueblos y culturas del que hablábamos en la presentación lo encontramos también en la Constitución. Lee atentamente los siguientes dos artículos:

Art. 2

La Constitución... reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran (la nación española) y la solidaridad entre todas ellas.

Art. 137

El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas... Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.

Además, la Constitución dedica el capítulo tercero del título octavo a las Comunidades Autónomas, abordando sobre todo tres cuestiones:

a) La creación de las Comunidades Autónomas.

Las distintas Comunidades Autónomas existen como tales a partir de 1978, año en el que se aprobó nuestra actual Constitución. La consideración del mapa de autonomías en la Constitución respondía a las reivindicaciones que desde muchos años atrás venían formulando comunidades históricas como el País Vasco, Navarra o Cataluña.

Si comparamos con las Provincias y los Municipios vemos una diferencia importante: mientras que la mayoría de Municipios y Provincias existen desde mucho antes de que el Estado español existiera como tal, no existía esta tradición histórica en todas las Autonomías.

Esta diferencia se tuvo en cuenta en la Constitución, tanto en la creación de las Comunidades Autónomas como en la elaboración del régimen de competencias, como veremos más adelante.

b) Las competencias de las Comunidades Autónomas y del Estado central.

Al coexistir dos administraciones (central y autonómica) se hace necesario un reparto de competencias, es decir, se debe decir qué materias serán desarrolladas por cada administración.

Ejemplo: ¿Qué administración se encargará de la gestión de una base militar en Mallorca, la Administración Central o la Administración de las Islas Baleares?

A esta distribución de competencias entre distintas administraciones se le denomina *régimen de competencias* y lo estudiaremos con mayor profundidad en otros epígrafes de esta unidad.

c) La elaboración, aprobación y contenidos de los Estatutos de Autonomía.

1.1. ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Los derechos que la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas son desarrollados para cada una de ellas mediante los Estatutos de Autonomía. Aunque son elaborados por la propia Autonomía deben ser aprobados en las Cortes Generales.

¿Recuerdas mediante qué tipo de ley son aprobados los Estatutos de Autonomía? En la unidad 2 estudiamos que los Estatutos de Autonomía son aprobados mediante Ley Orgánica, lo que significa que requieren el voto a favor de la mayoría absoluta de la cámara.

Para comprender mejor el papel de los Estatutos en la estructura del Estado, podemos compararlos con la Constitución española: los Estatutos cumplen para la Comunidad Autónoma la misma función que la Constitución realiza para el Estado.

Cada Comunidad Autónoma elabora sus Estatutos de Autonomía que deben ser aprobados por las Cortes Generales del Estado

El **Estatuto de Autonomía** es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, esta comparación que hemos utilizado para comprender la función de los Estatutos, no nos sirve del todo a la hora de estudiar su estructura, ya que los Estatutos sólo cuentan con una parte orgánica.

¿Por qué crees que no existe una parte dogmática? Los Estatutos no contienen una parte dogmática porque los derechos y deberes fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos deben necesariamente ser iguales para todos los españoles.

Por ello, se recogen en un texto de alcance general como la Constitución, y no en los Estatutos, que sólo afectan a la Comunidad Autónoma a la que se refieren, ya que podría dar lugar a desigualdades.

Por tanto, el Estatuto de Autonomía se centra sobre todo en definir los órganos de la Administración Autonómica. En concreto, su contenido es el siguiente:

- a) Recoge la denominación de la Comunidad Autónoma.
- b) Especifica la delimitación exacta de su territorio. Esta cuestión es importante ya que, como veremos más adelante, la Administración Autonómica sólo tiene competencias dentro de su territorio.
- c) Denominación, organización y sede de los órganos de la Administración Autonómica.
- d) Competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución.

Estas dos últimas cuestiones, órganos y competencias, son las que vamos a tratar en los siguientes dos epígrafes. Ten en cuenta que estos contenidos son generales y que, por tanto, varían en función de la Comunidad Autónoma.

Por ello, nosotros vamos a estudiar las directrices que establece la Constitución sobre estas cuestiones y que, como sabes, deben ser observadas por las Autonomías. En cualquier caso, puedes consultar el Estatuto de tu propia Comunidad Autónoma para averiguar cualquier aspecto específico sobre el que tengas curiosidad.

1.2. ESTRUCTURA Y ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

En el artículo 152 de la Constitución se establecen los órganos que compondrán la Administración Autonómica. Éstos son:

- Asamblea legislativa.
- Consejo de gobierno y presidente.

ASAMBLEA LEGISLATIVA

La Constitución establece que todas las Autonomías cuenten en su Administración con un órgano de representación política de los ciudadanos, esto es, con un órgano cuyos miembros son elegidos mediante elecciones. En estas elecciones autonómicas participan únicamente los ciudadanos de una Comunidad Autónoma.

Este órgano es denominado en la Constitución **Asamblea Legislativa**, aunque el nombre definitivo que establecen los Estatutos de cada Comunidad varía, como muestra la tabla 7.1.

Como órgano de representantes, ¿qué función crees que tiene la Asamblea Legislativa?

| Comunidad Autónoma | Denominación |
|----------------------|----------------------|
| País Vasco | Asamblea Legislativa |
| Cataluña | Asamblea Legislativa |
| Galicia | Asamblea Legislativa |
| Andalucía | Asamblea Legislativa |
| Canarias | Asamblea Legislativa |
| Baleares | Asamblea Legislativa |
| Comunidad Valenciana | Asamblea Legislativa |
| Aragón | Asamblea Legislativa |
| Castilla-La Mancha | Asamblea Legislativa |
| Navarra | Asamblea Legislativa |
| Castilla-La Mancha | Asamblea Legislativa |
| Cantabria | Asamblea Legislativa |
| Murcia | Asamblea Legislativa |
| Extremadura | Asamblea Legislativa |
| Madrid | Asamblea Legislativa |
| La Rioja | Asamblea Legislativa |
| Asturias | Asamblea Legislativa |

El poder ejecutivo de las Comunidades Autónomas reside en el Presidente y en el Consejo de Gobierno.

La Asamblea ejerce la potestad legislativa y controla el ejecutivo autonómico.

Los miembros de la Asamblea son elegidos por sufragio universal

| Comunidad Autónoma | La Asamblea Legislativa recibe el nombre de... |
|--|--|
| País Vasco Cataluña Galicia Andalucía Canarias Balears | Parlamento |
| Comunidad Valenciana Aragón Castilla La Mancha Navarra Castilla León | Cortes |
| Cantabria Murcia Extremadura Madrid | Asamblea |
| La Rioja | Diputación General |
| Asturias | Junta General |

Tabla 7.1.

La Asamblea ostenta el poder legislativo de la Comunidad Autónoma y ejerce funciones similares a las desarrolladas por el Congreso de los Diputados. Por tanto, sus funciones son principalmente tres:

a) Ejercer la potestad legislativa:

La Asamblea es la encargada de aprobar las leyes autonómicas, las cuales sólo pueden referirse a materias que sean competencia de la Comunidad Autónoma.

Ejemplo: Las Comunidades Autónomas tienen competencia para aprobar mediante ley autonómica la fusión de dos Municipios que se encuentren en su territorio. Para que esta ley sea vigente debe ser debatida y aprobada por la Asamblea Legislativa y, posteriormente, publicada en el boletín oficial de la Comunidad.

Pero la Asamblea no puede aprobar una ley que pretenda fusionar dos Municipios cuando alguno de ellos se ubica en una Comunidad vecina, ya que en este caso dicha fusión se sale de sus competencias.

Dentro de las leyes aprobadas por la Asamblea hay una de especial transcendencia: la aprobación de los **presupuestos**.

Aunque los estudiaremos con más detalle en otras unidades, adelantamos que los presupuestos contienen *una previsión de los ingresos y de su asignación a gastos determinados*.

b) Controlar el poder ejecutivo:

Como veremos, el poder ejecutivo en la Comunidad Autónoma corresponde al Consejo de Gobierno. Entre sus funciones, la Asamblea se encarga de controlar las acciones del Consejo de Gobierno, especialmente en lo que se refiere a la ejecución del presupuesto autonómico.

La Asamblea ejerce la potestad legislativa y controla el ejecutivo autonómico

Ten en cuenta que el presupuesto se aprueba en la Asamblea Legislativa pero es el Consejo el que gestiona los ingresos y autoriza los gastos.

Ejemplo: La Asamblea puede aprobar que se destinen treinta millones de pesetas a financiar cursos de formación profesional.

Una vez aprobado, es el Consejo el que se encarga de realizar multitud de pagos sin necesitar, para cada uno de ellos, el visto bueno de la Asamblea, ya que supondría realizar excesivos trámites burocráticos.

Por otro lado, la Asamblea se encarga de controlar que el Consejo destina los treinta millones a financiar cursos de formación.

c) Nombrar al Presidente de la Comunidad Autónoma.

CONSEJO DE GOBIERNO Y PRESIDENTE

El *Consejo de Gobierno* cumple en la Administración Autónoma las mismas funciones que el *Consejo de Ministros* en la Administración Central. Del mismo modo, está formado por el **Presidente y los Consejeros**, que en conjunto integran la cúspide del poder ejecutivo en la Comunidad Autónoma.

El **Presidente** es elegido por la Asamblea de entre sus miembros. Igual que sucede en la Administración Central, los diputados eligen al Presidente que también es miembro del Congreso. De hecho, ambos procedimientos de investidura son muy similares por lo que nos remitimos a la anterior unidad.

Las funciones del Presidente son:

- Dirigir al Consejo de Gobierno ejerciendo las mismas competencias que vimos que ejercía el Presidente de la Nación.
- El Presidente representa a la Comunidad Autónoma.
- Convocar y disolver la Asamblea.
- Convocar elecciones autonómicas.
- Designar a los Consejeros.

El Presidente designa a los demás miembros del Consejo de Gobierno, es decir, a los **Consejeros**. La función de éstos es gestionar competencias concretas dentro de la Administración.

Estas materias son distribuidas entre las distintas Consejerías o Departamentos, equivalentes a nivel autonómico de los Ministerios de la Administración Central y con análoga estructura interior.

Así, dependiendo de la Comunidad Autónoma podemos encontrar, formando parte del Gobierno autonómico, la Consejería de Sanidad, la Consejería de Obras Públicas, la Consejería de Trabajo, etc. todas ellas bajo la responsabilidad de su correspondiente Consejero.

Hagamos un rápido resumen de lo estudiado hasta ahora. Cada Comunidad Autónoma cuenta para la gestión de sus propios intereses (derecho reconocido en la Constitución) con una Administración Autónoma compuesta principalmente por dos órganos: la Asamblea Legislativa y el Consejo de Gobierno.

El poder ejecutivo de las Comunidades Autónomas reside en el Presidente y en el Consejo de Gobierno

Designa de entre los miembros de su partido a los Consejeros

La Asamblea ostenta el poder legislativo mientras que en el Consejo de Gobierno recae el poder ejecutivo. Este último es un órgano colegiado formado por un Presidente, que dirige las reuniones, y por varios Consejeros responsables cada uno de ellos de una cartera o materia.

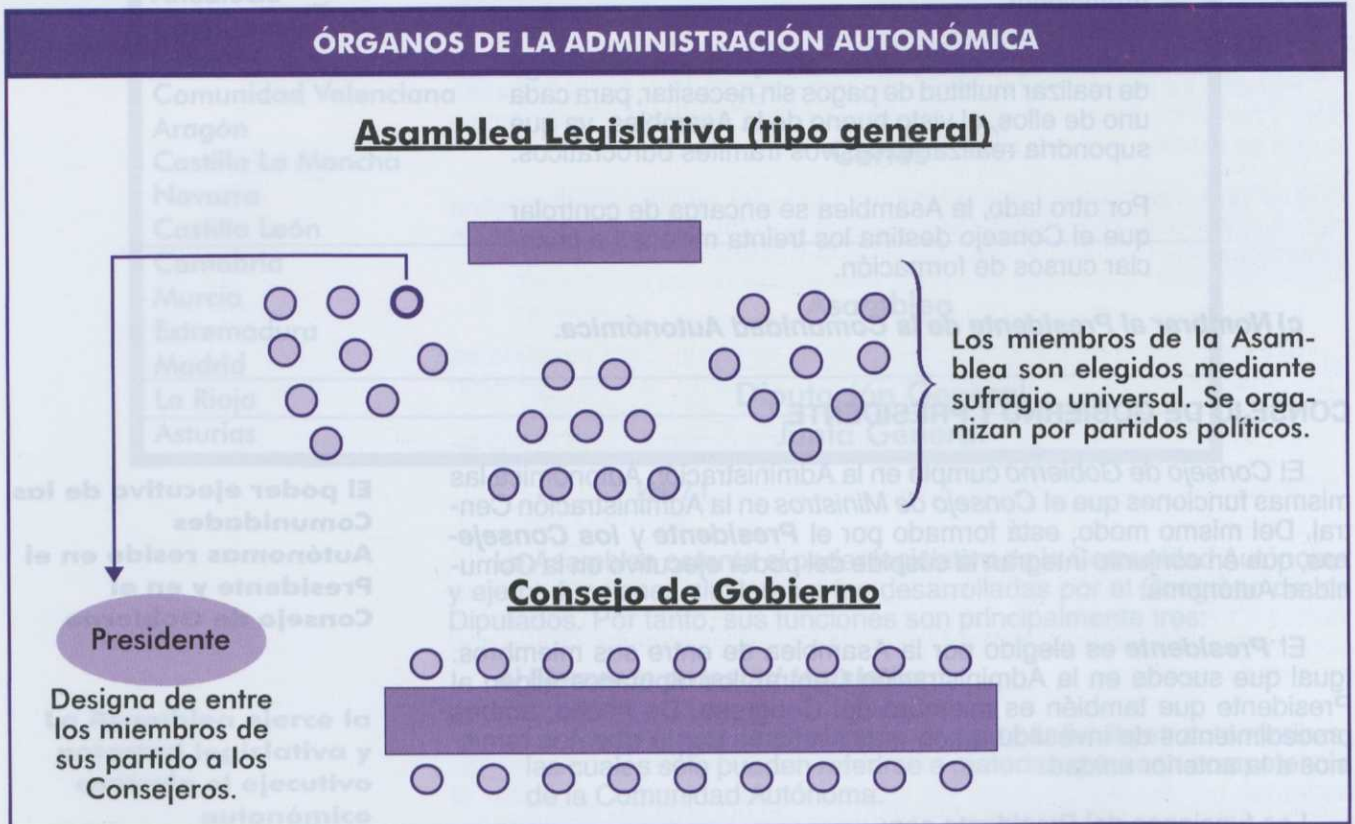


Figura 7.2.

ACTIVIDADES

1ª Sitúa los siguientes términos en el lugar que les corresponde dentro del artículo 152 de la Constitución Española:

Rey / Asamblea / Consejo de Gobierno / representación /
Asamblea Legislativa / Presidente / Consejo de Gobierno

CAPÍTULO III

De las comunidades Autónomas

Artículo 152

1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una _____, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de _____ proporcional que asegura, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un _____ con funciones ejecutivas y administrativas y un _____, elegido por la _____, de entre sus miembros, y nombrado por el _____, al que corresponde la dirección del _____, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla.

1.3. COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Por tanto, en una Comunidad Autónoma conviven dos Administraciones con sus respectivos órganos: coexisten los diputados y senadores de las Cortes Generales elegidos por todos los españoles con los miembros de la Asamblea elegidos por los ciudadanos de la Comunidad Autónoma, el Presidente de la Nación con el Presidente de la Autonomía, el Ministro de Salud con el Consejero de Salud, etc.

¿Qué órgano se encarga de elaborar y aprobar, por ejemplo, el Código de Circulación? ¿Y las leyes laborales? ¿Quién decide la construcción de un nuevo hospital en la Comunidad Autónoma? ¿Y la construcción de una presa? En definitiva, ¿cuáles son las competencias de la Administración Central y cuáles las de la Administración Autonómica?

La respuesta a esta pregunta la encontramos en dos textos legales: la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Como seguramente ya habrás deducido, pues hemos repetido este razonamiento en diversas ocasiones, la Constitución establece los principios generales del régimen de competencias y los Estatutos de Autonomía los desarrollan adaptándolos al caso particular de la Comunidad a la que se refieren.

Como existen tantos Estatutos de Autonomía como Comunidades, nosotros vamos a centrarnos en lo establecido por la Constitución, en concreto, en los artículos 148 y 149.

¿Qué materias son competencia de las Autonomías y cuáles del Estado?

En los artículos 148 y 149 de la Constitución se establece una relación de materias asignadas a las Autonomías y al Estado.

Artículo 148. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

- *Organización de sus instituciones de autogobierno*, que hemos estudiado en el anterior epígrafe. Parece lógico que sea la propia Administración Autonómica la que determine la organización de los órganos que la componen, es decir, el número de organismos, su composición y funciones, la jerarquía que rige entre ellos, etc.
- *Alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio*. La Administración Autonómica decide sobre la alteración de los Municipios que puede ser: *fusión* (dos términos municipales se unen formando otro con Ayuntamiento y demás organismos nuevos), *absorción* (un término municipal se integra en otro de modo que perduran los órganos de gobierno de este último) o *segregación* (una comarca o pedanía se separa del Municipio a la que pertenece constituyéndose en un Municipio propio e independiente del anterior).
- *Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*.

Ejemplo: La Administración Autonómica elabora planes de vivienda para la Comunidad Autónoma (planes que pretenden facilitar a las familias el acceso a la primera vivienda), elabora normas de urbanismo y vigila que éstas se cumplan (por ejemplo, prohibiendo la instalación de antenas parabólicas en los balcones), decide sobre la rehabilitación de edificios antiguos, etc.

- *Las obras públicas de su territorio.* En general, todas las competencias que estamos enumerando se extienden únicamente al territorio de la Comunidad Autónoma, ya que ahí donde acaba éste empiezan las competencias de la Comunidad Autónoma vecina.

Ejemplo: La Administración Autonómica es la que se encarga de la construcción de una carretera que una dos Municipios, de la construcción de una depuradora de agua del mar, etc.

Date cuenta de que esto no significa que todas las obras públicas realizadas en una Comunidad sucedan bajo la dirección de la Administración Autonómica. Ello se debe a que muchas obras públicas tienen incidencia en más de una Comunidad Autónoma, con lo que pasan a ser de interés general y, por tanto, competencia de la Administración Central.

Ejemplo: Obras hidráulicas de gran envergadura, el trasvase de un río, una autopista que enlace dos capitales, etc.

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

Ejemplo: La Administración Autonómica puede conceder subvenciones a agricultores o ganaderos, organizar jornadas informativas sobre la incidencia de la entrada en la Unión Europea para productos agrícolas o ganaderos especialmente relevantes para la economía de la Comunidad Autónoma, etc.

- *La gestión en materia de medio ambiente.*

Ejemplo: Se pueden desarrollar planes de conservación de las zonas forestales, de previsión de incendios, de protección del litoral contra la excesiva urbanización del suelo, etc.

- *La artesanía, museos, bibliotecas y conservatorios de música.*

Artículo 149. El Estado tiene competencia exclusiva sobre:

- *La regulación de las condiciones que garantizan la igualdad de todos los españoles.* Como ves, esta competencia está definida de manera muy general aunque clara.

Date cuenta que tanto esta materia como cualquier otra que incumba al interés general del Estado o que se refiera a la igualdad o solidaridad entre las Comunidades Autónomas, será competencia del Estado.

- *Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.* Por tanto, si un ciudadano de un país extranjero en conflicto solicita asilo político en España, deberá acudir a la Administración Central del Estado, independientemente de la Comunidad Autónoma en la que desee residir.

- *Relaciones internacionales.* Es el Estado el que en 1985 firmó el Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Europea, así como el que tiene competencia para firmar cualquier tratado internacional.

– *Defensa y Fuerzas Armadas.*

Ejemplo: La gestión de una base militar en Mallorca (cuestión que planteamos al comienzo de la unidad) corresponde a la Administración Central del Estado, en concreto al Ministerio de Defensa.

– *La creación de normas de derecho mercantil y laboral.*

Ejemplo: Las normas que establecen los tipos de sociedades, las modalidades de contratación, la cuantía de las prestaciones por desempleo o jubilación, etc. son normas aprobadas en las Cortes Generales.

– *Legislación Civil.*

Ejemplo: La definición de persona jurídica, los regímenes matrimoniales, los derechos y deberes de los menores, etc. son materias cuya legislación requiere el debate en las Cortes Generales.

– *Régimen aduanero y arancelario.* Esta materia nos permite recordar un aspecto importante que estudiamos es la unidad cinco: la pérdida de soberanía.

Cuando se aprobó la Constitución, España no pertenecía todavía a la Comunidad Europea (aunque se habían iniciado ya las negociaciones). El régimen aduanero y arancelario son competencias del Estado que éste ha transferido a la Comunidad Europea.

Ejemplo: Los impuestos arancelarios que debe pagar una empresa Argentina que quiere vender en España sus productos, no los decide ni la Administración Autonómica ni la Estatal, sino las instituciones Europeas.

Por tanto, enfatizamos dos ideas:

- El Estado tiene competencia sobre los asuntos que directamente afecten al interés general, la igualdad o la solidaridad.
- Las Autonomías tienen competencias sobre asuntos que afecten a sus intereses particulares y, exclusivamente, dentro de su territorio.

Añadamos una tercera idea: **ESTE RÉGIMEN DE COMPETENCIAS NO ES INAMOVIBLE.**

Esta tercera idea realmente ya la conocías; ¿recuerdas dónde la estudiamos? En la unidad que dedicamos a las fuentes del Derecho.

El Estado puede, mediante ley orgánica, transferir alguna de sus competencias a las Comunidades Autónomas. También puede, mediante una ley marco (ley ordinaria) ampliar las potestades legislativas de la Comunidad. En ambos casos existe el límite de seis materias que son competencia exclusivamente del Estado y que veremos luego. Antes abordemos una última cuestión.

Del régimen de competencias que hemos estudiado, la cuestión que plantea más controversia es la legislación civil que, como hemos visto, en principio es competencia del Estado. Al respecto se diferencian dos tipos de Comunidades Autónomas:

- Aquéllas en las cuales existía derecho civil propio (denominado Derecho Foral) que son: País Vasco, Baleares, Cataluña, Aragón, Navarra y Galicia.

El Estado puede transferir competencias a las Comunidades Autónomas

- o Comunidades Autónomas en las que no existía derecho civil propio aunque pudiera haber tradición normativa en materias concretas, como por ejemplo ocurre en materia de reformas agrarias en Andalucía.

Las primeras (y en la práctica también las segundas) podrán seguir regulando las materias que regulaba el Derecho Foral, aunque con la excepción de seis materias que constituyen la competencia necesaria o mínima del Estado y que se recogen en el artículo 149.8 de la Constitución.

Competencias mínimas y exclusivas del Estado:

Seis materias son, sin excepción, competencia del Estado

A continuación enumeramos las materias que son competencia exclusiva del Estado y que, por tanto, no podrán ser transferidas a las Comunidades Autónomas (como sucede con otras materias). Estas materias, como hemos dicho, se refieren a la legislación civil, por lo que vamos simplemente a enunciarlas sin detenernos en su contenido (si tienes curiosidad sobre el mismo, consulta el Código Civil):

1. *Normas para decidir los conflictos entre leyes.* Hasta ahora hemos estudiado tres fuentes institucionales del Derecho: las instituciones europeas, los órganos de la Administración Central y los órganos de la Administración Autónoma.

En los tres niveles se aprueban normas, entonces, ¿qué sucede si existen conflictos entre lo que establecen las normas de Derecho Europeo, Estatal y Autónomo? O más difícil todavía, ¿quién elabora las leyes que resuelven los conflictos entre leyes?

Pues bien, estas leyes son elaboradas por el Estado siendo esta competencia intransferible a las Comunidades Autónomas. (Recuerda que alguna de estas normas las hemos estudiado en la unidad segunda).

2. *Reglas para la aplicación y eficacia de las leyes.* Estas reglas permiten responder a cuestiones como: ¿Qué sucede si una persona realiza un acto ilegal por desconocer las leyes? ¿Qué ocurre si una persona ejerce un derecho de manera abusiva?

El Código Civil establece, entre otras, dos reglas:

- La ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento (con lo que respondemos a la primera cuestión).
- Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe (con lo que respondemos a la segunda cuestión).

Pues bien, éstas y otras más son *reglas para la aplicación y eficacia de las leyes*, y sólo pueden ser elaboradas y aprobadas por el Estado.

3. *Normas que determinen las fuentes del Derecho.* Las fuentes del Derecho que estudiamos en la segunda unidad venían recogidas en el Código Civil. Las Comunidades Autónomas pueden regular materias de legislación civil excepto en lo que se refiere al establecimiento de las fuentes del Derecho.

4. *Consecuencias jurídicas de las distintas formas del matrimonio.* Esta materia es regulada en el Libro I título IV del Código Civil. No vamos a extendernos en su contenido ya que lo que nos interesa es únicamente destacar que emanan de las Cortes Generales.

5. *Bases de las obligaciones contractuales.* Reguladas en el Libro cuarto del Código Civil. En otros Módulos se estudia esta materia, por lo que no vamos a extendernos en ella.

6. *Ordenación de registros e instrumentos públicos.* En la última unidad del Módulo estudiaremos los registros públicos, su ordenación y funcionamiento.

Ejemplo: Son registros públicos: el Registro Civil (regulado en el Código Civil) y otros como el Registro Mercantil o el Registro de la Propiedad.

A continuación resumimos el contenido de este epígrafe en el siguiente esquema:

Art. 148. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

1. Organización de sus instituciones de autogobierno.
2. Alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio.
3. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
4. Las obras públicas de su territorio.
5. La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
6. La gestión en materia de Medio Ambiente.
7. La artesanía, museos, bibliotecas y conservatorios de música.

Art. 149. El Estado tiene competencia exclusiva sobre:

1. La regulación de las condiciones que garantizan la igualdad de todos los españoles.
2. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
3. Relaciones internacionales.
4. Defensa y Fuerzas Armadas.
5. La creación de normas de derecho mercantil, penal y penitenciaria, procesal y laboral.
6. La legislación civil.
7. Régimen aduanero y arancelario, etc.

EXCEPCIONES

1. Transferencias de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas.
2. Las Comunidades Autónomas con tradición legislativa en materia civil, pueden seguir legislando, con el límite de 6 materias:

COMPETENCIAS MÍNIMAS DEL ESTADO

- Normas para decidir los conflictos entre leyes.
- Reglas para la aplicación y eficacia de las leyes.
- Normas que determinen las fuentes del derecho.
- Consecuencias jurídicas de las distintas formas del matrimonio.
- Bases de las obligaciones derivadas de los contratos de trabajo.
- Ordenación de los registros e instrumentos públicos.

LÍMITE

Figura 7.3.

¿Cómo se resuelven los conflictos entre las normas estatales y las autonómicas?

Vamos a estudiar la relación entre las leyes estatales y las autonómicas contemplando dos principios:

El derecho estatal se aplicará cuando no exista una norma de derecho autonómico aplicable

El Derecho Estatal es supletorio del Derecho Autonómico. Es decir, cuando no hay una norma autonómica para resolver un pleito, rige la ley estatal. Realmente como ves, en este caso no hay conflicto, sino que más bien se establece este principio para que ninguna materia se quede sin legislar.

En caso de conflicto prevalece el derecho estatal

En caso de conflicto prevalece el Derecho Estatal. Es decir, si un mismo problema es resuelto por el Derecho autonómico de manera diferente a la resolución dada por las leyes estatales, ¿qué ley se aplicará? En este tipo de situaciones prevalece la norma estatal sobre la autonómica. Eso sí, el conflicto no queda ahí, sino que se puede plantear ante el Tribunal Constitucional que buscará una solución.

Ejemplo: Decides abrir un negocio dedicado a la elaboración, envase y posterior comercialización de platos típicos de tu Comunidad Autónoma. Deseas cumplir todas las normas de calidad referidas al envasado y conserva de productos alimenticios, así como las exigencias sobre contaminación y residuos de las fábricas.

Para ello consultas tanto la legislación estatal, como la autonómica y también la europea, encontrándote con que:

- Sobre normas de calidad no existe legislación en tu Comunidad Autónoma, pero sí a nivel estatal y comunitario, que deberás tener en cuenta al gestionar tu fábrica.
- Sobre medio ambiente sí existen leyes autonómicas, además de estatales, estableciendo cada una de ellas niveles máximos permitidos de contaminación atmosférica diferentes. ¿Cuál de estos niveles deberás respetar? Por el principio de prevalencia, deberás atenerte a lo establecido en la ley estatal.

ACTIVIDADES

- 2ª Di a qué nivel de la organización del Estado español corresponden cada una de las siguientes materias. Si alguna de ellas no está recogida en este epígrafe, consulta la Constitución:
- a) El emplazamiento de un observatorio militar en Baleares.
 - b) La construcción de un canal para regar unos campos de la Comunidad de Murcia.
 - c) La regulación del derecho a la huelga de los trabajadores de Navarra.
 - d) La conversión de una pedanía en término municipal con Ayuntamiento propio.
 - e) La protección contra incendios de los bosques de la Comunidad Valenciana.
 - f) El establecimiento de los derechos y obligaciones de régimen matrimonial de separación de bienes en Cataluña.

2. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Hemos llegado al escalón territorial inferior a las Comunidades Autónomas, formado por las Provincias y los Municipios. La Administración Local, que engloba la Administración Municipal y Provincial, se regula por la Ley de Bases del Régimen Local, ley que es de carácter estatal.

En este epígrafe nos vamos a centrar sobre todo en la Administración Municipal, abordando la Administración Provincial tan solo en los aspectos más elementales.

2.1. ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL

La Administración Provincial es, ante todo, polémica, ya que el desarrollo de las Comunidades Autónomas sustituye a las Provincias al constituirse como escalón intermedio entre el Estado y los Municipios.

Por ello, sus competencias están muy limitadas al haber sido relegadas a la Administración Autonómica y a la Administración Municipal. Veamos en primer lugar los órganos que componen la Administración Provincial y, posteriormente, sus competencias.

ÓRGANOS

El principal órgano de la Administración Provincial es la **Diputación Provincial**, siendo el resto de órganos su **Presidente** y la **Comisión de Gobierno**, cuyos miembros proceden de la Diputación.

Los miembros de la Diputación no son elegidos por medio de elecciones directas en la Provincia sino que su elección es más compleja. A partir de los resultados de las elecciones municipales (celebradas para elegir a los miembros de órganos municipales) se determinan los miembros de la Diputación. Éstos, como viene siendo habitual, eligen de entre ellos al Presidente, el cual nombra a los miembros del tercer órgano provincial, la Comisión de Gobierno, y dirige sus reuniones.

COMPETENCIAS

La Ley de Bases del Régimen Local define unas competencias muy reducidas para la Administración Provincial a la que convierte en el nexo de comunicación entre los Municipios y las Administraciones Central y Autonómica.

2.2. ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

En todos los Municipios podemos distinguir tres elementos: el territorio, la población y la organización municipal.

TERRITORIO

El territorio que comprende el Municipio se denomina **término municipal** y constituye un límite para el ejercicio de las competencias municipales, al igual que sucede con las competencias y el territorio de la Comunidad Autónoma.

¿Recuerdas qué Administración tiene competencia para modificar la configuración territorial de un Municipio? Es competencia de la Administración Autonómica aunque, evidentemente, requiere la participación de los órganos de gobierno de los Municipios implicados.

POBLACIÓN

La población de un Municipio la constituye las personas que residen en su término y que por ello deben inscribirse en el **Padrón Municipal**.

El Padrón Municipal se rectifica anualmente restando las personas que han abandonado el Municipio y añadiendo los nuevos residentes. Como es posible que las personas olviden darse de baja o de alta en el Municipio, para que el Padrón sea más exacto, se elabora de nuevo cada cinco años mediante encuestas realizadas en los domicilios del Municipio.

¿Qué utilidad crees que tiene el Padrón Municipal? Entre otras funciones, a partir del Padrón Municipal se elaboran los censos electorales de todos los niveles administrativos.

El número de votantes en las Elecciones se determina a partir del Padrón Municipal

ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

El órgano clave de Administración Municipal es el *Ayuntamiento*, que es un órgano colegiado al que le corresponde el gobierno y la administración del Municipio. Además del *Pleno de Ayuntamiento* destacan otros dos órganos: el *Alcalde* y la *Comisión de Gobierno*.

a) **El Pleno del Ayuntamiento.** Está formado por todos los *Concejales*, uno de los cuales asume el cargo de *Alcalde*. Los Concejales son elegidos por los residentes del Municipio mediante sufragio universal y para un periodo de cuatro años. El número de Concejales en cada Municipio dependerá del número de residentes.

Ejemplo: En un Municipio con 200 residentes se elegirán cinco Concejales mientras que si el número de residentes es de 80.000, el Ayuntamiento cuenta con veinticinco Concejales.

Funciones: El Pleno del Ayuntamiento asume la potestad legislativa del Municipio y ejerce el control pertinente sobre los restantes órganos. Estas funciones son las desarrolladas también por las cámaras y por la Asamblea Legislativa en sus respectivos niveles de competencia, por lo que no deben resultarte nuevas.

Respecto a la potestad legislativa una aclaración: las normas aprobadas por el Pleno del Ayuntamiento reciben el nombre de *Ordenanzas Municipales*. Recuerda que las Ordenanzas regulan sólo aquellas materias que son competencia de la Administración Local y que estudiaremos más tarde.

Ejemplo: Imagina que en el Pleno del Ayuntamiento se está debatiendo sobre la conveniencia de establecer una distancia mínima entre establecimientos comerciales en el barrio antiguo, de modo que entre uno y otro medien, por ejemplo, cien metros.

Llegados a un acuerdo, queda aprobada la Ordenanza Municipal que contendrá los aspectos del acuerdo y se publicará en el diario oficial del Municipio.

b) **El Alcalde.** Como hemos visto, es elegido por y entre los Concejales después de las elecciones. Por lo general es elegido Alcalde el Concejale que encabeza la lista más votada en las elecciones municipales.

El principal órgano municipal es el Ayuntamiento al frente del cual está el Alcalde

ACTIVIDADES

- 2ª Di a qué nivel de la organización municipal se desarrollan las siguientes materias. Si alguna de ellas no está en el municipio, indica en qué nivel se desarrolla.
- El emplazamiento de un observatorio astronómico.
 - La construcción de un canal para regar un terreno.
 - La regulación del derecho a la huelga de los empleados públicos.
 - La conversión de una pedanía en término municipal.
 - La protección contra incendios de los bosques.
 - El establecimiento de los derechos de sucesión en Cataluña.

Cualquier residente del Municipio puede presentarse para ser elegido Alcalde; sólo se requiere tener más de 18 años.

Funciones: Como presidente del Ayuntamiento y de la Comisión de Gobierno, convoca, dirige y disuelve sus reuniones. También, como venimos estudiando para los altos cargos del poder ejecutivo, representa al Municipio frente a terceros y, en general, contribuye a que se cumplan las normas (estatales, autonómicas y municipales) y a mantener el orden y la seguridad públicas.

Otras atribuciones son:

- *De carácter normativo:* el Alcalde puede dictar normas, denominadas Bandos, que tienen un rango inferior a las Ordenanzas Municipales.

Recuerda que también los Reglamentos emitidos por el Gobierno de la Nación son jerárquicamente inferiores a las leyes que emanan de las Cortes. (Siempre que se trata de relacionar normas emanadas del poder ejecutivo y normas emanadas del poder legislativo, la relación jerárquica es la misma)

- Es jefe superior de personal y jefe de la policía municipal.

c) La Comisión de Gobierno. Esta Comisión sólo existe en los Municipios con más de 5.000 residentes por las razones que entenderás enseguida.

La Comisión de Gobierno está compuesta por Concejales (miembros del Ayuntamiento) en un número no superior a un tercio del Pleno del Ayuntamiento.

Ejemplo: Si el Pleno del Ayuntamiento de un Municipio con 26.000 residentes cuenta con 21 Concejales, la Comisión de Gobierno estará formada como máximo por 7 Concejales.

En Municipios con 5.000 residentes, se eligen 11 Concejales con lo que la Comisión de Gobierno, si existiera, estaría formada por tan sólo 3 Concejales.

Los Concejales que forman la Comisión son elegidos por el Alcalde y reciben el nombre de Tenientes de Alcalde. La Comisión de Gobierno celebra reuniones ordinarias cada 15 días, presididas por el Alcalde.

Funciones: La función básica de la Comisión de Gobierno es asesorar al Alcalde en el ejercicio de sus funciones.

Ejemplo: Es en la Comisión de Gobierno donde, primeramente, se debate la conveniencia de establecer distancias máximas entre establecimientos comerciales ubicados en el barrio antiguo (siguiendo con el ejemplo que pusimos al estudiar las Ordenanzas).

Una vez debatido y acordado el asunto, se presenta en el Pleno del Ayuntamiento donde de nuevo se debate y se aprueba (o se rechaza) la definitiva Ordenanza.

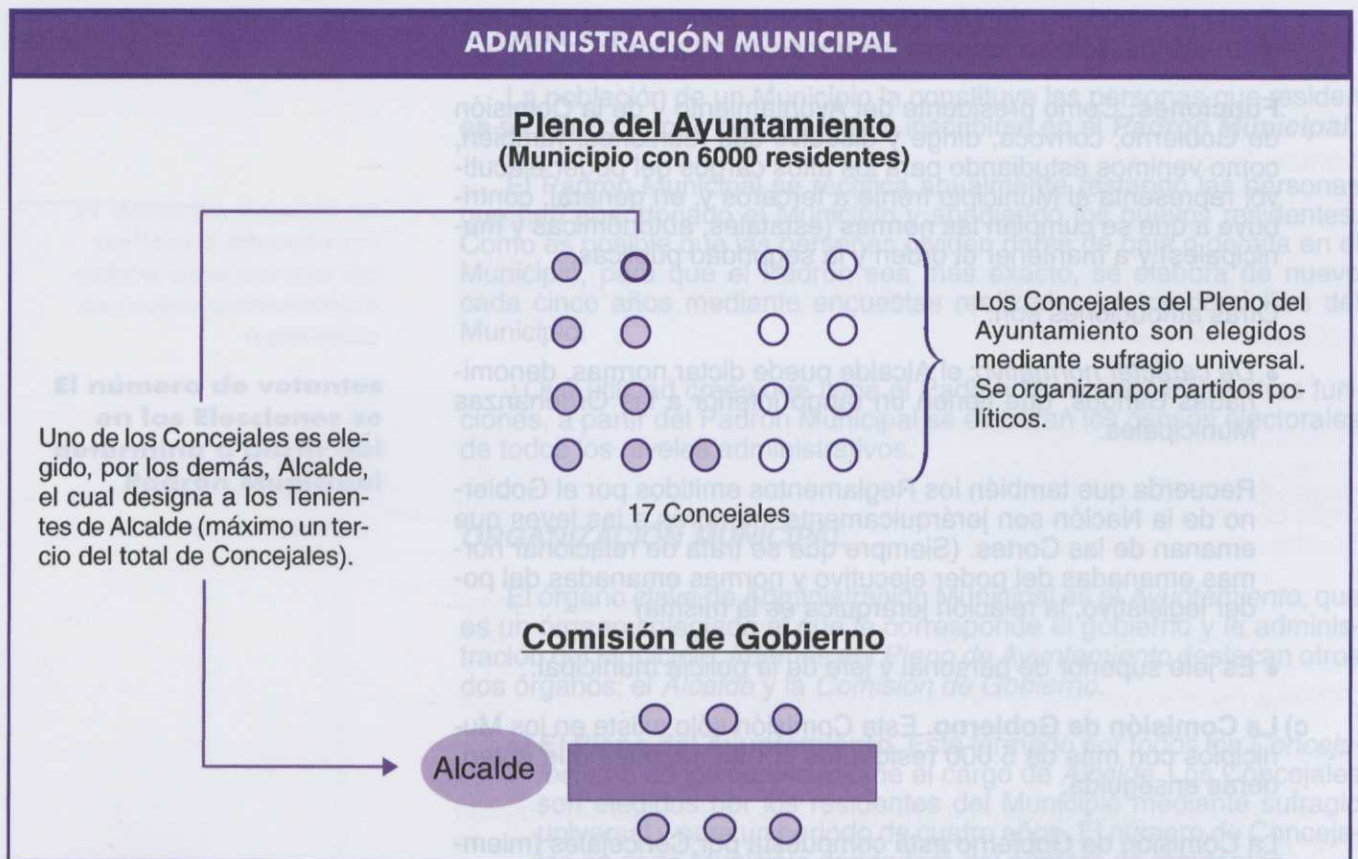


Figura 7.4.

ACTIVIDADES

3ª ¿Qué órgano es el encargado de la fiscalización y control de los demás órganos de la Administración Municipal?

COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Ya hemos visto qué es y cuáles son los órganos que realizan la administración de los asuntos de un Municipio pero, ¿qué actividades realiza la Administración Municipal en el concierto de administraciones públicas existentes en España?

Al contrario de lo que sucede en el caso de la Administración Autónoma, la Constitución no enumera las competencias de los Municipios. Es en otra fuente, en la Ley de Bases del Régimen Local, donde encontramos una serie de competencias atribuidas a los Municipios para la gestión de sus propios intereses.

Estas competencias pueden ser de dos tipos: obligatorias o preceptivas. Las competencias obligatorias constituyen lo que todos los Ayuntamientos *deben hacer*, mientras que las preceptivas son actividades que los Ayuntamientos *pueden hacer*.

Las competencias obligatorias se refieren a la prestación de servicios necesarios para llevar una vida normal en las ciudades y pueblos. En todos los Municipios el Ayuntamiento es el encargado de proveer:

El Ayuntamiento debe proveer unos servicios mínimos

- Alumbrado público.
- Cementerio.
- Recogida de residuos.
- Limpieza viaria.
- Abastecimiento domiciliario de agua potable.
- Alcantarillado.
- Accesos a los núcleos de población.
- Pavimentación de las vías públicas.
- Control de alimentación y bebidas.

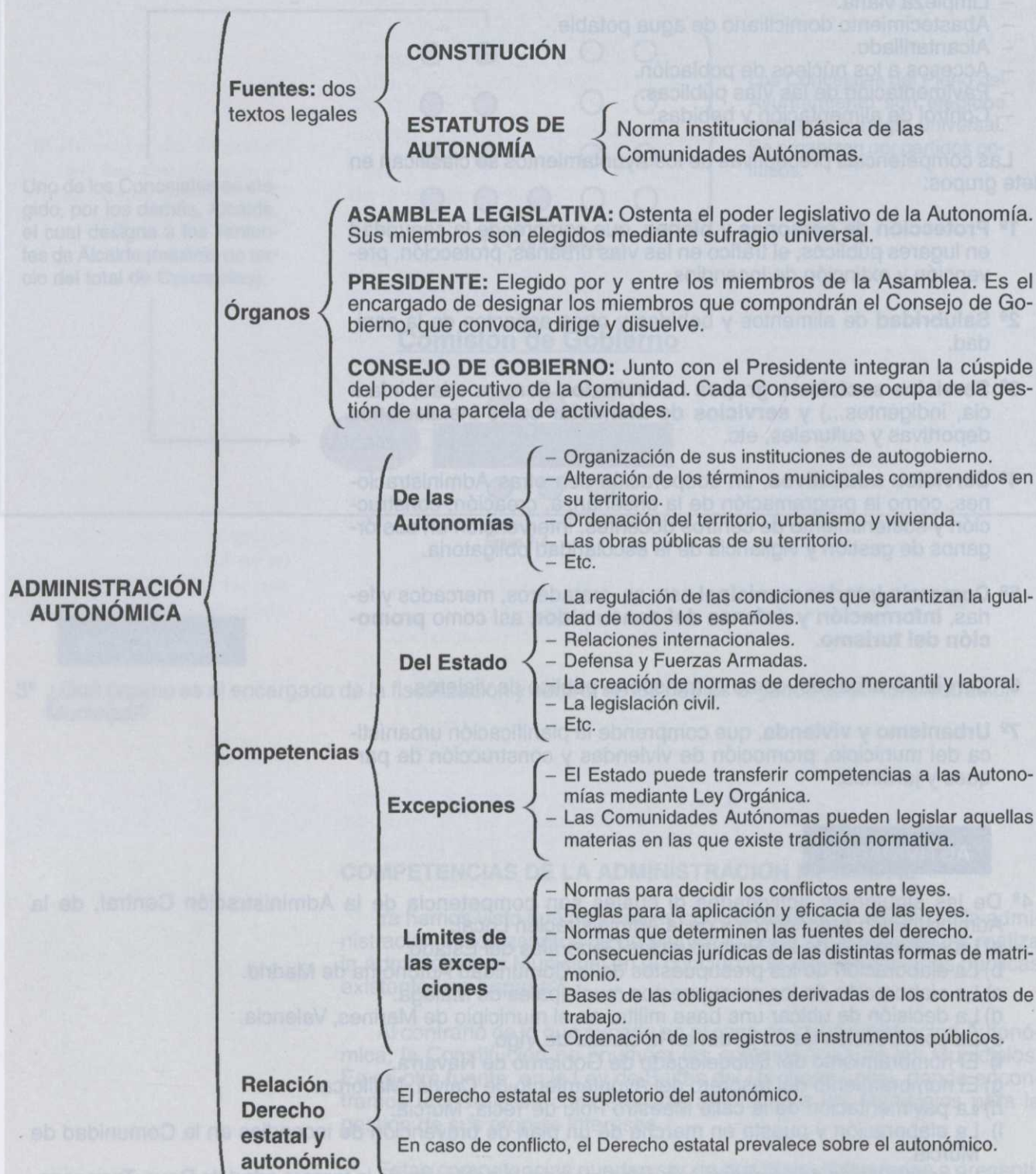
Las competencias preceptivas de los Ayuntamientos se clasifican en siete grupos:

- 1º **Protección de personas y bienes**, que comprende la seguridad en lugares públicos, el tráfico en las vías urbanas, protección, prevención y extinción de incendios.
- 2º **Salubridad** de alimentos y bebidas y otros aspectos de la sanidad.
- 3º **Servicios sociales a grupos necesitados** (tercera edad, infancia, indigentes...) y **servicios de bienestar** como instalaciones deportivas y culturales, etc.
- 4º **Servicios educativos**, en cooperación con otras Administraciones, como la programación de la enseñanza, creación, construcción y sostenimiento de centros docentes, intervención en sus órganos de gestión y vigilancia de la escolaridad obligatoria.
- 5º **Comercio interior municipal** esto es, mataderos, mercados y ferias, **información y defensa del consumidor**, así como **promoción del turismo**.
- 6º **Servicios urbanos**, como el transporte público de viajeros.
- 7º **Urbanismo y vivienda**, que comprende la planificación urbanística del municipio, promoción de viviendas y construcción de parques y jardines.

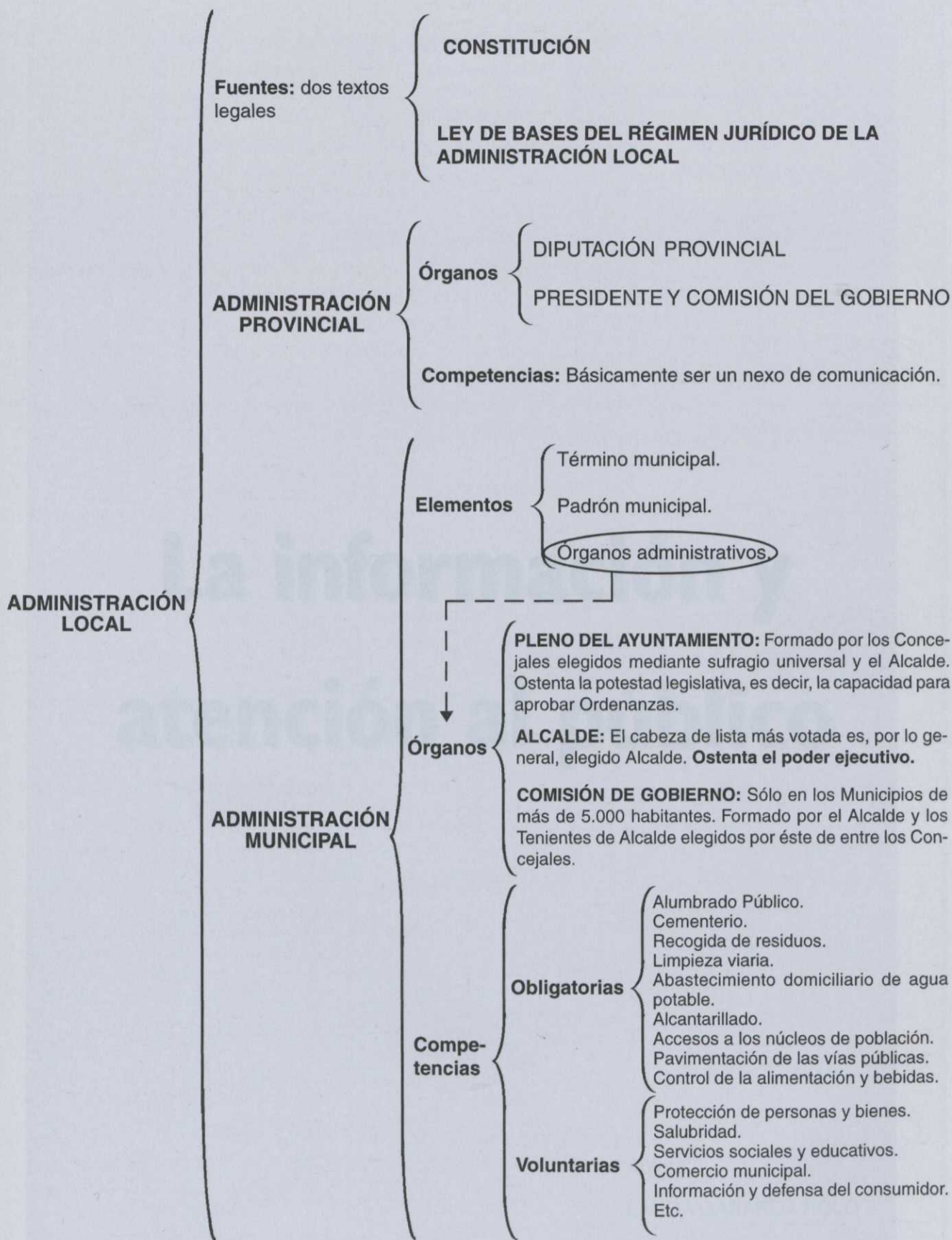
ACTIVIDADES

- 4ª De las siguientes actividades di cuáles son competencia de la Administración Central, de la Administración Autonómica y de la Administración Local:
- a) La elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.
 - b) La elaboración de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Madrid.
 - c) La elaboración de los presupuestos municipales de Málaga.
 - d) La decisión de ubicar una base militar en el municipio de Marines, Valencia.
 - e) La construcción de un jardín en la ciudad de Vigo.
 - f) El nombramiento del Subdelegado de Gobierno de Navarra.
 - g) El nombramiento del tesorero del Ayuntamiento de Calviá, Mallorca.
 - h) La pavimentación de la calle Maestro Polo de Yecla, Murcia.
 - i) La elaboración y puesta en marcha de un plan de prevención de incendios en la Comunidad de Murcia.
 - j) La construcción de un centro excursionista para la población de la tercera edad de Reus, Tarragona.
 - k) La canalización del agua entre las acequias de Sollana y Sueca, ambos municipios de Valencia.
 - l) La apertura de una oficina de información al consumidor en las dependencias del Mercado Municipal de Almansa, Albacete.

ESQUEMA - RESUMEN



UNIDAD 8



UNIDAD 8

La información y atención al público

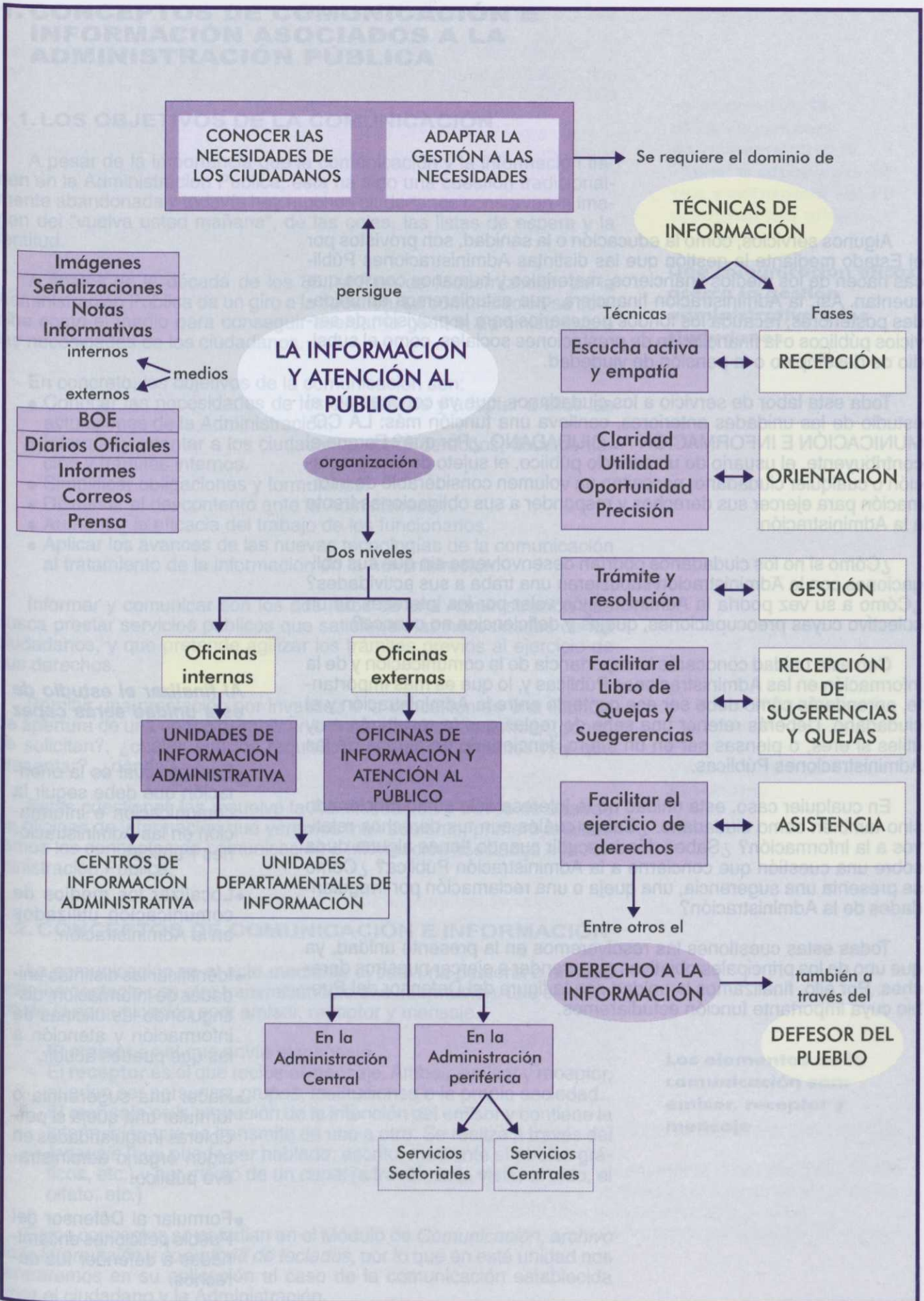
Autora:

LAURA GABARDA POLO

UNIDAD 8

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| PRESENTACIÓN | 147 |
| 1. CONCEPTOS DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN ASOCIADOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | 149 |
| 1.1. LOS OBJETIVOS DE LA COMUNICACIÓN | 149 |
| 1.2. CONCEPTOS DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN | 149 |
| 2. TÉCNICAS DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN AL PÚBLICO EN LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS. LAS FUNCIONES DE INFORMACIÓN | 152 |
| 3. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y EL LIBRO DE QUEJAS Y SUGERENCIAS | 155 |
| 3.1. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN | 155 |
| 3.2. EL LIBRO DE QUEJAS Y SUGERENCIAS | 156 |
| 4. ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA: LAS OFICINAS DE INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO | 159 |
| 5. DEFENSOR DEL PUEBLO: FUNCIONES BÁSICAS | 164 |
| ESQUEMA - RESUMEN | 166 |
| SOLUCIONARIO A LAS ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN | 354 |
| ACTIVIDADES DE HETEROEVALUACIÓN | 373 |



Algunos servicios, como la educación o la sanidad, son provistos por el Estado mediante la gestión que las distintas Administraciones Públicas hacen de los medios financieros, materiales y humanos con los que cuentan. Así, la Administración financiera, que estudiaremos en unidades posteriores, recauda los fondos necesarios para la provisión de servicios públicos o la financiación de prestaciones sociales, como el subsidio de desempleo o la pensión de viudedad.

Toda esta labor de servicio a los ciudadanos, que ya conoces por el estudio de las unidades anteriores, conlleva una función más: LA COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN AL CIUDADANO. ¿Por qué? Porque el contribuyente, el usuario de un servicio público, el sujeto de una prestación o cualquier ciudadano, necesitan un volumen considerable de información para ejercer sus derechos y responder a sus obligaciones frente a la Administración.

¿Cómo si no los ciudadanos podrían desenvolverse sin que sus obligaciones con la Administración supusieran una traba a sus actividades? ¿Cómo a su vez podría la Administración velar por los intereses de un colectivo cuyas preocupaciones, quejas y deficiencias no conoce?

Con esta unidad conocerás la importancia de la comunicación y de la información en las Administraciones Públicas y, lo que es más importante, aprenderás cómo debe ser ese contacto entre la Administración y el ciudadano. Deberás retener una serie de reglas que te resultarán muy útiles si eres, o piensas ser en un futuro, funcionario de alguna de las Administraciones Públicas.

En cualquier caso, esta unidad no te interesa sólo como funcionario sino también como ciudadano. ¿Sabes cuáles son tus derechos relativos a la información? ¿Sabes dónde acudir cuando tienes alguna duda sobre una cuestión que concierne a la Administración Pública? ¿Cómo se presenta una sugerencia, una queja o una reclamación por irregularidades de la Administración?

Todas estas cuestiones las resolveremos en la presente unidad, ya que uno de los principales objetivos es aprender a ejercer nuestros derechos. Por ello, finalizamos la unidad con la figura del Defensor del Pueblo cuya importante función estudiaremos.

Al finalizar el estudio de esta unidad serás capaz de...

- Exponer cuál es la orientación que debe seguir la comunicación e información en las Administraciones Públicas.
- Localizar los medios de comunicación utilizados en la Administración.
- Identificar las distintas unidades de información, distinguiendo las oficinas de información y atención a las que puedes acudir.
- Hacer una sugerencia o formular una queja si percibieras irregularidades en algún órgano administrativo público.
- Formular al Defensor del Pueblo peticiones encaminadas a defender tus derechos.

1. CONCEPTOS DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN ASOCIADOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. LOS OBJETIVOS DE LA COMUNICACIÓN

A pesar de la importancia que la comunicación y la información tienen en la Administración Pública, ésta ha sido una cuestión tradicionalmente abandonada y todavía hoy muchos ciudadanos conservan la imagen del “vuelva usted mañana”, de las colas, las listas de espera y la lentitud.

A finales de la década de los 80, el Plan de Modernización de la Administración Pública da un giro a la cuestión. La comunicación se concibe como el medio para conseguir acercar la gestión administrativa a las necesidades de los ciudadanos.

En concreto, los objetivos de la comunicación son:

- Conocer las necesidades de los ciudadanos y adaptar a ellas las actuaciones de la Administración.
- Informar y orientar a los ciudadanos sobre derechos, documentación y trámites internos.
- Simplificar obligaciones y formularios.
- Disminuir el descontento ante la Administración.
- Aumentar la eficacia del trabajo de los funcionarios.
- Aplicar los avances de las nuevas tecnologías de la comunicación al tratamiento de la información en la Administración.

Informar y comunicar son los dos retos de una Administración que busca prestar servicios públicos que satisfagan las necesidades de los ciudadanos, y que pretende agilizar los trámites previos al ejercicio de sus derechos.

Percibir una prestación por invalidez o la concesión de una licencia de apertura de un negocio, implican complejos procedimientos, ¿dónde se solicitan?, ¿cuáles son los requisitos?, ¿qué documentos hay que presentar?, ¿dónde?

Estas cuestiones las resuelve la Administración a través de una red de oficinas de información que veremos más adelante; primero analizaremos los conceptos de comunicación e información asociados a la Administración Pública.

1.2. CONCEPTOS DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN

La comunicación es el acto mediante el cual una persona o entidad entra en contacto con otra transmitiéndole una información. Los elementos de la comunicación son: emisor, receptor y mensaje.

- El **emisor** es el que envía el mensaje.
- El **receptor** es el que recibe el mensaje. Ambos, emisor y receptor, pueden ser personas, grupos, instituciones o la propia sociedad.
- El **mensaje** es la expresión de la intención del emisor y contiene la información que se transmite de uno a otro. Se realiza a través del *lenguaje* (que puede ser hablado, escrito, mediante símbolos gráficos, etc.) y por medio de un *canal* (a través de la vista, el oído, el olfato, etc.)

Estos conceptos se estudian en el Módulo de *Comunicación, archivo de la información y operatoria de teclados*, por lo que en esta unidad nos centraremos en su aplicación al caso de la comunicación establecida entre el ciudadano y la Administración.

El ciudadano se comunica con la Administración de forma escrita o a través de las instancias y por medio del lenguaje hablado.

Una comunicación eficaz acerca la gestión administrativa a los ciudadanos

La Administración se comunica con los ciudadanos a través de medios internos y externos.

Los elementos de la comunicación son: emisor, receptor y mensaje

La comunicación debe contener la suficiente información y cumplir sus obligaciones sin tropiezo, al servicio del colectivo al que sirve.

Los servicios públicos y a los sujetos

El ciudadano se comunica con la Administración de forma escrita a través de las instancias y por medio del lenguaje hablado

Del ciudadano a la Administración.

En este caso, el ciudadano (emisor) acude al personal de una unidad administrativa de información (receptor) para hacer algún tipo de consulta.

La comunicación que el ciudadano mantiene con la Administración suele realizarse por escrito (lenguaje), para que quede constancia de todo lo acontecido, salvo cuando la consulta pueda resolverse en el mismo mostrador de información.

Los documentos utilizados para formular peticiones o reclamaciones son facilitados en las oficinas de información y atención al ciudadano cuando siguen un modelo oficial, y cuando no lo hubiera, se realizarán mediante un escrito elaborado por el propio ciudadano (estos aspectos se abordarán con mayor profundidad en la siguiente unidad).

Ejemplo: Cuando se atrasa la devolución resultante de una declaración negativa del IRPF, el ciudadano puede reclamar el pago de intereses por la demora de la Administración. En este caso realizará un escrito exponiendo su caso y su petición.

En cambio, cuando se trata de reclamar la devolución de cuotas de la seguridad social pagadas por un empleado recientemente jubilado, cumplimentará el impreso oficial destinado a ello.

La Administración se comunica con los ciudadanos a través de medios interiores y exteriores

De la Administración al ciudadano.

La Administración (emisor) facilita la información que el ciudadano (receptor) necesita conocer. Los medios que utiliza son:

- **Medios de comunicación en el interior** de las unidades administrativas, como notas informativas expuestas o facilitadas en el centro, señalizaciones, imagen del centro, etc.
- **Medios de comunicación exteriores**, como las publicaciones en el BOE y los Diarios Oficiales de las Comunidades Autónomas, elaboración de informes y publicaciones sobre materias concretas, líneas telefónicas de información, información por correo, anuncios en prensa o televisión, fax, etc.

Cuando es la Administración la que transmite el mensaje, éste contiene la información que el ciudadano necesita. Se define la información administrativa del siguiente modo:

La **información administrativa** es un cauce mediante el cual los ciudadanos pueden conocer sus derechos y obligaciones y acceder a la utilización de bienes y servicios públicos.

Existen dos tipos de información administrativa: general y particular.

- **Información administrativa general:** Es la información que puede interesar a cualquier ciudadano, independientemente de que sea parte interesada en algún procedimiento realizado por la unidad administrativa.

Por su carácter general, se puede solicitar sin necesidad de acreditación de ningún tipo.

Su contenido se refiere a:

- Funciones, competencias, funcionamiento o localización de órganos y unidades administrativas.
- Requisitos jurídicos o técnicos que deben cumplir las actuaciones o solicitudes de los ciudadanos.
- Tramitación de procedimientos administrativos.
- Servicios o prestaciones públicos.
- Otros datos necesarios para el ciudadano en sus relaciones con la Administración.

Para la difusión de la información general se utilizará el medio más adecuado en cada caso, pudiendo ser carteles o rótulos dispuestos en la unidad administrativa, folletos, impresos, etc. o medios a distancia como publicaciones oficiales o el teléfono.

- o **Información administrativa particular:** La información particular sólo es facilitada a las personas interesadas en un procedimiento administrativo concreto, por lo que sí que es necesaria la acreditación de dicha condición.

Su contenido se refiere a:

- El estado o contenido de los procedimientos en tramitación.
- Identificación de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones.
- Datos personales contenidos en documentos. Sólo tiene acceso a dichos documentos la persona a quien se refieren los datos.

Ejemplo: Si un estudiante acude al servicio de información del centro donde cursa estudios para conocer los requisitos económicos necesarios para obtener una beca, está solicitando información de carácter general para cualquier estudiante, no sólo para él.

Esta información es facilitada directamente por el personal encargado de la información a los estudiantes y mediante paneles de información situados en el centro, además de la correspondiente publicación en el Boletín Oficial.

Si, por el contrario, después de recibir una notificación, el alumno acude al mismo servicio de información para conocer los documentos que olvidó enviar junto con su solicitud de beca, le será facilitada información de carácter particular.

Este tipo de comunicación interpersonal es más delicada de lo que a simple vista parece y requiere en el personal encargado de realizarla habilidades de comunicación y el dominio de las técnicas que veremos en el epígrafe siguiente.

ACTIVIDADES

1ª Di si las siguientes afirmaciones son verdaderas o falsas:

- a) La comunicación pública debe estar orientada al logro de una Administración Pública que satisfaga las necesidades de los ciudadanos.
- b) La comunicación entre los ciudadanos y la Administración debe contener la suficiente información como para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones sin tropiezo, y como para que la Administración conozca las necesidades del colectivo al que sirve.
- c) La comunicación debe estar dirigida sobre todo a los usuarios de servicios públicos y a los sujetos de prestaciones sociales.
- d) Todas las afirmaciones son verdaderas.

2. TÉCNICAS DE ATENCIÓN E INFORMACIÓN AL PÚBLICO EN LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS. LAS FUNCIONES DE INFORMACIÓN

El ciudadano se comunica con la Administración de forma escrita o través de las instancias y por medio del lenguaje hablado

Las técnicas de comunicación definen las actuaciones de los funcionarios

Uno de los aspectos que determinan la calidad de la comunicación establecida entre el ciudadano que solicita información y el personal encargado de facilitársela, es el dominio de técnicas de atención e información al público.

Las técnicas de comunicación son las actuaciones necesarias para que las funciones de la atención personalizada al ciudadano se realicen adecuadamente. En este epígrafe vamos a enumerar paralelamente las funciones y las técnicas.

La atención personalizada al ciudadano comprende las siguientes funciones:

- **La recepción y acogida** de los ciudadanos, facilitándoles la información necesaria para orientarlos y ayudarlos en su visita al centro y la relativa a la localización de funcionarios encargados de realizar los trámites que desea.

En esta toma de contacto el ciudadano plantea su consulta al funcionario debiendo éste captar cuál es su verdadera necesidad. Para ello tendrá en cuenta dos ideas: escucha activa y empatía.

– La **escucha activa** consiste en la aplicación de cuatro principios:

La escucha activa y la empatía permiten conocer las verdaderas necesidades del ciudadano

PRINCIPIOS DE LA ESCUCHA ACTIVA

- Conocer del interlocutor no sólo lo que dice, sino también lo que no cuenta.
- No hacer juicios de valor.
- Escuchar también las emociones.
- Intervenir preguntando para obtener del otro mayor y más concreta información.

¿No te has dado cuenta de lo difícil que resulta en ocasiones expresar de viva voz lo que en la cabeza tenemos muy claro? Esto le sucede a cualquier persona, especialmente si el asunto es emocionalmente comprometido o administrativamente complejo.

Por ello, no debes olvidar estas cuatro premisas si algún día desarrollas tu trabajo de cara al público. Te ayudarán a comprender lo que el otro quiere expresar mediante la interpretación de sus palabras, la observación de sus emociones y la escucha atenta de sus repuestas.

En cualquier caso, no debemos caer en el error de hacer juicios de valor precipitados, es decir, de juzgar de antemano a la persona que tenemos delante y creer que con un simple vistazo lo sabemos todo de ella.

– La **empatía** es la capacidad de ponerse en el lugar de su interlocutor, “de ponerse en sus zapatos”. A través de la empatía el funcionario puede conocer lo que el ciudadano realmente necesita saber.

Si hay una cualidad útil para comprender lo que tu interlocutor quiere expresar esa es la empatía. Y si hay una cualidad de la que carecen muchas personas esa es también la empatía.

Es difícil ponerse en el lugar de la otra persona ya que significa abandonar nuestro punto de vista y empezar a razonar y sentir como la otra persona. La empatía es una cualidad que se desarrolla a partir de la observación y la escucha activa.

Escucha activa y empatía son las dos cualidades que caracterizan a cualquier buen comunicador, y por eso las hemos incluido en este apartado de técnicas de comunicación.

- **Orientación e información** del ciudadano. Su finalidad es ofrecer las aclaraciones y ayudas de carácter práctico sobre procedimientos, trámites, requisitos y documentación necesaria para las actuaciones que los ciudadanos se proponen realizar.

El funcionario pone en conocimiento del ciudadano las alternativas legales con las que cuenta y le ayudará en la cumplimentación de impresos o solicitudes.

Es el momento en el que el funcionario se convierte en emisor y proporciona la información que el ciudadano necesita. Son valores primordiales para ello:

Mediante la orientación e información se aporta ayuda de carácter práctico

CLARIDAD

UTILIDAD

OPORTUNIDAD

PRECISIÓN

Veamos cómo debemos entender estos términos:

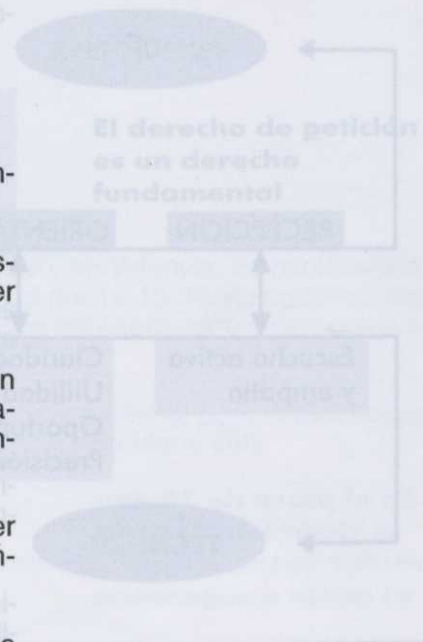
Claridad: La claridad se manifiesta en explicaciones fáciles de entender.

Utilidad: No debemos olvidar que la labor del funcionario es prestar un servicio público, es decir, un servicio que debe ante todo ser útil al ciudadano.

Oportunidad: Se dice que algo es oportuno cuando se produce en el momento más conveniente. El funcionario debe facilitar información y ayuda al individuo en el momento en que la necesita, ni antes ni después.

Precisión: El encargado de atender al ciudadano no debe hacer uso de circunloquios o rodeos innecesarios que dificultan la comprensión del ciudadano.

- **La gestión** comprende la recepción de la documentación inicial de un expediente. Cuando las cuestiones son sencillas y urgentes, el funcionario encargado de la información de la unidad realizará las actuaciones de trámite y resolución.



- **Recepción de las iniciativas o sugerencias** formuladas por los ciudadanos o por los funcionarios. Las sugerencias pueden pretender mejorar la calidad de los servicios, aumentar el rendimiento, simplificar trámites o suprimir los innecesarios, y en general, cualquier medida que suponga un mayor grado de satisfacción de la sociedad en sus relaciones con la Administración.

Se tramitan mediante el Libro de Quejas y Sugerencias que estudiaremos más adelante.

- **Recepción de quejas y reclamaciones** de los ciudadanos por las tardanzas, desatenciones o por cualquier otro tipo de actuación irregular que observen en el funcionamiento de las dependencias administrativas.

Su tramitación se realizará también mediante el Libro de Quejas y Sugerencias.

- **Asistencia** a los ciudadanos en el ejercicio de su derecho de petición, reconocido en los artículos 29 y 77 de la Constitución. Orientarán sobre la naturaleza y formas de ejercer este derecho, así como sobre las autoridades y órganos a los que habrán de dirigir sus escritos.

El aspecto más relevante del papel del informador público es el hecho de que no se trata sólo de informar sobre cantidades, fechas, direcciones, trámites, etc. sino que debe **FACILITAR AL CIUDADANO EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS**.

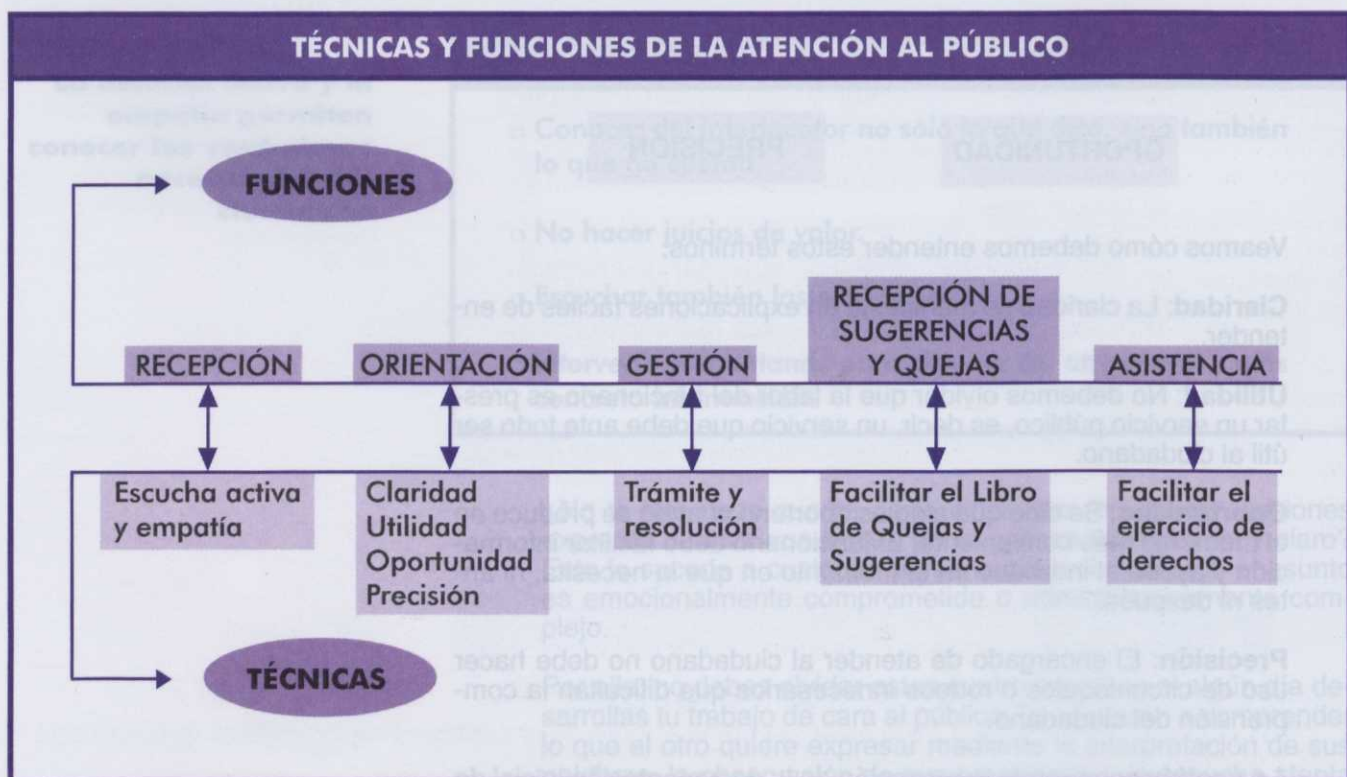


Figura 8.1.

ACTIVIDADES

2ª Sitúa los siguientes términos en el lugar que les corresponda:

Libro de Quejas y Sugerencias / empatía / técnicas de comunicación / documentos / derecho de petición / información / escucha activa / práctico / trámites

- a) El dominio de _____ proporciona al funcionario herramientas con las que realizar adecuadamente cada una de las funciones de la atención al público.
- b) La *recepción y acogida* consiste en proporcionar la _____ necesaria para facilitar la visita al centro. Al escuchar los asuntos del ciudadano el funcionario deberá tener en cuenta dos ideas: la _____ y la _____.
- c) La *orientación e información* posterior al conocimiento de las cuestiones planteadas por el ciudadano, consiste en ofrecer las ayudas de carácter _____ que permitan al ciudadano realizar las actuaciones o solicitudes que desea.
- d) La *gestión* comprende la recepción de los _____ y en su caso, la realización de los _____ necesarios para la resolución del asunto.
- e) Las *iniciativas* y las *quejas* se realizan a través del _____.
- f) La función de *asistencia* consiste en facilitar el ejercicio del _____.

3. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y EL LIBRO DE QUEJAS Y SUGERENCIAS

3.1. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Todos los ciudadanos tienen una serie de derechos que les permiten disponer de cualquier información administrativa que les incumba. El derecho del que emanan todos los demás es el derecho de petición, recogido en los artículos 29 y 77 de la Constitución Española.

El **derecho de petición** es un derecho fundamental que supone la posibilidad de que todo ciudadano pueda dirigirse a las autoridades refiriéndoles cuestiones que le incumben y de cuya resolución son competentes aquéllas.

El derecho de petición es un derecho fundamental

A partir de éste, la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, que se estudiará en la siguiente unidad, reconoce a los ciudadanos derechos más concretos, como son:

- a) Los ciudadanos tienen derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y obtener copias de los documentos contenidos en ellos.
- b) Identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos.
- c) Obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos de proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

- d) Derecho de acceso a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos.

En las Oficinas de Información y Atención al Ciudadano se ejercen estos derechos, permitiendo así que la información procesada por la Administración y relevante para los ciudadanos, sea también conocida por éstos. A su vez, los ciudadanos pueden informar de sus opiniones y pareceres a la Administración a través del Libro de Quejas y Sugerencias.

3.2. EL LIBRO DE QUEJAS Y SUGERENCIAS

El Libro de Quejas y Sugerencias tiene por objetivo dejar constancia de las quejas, reclamaciones, iniciativas o sugerencias formuladas por los ciudadanos y referidas al funcionamiento de las unidades administrativas. Anteriormente estas funciones las realizaba el Libro de Atención al Ciudadano, el cual ha sido sustituido por el de Quejas y Sugerencias a partir del Real Decreto 208/1996 de 9 de febrero.

Se ubica en las Oficinas de Información y Atención al Ciudadano, siendo su disposición de fácil localización y uso.

Cada ejemplar se compone de 50 juegos de hojas encuadernadas y numeradas según el modelo de la figura 8.3. Cada juego de hojas consta de original y dos copias, cuya distribución verás más adelante.

Una vez el ciudadano lo haya localizado, la forma de presentación de las quejas o sugerencias será la siguiente:

- 1º Complimentarán la hoja, indicando su nombre (puede ser anónimo, pero sólo en el caso de las sugerencias), apellidos y su domicilio a efectos de comunicaciones posteriores, y firmando al final de la misma.

Las quejas o sugerencias pueden también formularse por escrito sin obedecer a ningún impreso oficial y presentarse en los registros de cualquier órgano administrativo, en las oficinas de Correos o en las oficinas de la Administración en el extranjero. En estos casos se incorporarán al Libro de Quejas y Sugerencias de la unidad a la que se remiten.

- 2º Una vez cumplimentada la hoja, se entregará al funcionario, el cual sellará las hojas con el sello del registro y entregará al ciudadano en el acto la copia a él destinada.
- 3º El original se trasladará al responsable de la unidad afectada y la otra copia a la Inspección General de Servicios del Departamento, iniciándose así la tramitación interna.
- 4º En el plazo de 20 días desde la recepción de la queja o sugerencia y después de las aclaraciones que pueden solicitarse del ciudadano, se informará a éste de las actuaciones y medidas adoptadas.
- 5º Si transcurridos los 20 días el ciudadano no recibe contestación, podrá dirigirse a la Inspección General de Servicios del Departamento en el que presentó su queja o sugerencia para conocer los motivos por los que no ha recibido respuesta.

El Libro de Quejas y Sugerencias se ubica en las distintas Oficinas de Información y Atención al Ciudadano

En el plazo de 20 días el ciudadano deberá recibir contestación de su queja o sugerencia

DERECHO A LA INFORMACIÓN: DERECHO DE PETICIÓN

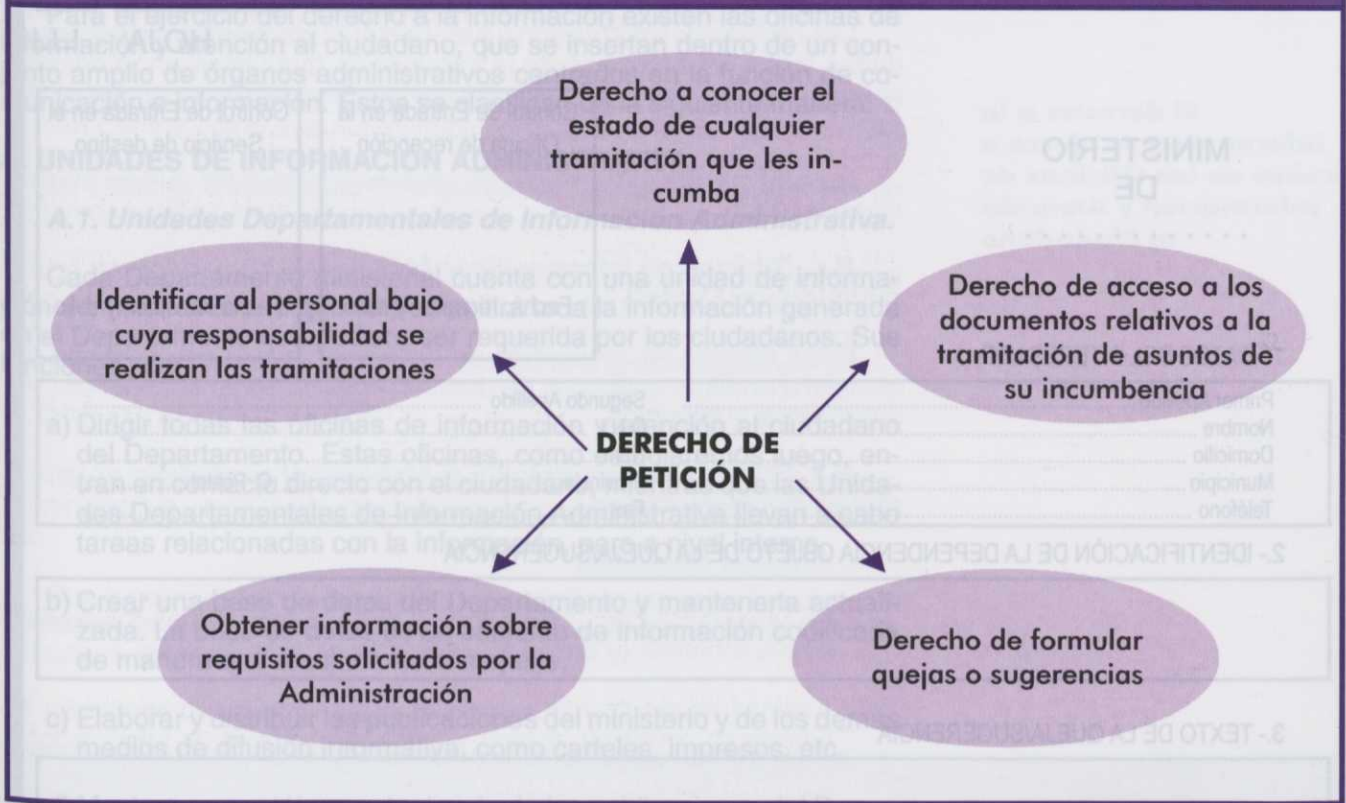


Figura 8.2.

ACTIVIDADES

3ª Marta Cuenca Anglada vive en el número 10 de la calle Portal Nuevo, en Valencia. Es minusválida, por lo que le resulta imposible subir escaleras. Hace una semana, el día 14-10-96, no pudo realizar un trámite en la Delegación de Hacienda porque no había una rampa habilitada para casos como el suyo.

Te ha pedido que le ayudes a formular una queja ante el órgano correspondiente para lo cual debes cumplimentar la hoja de la figura 8.2 de la página siguiente. Otros datos de Marta son:

- Teléfono: 132435
- D.N.I.: 14253647

La Delegación de Hacienda se encuentra en la calle Guillem de Castro, número 103.

4. ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA: LAS OFICINAS DE INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO

Para el ejercicio del derecho a la información existen las oficinas de información y atención al ciudadano, que se insertan dentro de un conjunto amplio de órganos administrativos centrados en la función de comunicación e información. Éstos se clasifican de la siguiente manera:

A. UNIDADES DE INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA:

A.1. Unidades Departamentales de Información Administrativa.

Cada Departamento ministerial cuenta con una unidad de información administrativa a la que se transmitirá toda la información generada en el Departamento que pudiera ser requerida por los ciudadanos. Sus funciones son:

- a) Dirigir todas las oficinas de información y atención al ciudadano del Departamento. Estas oficinas, como estudiaremos luego, entran en contacto directo con el ciudadano, mientras que las Unidades Departamentales de Información Administrativa llevan a cabo tareas relacionadas con la información, pero a nivel interno.
- b) Crear una base de datos del Departamento y mantenerla actualizada. La base de datos es un conjunto de información codificada de manera que resulte más manejable.
- c) Elaborar y distribuir las publicaciones del ministerio y de los demás medios de difusión informativa, como carteles, impresos, etc.
- d) Mantener un catálogo actualizado de las publicaciones del Departamento.
- e) Representar al Departamento ante los órganos colegiados de información pública.

En resumen, las unidades departamentales de información administrativa obtienen, tratan, difunden y catalogan la información.

A.2. Centro de Información Administrativa.

Desarrolla las funciones propias de las unidades departamentales pero con la información relativa a la Administración General del Estado. Al tratar la información de carácter general, desarrollará labores de coordinación entre las unidades y oficinas de información de los distintos organismos de la Administración.

El Centro de Información Administrativa también es el encargado de facilitar información a los ciudadanos sobre:

- Ofertas de empleo (concursos, fecha de publicación, vigencia, etc.)
- Legislación (disposiciones publicadas en el BOE, fechas, etc.)
- Premios, becas, subvenciones, etc.
- Servicios públicos (identificación de órganos en los que realizar determinados trámites, dirección y teléfono de los mismos, etc.)

El Centro de Información Administrativa no sólo desarrolla funciones internas relativas a la información, sino que también organizará un sistema de información telefónica para poder realizar consultas referidas a la localización, funciones y competencias de las administraciones, servicios públicos y trámites de toda la Administración, etc.

El derecho a la información se ejerce a través de las Oficinas de Información y Atención al Ciudadano

El derecho a la información se ejerce a través de las Oficinas de Información y Atención al Ciudadano

Esta información es facilitada de manera presencial (en las oficinas de la Calle de la Habana 140, de Madrid), por teléfono (número 5861010, si la consulta se refiere a ofertas de empleo público el número es el 5861400), por medio del fax, videotex, etc.

B. OFICINAS DE INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO:

Las oficinas de Información y Atención al ciudadano tienen encomendadas todas las funciones de la información que vimos en el epígrafe segundo, ya que son las que entran en contacto directo con los ciudadanos.

En conjunto forman una red de oficinas informativas que se pueden clasificar en:

B.1. Oficinas de Información y Atención al ciudadano en la Administración Central.

Estas oficinas se encuentran en la sede de cada Departamento ministerial o en otras entidades de derecho público, como por ejemplo, los organismos autónomos.

B.2. Oficinas de Información y Atención al ciudadano en la Administración Periférica.

Oficinas Centrales:

Se ubicarán en las Delegaciones del Gobierno de las Comunidades Autónomas (y en los anteriores Gobiernos Civiles).

Además de resolver las consultas que son de su competencia, su función es coordinar, apoyar y tutelar las oficinas de información y atención al ciudadano de su ámbito territorial, del mismo modo que las unidades departamentales de información lo hacen respecto a las oficinas de información de su departamento.

En estas oficinas de información y atención al ciudadano se resuelven consultas relativas a extranjería, documentación, oposiciones, objeción de conciencia, consultas del BOE, presentación de recursos, iniciativas o reclamaciones, direcciones, teléfonos u horarios de órganos oficiales, etc.

Oficinas Sectoriales:

También pueden existir oficinas de Información y Atención al ciudadano en los servicios y dependencias provinciales de los Departamentos ministeriales y entidades de derecho público, cuando existiera en ellas un volumen de demanda de información elevado. Estas dependerán de la unidad departamental de información de la sede del ministerio.

Sus competencias en materia de información serán las propias de la unidad administrativa a la que pertenecen.

Ejemplo: En la oficina de Información y Atención al ciudadano de la Tesorería General de la Seguridad Social se resuelven cuestiones relativas a recaudaciones y prestaciones relacionadas con la vida laboral.

Como las Comunidades Autónomas tienen capacidad normativa en materia de comunicación e información al ciudadano, a estas oficinas de información hay que añadir las de los órganos de la Administración Autónoma, según la estructura que sus normas específicas establezcan.

¿Puede suceder que las oficinas de información de la Administración Autónoma y las de la Administración Central den informaciones contradictorias?

En principio esto no debería suceder ya que, como estudiamos en la unidad 7, existe un reparto de competencias entre ambas administraciones, con lo que también están distribuidas las materias sobre las que se facilita información.

Debes tener claro que cada órgano, tanto si pertenece a la Administración Central como a la Autónoma, facilita información relativa a sus competencias. El problema es que éstas no siempre son fáciles de distinguir y, debido a la cantidad de órganos administrativos que existen, no podemos ocuparnos de ellos uno a uno.

La clasificación de oficinas de información que hemos visto en este epígrafe te orientará sobre dónde tienes que dirigirte en busca de información. Más adelante veremos algunos ejemplos, antes estudiemos un último tipo de órgano administrativo dedicado a la información.

C. ÓRGANOS COLEGIADOS:

Está compuesto por dos: la Comisión Interministerial de Información Administrativa y las Comisiones Ministeriales de Información Administrativa.

Sus funciones son básicamente de coordinación entre las distintas unidades de información. Veamos a través de un esquema la anterior estructura de órganos:

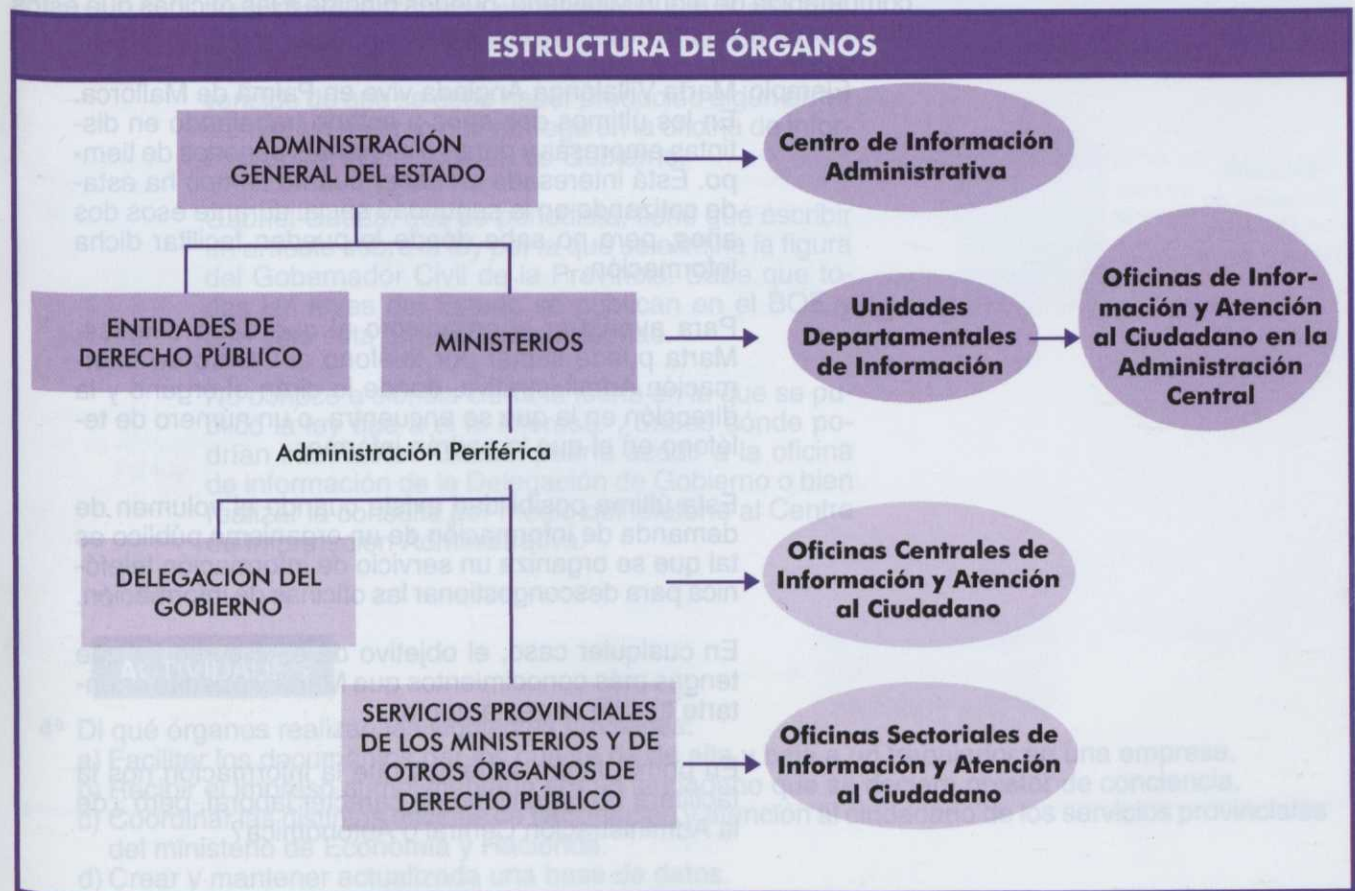


Figura 8.4.

Por tanto, ¿sabrías dónde acudir en caso de necesitar información de alguna de las Administraciones Públicas? Lo más común es tener alguna idea de dónde acudir para solicitar información.

Ejemplo: Si necesitamos solicitar una licencia de apertura de un negocio está claro que no acudiremos a un Polideportivo Municipal.

Sin embargo, aun teniendo alguna idea por razón del asunto, en ocasiones no es fácil. Vamos a suponer que no tenemos ni siquiera una idea aproximada de dónde podemos dirigirnos.

En primer lugar, el Centro de Información Administrativa (que cuenta con un servicio de información telefónico) facilita información de carácter general. Puede indicarte la dirección del órgano al que debes dirigirte o la Administración competente en la materia.

Esta distinción es importante. El asunto que te interesa, ¿es competencia de la Administración Central, Autonómica o Local? Recuerda la distribución de competencias estudiada en anteriores unidades.

Posteriormente, cada uno de los órganos de las Administraciones Públicas (si cuentan con la suficiente demanda de información) disponen de sus propias oficinas de información y atención del ciudadano.

Si la información que necesitas es relativa a extranjería, documentación, oposiciones, objeción de conciencia, consultas del BOE, presentación de recursos, teléfonos, horarios, etc. puedes también dirigirte a la Delegación de Gobierno de tu Comunidad.

Si la información que necesitas no es ninguna de las anteriores y es competencia de algún Ministerio, puedes dirigirte a las oficinas que éstos disponen a nivel provincial o autonómico.

Ejemplo: Marta Villalonga Anglada vive en Palma de Mallorca. En los últimos dos años a estado trabajando en distintas empresas y durante diferentes periodos de tiempo. Está interesada en saber cuánto tiempo ha estado cotizando en la seguridad social durante esos dos años, pero no sabe dónde le pueden facilitar dicha información.

Para averiguar el organismo al que debe dirigirse, Marta puede llamar por teléfono al Centro de Información Administrativa, donde le dirán el órgano y la dirección en la que se encuentra, o un número de teléfono en el que le podrán informar.

Esta última posibilidad existe cuando el volumen de demanda de información de un organismo público es tal que se organiza un servicio de información telefónica para descongestionar las oficinas de información.

En cualquier caso, el objetivo de este curso es que tengas más conocimientos que Marta y puedas orientarte tú sólo correctamente.

En primer lugar, sabemos que la información nos la facilitará un organismo de carácter laboral, pero ¿de la Administración Central o Autonómica?

Las cotizaciones de la Seguridad Social (y otros temas relacionados con la Seguridad Social, como el reconocimiento de prestaciones económicas) son competencia de la Administración Central. Por tanto, debemos acudir a un órgano que dependerá del Ministerio de Trabajo y que estará ubicado en Palma de Mallorca.

Los ingresos y los cobros relacionados con la Seguridad Social se deben realizar a través de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, y por tanto es aquí donde tienen toda la información sobre el tiempo que Marta ha cotizado y estado de alta.

Este organismo cuenta con una oficina de información que, como hemos estudiado, es una Oficina sectorial de Información y Atención al ciudadano, ya que depende del Ministerio de Trabajo.

Observando el esquema, lee los siguientes ejemplos donde ciertos ciudadanos necesitan información de la Administración Pública.

Ejemplos: Tomás Soler va a realizar este año por primera vez la declaración de la renta. Sabe que los impresos se recogen en la oficina de información de la Agencia Tributaria de su ciudad. ¿Qué tipo de oficina es ésta? Es una Oficina de Información y Atención del ciudadano sectorial, pues la Agencia Tributaria es un órgano periférico del Ministerio de Economía.

Jean Charles Cournot se acaba de casar con una mujer española. Ha solicitado un certificado de su nueva nacionalidad pero se lo han denegado. Convencido de que se debe haber producido algún error, escribe un recurso que entrega en la oficina de información de la Delegación de Gobierno.

Gabriel Gadea, que es periodista, tiene que escribir un artículo sobre la ley por la que se elimina la figura del Gobernador Civil de la Provincia. Sabe que todas las leyes del Estado se publican en el BOE y que éste está organizado por fechas.

No conoce a ciencia cierta la fecha en la que se publicó la ley que a él le interesa. ¿Sabes dónde podrían informarle? Gabriel podría acudir a la oficina de información de la Delegación de Gobierno o bien realizar la consulta por medio del teléfono al Centro de Información Administrativa.

ACTIVIDADES

4ª Di qué órganos realizan las siguientes funciones:

- a) Facilitar los documentos por los que se da de alta y baja a un trabajador en una empresa.
- b) Recibir el impreso cumplimentado por un ciudadano que se declara objetor de conciencia.
- c) Coordinar las distintas oficinas de información y atención al ciudadano de los servicios provinciales del ministerio de Economía y Hacienda.
- d) Crear y mantener actualizada una base de datos.

5. DEFENSOR DEL PUEBLO: FUNCIONES BÁSICAS

Los ciudadanos cuentan con instrumentos para defender sus derechos tanto en materia de información, como en cualquier otra. Uno de estos mecanismos es el Defensor del Pueblo.

Para comprender su papel en la sociedad, leamos el artículo 54 de la Constitución:

"Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales."

De la lectura de este artículo podemos deducir:

- El Defensor del Pueblo es una institución de **naturaleza política**, por emanar directamente del Parlamento.
- Su misión es la defensa de los **Derechos Fundamentales** del Título I de la Constitución.
- **Supervisará** las actuaciones de la Administración e **informará** del contenido de sus investigaciones a las Cortes Generales.

Veamos paso a paso el proceso que va desde la formulación de una queja por parte de un ciudadano ante el Defensor del Pueblo, hasta el informe que éste entrega a las Cortes:

El Defensor del Pueblo defiende los derechos fundamentales de los ciudadanos

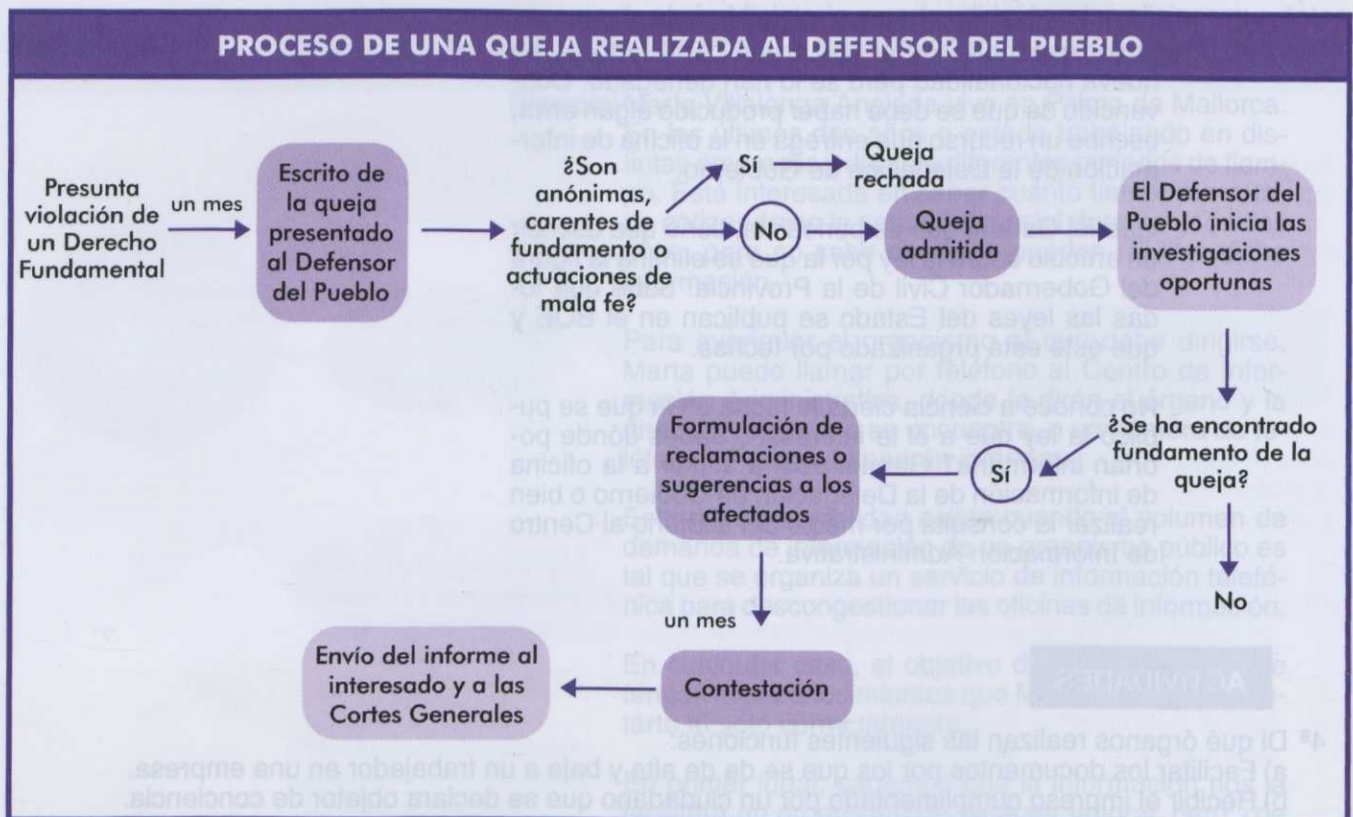


Figura 8.5.

Cualquier persona física o jurídica que considere dañado un interés legítimo por una actuación de la Administración, puede plantear sus quejas al Defensor del Pueblo.

Se presentarán por escrito en el plazo de un año desde que tuviera conocimiento del caso. El Defensor del Pueblo recibirá las quejas, rechazando las anónimas, las que se formulen de mala fe, las carentes de fundamento, etc.

Una vez admitidas las quejas, se iniciarán las investigaciones necesarias para clarificar el asunto, y si se encontrara información que fundamentara las quejas, el Defensor del Pueblo formulará las oportunas reclamaciones o sugerencias a las autoridades y funcionarios afectados. Éstos, en el plazo de un mes, tendrán que contestar por escrito al Defensor del Pueblo.

Si descubriera delito, informará a la persona interesada y a las Cortes Generales mediante un informe sobre el caso.

Las decisiones del Defensor del Pueblo no pueden modificarse mediante recurso.

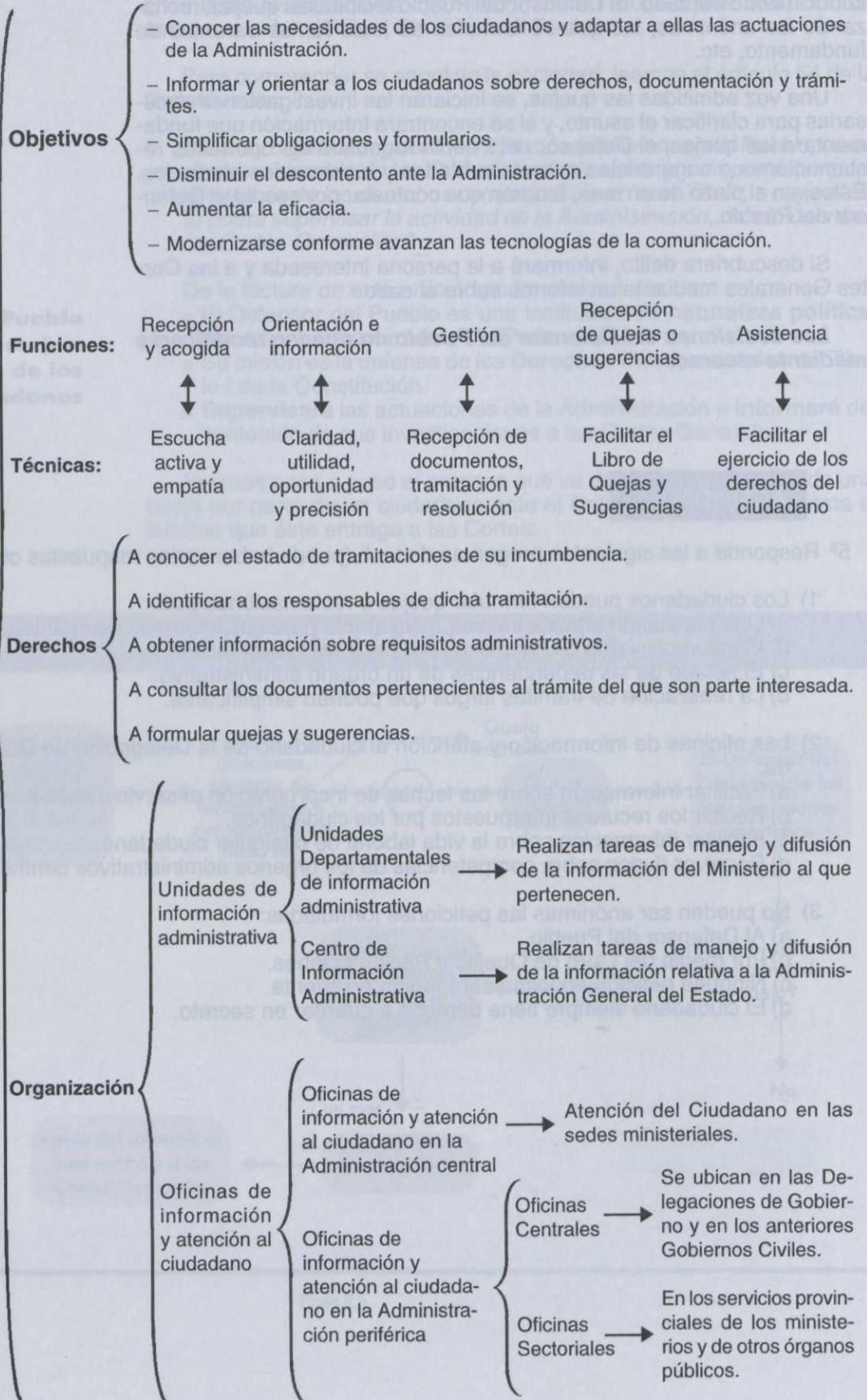
ACTIVIDADES

5ª Responde a las siguientes preguntas de test: (puede haber varias respuestas correctas)

- 1) Los ciudadanos pueden formular quejas o reclamaciones por:
 - a) Una resolución administrativa desfavorable para sus intereses económicos.
 - b) El incumplimiento de los plazos por parte de la Administración.
 - c) El estado de las dependencias de un órgano administrativo.
 - d) La realización de trámites largos que podrían simplificarse.
- 2) Las oficinas de información y atención al ciudadano de la Delegación de Gobierno se encargan de:
 - a) Facilitar información sobre las fechas de incorporación al servicio militar.
 - b) Recibir los recursos interpuestos por los ciudadanos.
 - c) Facilitar información sobre la vida laboral de cualquier ciudadano.
 - d) Resolver dudas sobre competencias de los órganos administrativos centrales y autonómicos.
- 3) No pueden ser anónimas las peticiones formuladas:
 - a) Al Defensor del Pueblo.
 - b) Por medio del Libro de Quejas y Reclamaciones.
 - c) Ninguna petición anónima será tomada en cuenta.
 - d) El ciudadano siempre tiene derecho a guardar en secreto.

ESQUEMA - RESUMEN

COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



UNIDAD 9

DEFENSOR DEL
PUEBLO

Objetivos

Defender los derechos fundamentales y libertades públicas de los individuos.

Supervisar las actuaciones de la Administración e informar del resultado de sus averiguaciones a las Cortes.

Funcionamiento: (ver esquema de la figura 8.5).

El derecho
administrativo.
Su procedimiento

UNIDAD 9

ACTO ADMINISTRATIVO

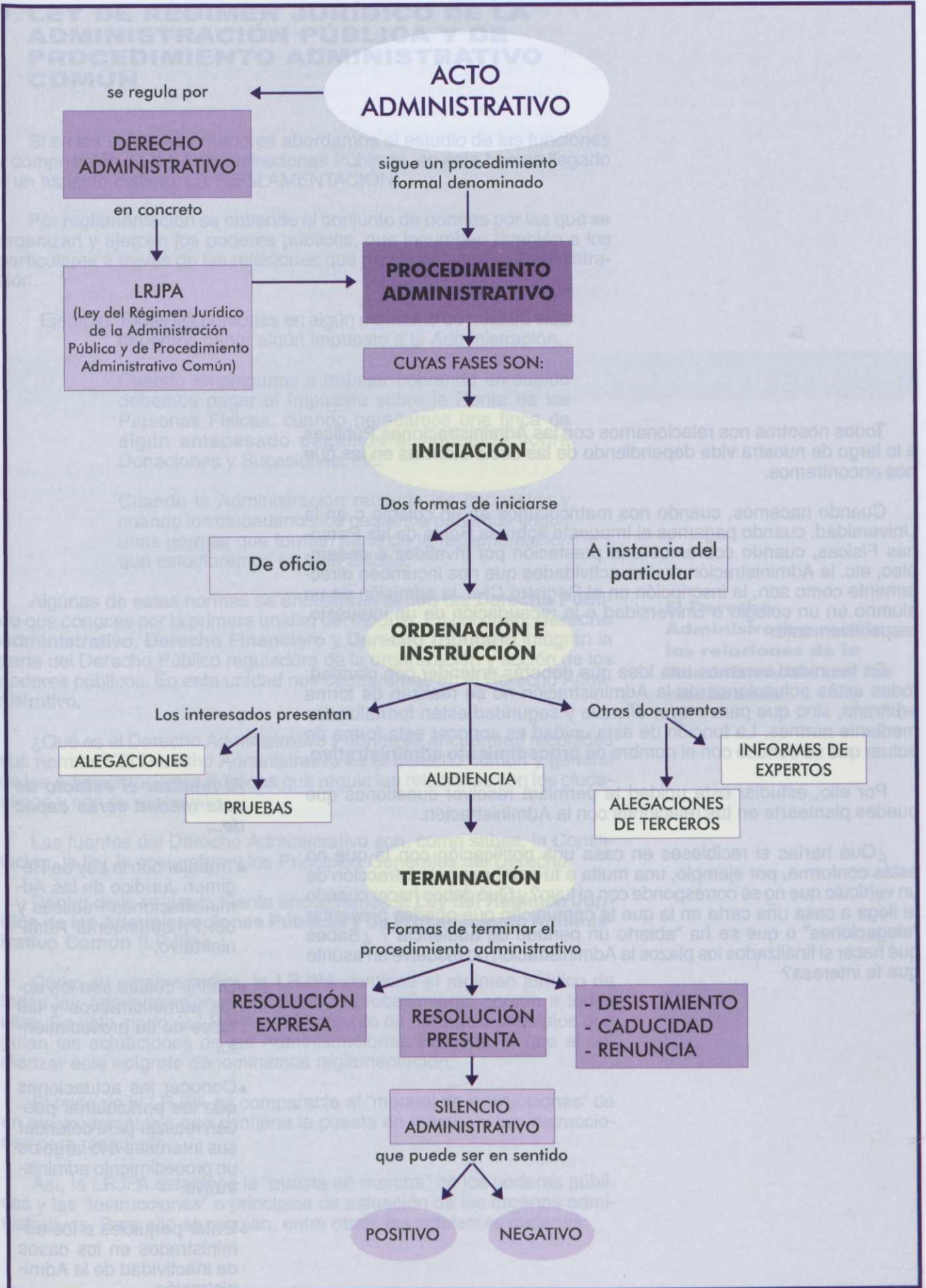
El derecho administrativo. Su procedimiento

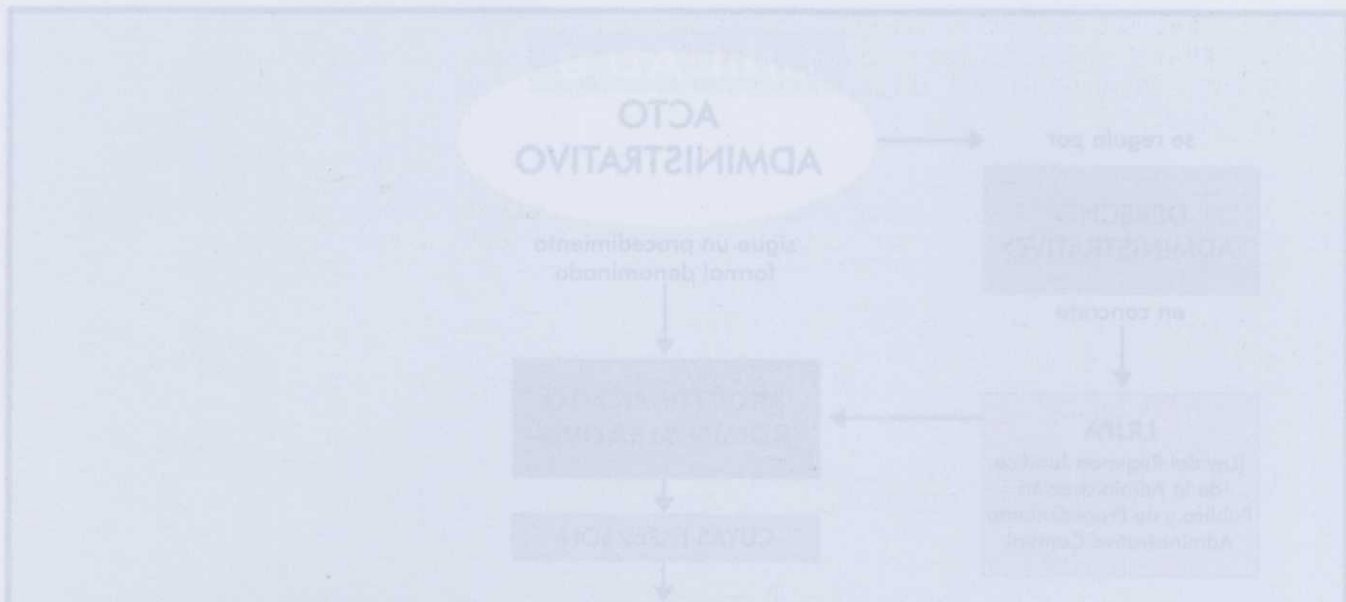
Autora:

LAURA GABARDA POLO

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| PRESENTACIÓN | 171 |
| 1. LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN | 173 |
| 2. EL ACTO ADMINISTRATIVO. DELIMITACIÓN Y CONCEPTOS | 175 |
| 3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SUS FASES | 178 |
| 3.1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO | 178 |
| 3.2. FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO | 178 |
| 4. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO | 188 |
| 4.1. EL SILENCIO POSITIVO | 188 |
| 4.2. SILENCIO NEGATIVO | 189 |
| ESQUEMA - RESUMEN | 191 |
| SOLUCIONARIO A LAS ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN | 357 |
| ACTIVIDADES DE HETEROEVALUACIÓN | 374 |





Todos nosotros nos relacionamos con las Administraciones Públicas a lo largo de nuestra vida dependiendo de las circunstancias en las que nos encontremos.

Cuando nacemos, cuando nos matriculamos en un colegio o en la Universidad, cuando pagamos el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, cuando cobramos una prestación por invalidez o desempleo, etc. la Administración realiza actividades que nos incumben directamente como son, la inscripción en el Registro Civil, la admisión de un alumno en un colegio o Universidad o la recaudación de un impuesto, respectivamente.

En la unidad veremos una idea que deberás entender con claridad: todas estas actuaciones de la Administración no se realizan de forma arbitraria, sino que para mayor eficacia y seguridad están formalizadas mediante normas. La función de esta unidad es conocer esta forma de actuar que se conoce con el nombre de **procedimiento administrativo**.

Por ello, estudiar esta unidad te permitirá resolver cuestiones que puedes plantearte en tus relaciones con la Administración.

¿Qué harías si recibieses en casa una notificación con la que no estás conforme, por ejemplo, una multa a tu nombre por la infracción de un vehículo que no se corresponde con el tuyo? ¿Qué debes hacer cuando te llega a casa una carta en la que te comunican que puedes presentar “alegaciones” o que se ha “abierto un periodo de audiencia”? ¿Sabes qué hacer si finalizados los plazos la Administración no resuelve un asunto que te interesa?

- Al finalizar el estudio de esta unidad serás capaz de...**
- Trabajar con la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo.
 - Definir cuáles son los actos administrativos y las fases de su procedimiento.
 - Conocer las actuaciones que los particulares pueden realizar para defender sus intereses a lo largo de un procedimiento administrativo.
 - Evitar perjuicios a los administrados en los casos de inactividad de la Administración.

1. LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

Si en las unidades anteriores abordamos el estudio de las funciones y composición de las Administraciones Públicas, en ésta hemos llegado a un aspecto distinto: LA REGLAMENTACIÓN.

Por reglamentación se entiende el conjunto de normas por las que se organizan y ejercen los poderes públicos, que incumben también a los particulares a través de las relaciones que mantienen con la Administración.

Ejemplo: Todas las personas en algún momento de nuestra vida debemos pagar algún impuesto a la Administración.

Cuando empezamos a trabajar cobrando un sueldo debemos pagar el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, cuando heredamos una finca de algún antepasado pagamos el Impuesto sobre Donaciones y Sucesiones, etc.

Cuando la Administración recauda los impuestos y cuando los ciudadanos los pagamos debemos seguir unas normas que forman parte de la *reglamentación* que estudiaremos en esta unidad.

Algunas de estas normas se encuentran dentro del **Derecho Público** que conoces por la primera unidad del Módulo. En concreto, **Derecho Administrativo, Derecho Financiero y Derecho Tributario** integran la parte del Derecho Público reguladora de la organización y acción de los poderes públicos. En esta unidad nos centraremos en el Derecho Administrativo.

El Derecho Administrativo regula las relaciones de la Administración con los ciudadanos

¿Qué es el Derecho Administrativo y dónde se encuentran recogidas sus normas? El Derecho Administrativo es el derecho común y general de las Administraciones Públicas que regula las relaciones con los ciudadanos y con su personal.

Las fuentes del Derecho Administrativo son, como sabes, la Constitución, la ley, la costumbre y los Principios Generales del Derecho.

Dentro de la segunda fuente encontramos la **Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (LRJPA)**.

Como su nombre indica, la **LRJPA** contiene el régimen jurídico de todas las Administraciones así como el procedimiento común a todas ellas. De este modo, la LRJPA es el conjunto de normas o principios que guían las actuaciones de las Administraciones Públicas, lo que al comenzar este epígrafe denominamos reglamentación.

El texto de la LRJPA es comparable al “manual de instrucciones” de un electrodoméstico que contiene la puesta en marcha y las instrucciones para manejarlo.

Así, la LRJPA establece la “puesta en marcha” de los poderes públicos y las “instrucciones” o principios de actuación de los órganos administrativos. Para ello se regulan, entre otras, las siguientes materias:

- **Establecimiento de los derechos de los ciudadanos así como las obligaciones de colaboración y comparecencia.**

La LRJPA se refiere a los derechos que tienen las personas que están de algún modo relacionadas con la Administración y que por ello tienen intereses implicados. Parte de estos derechos los has estudiado en la unidad 8 al tratar los derechos de los ciudadanos.

Ejemplo: En la mencionada recaudación de un impuesto como el IRPF, la persona hace una declaración a la Administración competente de cuáles han sido sus ingresos y gastos. Después la Administración comprueba que los datos de la declaración del ciudadano son correctos y si encuentra algún error, lo comunica al interesado.

¿Qué sucede si el ciudadano no está de acuerdo con la Administración? ¿Puede el ciudadano obtener una copia de su declaración o de cualquier otro documento relacionado con el pago del impuesto? Este tipo de derechos son los garantizados por la LRJPA.

La LRJPA no sólo reconoce derechos, sino que también impone a los ciudadanos la obligación de *colaborar* con la Administración como, por ejemplo, si ésta decidiese hacer una inspección.

También están obligados a presentarse en la oficina pública cuando por ley se requiera su *comparecencia*, por ejemplo, para aclarar confusiones en el pago del impuesto.

- **La obligatoriedad de los órganos administrativos de llevar un registro de lo que acontece en su unidad.**

Por ello, todos los órganos públicos cuentan con registros de entrada y de salida. En el primero de ellos se anotan datos como la fecha y la hora en la que algún ciudadano entrega cualquier tipo de documento al órgano administrativo.

En el registro de salida, como puedes imaginar, se realizan las mismas anotaciones pero referidas a documentos que salen de la Administración.

Ejemplos: Solicitas una licencia de apertura de un negocio que has decidido crear y para ello te diriges al Ayuntamiento de tu localidad.

Deberás cumplimentar una solicitud de licencia y entregarla en el Ayuntamiento, el cual está obligado (por la LRJPA) a anotar en el registro de entrada el día y la hora en la que entregaste tu solicitud, así como el número de páginas del documento que entregas, otros documentos que acompañen a tu solicitud, etc.

Si lo que haces es recoger el Libro de Familia en el Registro Civil por haber contraído matrimonio, se está produciendo la salida de un documento y por tanto deberá ser anotada en el registro correspondiente.

● **Los actos administrativos y su procedimiento.**

Hasta este momento hemos visto varios ejemplos, como la recaudación de un impuesto, la concesión de una licencia de apertura o la expedición del Libro de Familia.

Aunque los actos administrativos los estudiaremos con detalle en el siguiente epígrafe, la LRJPA contiene las normas que dictan cómo deben los distintos órganos administrativo realizar dichos actos.

● **Los recursos y reclamaciones administrativas.**

Mediante los recursos y las reclamaciones los ciudadanos tienen la posibilidad de promover la revisión de actos de las Administraciones con los que no están de acuerdo. Lo veremos en profundidad en la siguiente unidad.

NORMAS REGULADORAS DE LA ORGANIZACIÓN Y EJERCICIO DE LOS PODERES PÚBLICOS

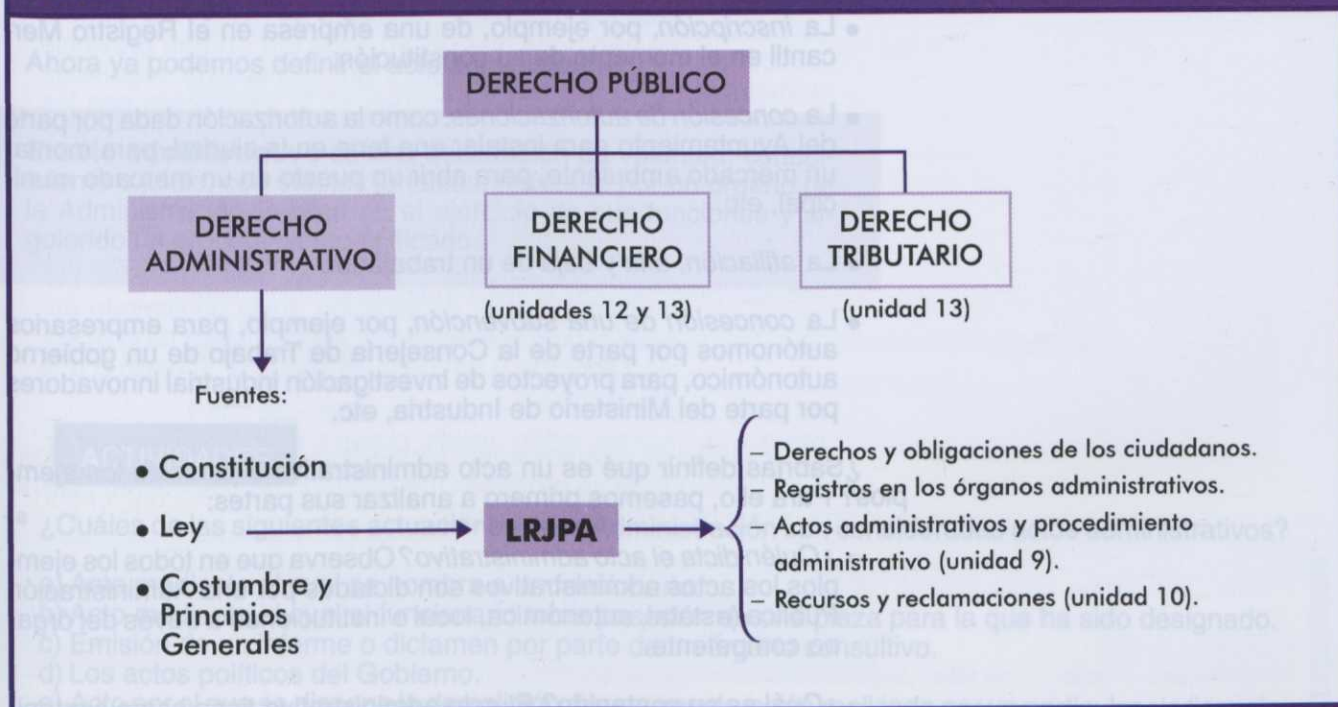


Figura 9.1.

2. EL ACTO ADMINISTRATIVO. DELIMITACIÓN Y CONCEPTOS

Las Administraciones Públicas realizan multitud de actividades de muy diversa naturaleza cuya finalidad última reside en la satisfacción del interés colectivo.

Ejemplo: Las Administraciones Públicas pueden realizar actuaciones de naturaleza reglamentaria, como crear reglamentos; de planificación (planes urbanísticos, etc.); tributaria, recaudando impuestos, realizando una devolución, etc.; expropiatoria, como la expropiación de un terreno para construir una autovía; sancionadora, como el cobro de una multa de tráfico.

Un conjunto de estas actuaciones son las que vamos a estudiar por ser de naturaleza administrativa. Ya vimos en el anterior epígrafe ejemplos de actuaciones de esta naturaleza, como la *recaudación de un impuesto*, la *inscripción del nacimiento* de una persona o la *concesión de una licencia*.

Todas estas actuaciones se conocen con el nombre de **Actos Administrativos** y, como sabes, se regulan en la LRJPA. Analicemos otros ejemplos antes de pasar a dar una definición más formal.

- La *emisión de certificados*, de estudios por parte de una Universidad, de nacimiento por parte del Registro Civil, etc.
- La *emisión de informes*, por ejemplo, por la Consejería de Medioambiente de un gobierno autonómico sobre el deterioro medioambiental de una determinada fábrica.
- La *admisión de un funcionario*, como cuando se admite a un auxiliar administrativo para trabajar en una Delegación de Hacienda.
- La *inscripción*, por ejemplo, de una empresa en el Registro Mercantil en el momento de su constitución.
- La *concesión de autorizaciones*, como la autorización dada por parte del Ayuntamiento para instalar una feria en la ciudad, para montar un mercado ambulante, para abrir un puesto en un mercado municipal, etc.
- La *afiliación, alta y baja* de un trabajador.
- La *concesión de una subvención*, por ejemplo, para empresarios autónomos por parte de la Consejería de Trabajo de un gobierno autonómico, para proyectos de investigación industrial innovadores por parte del Ministerio de Industria, etc.

¿Sabrías definir qué es un acto administrativo a partir de los ejemplos? Para ello, pasemos primero a analizar sus partes:

- ¿*Quién dicta el acto administrativo*? Observa que en todos los ejemplos los actos administrativos son dictados por una Administración Pública (estatal, autonómica, local o institucional) a través del órgano competente.
- ¿*Cuál es su contenido*? El acto administrativo tiene como contenido una declaración de voluntad, conocimiento o juicio con efectos jurídicos (es decir, que crea derechos y/o obligaciones para una persona física o jurídica).

Ejemplos: Un certificado de estudios es un documento en el cual la Universidad *declara un conocimiento*. ¿Cuál? Que una determinada persona realizó los estudios que dicha Universidad imparte.

Como ejemplo de *declaración de juicio* hemos visto la emisión de un informe por parte de una Consejería de Medioambiente.

¿Qué acto administrativo de los que hemos nombrado es un ejemplo de *declaración de voluntad*? Cuando se produce la admisión de un funcionario, por ejemplo.

Los actos administrativos tienen efectos jurídicos para las personas, físicas o jurídicas

- o ¿Cuál es su finalidad? En última instancia siempre persigue la consecución del interés general. Quizás este punto es el menos apreciado por todos nosotros ya que algunos actos administrativos suelen ser vistos como trabas incómodas que es necesario pasar.

El objetivo último de las actuaciones de las Administraciones Públicas es el interés colectivo

Ejemplo: La inscripción del nacimiento de una persona o la expedición del Documento Nacional de Identidad tienen como finalidad dar transparencia a los negocios jurídicos eliminando incertidumbres perjudiciales para todos los ciudadanos. Piensa lo peligroso que sería que una persona pudiera adoptar la identidad de otra.

- o ¿Qué forma adoptan, específica para cada caso o tipificada? Los actos administrativos suelen realizarse de manera reiterada. Piensa en la cantidad de personas que solicitan su expediente académico en una Universidad.

Por ello, siguen un procedimiento formalizado que recibe el nombre de **procedimiento administrativo**, sobre el que profundizaremos en el siguiente epígrafe.

Ahora ya podemos definir el acto administrativo:

El **acto administrativo** es una declaración de voluntad, conocimiento o juicio, con efectos jurídicos, realizado por un órgano de la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones y siguiendo un procedimiento tipificado.

ACTIVIDADES

1ª ¿Cuáles de las siguientes actuaciones de la Administración son consideradas actos administrativos?

- Acto mediante el cual se nombra a un funcionario.
- Acto mediante el cual el funcionario toma posesión de una plaza para la que ha sido designado.
- Emisión de un informe o dictamen por parte de un órgano consultivo.
- Los actos políticos del Gobierno.
- Acto por el que se dispone la demolición de una construcción realizada por un particular sin licencia.
- La concesión de una subvención para sostener la bajada de los precios ocasionada por una cosecha excesiva.

2ª Di si son verdaderas o falsas las siguientes afirmaciones. Razona tu respuesta.

- Todo acto realizado por un órgano administrativo tiene la consideración de acto administrativo.
- Los principios contenidos en la LRJPA son aplicables sólo a los órganos de la Administración Central del Estado, y en ningún caso a los órganos de las Administraciones Autonómicas o Locales.
- La LRJPA regula derechos y obligaciones de los ciudadanos en su relación con las Administraciones Públicas.

3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SUS FASES

3.1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Puedes encontrar ejemplos en la vida diaria de como las conductas que más se repiten, acaban simplificándose en actos mecánicos. Ello se debe a que siempre que una conducta se realiza de forma reiterada, tiende espontáneamente a reproducirse de la forma más simple y eficaz posible.

Algo parecido, pero a mayor escala, es lo que sucede con los actos administrativos. Al ser actuaciones de carácter reiterado realizadas dentro de la compleja organización de la Administración, se adopta un patrón de actuación denominado **procedimiento administrativo**.

Ejemplos: La inscripción del nacimiento de una persona, desde el punto de vista del órgano administrativo, es un acto enormemente repetitivo (piensa en el número de personas que nacen cada día en una provincia de España). Por ello, y por motivos de seguridad, los pasos que se siguen en la inscripción son los mismos para todos los particulares (los padres) y también a nivel interno (dentro del Registro).

Puedes también pensar en la recaudación de un impuesto como el IRPF. Todas las personas que pagan el impuesto realizan los mismos pasos: primero realizan la declaración, pasa un periodo durante el cual pueden recibir notificaciones de la Agencia Tributaria y después se procede al pago o a la devolución.

Estos ejemplos queremos que sirvan para comprender que todos los actos administrativos se producen mediante un procedimiento tipificado, o sea, siguiendo una norma común.

El procedimiento administrativo es el cauce formal de producción de los actos administrativos.

La finalidad del procedimiento administrativo no es sólo de carácter práctico, sino que también debe garantizar los derechos e intereses de los particulares implicados en el acto administrativo, los administrados.

3.2. FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo es un proceso que va desde la iniciación, pasando por el desarrollo, hasta la resolución administrativa.

Ejemplo: La matriculación en una Universidad se inicia con la solicitud del alumno y termina con la resolución de admisión o no admisión.

Las fases del proceso administrativo son:

- 1ª Iniciación
- 2ª Ordenación
- 3ª Instrucción
- 4ª Terminación

1º INICIACIÓN

Los procedimientos administrativos pueden iniciarse de cualquiera de estas dos maneras:

- De oficio, lo que significa que es la propia Administración la que inicia el procedimiento.
- A instancia de la persona interesada por medio de impresos oficiales o, en su defecto, por medio de un escrito.

Los procedimientos administrativos se inician de oficio o a instancia de la persona interesada

En el escrito deberá constar como mínimo:

- a) Nombre, apellidos y domicilio del interesado.
- b) Hechos, razones y petición en que se concrete la solicitud.
- c) Lugar y fecha.
- d) Firma del solicitante.
- e) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.

Ejemplos: Tras una inspección de trabajo en una empresa el inspector encuentra que un empleado no está dado de alta en la Seguridad Social. La Administración, en este caso, la Tesorería de la Seguridad Social, puede proceder *de oficio* a dar de alta al trabajador.

Así se inicia un procedimiento administrativo (el alta en la seguridad social de un trabajador) sin que intervenga ni el empresario ni el trabajador, sino a iniciativa de la Administración.

Si una persona quiere abrir un comercio en una determinada ciudad debe solicitar al Ayuntamiento una licencia de apertura.

Para ello debe cumplimentar un impreso o, si no existe un modelo oficial, debe realizar un escrito como el de la figura 9.2.

D. (...), con DNI nº. (...), en nombre y representación de la empresa ..., Sociedad domiciliada en ..., calle de ..., núm. ...

Expone:

La Sociedad que represento pretende establecer en este término municipal, calle de ..., núm. ... una fábrica dedicada a ..., siendo de competencia de los señores Alcaldes la concesión de licencias para el ejercicio de dichas actividades,

Solicita, la licencia municipal mediante la presente instancia, a la cual acompaño los siguientes documentos:

1. Tres ejemplares del proyecto de la industria, firmados por un técnico.
2. Memoria, igualmente firmada, en que se describen extensamente y con detalle las características de la actividad y posible repercusión.
3. Escritura de poder que acredita la representación que ostento, autorizada con fecha ... por el notario del Ilustre Colegio de ... con residencia en ... Don ...

A efectos de notificación el interesado señala el domicilio de la sociedad a la que represento.

Lugar, ... de ... de 19...

Firma

Sr. Alcalde del Ayuntamiento de (...)

Figura 9.2. Solicitud de licencia.

Ejemplo: Para que tengas un ejemplo en esta unidad de impreso de solicitud, en la figura 9.3. reproducimos el modelo de impreso que se utiliza para solicitar información en un Registro Mercantil sobre la existencia de una marca, información que es relevante para todo aquél que quiera crear una empresa.

REGISTRO MERCANTIL CENTRAL Príncipe de Vergara, 72
 SECCIÓN DE DENOMINACIONES 28006 Madrid

SOLICITUD DE NOTA SIMPLE

D. _____

solicita que le sea expedida nota simple acerca de si figura o no registrada la denominación:

Madrid, a de de 19

SR. REGISTRADOR MERCANTIL CENTRAL

Figura 9.3. Impreso por el que se solicita información al Registro Mercantil.



Figura 9.4.

2ª ORDENACIÓN

En esta fase se realizan las actuaciones que tienden a procurar el desarrollo del procedimiento hasta la resolución final. Por tanto, más que una fase son actos que se desarrollan a lo largo de todo el procedimiento y que estarán regidos por tres principios:

- El procedimiento debe avanzar *de oficio*, sin la petición expresa de los interesados.
- Todos los documentos relativos a un mismo procedimiento permanecerán unidos formando un *único expediente*.
- El orden en la tramitación de los expedientes es el de la *antigüedad de su incoación*, es decir, la antigüedad de su comienzo. Esto significa que no puede haber “adelantamientos” en las tramitaciones de expedientes.

Estos principios se estudiarán con mayor profundidad en la unidad 15 al tratar las reglas de tramitación.

En la presente unidad sólo destacaremos que esta fase (o cualquier otra) no puede durar indefinidamente, por lo que es habitual que en un procedimiento se definan *plazos* para realizar acciones, tanto para los particulares como para la Administración, como veremos más adelante. Estos plazos pueden estar expresados en días o en meses.

Veamos como debemos entender cada una de estas formas de expresar los plazos dejando para la actividad tres un ejemplo de cómo calcularlos:

– **Plazos expresados en días:** Si no se especifica lo contrario, se entenderán por días los hábiles, y si el plazo finalizara un día inhábil, se prorrogará al siguiente día hábil. Cuando un día fuese hábil en un municipio o Comunidad Autónoma e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil.

– **Plazos expresados en meses:** En cuanto a los meses, se computará de fecha a fecha, expirando el último día del mes si no hubiera día equivalente a aquél en el que comenzó el cómputo.

¿Qué día comienza el cómputo? Dependerá del origen del plazo.

Si el plazo se establece en una notificación o una publicación, se computará desde el día siguiente al de la recepción o publicación.

Si el origen del plazo es la presentación de un escrito, se computará desde el propio día de recepción en el Registro de entrada correspondiente.

3ª INSTRUCCIÓN

El acto administrativo conlleva, como sabes, una declaración de la Administración. La fase de instrucción es aquella en la que deben aportarse todos los conocimientos necesarios para que dicha declaración o decisión administrativa sea la más conveniente.

Las vías por las que se produce esta comunicación de datos relevantes en un procedimiento administrativo son cinco:

- Alegaciones del interesado.
- Informes emitidos por órganos de expertos.

Los informes son opiniones técnicas oportunas al caso

La tramitación se realiza de oficio, según su orden de incoación y siguiendo el principio de expediente único

elementos de juicio

Con los datos del anverso que figuran en la tabla a las siguientes preguntas: ¿Y si estuviera especificado el plazo? ¿Y si estuviera especificado el mes?

| Plazo | Origen | Comienzo |
|---------|----------------------|---------------|
| 15 días | Notificación | Día siguiente |
| 15 días | Publicación | Día siguiente |
| 15 días | Presentación escrito | Día recepción |
| 15 días | Presentación escrito | Día recepción |

| Plazo | Origen | Comienzo |
|---------|----------------------|---------------|
| 15 días | Notificación | Día siguiente |
| 15 días | Publicación | Día siguiente |
| 15 días | Presentación escrito | Día recepción |
| 15 días | Presentación escrito | Día recepción |

| Plazo | Origen | Comienzo |
|---------|----------------------|---------------|
| 15 días | Notificación | Día siguiente |
| 15 días | Publicación | Día siguiente |
| 15 días | Presentación escrito | Día recepción |
| 15 días | Presentación escrito | Día recepción |

| Plazo | Origen | Comienzo |
|---------|----------------------|---------------|
| 15 días | Notificación | Día siguiente |
| 15 días | Publicación | Día siguiente |
| 15 días | Presentación escrito | Día recepción |
| 15 días | Presentación escrito | Día recepción |

Durante la instrucción se aportan los conocimientos necesarios para la más adecuada decisión administrativa

- Alegaciones producidas como consecuencia de un periodo de información pública.
- Pruebas practicadas.
- Alegaciones de los interesados formuladas en el trámite de audiencia.

Alegaciones:

Los interesados pueden presentar alegaciones, documentos u otros elementos de juicio

Siempre que no estés conforme con la decisión de un órgano público puedes presentar un escrito de alegaciones formulando tu disconformidad.

Ejemplo: Imagina que recibes en tu casa una multa a tu nombre por la infracción de un vehículo que no es de tu propiedad aunque coincide su matrícula con la del tuyo. ¿Qué puedes hacer? En el reverso de la notificación de denuncia figurará un texto similar al siguiente:

Se ha formulado contra el vehículo indicado en el anverso, del que aparece usted como titular, la denuncia a que se refiere la presente notificación, por cuyo motivo se ha acordado iniciar el correspondiente procedimiento sancionador ... si no está conforme con la denuncia formulada, puede presentar en el plazo de QUINCE DÍAS, escrito de alegaciones dirigido al señor Alcalde y proponer las pruebas que estime oportunas ... En el plazo de diez días, puede hacer efectivo voluntariamente el importe de la denuncia en la calle ... De no efectuar el pago o no presentar alegaciones en los plazos mencionados, el presente acuerdo de iniciación de procedimiento será considerado como Propuesta de Resolución a los efectos previstos en el artículo 13.2 del Reglamento Sancionador en materia de Tráfico.

Figura 9.5.

Como ves, en la misma multa se te indica que puedes presentar alegaciones contra la sanción.

Aunque la forma correcta en la que debe redactarse el escrito de alegaciones se estudia en la unidad 15, a continuación tienes un ejemplo del escrito de alegaciones que cabría presentar en el ejemplo que estamos viendo:

D/D^a(...), con DNI nº (...), vecino de (...), con domicilio en la calle de (...), núm.(...), en relación con el procedimiento sancionador tramitado por la Dirección General de Tráfico, formula las siguientes:

alegaciones de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 35 e) y 79 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA),

1^a El vehículo con matrícula ... modelo ... que se describe en la multa con número de expediente ...no es de mi propiedad con lo que se debe haber producido algún error en la tramitación de la sanción ya que ésta figura a mi nombre.

A estas alegaciones se acompaña Tarjeta de Inspección Técnica del auténtico vehículo de mi propiedad

Lugar, ... de ... de 19...
Firma

Sr. Alcalde del Ayuntamiento de ...

Figura 9.6. Ejemplo de escrito de alegaciones.

Informes:

Son las opiniones técnicas (en derecho, economía, medicina, etc.) oportunas al caso concreto, que emiten los órganos administrativos para fundamentar las decisiones finalmente adoptadas.

Los informes son opiniones técnicas oportunas al caso

Ejemplo: Al solicitarse una licencia para instalar una fábrica, el Alcalde del municipio puede a su vez solicitar del jefe Local de Sanidad o de otros técnicos municipales, un informe sobre la repercusión medioambiental de la industria que desea instalarse.

ACTIVIDADES

3ª Alfonso Gutiérrez recibe la notificación de denuncia en cuyo reverso hemos visto que figura la posibilidad de presentar alegaciones en el plazo de quince días. Con los datos del anverso que figuran en la notificación de denuncia que reproducimos a continuación, responde a las siguientes preguntas: ¿Qué día comienza el cómputo de dicho plazo? ¿Qué día finaliza el plazo? ¿Y si estuviera especificado en meses, por ejemplo, dos meses?

| | | | |
|--|----------------|--------------------|------------------|
| Domicilio: Guernica 7, 2. 74045 Donosti (Guipúzcoa). | | | |
| Datos del vehículo: | | | |
| Matrícula: SS - 4321 - EA | Marca: Renault | Modelo: Megane 2.0 | |
| Legislación infringida | | | |
| INFRACCIÓN LEY DE SEGURIDAD VIAL: | | | |
| Artículo | Sección | Agente | Fecha infracción |
| 53 | 099 | 0031 | 15/11/95 |
| Calle: Olivar | | frente nº 13 | Hora: 17:34 |
| Importe : 5000 pts. | | 31-12-95. | |

Durante el período de información pública, son formuladas alegaciones por parte de cualquier persona afectada

Información pública:

Es un período de información pública abierto cuando la naturaleza del procedimiento lo requiere por afectar a intereses de terceras personas. Debe publicarse en el Boletín Oficial correspondiente y, en ocasiones, también en la prensa diaria.

Durante el plazo establecido, todos los que tuvieran cualquier interés comprometido en el asunto podrán examinar el expediente y presentar las alegaciones que estimen convenientes.

Ejemplo: El Alcalde del ejemplo anterior, antes de conceder la autorización para la instalación de la fábrica, quiere averiguar si esa actividad industrial puede afectar a los vecinos del municipio. Abre un período de información pública para que quienes se consideren afectados puedan presentar alegaciones.

La presentación de pruebas es el acto por el que se elimina la incertidumbre de los datos

Pruebas:

En algunas ocasiones se requieren pruebas que demuestren la existencia de datos relevantes para resolver un procedimiento administrativo.

Por ello, existe un período de prueba que será comunicado a los interesados con antelación suficiente, recogiendo en la notificación el lugar, fecha y hora en que se practicarán las pruebas.

Ejemplo: En el transcurso de una manifestación, la luna del escaparate de un comercio resulta destrozada por el impacto de un bote de humo lanzado por las fuerzas de seguridad.

El comerciante ha solicitado la correspondiente indemnización. El agente de seguridad cree que un bote de humo no puede producir la rotura de una luna del grosor de la del comercio.

¿A quién debe hacer caso la Administración encargada de conceder la indemnización? Lo que puede hacer es una **prueba** o experimento del efecto que produce el impacto de un bote de humo sobre una luna del grosor de la destrozada.

No siempre la prueba consiste en un experimento. Puede tratarse simplemente de la presentación de documentos.

Audiencia del interesado:

La audiencia es la manifestación del derecho de todos los ciudadanos a participar en el procedimiento del que son parte interesada. Consta de dos partes:

- Por una parte, el periodo de audiencia consiste en el análisis por parte de la persona interesada de todos los documentos relativos al procedimiento en el que está inmerso.

Ejemplo: En el caso de la concesión de autorización para la instalación de una industria, la audiencia permitiría al empresario que hizo la solicitud analizar documentos relativos al procedimiento como el informe de la Consejería de Medioambiente o las alegaciones presentadas por los vecinos durante el periodo de información pública.

- Una vez analizado el expediente, la persona interesada puede presentar cualquier documento o alegaciones que estime pertinentes.

Ejemplo: Si la Consejería de Medioambiente emite un informe negativo sobre la contaminación atmosférica que podría ocasionar la instalación de una fábrica, durante la audiencia, el empresario que solicitó la autorización puede, después de leer el informe anterior, presentar alegaciones y documentos que demuestren el respeto medioambiental de su industria.

Durante el trámite de audiencia el interesado examina el expediente, presentando las alegaciones que estime pertinentes

Como ves, el interesado puede llegar a presentar dos documentos de alegaciones: uno al inicio de la instrucción y otro durante la audiencia. La estructura de ambos escritos es la de la figura 9.6.

La audiencia es el trámite inmediatamente anterior a la resolución y tiene un plazo comprendido entre 10 y 15 días que será notificado a todos los interesados.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: INSTRUCCIÓN

Instrucción

→ **Documentos:**

| |
|---|
| Alegaciones del interesado |
| Alegaciones de terceros durante el periodo de información pública |
| Informe de expertos |
| Pruebas |
| Alegaciones durante la audiencia |

Figura 9.7.

4ª TERMINACIÓN

La forma más habitual de terminación de un procedimiento administrativo es a través de la decisión de la Administración.

Ejemplo: Con la concesión (o denegación) de una licencia de apertura termina dicho procedimiento, así como la admisión de un alumno o la expedición de un certificado.

Cuando el procedimiento finaliza con una decisión concreta estamos ante lo que se denomina **resolución expresa**. Sin embargo, pueden darse otras situaciones de terminación.

En conjunto, las formas de terminación de un procedimiento administrativo pueden ser:

- Resolución administrativa expresa (como ya hemos visto).
- Resolución presunta o interpretación del silencio administrativo (lo estudiaremos en el siguiente epígrafe).
- Desistimiento, renuncia o caducidad.

Desistimiento: Es la manifestación de la voluntad del interesado de que no prosiga el procedimiento iniciado por él.

Ejemplo: Si una persona, que solicitó un permiso para instalar un puesto en el mercado municipal, comunicara al Ayuntamiento que ya no lo desea se produciría una terminación por desistimiento. El desistimiento del interesado termina el procedimiento de concesión del permiso.

Renuncia: Se diferencia del desistimiento en que el interesado pierde la titularidad del derecho afectado, no pudiendo en el futuro reproducir la petición que se funda en el derecho al que renunció.

La presentación de pruebas es el acto por el que se elimina la incertidumbre de los datos

Ejemplo: Un individuo supera con éxito las pruebas necesarias para entrar a trabajar en una Administración Pública, teniendo por ello derecho a ocupar la plaza a la cual optaba. Sin embargo, cuando se iba a proceder a su admisión, renuncia al puesto.

En este caso, pierde el derecho que tenía y debería realizar las pruebas en una nueva convocatoria si quisiera otra vez entrar a trabajar en la Administración.

Caducidad: Conclusión del procedimiento iniciado a solicitud del interesado al resultar paralizado por no aportar escritos, documentos o realizar actuaciones sustanciales para proseguir el procedimiento.

Ejemplo: Un individuo solicita una licencia de apertura para abrir un comercio. El Ayuntamiento le pide un plano o croquis del local en el que figure con detalle el número de salidas (puertas y ventanas) para comprobar si cumple las condiciones de seguridad.

Sin embargo, transcurre el periodo otorgado por el Ayuntamiento y el individuo no entrega el documento solicitado. Este procedimiento de concesión de una licencia de apertura quedará paralizado por caducidad.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: TERMINACIÓN

Terminación →

Formas:

| |
|---------------------|
| Resolución expresa |
| Resolución presunta |
| Desistimiento |
| Renuncia |
| Caducidad |

Figura 9.8.

Ahora que ya hemos finalizado el estudio del procedimiento administrativo vamos a ver algunos ejemplos.

En un procedimiento administrativo no tienen que darse necesariamente todas las circunstancias que hemos visto en esta unidad. Cuando una persona cumplimenta, por ejemplo, el impreso de matrícula en una Universidad, probablemente verá como el procedimiento por él iniciado finaliza simplemente con la admisión.

En este caso, como ves, no ha habido escrito de alegaciones, ni periodo de información pública, ni informes de expertos. Por tanto, la duración y las características de un proceso administrativo dependen de cada caso particular.

Ejemplos: Vamos a ver cuatro ejemplos distintos.

- Carlos Catadau solicitó el 29 de julio en el Ayuntamiento una licencia para abrir una tienda de ropa. El 17 de agosto recibió la licencia que había solicitado. El esquema de este procedimiento administrativo es el siguiente:

| | |
|-----------------------------------|-------------|
| Solicitud de licencia de apertura | INICIACIÓN |
| Concesión de la licencia | TERMINACIÓN |

Tabla 9.1.

- Rosalía Riera ha solicitado una licencia para abrir un sex-shop en un barrio residencial. El Ayuntamiento abre un periodo de información pública dando la oportunidad a la comunidad de vecinos de presentar alguna alegación en contra de la apertura de dicho negocio. Estudiadas las alegaciones el Ayuntamiento decide denegar la licencia de apertura. La estructura del procedimiento sería:

| | |
|--|-------------|
| Solicitud de licencia | INICIACIÓN |
| Apertura de periodo de información pública | |
| Alegaciones de vecinos | INSTRUCCIÓN |
| Audiencia de Rosalía Riera | |
| Denegación de licencia | TERMINACIÓN |

Tabla 9.2.

- Lucía del Río ha solicitado una licencia de apertura para abrir una academia en la que tiene previsto impartir clase para un total de doscientos alumnos.

El Ayuntamiento le ha solicitado un plano del local para comprobar que cumple las condiciones de seguridad pero transcurre el plazo y Lucía no entrega el documento solicitado. El procedimiento de concesión de la licencia se termina por caducidad.

| | |
|--|-------------|
| Solicitud del ciudadano | INICIACIÓN |
| Solicitud del documento (plano) al interesado | ORDENACIÓN |
| El interesado no remite el documento al Ayuntamiento en los plazos y se produce la caducidad | TERMINACIÓN |

Tabla 9.3.

- Luis Olivas va a montar una peluquería para lo cual solicita la correspondiente licencia de apertura en el Ayuntamiento.

Al cabo de diez días obtiene un premio importante de la lotería y decide aplazar su proyecto de negocio, circunstancia que pone en conocimiento del Ayuntamiento para que no prosiga el procedimiento.

| | |
|---|-------------|
| Solicitud de licencia | INICIACIÓN |
| El interesado ya no desea la licencia (desistimiento) | TERMINACIÓN |

Tabla 9.4.

4. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

Detrás de todo procedimiento administrativo hay una persona interesada, física o jurídica, a la espera de una resolución de la Administración.

Para evitar perjuicios a los administrados ante la inactividad de la Administración la ley crea la figura del silencio administrativo

Por ello, para evitar perjuicios a los administrados, cuando la Administración no resuelve dentro de los plazos sobre el asunto de un procedimiento en curso, la ley crea la figura del **silencio administrativo**, que supone una interpretación de la inactividad o silencio de la Administración.

Ejemplo: La construcción de un hipermercado en las afueras de un municipio se encuentra paralizada a la espera de que le sea otorgada la licencia de obras.

Para evitar los perjuicios que ello pudiera ocasionar sobre todo a la empresa constructora, la ley interpreta la inactividad de la Administración consiguiendo con ello la terminación del procedimiento de concesión de la licencia.

Se denomina **silencio administrativo** a la ausencia de resolución expresa que decida sobre un asunto en un procedimiento en curso.

La interpretación del silencio administrativo puede ser en dos sentidos: positivo o negativo.

4.1. EL SILENCIO POSITIVO

Por el silencio positivo se interpreta que la Administración consiente

El silencio es interpretado en el sentido de que la Administración consiente, siguiendo el dicho de "el que calla otorga".

Supuestos en los que el silencio podrá interpretarse como positivo:

a) Solicitudes de concesión de licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de empresas o centros de trabajo.

Ejemplo: La concesión de licencias de obras. Como no es aconsejable que una construcción esté indefinidamente paralizada, se interpreta la no contestación de la Administración como que la licencia de obra ha sido otorgada, de modo que puede proseguir la construcción.

b) Solicitudes cuya concesión habilitaría para el ejercicio de derechos preexistentes.

Ejemplo: Una funcionaria solicita un permiso de dos días por embarazo y la Administración para la que trabaja no responde a su solicitud dentro de los plazos.

Al ser el derecho al permiso por embarazo un derecho preexistente (no requiere el reconocimiento por parte de la Administración), el silencio administrativo se entenderá en sentido positivo, es decir, la funcionaria puede interpretar que le ha sido concedido su permiso.

c) El resto de solicitudes será considerado como silencio negativo.

4.2. SILENCIO NEGATIVO

El silencio negativo, por el contrario, da lugar a la desestimación de la petición, es decir, se supone que la Administración la ha denegado. Supuestos:

a) Cuando el procedimiento supone el ejercicio del derecho de petición. El derecho de petición es un derecho fundamental de la Constitución por el que todo ciudadano puede dirigirse a las autoridades refiriéndose a cuestiones que le incumben y de cuya resolución son competentes aquéllas.

Ejemplo: Imagina que una persona presenta en las oficinas de la Delegación de Hacienda de su provincia una queja por el restringido horario de atención a los ciudadanos. Además, en su escrito sugiere que las oficinas abran, al menos, tres tardes a la semana.

El ciudadano está ejerciendo su derecho de petición y, por tanto, si la Administración no resuelve sobre el caso en el plazo determinado (generalmente veinte días), se entenderá que la propuesta ha sido denegada.

b) Silencio en la resolución de recursos y reclamaciones. En la siguiente unidad trataremos este punto.

| Silencio administrativo | Significado | Supuestos |
|-------------------------|--|---|
| POSITIVO | La inactividad de la Administración se interpreta como consentimiento. | <ul style="list-style-type: none"> • Solicitudes de concesión de licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de empresas o centros de trabajo. • Solicitudes cuya concesión habilitaría para el ejercicio de derechos preexistentes. |
| NEGATIVO | La inactividad de la Administración se interpreta como negación. | <ul style="list-style-type: none"> • Cuando el procedimiento supone el ejercicio del derecho de petición. • Silencio en la resolución de recursos y reclamaciones. |

Tabla 9.5.

ACTIVIDADES

4ª ¿Durante qué fase del procedimiento se emiten los siguientes documentos?

a) Vista la solicitud formulada por Don ... para instalar la industria de ... que pretende instalar en la zona de ... y habida cuenta de que tal zona se encuentra enclavada fuera de este término municipal y, por tanto, fuera de la competencia de esta Alcaldía, con esta fecha he resuelto denegar la licencia solicitada.

Lugar, ... de ... de 19...

El Alcalde

b) El funcionario que suscribe, jefe local de Sanidad del Ayuntamiento de ..., de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento..., y dando cumplimiento a lo dispuesto por el señor Alcalde referente a la concesión de licencia a Don ..., para el ejercicio de la actividad de ..., con emplazamiento en ..., informa que no existe un incumplimiento de la normativa medio ambiental vigente ajustándose a las exigencias sobre residuos y vertidos.

Lugar, ... de de 19...

El Jefe Local de Sanidad

c)

REGISTRO MERCANTIL CENTRAL Príncipe de Vergara, 72
SECCIÓN DE DENOMINACIONES 28006 Madrid

SOLICITUD DE NOTA SIMPLE

D. **Aurelia Caravaca Barbudo (DNI. 12345678)**

solicita que le sea expedida nota simple acerca de si figura o no registrada la denominación:

Heladería "Al Rico Helado"

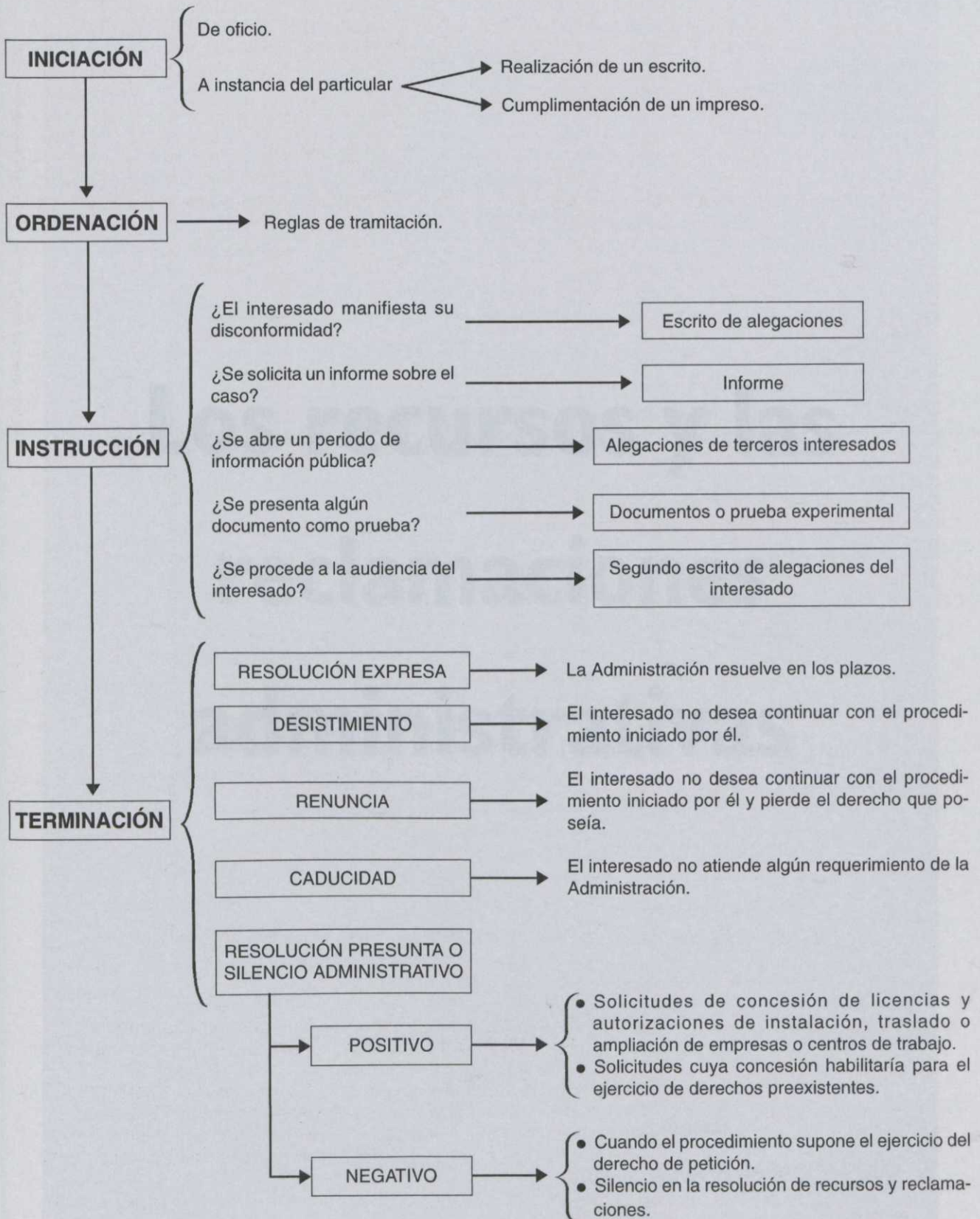
Madrid, a 17 de septiembre de 19 96

SR. REGISTRADOR MERCANTIL CENTRAL

- 5ª Di si son verdaderas las siguientes afirmaciones y razona tu respuesta:
- a) En todo procedimiento administrativo existe un periodo de tiempo durante el cual cualquier persona puede presentar alegaciones. A este periodo se le denomina *periodo de información pública*.
 - b) El interesado en un procedimiento administrativo tiene dos posibilidades de presentar alegaciones. Una al inicio de la instrucción y otra durante el periodo de audiencia.
 - c) Un individuo ha solicitado en el Registro Civil el Libro de Familia puesto que va ha contraer matrimonio pronto. El Registro le pide que entregue el certificado de matrimonio de la iglesia pero la persona no responde debido a que ha roto con su pareja y ya no está interesado en la expedición del libro, circunstancia que comunica al Registro. En este caso podemos decir que el procedimiento termina por desistimiento y no por caducidad.
 - d) Lo más habitual es que nos encontremos con procedimientos que se resuelven expresamente.

UNIDAD 10

ESQUEMA - RESUMEN



UNIDAD 10

RECURSO
ADMINISTRATIVO

se presenta en
el plazo de
un mes
por
EL SUPERIOR JERÁRQUICO
DEL ORGANISMO QUE DICTÓ
EL ACTO REQUERIDO

RECLAMACIÓN
ECONÓMICO-
ADMINISTRATIVA

CONSEJO
ECONÓMICO-
ADMINISTRATIVO

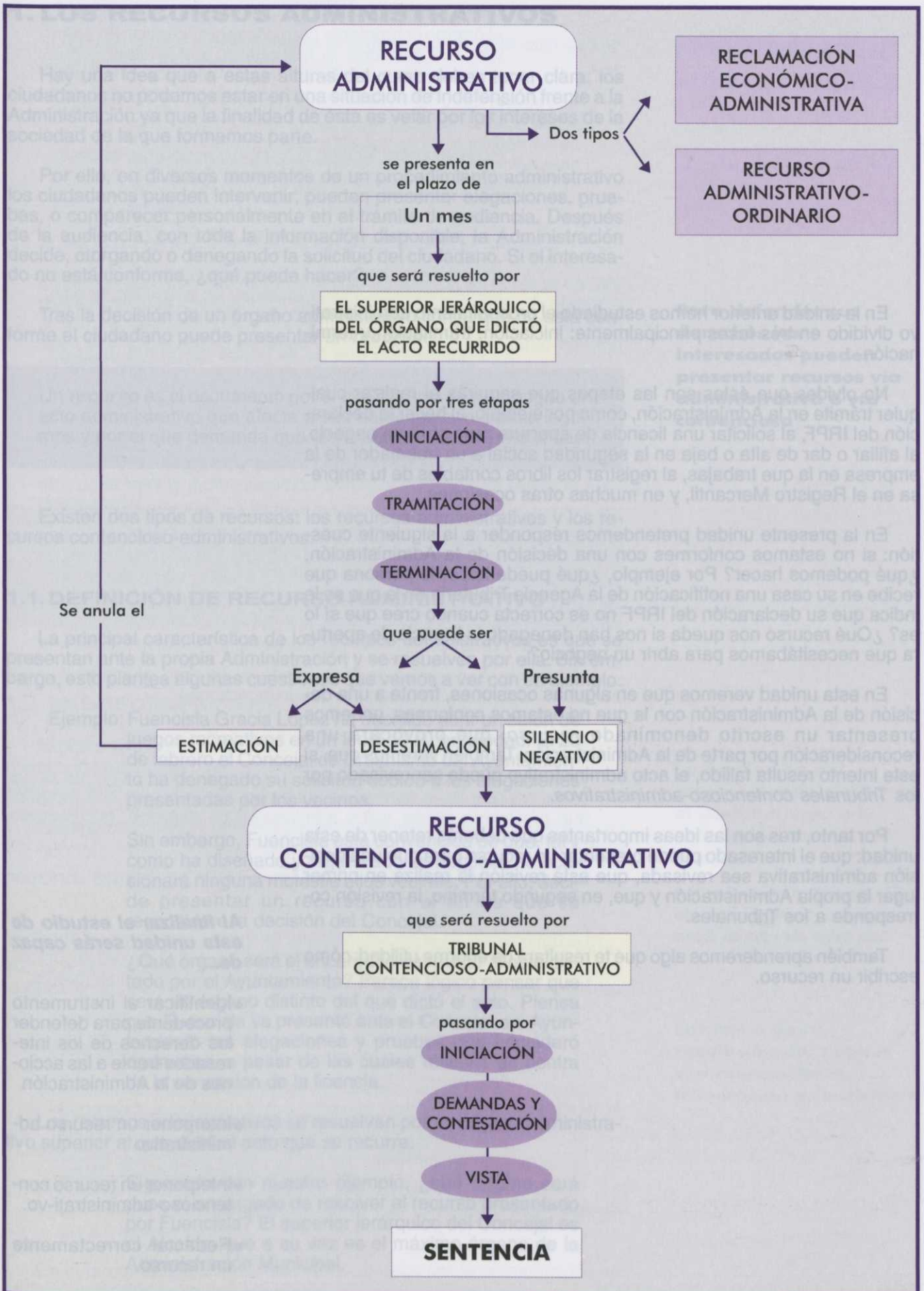
Los recursos y las reclamaciones administrativas

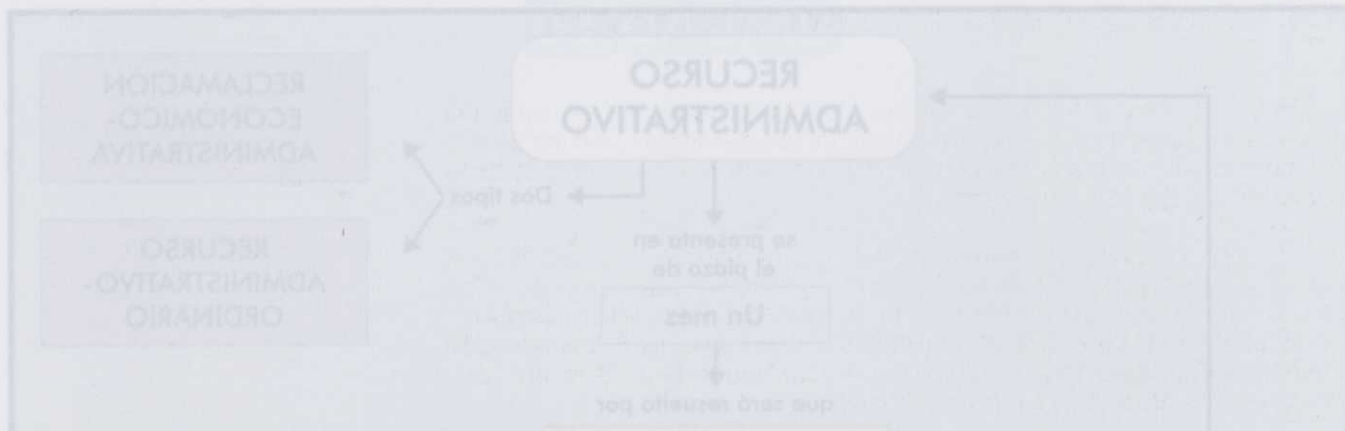
Autora:

LAURA GABARDA POLO

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| PRESENTACIÓN | 195 |
| 1. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS | 197 |
| 1.1. DEFINICIÓN DE RECURSO ADMINISTRATIVO | 197 |
| 1.2. PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN | 199 |
| 2. RECLAMACIONES ECONOMICO-ADMINISTRATIVAS | 201 |
| 3. ESTRUCTURA DE UN RECURSO | 203 |
| 4. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO | 206 |
| 4.1. ELEMENTOS Y REQUISITOS DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO | 206 |
| 4.2. FASES DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO | 207 |
| ESQUEMA - RESUMEN | 211 |
| SOLUCIONARIO A LAS ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN | 358 |
| ACTIVIDADES DE HETEROEVALUACIÓN | 375 |





En la unidad anterior hemos estudiado el procedimiento administrativo dividido en tres fases principalmente: iniciación, tramitación y terminación.

No olvides que éstas son las etapas que seguirás al realizar cualquier trámite en la Administración, como por ejemplo, al hacer la declaración del IRPF, al solicitar una licencia de apertura para abrir un negocio, al afiliarse o dar de alta o baja en la seguridad social a un trabajador de la empresa en la que trabajas, al registrar los libros contables de tu empresa en el Registro Mercantil, y en muchas otras ocasiones.

En la presente unidad pretendemos responder a la siguiente cuestión: si no estamos conformes con una decisión de la Administración, ¿qué podemos hacer? Por ejemplo, ¿qué puede hacer la persona que recibe en su casa una notificación de la Agencia Tributaria en la que se le indica que su declaración del IRPF no es correcta cuando cree que sí lo es? ¿Qué recurso nos queda si nos han denegado la licencia de apertura que necesitábamos para abrir un negocio?

En esta unidad veremos que en algunas ocasiones, frente a una decisión de la Administración con la que no estamos conformes, podemos presentar un escrito denominado *recurso*, que provocará una reconsideración por parte de la Administración. También veremos que, si este intento resulta fallido, el acto administrativo puede ser revisado por los *Tribunales contencioso-administrativos*.

Por tanto, tres son las ideas importantes que deberás retener de esta unidad: que el interesado puede presentar un recurso para que una decisión administrativa sea revisada, que esta revisión la realiza en primer lugar la propia Administración y que, en segundo término, la revisión corresponde a los Tribunales.

También aprenderemos algo que te resultará de enorme utilidad: cómo escribir un recurso.

- Al finalizar el estudio de esta unidad serás capaz de...**
- Identificar el instrumento procedente para defender los derechos de los interesados frente a las acciones de la Administración
 - Interponer un recurso administrativo
 - Interponer un recurso contencioso-administrativo.
 - Redactar correctamente un recurso.

1. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Hay una idea que a estas alturas del curso debes tener clara: los ciudadanos no podemos estar en una situación de indefensión frente a la Administración ya que la finalidad de ésta es velar por los intereses de la sociedad de la que formamos parte.

Por ello, en diversos momentos de un procedimiento administrativo los ciudadanos pueden intervenir; pueden presentar alegaciones, pruebas, o comparecer personalmente en el trámite de audiencia. Después de la audiencia, con toda la información disponible, la Administración decide, otorgando o denegando la solicitud del ciudadano. Si el interesado no está conforme, ¿qué puede hacer?

Tras la decisión de un órgano administrativo con la que no está conforme el ciudadano puede presentar un **recurso**.

Un **recurso** es el documento por el que el ciudadano impugna un acto administrativo que afecta a sus derechos o intereses legítimos y por el que demanda que dicho acto se anule o modifique.

Existen dos tipos de recursos: los recursos administrativos y los recursos contencioso-administrativos.

1.1. DEFINICIÓN DE RECURSO ADMINISTRATIVO

La principal característica de los recursos administrativos es que se presentan ante la propia Administración y se resuelven por ella. Sin embargo, esto plantea algunas cuestiones que vamos a ver con un ejemplo.

Ejemplo: Fuencisla Gracia López ha decidido abrir un salón de juegos recreativos en un local de su propiedad. El 20 de febrero el Concejal de Urbanismo del Ayuntamiento ha denegado su solicitud debido a las alegaciones presentadas por los vecinos.

Sin embargo, Fuencisla está convencida de que, tal y como ha diseñado y organizado su negocio, no ocasionará ninguna molestia a los vecinos. Por ello, decide presentar un recurso con el fin de que se reconsidere la decisión del Concejal.

¿Qué órgano será el encargado de revisar el acto dictado por el Ayuntamiento? Parece lógico pensar que será un órgano distinto del que dictó el acto. Piensa que Fuencisla ya presentó ante el Concejal del Ayuntamiento las alegaciones y pruebas que consideró oportunas, a pesar de las cuales resolvió en contra de la concesión de la licencia.

Los recursos administrativos se resuelven por un órgano administrativo superior al que dictó el acto que se recurre.

Siguiendo con nuestro ejemplo, ¿qué órgano será pues el encargado de resolver el recurso presentado por Fuencisla? El superior jerárquico del Concejal es el Alcalde, que a su vez es el máximo órgano de la Administración Municipal.

Para defender sus derechos los interesados pueden presentar recursos vía administrativa o vía contenciosa

La resolución del recurso puede conllevar el desistimiento o la estimación total o parcial

Se puede presentar un recurso en el plazo de un mes desde el acto que se recurre

Los fases de la resolución del recurso son interposición, tramitación y resolución

Hemos supuesto que era el Concejal de Urbanismo el órgano competente para conceder licencias de apertura. Sin embargo, la mayoría de los Ayuntamientos son pequeños, por lo que es probable que sea el propio Alcalde el que conceda o deniegue las solicitudes de licencias.

Si es el propio Alcalde el órgano competente de resolver el procedimiento de concesión de una licencia, ¿qué órgano será el encargado de resolver el recurso administrativo si el Alcalde no tiene superior jerárquico dentro de la Administración Municipal?

El problema se resuelve fácilmente: no se pueden presentar recursos administrativos. En este caso se dice que se ha *agotado la vía administrativa*.

¿Significa esto que no se puede recurrir la decisión de un Alcalde? No.

Como veremos más adelante, queda *abierta la vía contenciosa* para recurrir un acto dictado por un órgano sin superior jerárquico dentro de la Administración a la que pertenece.

Los **recursos administrativos** son recursos de carácter administrativo que tienen por finalidad impugnar resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa. El órgano competente para resolver es el superior jerárquico del órgano que dictó dichos actos.

Ahora que ya conocemos el concepto de recurso administrativo resolvamos algunas cuestiones prácticas importantes:

¿De qué plazo se dispone para presentar un recurso?

Evidentemente debe existir un plazo para la interposición de un recurso, ya que de lo contrario podríamos encontrarnos con recursos que pretenden anular actos administrativos dictados, por ejemplo, veinte años atrás.

Los recursos deben presentarse en el plazo de un mes contando desde la notificación.

La notificación es el documento que recibe la persona en su domicilio (o cualquier otro lugar por ella especificado), por el que se le comunica la resolución administrativa en un procedimiento de su interés.

Ejemplo: Si Fuencisla recibió en su domicilio el 23 de febrero la notificación por la que se le denegaba la licencia, dispone hasta el día 23 de marzo para presentar el recurso.

En cualquier caso, en la propia notificación se especifica el plazo y la posibilidad de presentar el recurso, como estudiaremos en la última unidad del Módulo dedicada al estudio de los documentos administrativos.

Se puede presentar un recurso en el plazo de un mes desde el acto que se recurre

¿A quién debemos dirigir el recurso?

El recurso puede ir dirigido tanto al órgano que dictó el acto que se recurre como al superior jerárquico.

Ejemplo: En el caso que estamos viendo, Fuencisla puede dirigir su escrito tanto al Concejal de Urbanismo como al Alcalde. Esta doble posibilidad se permite porque es probable que las personas no conozcan perfectamente la jerarquía entre órganos de las Administraciones Públicas.



¿Qué plazo tiene la Administración para resolver el recurso?

Podemos esperar respuesta de la Administración en el plazo de tres meses desde la interposición del recurso. Si transcurrido dicho plazo la Administración no resuelve, ¿recuerdas como se interpreta en este caso el silencio administrativo? Se entiende que el recurso ha sido desestimado.

¿Dónde se presenta el recurso?

Se presenta, como ya sabes, en el registro de la oficina de información, tanto del órgano al que se dirige el recurso, como de cualquier otro de la misma Administración que se encargará de remitirlo a su destinatario.

¿Qué otra alternativa queda tras la resolución de un recurso ordinario?

La resolución expresa o presunta (por silencio administrativo) del recurso administrativo, pone fin a la vía administrativa, quedando abierta la vía contenciosa que estudiaremos en el tercer epígrafe.

1.2. PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN

El procedimiento de resolución de un recurso es igual que el procedimiento administrativo cuya resolución se pretende impugnar, diferenciándose por el órgano encargado de resolver.

La resolución del recurso puede conllevar el desistimiento o la estimación total o parcial

Ejemplo: Cuando Fuencisla presenta en el Ayuntamiento el recurso, inicia un procedimiento con las mismas fases que el iniciado al presentar la solicitud de licencia. En realidad se repite el mismo procedimiento pero esta vez el encargado de resolver será el Alcalde.

Por tanto, como las fases de la resolución de un recurso administrativo son las mismas que las del procedimiento administrativo que estudiamos en la unidad anterior, vamos a estudiarlas tan solo brevemente.

1ª INTERPOSICIÓN

- El recurso se inicia presentando un escrito que deberá contener:
- a) El nombre y apellidos del recurrente. También debe especificar el domicilio en el que desea recibir posibles notificaciones.
 - b) El acto que recurre y la razón de su impugnación.
 - c) Lugar, fecha y firma del recurrente.
 - d) Órgano o unidad administrativa a la que se dirige.
 - e) Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas.

Las fases de la resolución del recurso son interposición, tramitación y resolución

En el tercer epígrafe estudiaremos cuál debe ser la estructura de un recurso y veremos algunos ejemplos.

2ª TRAMITACIÓN

Esta fase es exactamente igual que la tramitación del procedimiento administrativo que estudiamos en la unidad anterior, por lo que nos remitimos a lo explicado en ella.

Ejemplo: Cuando Fuencisla presenta el recurso en el Ayuntamiento, se inicia la tramitación del mismo. Durante este periodo que, como ya sabes, dura tres meses como máximo, Fuencisla puede presentar alegaciones o pruebas, cuando no las hubiera incluido en el propio recurso.

También existe en este caso la audiencia del interesado o de terceras personas implicadas por la cual, como recordarás, Fuencisla puede comparecer ante el Alcalde para exponerle personalmente sus opiniones.

3ª RESOLUCIÓN

Los recursos administrativos son resueltos por la propia Administración, en concreto, como ya sabes, por el órgano jerárquico superior al que dictó el acto.

Éste puede decidir en dos posibles direcciones:

- **Desestimación**, lo que implica que el acto recurrido se queda tal y como estaba antes del recurso.
- **Estimación total o parcial**, que puede llevar a la anulación del acto recurrido o a modificaciones del mismo.

Ejemplo: Siguiendo, el Alcalde tras leer el escrito de Fuencisla puede corroborar el acto dictado por el Concejal del Ayuntamiento y denegar la licencia (desestimación), o puede anular la decisión del Concejal y concederle la licencia (estimación).

En la figura 10.1 tienes un resumen de los pasos a seguir para interponer un recurso administrativo. Se inicia con la resolución de un acto administrativo previo con la que el interesado no está conforme y finaliza dejando abierta la vía contencioso-administrativa.

ACTIVIDADES

- 1ª Di si en el siguiente supuesto el interesado está cometiendo algún error:
- Julián Arranz presentó el 3 de abril un recurso ante la Delegación de Gobierno de Barcelona y no espera que se resuelva hasta el 3 de julio.
 - El 24 de mayo recibió con retraso una partida de nacimiento que le enviaron desde Ecuador y que deseaba presentar como prueba del recurso, aunque se lamenta de no poder hacerlo pues ya envió el correspondiente escrito de recurso y no le queda más que esperar a la resolución del mismo.
 - Llegado el día tres de julio la Delegación de Gobierno no ha resuelto sobre el recurso, por lo que Julián entiende que su petición ha sido desestimada.
 - Ante la desestimación de su recurso Julián se olvida del tema pues cree que ya no hay nada que hacer.

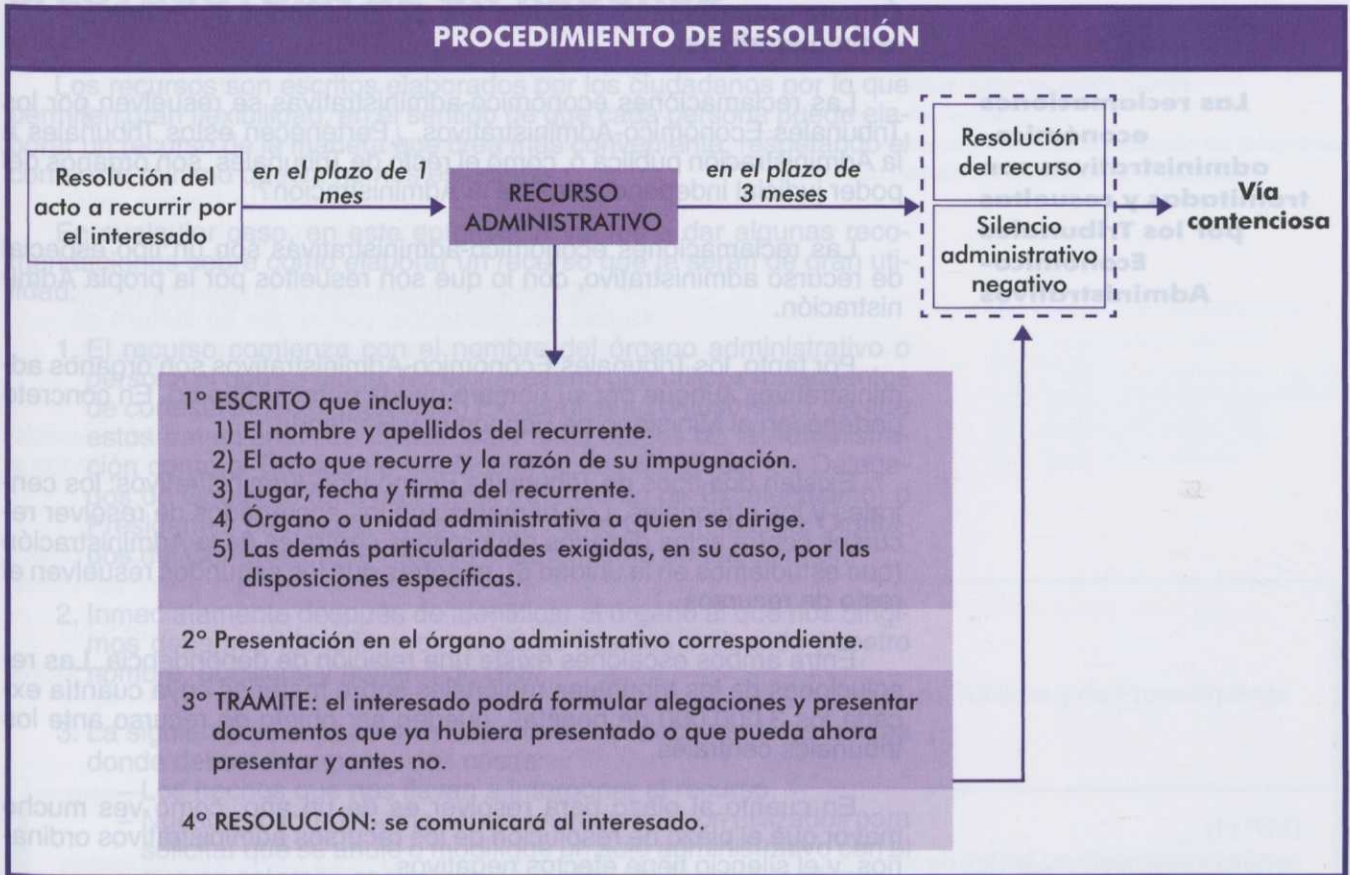


Figura 10.1.

2. RECLAMACIONES ECONOMICO-ADMINISTRATIVAS

Dentro de los recursos administrativos existe una modalidad especial que se denomina *reclamaciones económico-administrativas*, aunque comúnmente reciben simplemente el nombre de recursos o de recursos especiales.

¿En qué se diferencian de los recursos estudiados en el epígrafe anterior? Principalmente en dos aspectos: en el tipo de acto a recurrir y en el órgano encargado de resolverlos.

Actos impugnables mediante reclamación económico-administrativa.

Las reclamaciones económico-administrativas se establecen para recurrir contra actos de la Administración de carácter económico, como por ejemplo, el reconocimiento y pago de toda clase de pensiones, o actos relacionados con la gestión de impuestos.

Ejemplo: Una persona que solicitara el reconocimiento de una pensión de viudedad por fallecimiento del cónyuge y se encontrara con que el órgano competente se la deniega, si no está conforme, podrá presentar un recurso que en esta ocasión se denomina reclamación económico-administrativa y que presenta las peculiaridades que veremos a continuación.

Órgano encargado de resolver las reclamaciones económico-administrativas.

Las reclamaciones económico-administrativas son tramitadas y resueltas por los Tribunales Económico-Administrativos

Las reclamaciones económico-administrativas se resuelven por los Tribunales Económico-Administrativos. ¿Pertencen estos Tribunales a la Administración pública o, como el resto de Tribunales, son órganos del poder judicial independientes de la Administración?

Las reclamaciones económico-administrativas son un tipo especial de recurso administrativo, con lo que son resueltos por la propia Administración.

Por tanto, los Tribunales Económico-Administrativos son órganos administrativos aunque por su nombre pueda parecer que no. En concreto pertenecen al Ministerio de Economía y Hacienda.

Existen dos tipos de Tribunales Económico-Administrativos: los centrales y los regionales. Los primeros son los encargados de resolver recursos contra actos dictados por órganos centrales de la Administración (que estudiamos en la unidad 6), mientras que los segundos resuelven el resto de recursos.

Entre ambos escalones existe una relación de dependencia. Las resoluciones de los tribunales regionales sobre materias cuya cuantía exceda los 3.000.000 de pesetas, pueden ser objeto de recurso ante los tribunales centrales.

En cuanto al plazo para resolver es de un año, como ves mucho mayor que el plazo de resolución de los recursos administrativos ordinarios, y el silencio tiene efectos negativos.

De nuevo, las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativo agotan la vía administrativa y podrán ser objeto de recurso contencioso-administrativo.

ACTIVIDADES

2ª Completa el siguiente cuadro:

| | RECURSO ADMINISTRATIVO ORDINARIO | RECLAMACIÓN ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA |
|---|----------------------------------|--------------------------------------|
| Objeto del recurso | | |
| Órgano que resuelve | | |
| Plazo de interposición | | |
| Plazo de resolución | | |
| Efectos de la falta de resolución expresa | | |

3. ESTRUCTURA DE UN RECURSO

Los recursos son escritos elaborados por los ciudadanos por lo que permiten gran flexibilidad, en el sentido de que cada persona puede elaborar un recurso de la manera que crea más conveniente, respetando el contenido mínimo que ya hemos estudiado.

En cualquier caso, en este epígrafe te vamos a dar algunas recomendaciones sobre cómo elaborar un recurso que te serán de gran utilidad.

1. El recurso comienza con el nombre del órgano administrativo o persona al que se dirige. No es necesario que utilices tratamientos de cortesía innecesarios como Excelentísimo o Ilustrísimo, ya que estos tratamientos se utilizan para altos cargos de la Administración como el Presidente del Gobierno, los Ministros, los Delegados de Gobierno (que reciben el tratamiento de Excelentísimo) o Presidentes de Diputaciones, Decanos de Universidades, Diputados del Congreso (que reciben el tratamiento de Ilustrísimo).
2. Inmediatamente después de identificar el órgano al que nos dirigimos debemos identificarnos nosotros mismos indicando nuestro nombre, apellidos y número de DNI.
3. La siguiente es la parte más importante del documento ya que es donde debemos exponer dos cosas:
 - Los hechos que nos llevan a interponer el recurso.
 - Nuestra solicitud. Como sabes, los recursos son utilizados para solicitar que se anule o modifique un acto administrativo con el que no estamos conformes por dañar un derecho legítimo.

Ésta es también la parte más libre del escrito ya que el orden, el lenguaje y otros aspectos formales, se dejan a la elección del recurrente. En cualquier caso, es recomendable:

- Seguir el orden cronológico de los acontecimientos. Si tratamos de recurrir un acto administrativo cuyo procedimiento, como ya sabes, sigue distintas fases que vamos a exponer en el recurso, debemos comenzar por la solicitud y finalizar con la resolución.
- Utilizar la primera o la tercera persona del singular.

Ejemplo: Podemos decir, “el día 29 de mayo solicité un certificado de acto presunto ...”, o bien, “el 29 de mayo solicitó un certificado de acto presunto...” .

- Es preferible utilizar varias oraciones cortas que una demasiado larga. Incluso si fuera preciso, estructurar el contenido en apartados.

Ejemplo: Lee atentamente las dos alternativas siguientes:

“el día 29 de mayo solicitó un certificado de acto presunto estimatorio por la falta de resolución en el procedimiento iniciado el 3 de septiembre del año anterior mediante la solicitud de autorización para realizar una excavación en el término municipal de...”

No utilices frases demasiado largas

Las reclamaciones económicas-administrativas son tramitadas y resueltas por los Tribunales Económico-Administrativos

"1. El 3 de septiembre de 199x presentó una solicitud de autorización para realizar una excavación en el término municipal de...
2. La falta de resolución expresa conllevó la estimación de la solicitud cuya certificación solicitó el 29 de mayo de 199x..."

¿Cuál de las dos alternativas te parece más correcta? La segunda respeta el orden cronológico en que sucedieron los hechos que se exponen y emplea frases breves estructuradas en apartados, por lo que su lectura es más sencilla y comprensible para el destinatario.

- Evitar términos que impliquen sumisión o desigualdad respecto al órgano al que se dirige el escrito como *ruego*, *suplico*, *tenga a bien*, etc.
- 4. Después de exponer el contenido del recurso indicaremos la dirección en la que queremos recibir posibles notificaciones, así como el medio, por ejemplo, correo, fax, etc.
- 5. Por último, finalizaremos el recurso consignando el lugar, la fecha y nuestra firma.

A continuación tienes la estructura básica de un recurso:

D/Dº (1), con DNI nº (2) según lo dispuesto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común

interpone **recurso**

contra la **resolución** de (3) dictado por (4) basándose en los siguientes por la que (5)

motivos: (6)

Primero:

Segundo:

Tercero:

Por todo lo cual **solicita** que se tenga por interpuesto este recurso contra la mencionada resolución y se declare la nulidad de la misma

A efectos de notificación el interesado señala como medio preferente (7) y como lugar de notificación (8) de de (9) de (10)

(11)

Figura 10.2.

- | | |
|--|--|
| (1) Nombre y apellidos del recurrente. | (6) Se especificarán de forma ordenada las razones que sirvan de base a la pretensión de impugnación del recurrente. |
| (2) Nº del Documento Nacional de Identidad. | (7) Medio o forma de notificación. |
| (3) Fecha en la que se dictó el acto administrativo o resolución. | (8) Lugar donde desea recibir las notificaciones. |
| (4) Autoridad o funcionario que dictó el acto. | (9) Lugar y fecha del recurso. |
| (5) Contenido del acto que se recurre (hechos, circunstancias, fechas, etc.) | (10) Firma o cualquier otro medio de acreditación del recurrente. |
| | (11) Órgano administrativo al que se dirige el recurso. |

Para el ejemplo que venimos desarrollando:

Ejemplo: Fuencisla García López solicitó una licencia de apertura que le fue denegada por las alegaciones presentadas por los vecinos. Fuencisla va a apoyar su argumento en el hecho de que dichas alegaciones no fueron corroboradas por un informe técnico, tal y como ella solicitó. En nuestro ejemplo dirige su recurso al Ayuntamiento aunque, como sabes, puede dirigirse al Concejal o al Alcalde.

Se debe comunicar la presentación de un recurso administrativo a los interesados en el procedimiento, así como a los órganos administrativos superiores y al órgano judicial competente.

D/Dº Fuencisla García López, con DNI nº 78493854

según lo dispuesto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común

interpone **recurso**

contra la **resolución** de 20 de febrero dictada por el Concejal de Urbanismo del Ayuntamiento por la que se le denegaba la licencia solicitada al citado órgano, basándose en los siguientes

motivos:

Primero: Con fecha 18 de diciembre presentó en la Concejalía de Urbanismo del Ayuntamiento una solicitud de licencia para la apertura de un salón de juegos recreativos en el número 10 de la calle Maspalomas de Tenerife.

Segundo: Que tras abrirse un periodo de información pública la asociación de vecinos del Barrio de Maspalomas presentó alegaciones que fueron consideradas por el Concejal y que conllevaron la resolución que se recurre.

Tercero: Que el Concejal de Urbanismo, a pesar de las peticiones formuladas, no solicitó el pertinente informe técnico con el que contrastar las alegaciones formuladas por los vecinos en contra de las cuales me pronuncio

Por todo lo cual **solicita** que se tenga por interpuesto este recurso contra la mencionada resolución y se declare la nulidad de la misma

A efectos de notificación el interesado señala como medio preferente el correo y como lugar de notificación la Avenida Teide, número 103 de Tenerife.

Tenerife, a 1 de marzo de 199x



Ayuntamiento de Tenerife

Figura 10.3.

4. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Las formas de control de las acciones de la Administración que hemos visto hasta ahora, consistían en la revisión de los actos administrativos por la propia Administración. Sin embargo, la garantía de los derechos del administrado es mayor cuando el control es ejercido por los Tribunales, ya que éstos son órganos independientes de los que dictaron el acto recurrido.

De esta forma, la Administración decide y ejecuta sus decisiones pero después los jueces pueden intervenir, revisando y modificando las actuaciones de la Administración. Esta *tutela judicial* es un derecho fundamental de los ciudadanos frente a la Administración reconocido en el artículo 24 de la Constitución.

Por tanto, en este epígrafe vamos a estudiar el procedimiento judicial que va desde la presentación del recurso contencioso-administrativo hasta la decisión del Tribunal.

Los actos administrativos pueden ser modificados por sentencia judicial

Si en alguna ocasión tú o tu empresa presentáis un recurso contencioso deberéis contar con un abogado, que os asesorará a la hora de redactar el recurso, de presentar pruebas y os representará ante el Tribunal.

Por ello vamos a abordar únicamente los aspectos más elementales del procedimiento contencioso-administrativo, ya que se sale de nuestro ámbito de estudio que es la Administración.

4.1. ELEMENTOS Y REQUISITOS DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Partes:

Intervienen dos partes, la parte demandante (la persona física o jurídica que interpone el recurso) y la demanda (la Administración autora del acto recurrido).

Como en todo proceso judicial, las partes deberán contar en sus intervenciones con la dirección de un abogado, siendo los representantes y defensores de la Administración, los Abogados del Estado.

Ejemplo: Si el Alcalde decide desestimar el recurso de Fuencisla y ésta no está conforme puede presentar un recurso contencioso-administrativo frente al tribunal competente. Las partes en esta ocasión son:

- La parte demandante es Fuencisla o bien la sociedad a la que representa. (Recuerda que Fuencisla deseaba abrir un negocio para lo que debe constituir legalmente una sociedad. Este trámite es independiente de la solicitud de licencia).
- La parte demandada es la Administración Municipal, representada por el Ayuntamiento.

Contenido:

El contenido son las pretensiones del demandante respecto al acto contra el que se interpone el recurso, en esta ocasión formuladas al Tribunal. La nota destacable en este punto es que no se pueden formular pretensiones nuevas distintas de las perseguidas en el recurso administrativo.

Ejemplo: Fuencisla no podría incluir en su recurso contencioso-administrativo, por ejemplo, la concesión de una licencia de apertura para un negocio distinto o en un local diferente al de la calle Maspalomas.

Requisitos:

Los requisitos para interponer un recurso contencioso-administrativo son tres:

- Haber presentado antes un recurso administrativo (o lo que es lo mismo, haber agotado la vía administrativa de modo que no sea posible ya la revisión del acto por un órgano administrativo).
- Comunicar al órgano que dictó el acto que se va a recurrir la intención de presentar un recurso contencioso-administrativo.
- Que no hayan transcurrido dos meses desde que se dictó el acto a recurrir.

Se debe comunicar la presentación de un recurso contencioso a la Administración que dictó el acto que se recurre

Ejemplo: Fuencisla recibió el 2 de mayo la resolución del Alcalde por la que desestimaba su petición de que se anulara la decisión del Concejal de Urbanismo. Puede presentar un recurso contencioso-administrativo hasta el 2 de julio, debiendo comunicárselo al Ayuntamiento.

La parte demandada elabora el escrito de contestación

4.2. FASES DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

El procedimiento contencioso-administrativo está formado por varias etapas que van desde la presentación de un escrito o recurso por la parte demandante hasta la resolución por parte del tribunal.

Durante estas etapas se realizan trámites judiciales que se salen de la intención de este Módulo que es el estudio de la esfera Administrativa. Por ello, trataremos las cuestiones más elementales, y recuerda que si en alguna ocasión, tú o tu empresa decidís presentar un recurso contencioso-administrativo, deberéis contar con un abogado que os resolverá cuestiones más complejas.

Las fases del procedimiento contencioso-administrativo son:

- 1ª Interposición
- 2ª Admisión y emplazamiento
- 3ª Demanda y contestación
- 4ª Vista y conclusiones
- 5ª Terminación

La parte demandante elabora el escrito de demanda

1ª ESCRITO DE INTERPOSICIÓN

Es el escrito que inicia el recurso y contendrá:

- a) El demandante debe explicar al Tribunal el acto recurrido.
- b) Documento que acredite el haber comunicado la intención de interponer un recurso contencioso al órgano que dictó el acto a impugnar.

Este documento puede ser simplemente una copia del escrito que se envió al órgano correspondiente con el sello de entrada del registro de la oficina en la que se entregó.

- c) En el caso de recursos contra actos de carácter económico ha de especificarse la cuantía objeto de discordia.

- d) Solicitud de que se tenga por interpuesto el recurso y que se reclame el expediente administrativo a la Administración autora del acto.

El expediente administrativo es el conjunto de documentos que hemos ido viendo en estas dos últimas unidades, desde el escrito de solicitud por el que se inició el procedimiento, hasta las resoluciones de los órganos administrativos incluyendo todas las alegaciones, pruebas, informes, etc. relacionados con el procedimiento y que están en manos de la Administración demandada.

Ten en cuenta que el Tribunal desconoce hasta el momento el acto que se recurre por lo que necesita toda la información que exista al respecto.

- e) En caso de personas jurídicas, deben remitirse documentos como la acreditación de la sociedad, los estatutos, etc.

2ª ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO DE LOS DEMANDADOS

Una vez el Tribunal admite el escrito y recibe todos los documentos que forman el expediente del asunto a tratar, publica el recurso en el Boletín Oficial.

Esta publicación sirve de *emplazamiento* de las partes, es decir, de citación en plazo determinado dentro del cual deberán comparecer ante juicio.

Ejemplo: Una vez Fuencisla envía el escrito de interposición que habrá redactado con la ayuda de su abogado, debe esperar a que el Tribunal lo admita y lo publique en el Boletín Oficial. En esta publicación figurará un plazo, que puede ser, por ejemplo, de un mes, dentro de cual Fuencisla deberá comparecer, junto con su abogado, ante el juez.

3ª DEMANDA Y CONTESTACIÓN

Antes de la comparecencia ante el juez, la parte demandante y demandada elaboran dos escritos, la *demanda* y la *contestación* respectivamente.

La **demanda** es el escrito en el que la parte demandante formula formalmente su petición y presenta todos los documentos en que funde su derecho, que servirán de prueba cuando comparezca ante el juez.

Ejemplo: Tras el emplazamiento del juez, Fuencisla elabora, junto con su abogado, el escrito de demanda formulando su petición de que sea anulada la decisión del Ayuntamiento por la que se le deniega la concesión de una licencia de apertura de un salón de juegos recreativos.

Además, deberá presentar las pruebas oportunas que apoyen su petición y contradigan los argumentos del Ayuntamiento que se basaban en las quejas de los vecinos.

La parte demandante elabora el escrito de demanda

Si, por ejemplo, los vecinos alegaban que el negocio iba a suponer ruidos, Fuencisla deberá demostrar bien que los sonidos de su local no superarán los mínimos permitidos, bien que el local está debidamente insonorizado o bien demostrar la existencia y efectividad de haber instalado dos puertas de entrada para amortiguar los sonidos.

Todos estos argumentos deben probarse mediante informes de expertos en contaminación acústica, mediante facturas que demuestren la realización de obras de insonorización, etc.

Todos estos documentos forman el escrito de *demanda* que Fuencisla envía al Tribunal y al Ayuntamiento.

Formulada la demanda se traslada, junto con el expediente, tanto al Tribunal como a la Administración correspondiente.

La parte demandada puede a su vez presentar un **escrito de contestación** que, como su nombre indica, permite a la Administración contestar a las acusaciones de la parte demandante, y donde podrá refutar, mediante pruebas, los argumentos presentados.

En este escrito la Administración puede declarar inadmisibile el recurso por ejemplo, por haberse interpuesto fuera del plazo.

La parte demandada elabora el escrito de contestación

4º VISTA Y CONCLUSIONES

Una vez presentados los escritos de demanda y contestación con las pruebas pertinentes, se emplazará a las partes para la vista oral, en la que deben defender sus posiciones en juicio oral y público ante el Tribunal.

Primero el demandante y luego el demandado, formulan oralmente sus conclusiones sobre los hechos reiterando las peticiones de sus escritos de demanda y contestación.

5º TERMINACIÓN

Tras la vista el Tribunal Contencioso-Administrativo dispone de la información necesaria para decidir sobre las pretensiones de las partes. La decisión de un tribunal recibe el nombre de **sentencia** y puede ser:

- **Estimación del recurso:** se reconoce que el acto es contrario al ordenamiento jurídico con lo que se anulará.
- **Desestimación:** el Tribunal desestima las peticiones del demandante y el acto administrativo que se recurre es efectivo.

El esquema siguiente representa las fases del procedimiento contencioso-administrativo agrupadas según el órgano o parte que las realiza:

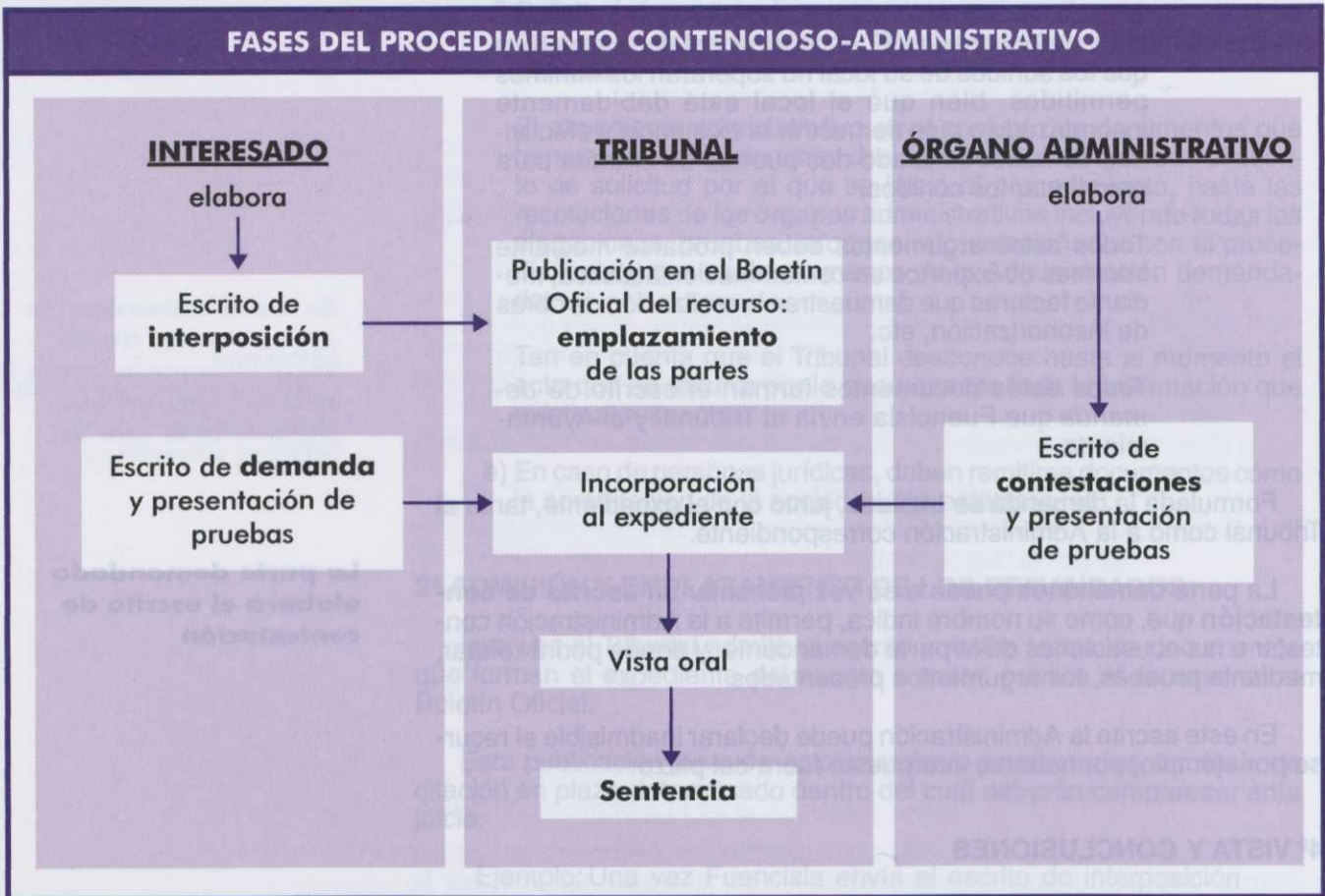


Figura 10.4.

ACTIVIDADES

3ª Sitúa en el lugar que les corresponda los siguiente términos:

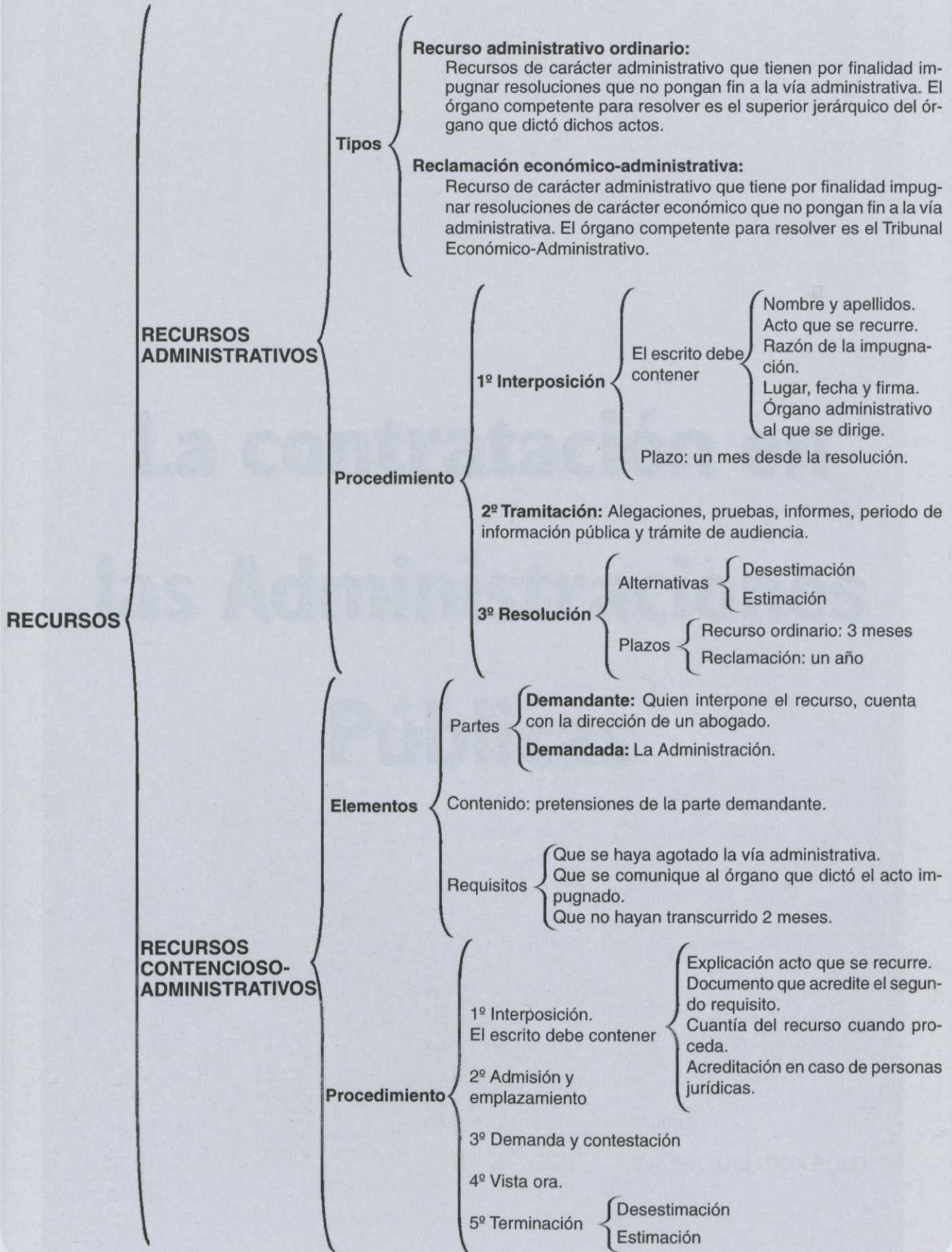
dos / Administración / comunique / vía administrativa / tutela judicial / demandante / notificación / Tribunal / demandantes / recurso

Los ciudadanos tienen derecho a la _____ de sus derechos frente a la Administración, lo que significa que ésta decide y ejecuta sus decisiones pero posteriormente un _____ puede intervenir modificando dichos actos. Esta intervención se realiza mediante la interposición de un _____ que inicia el procedimiento contencioso-administrativo.

En todo proceso contencioso-administrativo existe una parte _____ que interpone el recurso y otra demandada que se corresponde con la _____. El recurso contendrá las pretensiones de los _____ respecto al acto impugnado.

Sólo podrá interponerse un recurso contencioso-administrativo cuando se haya agotado la _____, se _____ al órgano administrativo que dictó el acto y no hayan transcurrido _____ meses desde la _____ del acto impugnado.

ESQUEMA - RESUMEN



UNIDAD 11

La contratación en las Administraciones Públicas

Autora:

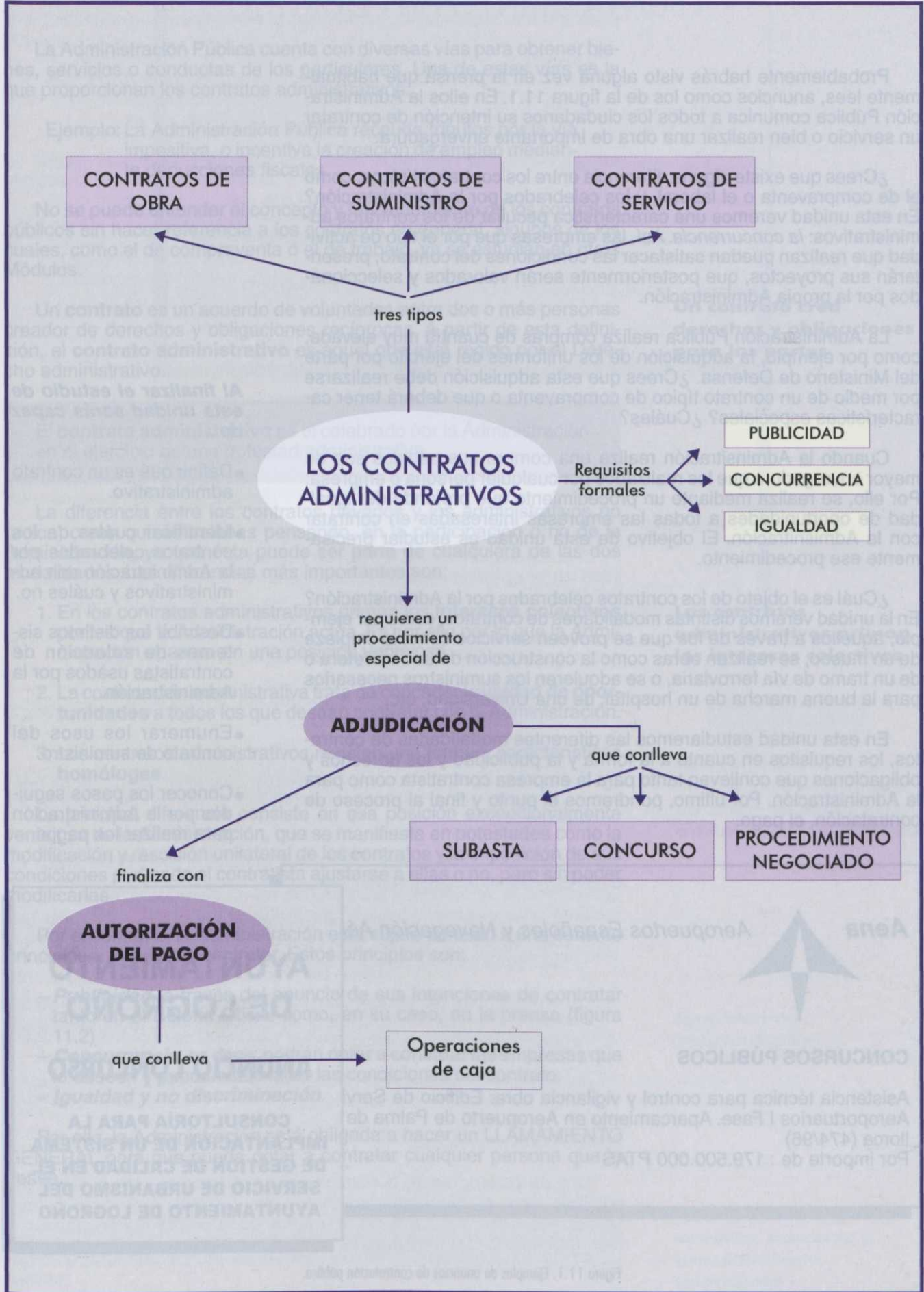
LAURA GABARDA POLO



ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| PRESENTACIÓN | 215 |
| 1. LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS | 217 |
| 1.1. CLASES DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS | 218 |
| 1.2. FORMAS DE ADJUDICACIÓN | 219 |
| 2. LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO | 220 |
| 3. OPERACIONES DE CAJA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | 222 |
| ESQUEMA - RESUMEN | 224 |
| SOLUCIONARIO A LAS ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN | 359 |
| ACTIVIDADES DE HETEROEVALUACIÓN | 376 |

1. LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS



Probablemente habrás visto alguna vez en la prensa que habitualmente lees, anuncios como los de la figura 11.1. En ellos la Administración Pública comunica a todos los ciudadanos su intención de contratar un servicio o bien realizar una obra de importante envergadura.

¿Crees que existe alguna diferencia entre los contratos típicos, como el de compraventa o el laboral, y los celebrados por la Administración? En esta unidad veremos una característica peculiar de los contratos administrativos: *la concurrencia*. Así, las empresas que por el tipo de actividad que realizan puedan satisfacer las condiciones del contrato, presentarán sus proyectos, que posteriormente serán valorados y seleccionados por la propia Administración.

La Administración Pública realiza compras de cuantía muy elevada, como por ejemplo, la adquisición de los uniformes del ejército por parte del Ministerio de Defensa. ¿Crees que esta adquisición debe realizarse por medio de un contrato típico de compraventa o que deberá tener características especiales? ¿Cuáles?


Cuando la Administración realiza una compra sus pedidos son de mayor envergadura que los realizados por cualquier persona o empresa. Por ello, se realiza mediante un procedimiento que pretende dar igualdad de oportunidades a todas las empresas interesadas en contratar con la Administración. El objetivo de esta unidad es estudiar precisamente ese procedimiento.

¿Cuál es el objeto de los contratos celebrados por la Administración? En la unidad veremos distintas modalidades de contratos, como por ejemplo, aquellos a través de los que se proveen servicios como la limpieza de un museo, se realizan obras como la construcción de una carretera o de un tramo de vía ferroviaria, o se adquieren los suministros necesarios para la buena marcha de un hospital, de una Universidad, etc.

En esta unidad estudiaremos las diferentes modalidades de contratos, los requisitos en cuanto a la forma y la publicidad y los derechos y obligaciones que conllevan tanto para la empresa contratista como para la Administración. Por último, pondremos el punto y final al proceso de contratación, el pago.

Al finalizar el estudio de esta unidad serás capaz de...

- Definir qué es un contrato administrativo.
- Identificar cuáles de los contratos celebrados por la Administración son administrativos y cuáles no.
- Describir los distintos sistemas de selección de contratistas usados por la Administración.
- Enumerar los usos del contrato de suministro.
- Conocer los pasos seguidos por la Administración para realizar los pagos.

Aena  **Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea**

CONCURSOS PÚBLICOS

Asistencia técnica para control y vigilancia obra: Edificio de Servicios Aeroportuarios I Fase. Aparcamiento en Aeropuerto de Palma de Mallorca (474/96)
Por importe de : 179.500.000 PTAS

AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO

ANUNCIO CONCURSO

CONSULTORÍA PARA LA IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD EN EL SERVICIO DE URBANISMO DEL AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO

Figura 11.1. Ejemplos de anuncios de contratación pública.

1. LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

La Administración Pública cuenta con diversas vías para obtener bienes, servicios o conductas de los particulares. Una de estas vías es la que proporcionan los contratos administrativos.

Ejemplo: La Administración Pública recauda tributos por la vía impositiva, o incentiva la creación de empleo mediante deducciones fiscales.

No se puede entender el concepto y funcionamiento de los contratos públicos sin hacer referencia a los contratos en general, algunos de los cuales, como el de compraventa o el de trabajo, ya se estudian en otros Módulos.

Un **contrato** es un acuerdo de voluntades entre dos o más personas creador de derechos y obligaciones recíprocas. A partir de esta definición, el **contrato administrativo** es aquel que está regido por el Derecho administrativo.

Un contrato crea derechos y obligaciones para las partes

El **contrato administrativo** es el celebrado por la Administración en el ejercicio de una potestad administrativa.

La diferencia entre los contratos privados y los administrativos no radica, como quizás estabas pensando, en la participación o no de la Administración, ya que ésta puede ser parte de cualquiera de las dos modalidades. Las diferencias más importantes son:

1. En los contratos administrativos priman los **intereses colectivos** por los que la Administración actúa. Es por ello por lo que la Administración aparece en una posición ventajosa.
2. La contratación administrativa trata de conceder **igualdad de oportunidades** a todos los que desean contratar con la Administración.
3. Los contratos administrativos revisten una forma y características **homólogas**.

Los contratos administrativos priman los intereses colectivos

La principal diferencia consiste en esa posición excepcionalmente ventajosa de la Administración, que se manifiesta en potestades como la modificación y rescisión unilateral de los contratos y la imposición de sus condiciones pudiendo el contratista ajustarse a ellas o no, pero sin poder modificarlas.

Por el contrario, la Administración está sujeta también a una serie de principios a la hora de contratar. Estos principios son:

- **Publicidad**, a través del anuncio de sus intenciones de contratar tanto en el Boletín Oficial como, en su caso, en la prensa (figura 11.2)
- **Concurrencia**, es decir, podrán optar a contratar las empresas que lo deseen y puedan satisfacer las condiciones del contrato.
- **Igualdad y no discriminación**.

Por ello, la Administración está obligada a hacer un **LLAMAMIENTO GENERAL** para que pueda optar a contratar cualquier persona que lo desee.

Los contratos de servicios son, por tanto, los contratos por los cuales la Administración encomienda la gestión de un servicio a una empresa privada.

Ejemplo: Habitualmente los distintos organismos públicos contratan con empresas privadas los servicios de limpieza, de cafetería, de fotocopiadora, etc.

La obligación del contratista es prestar el servicio de forma continua durante la vigencia del contrato.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES
TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
Astros, 5 y 7 - 28007 Madrid

ANUNCIO CONCURSO ABIERTO Nº 97/2400

Objeto del concurso: Servicio de limpieza del edificio sede de las Direcciones Provinciales de la Tesorería General y del Instituto Nacional de la Seguridad Social de Murcia para 2000.

Importe de la contratación: 30.555.000 pesetas. IVA incluido

Vencimiento de la contratación: A las 18 horas del día 15 de octubre de 1999.

Pliego de condiciones: Serán facilitadas en mano en esta oficina, o por correo a quienes lo soliciten por escrito.

Madrid, a 18 de septiembre de 1999

Figura 11.3. Anuncio de la contratación del servicio de limpieza.

Contratos de suministros:

El objetivo de los contratos de suministro es proveer o suministrar a la Administración los bienes muebles especificados en el contrato. En el siguiente epígrafe desarrollaremos esta modalidad de contratos.

1.2. FORMAS DE ADJUDICACIÓN

Tras la especificación de las condiciones del contrato, la Administración determinará la forma de adjudicación, es decir, el procedimiento por el que se selecciona el contratista de entre los candidatos que acuden al llamamiento de la Administración. Por último, una vez celebrado el contrato, se procede a la autorización del gasto.

La adjudicación está inspirada en el principio de igualdad de oportunidades, por lo que es necesario el anuncio de las intenciones de contratar de la Administración en los boletines que proceda (BOE, Diario Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente, Diario Oficial de las Comunidades Europeas o prensa).

Los sistemas de selección de contratistas son tres:

Subasta:

Es un procedimiento por el cual se adjudica la obra a la proposición económica expresada en dinero más ventajosa. Así, la adjudicación es rápida y automática, pues es el mejor postor el que será finalmente contratista.

Igualdad de oportunidades

**Existen tres sistemas:
subasta, concurso y
procedimiento
negociado**

Ejemplo: Si la Administración desea contratar con una empresa privada la construcción de un puente, elegirá de entre todos los proyectos presentados por empresas constructoras, aquél que implique en menor coste económico. Este método, como puedes imaginar, no está teniendo en cuenta muchos otros aspectos.

Concurso (ver figuras 11.2 y 11.3):

La adjudicación se hace al empresario que en su conjunto presente la proposición más ventajosa, sin atender exclusivamente al precio.

Ejemplo: Si la Administración adjudica la construcción del puente por concurso en lugar de por subasta, no necesariamente resultará elegida la empresa que presente el proyecto de menor coste económico.

Por el contrario, se decidirá la adjudicación en función de variables como la duración de las obras, el diseño del puente, el impacto medio ambiental, la calidad de materiales, etc. además del coste económico.

Procedimiento negociado:

En esta modalidad existe una concurrencia mínima de tres empresas seleccionadas libremente por la Administración, a las que ésta consulta antes de elegir al adjudicatario.

Ejemplo: Para la adjudicación de la obra del puente la Administración puede seleccionar previamente cinco empresas constructoras que presenten sus respectivos proyectos, entre los que la Administración elegirá.

ACTIVIDADES

- 1ª Enumera las principales diferencias entre los contratos privados y los administrativos.
- 2ª ¿Qué diferencia existe entre la selección por subasta y la selección por concurso?

El contrato de suministro tiene por objeto proveer a la Administración bienes muebles

2. LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO

El artículo 172 de la Ley de Contratos define el contrato de suministro de la siguiente forma:

“Se entenderá por contrato de suministro el que tenga por objeto la compra, el arrendamiento o la adquisición de productos o bienes muebles, salvo los relativos a propiedades incorpóreas y valores negociables”.

El contrato de suministro, por tanto, se celebra con el fin de suministrar o proveer a la Administración de bienes muebles. Un bien mueble es aquel que se puede trasladar o llevar de una parte a otra, como por ejemplo, el mobiliario, el material de oficina, los uniformes, los alimentos, etc.

Por contra, los bienes inmuebles como un terreno o un edificio, no pueden ser trasladados.

La definición del artículo 172 establece una excepción: las propiedades incorpóreas y los valores negociables. Ambos son bienes muebles que no pueden ser objeto de contrato de suministro.

Un bien incorpóreo es, por ejemplo, una marca o logotipo, una patente, etc. mientras que el ejemplo más claro de valor negociable son los títulos de deuda pública, como las letras del Tesoro.

Los contratos de suministro admiten tres modalidades básicas:

- a) Contratos en los que el empresario se obliga a entregar una serie de bienes de forma sucesiva y por precio unitario, sin que la cuantía total del contrato esté definida de antemano sino en función de las necesidades de la Administración.
- b) La adquisición y arrendamiento de equipos y sistemas para el tratamiento de la información, sus dispositivos y programas.
- c) Los fabricados por el empresario con arreglo a las características fijadas por la Administración.

Respecto a la publicidad de la contratación, la ley establece para los contratos de cuantía igual o superior 750.000 euros (aproximadamente 102.000.000 pesetas), la obligatoriedad de su publicación en el Diario Oficial de la Comunidad Europea, al margen del anuncio que se haya realizado en los boletines o diarios correspondientes.

Para contratos de elevada cuantía se publicará además en el Diario Oficial de la Comunidad Europea

El contrato de suministro se adjudicará por regla general mediante concurso, aunque cuando el precio es el único factor determinante y la cuantía de la adquisición es escasa, se adjudicará por subasta.

Como recordarás, todo contrato implica el establecimiento de derechos y obligaciones entre las partes o, lo que es lo mismo, un intercambio de contraprestaciones. ¿Qué derechos y obligaciones implica el contrato de suministro para el contratista y la Administración?

En el contrato de suministro el contratista está obligado a la entrega de los bienes en el tiempo, lugar y condiciones fijados en aquél. Por otra parte, el contratista tiene derecho al abono del precio por los bienes efectivamente entregados y recibidos.

En el siguiente epígrafe veremos cómo se realizan estas operaciones de caja dentro de la Administración.

Las operaciones de caja de la Administración requieren la autorización del pago por parte del Director General del Tesoro y Presupuestos

ACTIVIDADES

- 3ª Di con qué tipo de contrato administrativo se realizan las siguientes actividades:
- a) Construcción de un aeropuerto.
 - b) Gestión por parte de una empresa privada del restaurante de un aeropuerto.
 - c) Suministro de las comidas a bordo de los aviones por parte de una empresa de catering.
 - d) Adquisición de los ordenadores para informatizar las oficinas del INEM.
 - e) Construcción de un nuevo Ayuntamiento.
 - f) Reparación de un tramo de una autovía.
 - g) Arrendamiento a un particular de un local en el que instalar una oficina de información de turismo.

LA JUNTA CONVOCA

EMPRESAS PÚBLICAS DE EMERGENCIAS SANITARIAS

SOLICITUD PÚBLICA DE OFERTAS

OBJETO:

CONTRATACIÓN DEL SUMINISTRO DE MATERIAL DE FORMACIÓN PARA EL CENTRO DE FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN DE LA E.P.E.S. (Expte. 1005/96 AO)

PRESUPUESTO DE LICITACIÓN TOTAL (IVA INCLUIDO)

distribuido en 10 LOTES:

7.667.000 ptas.

(siete millones seiscientas sesenta y siete mil pesetas)

DISPONIBILIDAD DE LA DOCUMENTACIÓN:

Los pliegos de condiciones técnicas y jurídicas podrán consultarse por los interesados en la Sede Central de la E.P.E.S. sita en Málaga, Parque Tecnológico de Andalucía, Edif. Bic Euronova, Avda. Juan López Peñalver s/n, durante el plazo de presentación de las ofertas.

FIANZA:

3% del precio de licitación de la contratación.

PLAZO Y LUGAR DE PRESENTACIÓN DE OFERTAS:

Las ofertas económicas se presentarán junto con los documentos exigidos en la Sede Central de la E.P.E.S. sita en Málaga, Parque Tecnológico de Andalucía, Edif. Bic Euronova, Avda. Juan López Peñalver s/n, antes de las 11:00 horas del día 16 de Septiembre de 1.996.

El importe de este anuncio será por cuenta de los adjudicatarios.

Málaga, 3 de Septiembre de 1.996

EL GERENTE DE LA EMPRESA PÚBLICA DE EMERGENCIAS SANITARIAS

EMPRESA PÚBLICA DE EMERGENCIAS SANITARIAS

JUNTA DE ANDALUCIA
Correjería de Salud

Figura 11.4. Anuncio de la contratación del suministro de material.

3. OPERACIONES DE CAJA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La celebración de los contratos administrativos obliga a la Administración a abonar las cantidades fijadas en aquél. Esta operación sigue un procedimiento que va desde la ordenación del pago, hasta su ejecución efectiva u operación de caja. Veamos con detenimiento este proceso.

LA ORDENACIÓN DEL PAGO

La **ordenación del pago** es la orden de pagar dada por la autoridad administrativa que recibe el nombre de *ordenador*. Dicha autoridad administrativa es la que tiene competencia para ordenar pagos, esto es, la Administración financiera a través del Director General del Tesoro y Presupuestos, bajo la superior autoridad del Ministro de Economía y Hacienda.

La orden de pago deberá ir acompañada de los documentos que acrediten la realización de la prestación objeto del contrato.

EL PAGO

La ordenación del pago constituye la fase previa a la realización material del mismo u **operación de caja**. Los pagos en territorio nacional se pueden realizar en metálico, o bien a través de talones o de transferencia bancaria.

Si el pago se destina a un organismo oficial, es obligatorio realizarlo por transferencia bancaria o talón de cuenta corriente, para que el ingreso se realice en la cuenta bancaria del organismo receptor.

Las operaciones de caja de la Administración requieren la autorización del pago por parte del Director General del Tesoro y Presupuestos

Si el pago se realiza a acreedores privados se podrá efectuar, además de en dinero efectivo o talón de cuenta corriente al portador, por cualquiera de las fórmulas siguientes:

- Previa petición expresa de transferencia a la cuenta del acreedor abierta en establecimiento bancario o Caja de Ahorros.
- Giro postal a nombre del acreedor.
- Talón cruzado a nombre del acreedor.

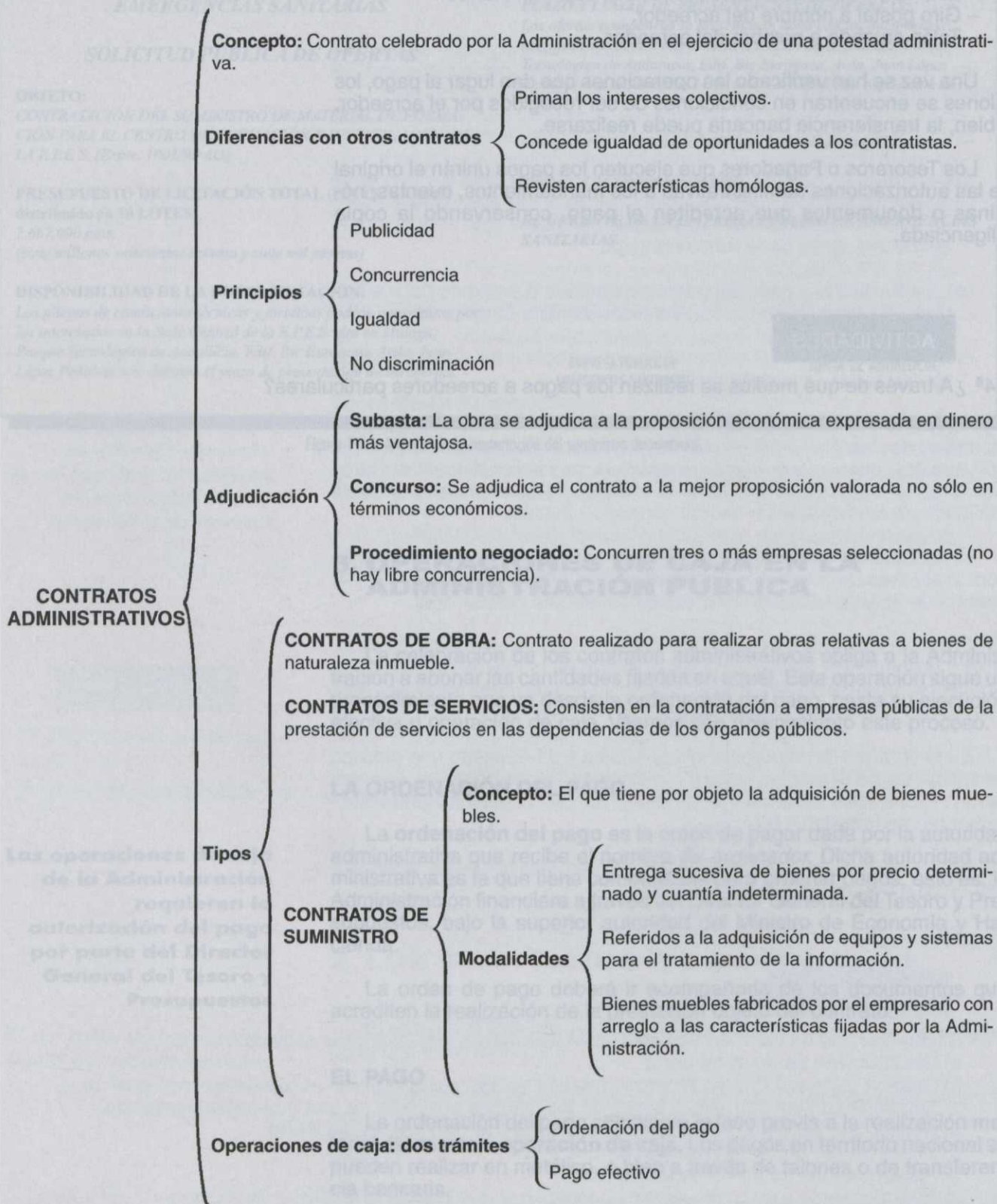
Una vez se han verificado las operaciones que dan lugar al pago, los talones se encuentran en condiciones de ser recogidos por el acreedor, o bien, la transferencia bancaria puede realizarse.

Los Tesoreros o Pagadores que ejecuten los pagos unirán el original de las autorizaciones administrativas a los mandamientos, cuentas, nóminas o documentos que acrediten el pago, conservando la copia diligenciada.

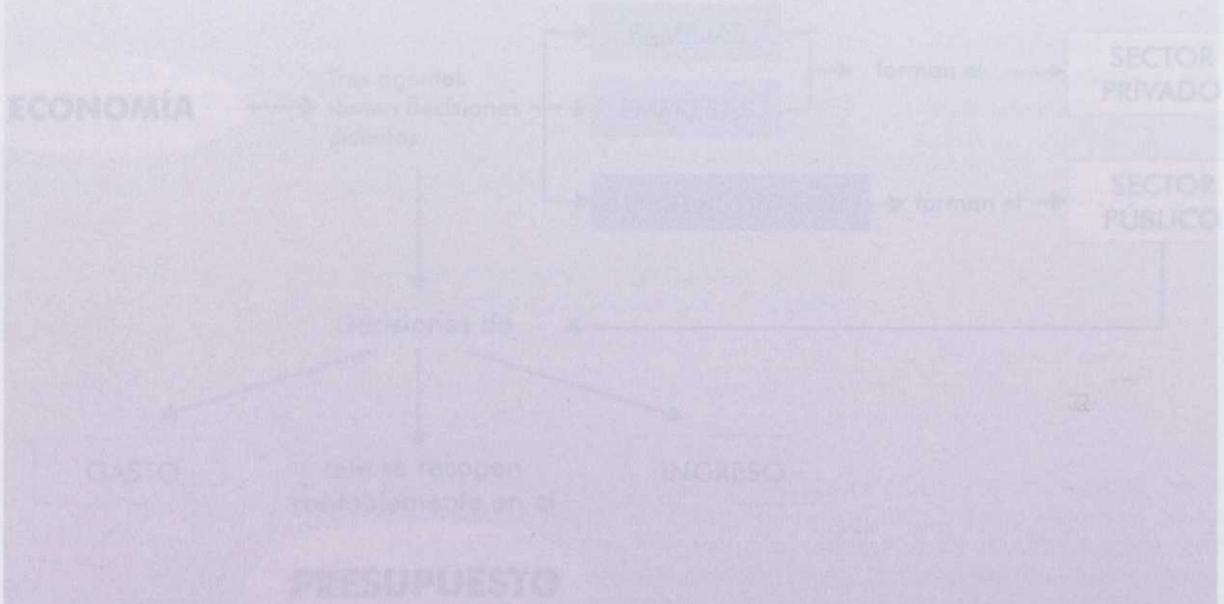
ACTIVIDADES

4ª ¿A través de qué medios se realizan los pagos a acreedores particulares?

ESQUEMA - RESUMEN



UNIDAD 12



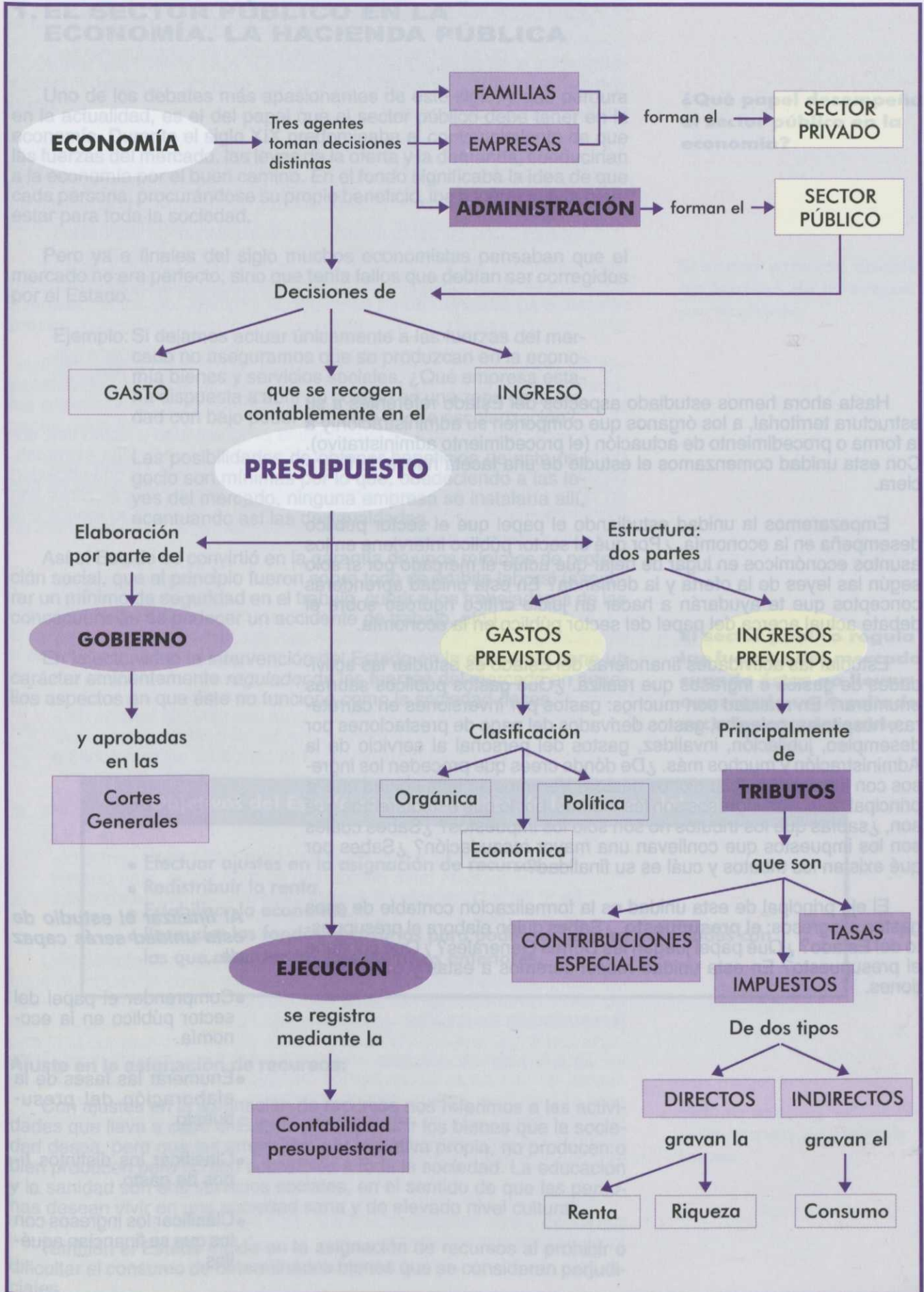
Administración Pública Financiera

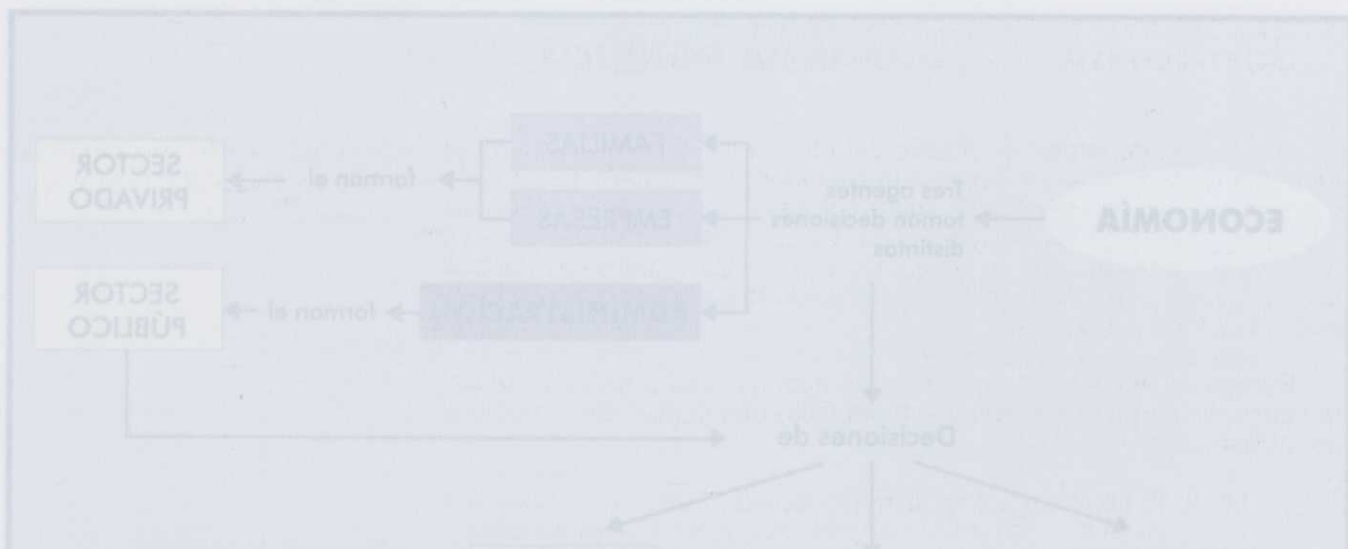
Autora:

LAURA GABARDA POLO

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| PRESENTACIÓN | 227 |
| 1. EL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMÍA. LA HACIENDA PÚBLICA | 229 |
| 2. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO | 231 |
| 2.1. LA PLANIFICACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y EL PRESUPUESTO | 231 |
| 2.2. ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS | 232 |
| 2.3. ESTRUCTURA DE LOS PRESUPUESTOS | 233 |
| 2.4. DÉFICIT Y SUPERÁVIT PRESUPUESTARIO | 239 |
| 3. LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO | 239 |
| 4. CONTABILIDAD PÚBLICA..... | 241 |
| ESQUEMA - RESUMEN | 243 |
| SOLUCIONARIO A LAS ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN | 359 |
| ACTIVIDADES DE HETEROEVALUACIÓN | 376 |





Hasta ahora hemos estudiado aspectos del Estado referentes a su estructura territorial, a los órganos que componen su administración y a la forma o procedimiento de actuación (el procedimiento administrativo). Con esta unidad comenzamos el estudio de una faceta nueva: la financiera.

Empezaremos la unidad estudiando el papel que el sector público desempeña en la economía. ¿Por qué el sector público interviene en los asuntos económicos en lugar de dejar que actúe el mercado por sí solo según las leyes de la oferta y la demanda? En esta unidad aprenderás conceptos que te ayudarán a hacer un juicio crítico riguroso sobre el debate actual acerca del papel del sector público en la economía.

Estudiar las actividades financieras del Estado es estudiar las actividades de gastos e ingresos que realiza. ¿Qué gastos públicos sabrías enumerar? En realidad son muchos: gastos por inversiones en carreteras, hospitales, colegios, gastos derivados del pago de prestaciones por desempleo, jubilación, invalidez, gastos del personal al servicio de la Administración y muchos más. ¿De dónde crees que proceden los ingresos con los que financiar dichos gastos? Veremos en esta unidad que la principal fuente de ingresos son los tributos, por lo que estudiaremos qué son, ¿sabías que los tributos no son sólo los impuestos? ¿Sabes cuáles son los impuestos que conllevan una mayor recaudación? ¿Sabes por qué existen los tributos y cuál es su finalidad?

El eje principal de esta unidad es la formalización contable de esos gastos e ingresos: **el presupuesto**. ¿Sabes quién elabora el presupuesto del Estado? ¿Qué papel juegan las Cortes Generales? ¿Qué contiene el presupuesto? En esta unidad responderemos a éstas y otras cuestiones.

Al finalizar el estudio de esta unidad serás capaz de...

- Comprender el papel del sector público en la economía.
- Enumerar las fases de la elaboración del presupuesto.
- Clasificar los distintos tipos de gasto.
- Clasificar los ingresos con los que se financian aquéllos.

1. EL SECTOR PÚBLICO EN LA ECONOMÍA. LA HACIENDA PÚBLICA

Uno de los debates más apasionantes de este siglo, y que perdura en la actualidad, es el del papel que el sector público debe tener en la economía. Durante el siglo XIX predominaba el convencimiento de que las fuerzas del mercado, las leyes de la oferta y la demanda, conducirían a la economía por el buen camino. En el fondo significaba la idea de que cada persona, procurándose su propio beneficio, iba a lograr mayor bienestar para toda la sociedad.

Pero ya a finales del siglo muchos economistas pensaban que el mercado no era perfecto, sino que tenía fallos que debían ser corregidos por el Estado.

Ejemplo: Si dejamos actuar únicamente a las fuerzas del mercado no aseguramos que se produzcan en la economía bienes y servicios sociales. ¿Qué empresa estaría dispuesta a abrir un colegio en una zona de la ciudad con bajo poder adquisitivo y de escolarización?

Las posibilidades de obtener beneficios de este negocio son mínimas por lo que, obedeciendo a las leyes del mercado, ninguna empresa se instalaría allí, acentuando así las desigualdades.

Así el Estado se convirtió en la garantía de unos mínimos de protección social, que al principio fueron sobre todo de ámbito laboral (asegurar un mínimo de seguridad en el trabajo, cubrir a los trabajadores de las consecuencias de padecer un accidente de trabajo, etc.)

En la actualidad la intervención del Estado en la economía tiene un carácter eminentemente *regulador* de las fuerzas del mercado en aquellos aspectos en que éste no funciona como la sociedad desea.

¿Qué papel desempeña el sector público en la economía?

El sector privado decide en función de intereses particulares

El sector público regula las fuerzas del mercado cuando éstas no llevan aparejado un resultado socialmente deseable

Objetivos del Estado como regulador de las fuerzas del mercado

- Efectuar ajustes en la asignación de recursos.
- Redistribuir la renta.
- Estabilizar la economía.
- Recaudar los fondos necesarios para poder realizar las actividades con las que alcanzar los tres objetivos anteriores.

Ajuste en la asignación de recursos:

Con ajustes en la asignación de recursos nos referimos a las actividades que lleva a cabo el Estado para producir los bienes que la sociedad desea, pero que las empresas, por iniciativa propia, no producen o bien producen pero no son accesibles a toda la sociedad. La educación y la sanidad son dos servicios sociales, en el sentido de que las personas desean vivir en una sociedad sana y de elevado nivel cultural.

También el Estado incide en la asignación de recursos al prohibir o dificultar el consumo de determinados bienes que se consideran perjudiciales.

El sector público decide desde una perspectiva social

Ejemplo: Al establecer impuestos sobre el consumo de bienes como el tabaco, al alcohol o los carburantes, el Estado pretende reducir su consumo por considerarse socialmente perjudicial.

Redistribución de la renta:

La función de la redistribución de la renta comprende todas aquellas acciones realizadas por el Estado que pretenden reducir las desigualdades extremas económicas entre los ciudadanos.

Ejemplo: Una de estas medidas es la existencia de impuestos progresivos como el IRPF. Como probablemente sabrás, cuantos más ingresos obtienes, mayor porcentaje de ellos debes pagar en concepto de IRPF.

Mientras, una persona que no llega al mínimo interprofesional no debe pagar IRPF, una persona con ingresos muy elevados puede llegar a pagar hasta un 50% de los mismos en concepto de IRPF.

A esta característica se le denomina *progresividad* y, como ves, supone una medida tendente a reducir diferencias económicas extremas. Se da por supuesto que las personas no queremos vivir en una sociedad en la que existan personas extremadamente ricas mientras otras son extremadamente pobres, y por ello deseamos que el Estado realice una redistribución de la renta.

Estabilidad económica:

El objetivo de la estabilidad económica comprende aquellas actividades que el Estado realiza para conseguir, por ejemplo, reducir el paro, la inflación y otros objetivos de carácter económico en los que no vamos a profundizar.

Ejemplo: Imagina que el Estado, ante una elevada tasa de desempleo, se propone aumentar las contrataciones. Puede adoptar medidas como conceder subvenciones a las empresas que contraten trabajadores, puede conceder deducciones fiscales (las empresas pagarán menos impuestos) y otras medidas.

Además, estas medidas pueden diferenciar entre colectivos cuyo desempleo es más grave, bien por ser más duradero, bien por tener dificultades de acceso a puestos de trabajo (como minusválidos). Piensa por un momento que se deja actuar libremente al mercado, ¿en qué situación se encontrarían los minusválidos?

Recaudación de fondos:

Esta función es más bien una consecuencia de las anteriores. Date cuenta de que hasta ahora hemos hablado de medidas que conllevan para el Estado un gasto. Hemos construido escuelas y hospitales, hemos concedido subvenciones a las empresas, etc. También hemos hablado de ingresos, procedentes de impuestos progresivos como el IRPF, impuestos sobre consumos nocivos, etc.

Pues bien, este proceso de obtención de ingresos y realización de gastos se denomina *actividad financiera del Estado* y se materializa a través de los *presupuestos*.

El sector público decide desde una perspectiva social

Antes de abordar el estudio de los presupuestos vamos a definir una serie de términos que se utilizan con gran frecuencia.

Ahora que hemos visto el papel que el Estado tiene en la economía, podemos distinguir en ésta dos grupos: **sector privado** y **sector público**.

El *sector público* desempeña el papel que hemos visto hasta ahora y decide sobre todo en función de lo que es bueno para la sociedad. Es decir, el sector público adopta decisiones como construir una carretera, un tramo de vía ferroviaria y subvencionar a asociaciones benéficas, en función de si el proyecto produce resultados deseables para la sociedad.

El *sector privado* está formado por las *familias* y las *empresas* y sus decisiones obedecen, principalmente, a la satisfacción de sus propios intereses, como por ejemplo, la obtención de un beneficio para las empresas.

Fíjate que ambos sectores están íntimamente relacionados: los impuestos que cobra el sector público son pagados por el sector privado, las subvenciones que concede el sector público son ingresadas por el sector privado.

Otro concepto que queremos mencionar es el de **Hacienda Pública** que se refiere sencillamente al conjunto de ingresos y gastos del sector público. El conjunto de órganos mediante los que ambos se gestionan reciben el nombre de **Administración financiera**.

El sector privado decide en función de intereses particulares

ACTIVIDADES

- 1ª De las siguientes actuaciones del sector público, ¿cuáles implican un gasto o un ingreso de dinero?
- La aprobación de normas por las que se flexibiliza el mercado de trabajo.
 - La subida de las cotizaciones a la seguridad social.
 - Las deducciones fiscales aprobadas para incentivar los planes de pensiones alternativos.

2. PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

2.1. LA PLANIFICACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y EL PRESUPUESTO

Como cualquier organización o particular, el sector público marca una serie de objetivos como puede ser el alcanzar un determinado grado de desarrollo en zonas concretas del país, un determinado nivel de escolarización, una sanidad universal, animar la actividad económica en una fase depresiva, contener el aumento de los precios, etc. Estos objetivos generales se traducen en objetivos concretos de cada una de las unidades económicas públicas.

Planificar es establecer el conjunto de acciones a llevar a cabo para alcanzar una serie de objetivos concretos.

Este plan económico general se expresa contablemente a través del **Presupuesto General del Estado**, elaborado a partir de los presupuestos de diferentes entes públicos, como veremos más adelante.

El **presupuesto** es la expresión contable del plan económico de la Hacienda Pública para un periodo determinado. Incorpora los gastos previstos para el periodo y los ingresos con los que financiarán aquéllos.

Las cifras que aparecen en los presupuestos son cantidades previstas o, lo que es lo mismo, lo que esperamos que suceda si todo sale bien. Por ello, el presupuesto siempre está equilibrado, es decir, siempre prevé que los gastos serán iguales a los ingresos.

El presupuesto debe ser aprobado por ley, lo que permite que el poder legislativo controle al poder ejecutivo en lo que a actividades de ingresos y gastos se refiere. Este control del legislativo sobre el ejecutivo lo hemos estudiado ya en diversas ocasiones, como por ejemplo, al estudiar en la unidad 7 las Administraciones autonómica y local.

En realidad este control legislativo está perdiendo importancia debido, entre otras cosas, a que el Gobierno busca pactos políticos previos al debate parlamentario con los que asegurarse en éste la aprobación del proyecto presentado.

2.2. ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

Es el Gobierno el órgano encargado de su elaboración cada año, en concreto el Ministerio de Economía y Hacienda.

El proceso de elaboración de los presupuestos se inicia cuando todos y cada uno de los órganos de la Administración elaboran su propio presupuesto, es decir, la estimación de los gastos e ingresos de su unidad. Estos programas se envían al Ministerio de Economía que los unifica en un único programa de presupuestos que se denomina **anteproyecto de presupuestos**.

Este anteproyecto se debate en el Consejo de Ministros, dando como resultado un proyecto de presupuestos con el que Ministros y Presidente están conformes. Este documento es el **proyecto de ley** que se lleva al Congreso de los Diputados para su examen, enmienda y aprobación.

Recuerda que en la unidad 4 estudiamos que el Gobierno tiene iniciativa legislativa mediante la presentación de un proyecto de ley. Pues bien, la propuesta de presupuestos es un ejemplo del ejercicio de ese derecho y su aprobación sigue el mismo procedimiento que la elaboración de otras leyes, requiriendo la mayoría absoluta de la cámara.

La elaboración del presupuesto es anual y corresponde al Gobierno

El Gobierno elabora un proyecto de ley que se someterá al examen, enmienda y aprobación de las Cortes

ACTIVIDADES

2ª Sin consultar la Constitución, completa el siguiente artículo de la misma: ingresos /presupuestos / Gobierno / presupuestos / primer / prorrogados / Cortes Generales / gastos

Artículo 134

- 1.- Corresponde al _____ la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las _____ su examen, enmienda y aprobación.
- 2.- Los _____ tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los _____ e _____ del sector público estatal ...
- 4.- Si la ley de _____ no se aprobara antes del _____ día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente _____ los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

Si no se alcanza la mayoría absoluta en las cámaras antes del primer día del ejercicio al que corresponden los presupuestos (generalmente uno de enero) se prorrogarán automáticamente los del ejercicio anterior, como sucedió con los presupuestos de 1995, que fueron prorrogados para en año 1996.

2.3. ESTRUCTURA DE LOS PRESUPUESTOS

A. LOS GASTOS.

En el apartado de gastos, como su nombre indica, se hace una relación de los gastos previstos para el ejercicio siguiente. Estos gastos aparecen clasificados en función de tres criterios:

- Según los **órganos administrativos** que los gestionan:

Ejemplo: En los Presupuestos aprobados para el 95 (y prorrogados para el 96), los gastos aparecen distribuidos orgánicamente según muestra la tabla 12.1.

Observa, por ejemplo, como los gastos de la Seguridad Social incluyen todos los referentes al pago del subsidio de desempleo, a la atención sanitaria en hospitales y ambulatorios, al gasto en medicamentos por recetas médicas, etc. Como ves, es uno de los órganos de la Administración que mayor volumen de gastos conlleva.

| ENTES | TOTAL GASTOS |
|--|-----------------------|
| Estado | 18.152.060.250 |
| Organismos autónomos administrativos | 2.957.621.209 |
| Organismos autónomos comerciales, industriales, financieros o análogos | 1.532.502.189 |
| Seguridad Social | 11.099.174.330 |
| Otros | 153.559.840 |
| Total | 33.894.917.818 |

Tabla 12.1.

- Según su **contenido económico**, pueden ser:

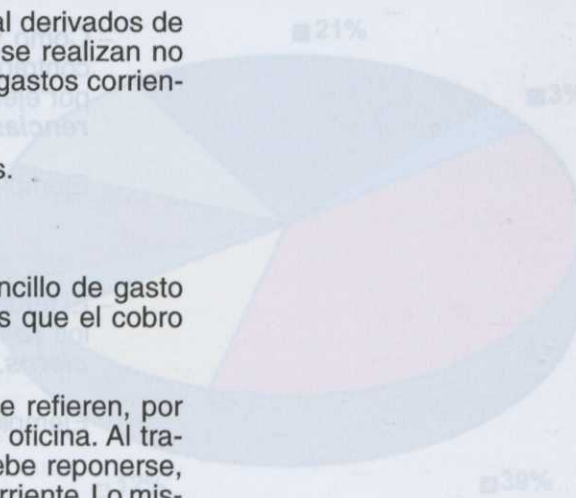
Gastos corrientes: Son gastos de carácter habitual derivados de operaciones corrientes, es decir, operaciones que se realizan no una, sino varias veces con cierta periodicidad. Los gastos corrientes son:

- Gastos de Personal.
- Gastos corrientes de bienes y servicios.
- Gastos corrientes financieros.
- Transferencias corrientes.

– Los **gastos de personal** son el ejemplo más sencillo de gasto corriente ya que hay pocas cosas más periódicas que el cobro del salario cada mes.

– Los **gastos corrientes de bienes y servicios** se refieren, por ejemplo, al gasto por el suministro de material de oficina. Al tratarse de un bien que se gasta día a día y que debe reponerse, supone un gasto de carácter repetitivo, es decir, corriente. Lo mismo sucedería con el pago de la luz, agua, etc.

Los gastos aparecen clasificados en función de los órganos que los gestionan, de su contenido económico y de la política o la que sirven de instrumento



Los gastos aparecen clasificados en función de los órganos que los gestionan, de su contenido económico y de la política a la que sirven de instrumento

- Los **gastos corrientes financieros** se refieren al pago de intereses de la deuda. Sin querer extendernos demasiado, recuerda que ante un déficit público el Estado puede recurrir al endeudamiento (lo vimos al estudiar las condiciones de Maastricht).

Este endeudamiento conlleva, como para cualquier persona que pide un préstamo, el pago de unos intereses periódicamente. Pues bien, este gasto financiero es el tercer grupo de los gastos corrientes del presupuesto.

- El último grupo de los gastos corrientes son las **transferencias corrientes**. Las transferencias son aportaciones que el Estado hace sin contraprestación, es decir, sin recibir nada a cambio. Cuando las transferencias se hacen de forma periódica se denominan transferencias corrientes.

Ejemplo: El pago del subsidio de desempleo, de las pensiones de jubilación, de las prestaciones económicas por viudedad o invalidez, etc.

Gastos de capital: a diferencia de los gastos corrientes, los gastos de capital no son periódicos sino que se suelen producir una vez, o varias pero en momentos separados del tiempo y sin regularidad.

Ejemplo: Para ilustrar la diferencia entre ambas modalidades de gasto, podemos simplemente observar nuestros propios gastos particulares: comprar pan todos los días es un gasto corriente; en cambio, comprar una nevera, sería un gasto de capital.

A nivel del Estado, los gastos de capital se clasifican en tres grupos:

- o Inversiones reales.
- o Transferencias de capital.
- o Resultados de operaciones con activos o pasivos financieros.

- Las **inversiones reales** son inversiones tal y como todos las conocemos, pero que se denominan reales para distinguirlas de las financieras.

Ejemplo: Una inversión real es la compra de un inmueble en el que ubicar una sede ministerial, mientras que una inversión financiera es la adquisición de acciones de una empresa.

- Como ya hemos visto, las transferencias son aportaciones sin contraprestación. Cuando no tienen carácter periódico (no se paga, por ejemplo, cada mes sino en una sola vez) se llaman **transferencias de capital**.

Ejemplo: El pago, por parte de la Administración, de una subvención a una empresa para promover la inversión.

- El tercer y último grupo de gastos de capital del presupuesto son los **resultados de operaciones con activos y pasivos financieros**.

Ejemplo: Imagina que el Estado se endeuda emitiendo Letras del Tesoro. Como probablemente sabrás, las Letras del Tesoro son un instrumento financiero que dan derecho a su titular a percibir un interés y el reembolso de su importe.

Si adquirimos Letras del Tesoro por 100.000 ptas. tenemos derecho a percibir un interés además de dichas 100.000 ptas.

Pues bien, cuando el Estado paga el tipo interés periódico está realizando un gasto corriente, mientras que cuando paga el importe del título (lo que se denomina amortización de la deuda pública) está realizando un gasto de capital que pertenece a este tercer grupo.

• Según la **política de gasto**:

El sector público persigue una serie de objetivos que, a grandes rasgos, se pueden clasificar en objetivos de defensa, de sanidad, de educación, seguridad social, etc. Cada uno de estos objetivos conlleva una serie de gastos sin los cuales sería imposible alcanzarlos.

La última clasificación de los gastos en los presupuestos se realiza en función de estos grandes objetivos del sector público o políticas de gastos.

Ejemplo: En los Presupuestos Generales aprobados para el 95 (y prorrogados) algunas de las políticas que conllevan un mayor volumen de gastos son:

| FUNCIONES | TOTAL GASTOS |
|--|----------------|
| Seguridad y Promoción Social | 11.167.265.782 |
| Defensa | 808.174.424 |
| Sanidad | 3.331.469.795 |
| Educación | 1.089.195.927 |
| Transferencias a Adm. Públicas Territoriales | 3.273.534.579 |
| Deuda Pública | 2.921.044.000 |

Tabla 12.2.

Como ves en el cuadro, la política de seguridad y promoción social conlleva un volumen de gastos considerablemente mayor que los gastos destinados a otras políticas. Este hecho es coherente con la primera clasificación orgánica de los gastos, según la cual, como recordarás, era la Seguridad Social la que gestionaba el volumen más importante de los recursos del presupuesto.

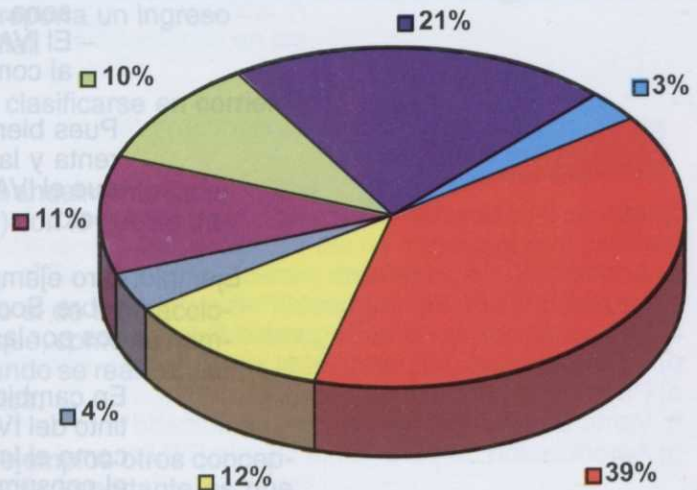
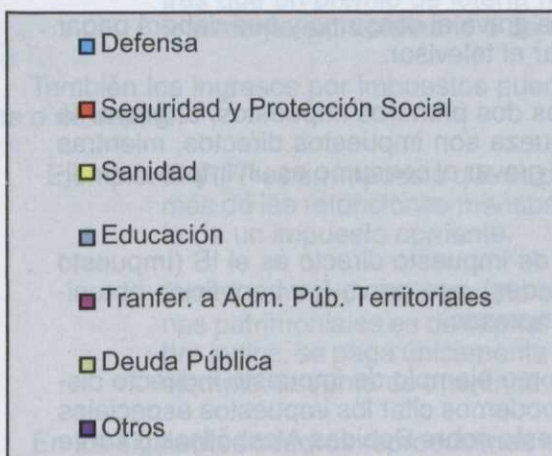


Figura 12.1. Agrupación por funciones de los gastos del Presupuesto de 1995.

B. LOS INGRESOS.

El segundo gran apartado de los presupuestos son los ingresos. Elaborar el presupuesto no consiste sólo en establecer las cantidades que el Estado tiene previsto gastar, sino también en explicar cómo se va a conseguir el dinero suficiente con que financiar esos gastos.

La principal fuente de ingresos del Estado proviene de los tributos. Los **tributos** son cantidades de dinero que los ciudadanos o contribuyentes desembolsan a favor del Estado por imperativo legal, es decir, porque existe una ley que establece dicha obligación.

Seguro que en tu experiencia personal encuentras algún ejemplo de tributo. En cualquier caso, los tributos comprenden tres figuras bien distintas: los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales.

o Los impuestos:

Actualmente los impuestos son la principal fuente de ingresos del Estado, ya que supone aproximadamente el 80% del total de sus ingresos.

Se pueden definir los impuestos partiendo de la definición de tributos, es decir, son un pago que los contribuyentes realizan al Estado pero *en función de su capacidad de pago*. Esto significa sencillamente que tienen la obligación de pagar impuestos quienes tienen capacidad de pago, es decir, posibilidad de hacerlo. Entenderás mejor esta matización cuando veamos los otros tipos de tributos.

Los impuestos pueden ser de dos tipos: directos o indirectos. Los impuestos *directos* son los que gravan la renta o la riqueza mientras que los *indirectos* gravan el consumo.

Ejemplo: Supongamos que una persona realiza tres operaciones: trabaja (por lo que cobra un sueldo), es propietaria de una finca y se acaba de comprar un televisor. A efectos tributarios esta persona ha manifestado capacidad de pago de tres maneras: obteniendo una renta o salario, siendo propietaria de una finca y consumiendo.

Pues bien, como manifestaciones de la capacidad de pago existen sus correspondientes impuestos:

- El IRPF que grava los rendimientos de su trabajo
- El IP (Impuesto sobre el Patrimonio) que grava, como su nombre indica, el patrimonio de la persona.
- El IVA que grava el consumo y que deberá pagar al comprar el televisor.

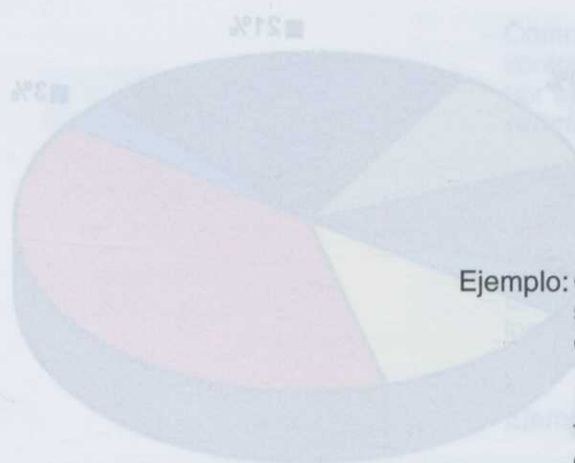
Pues bien, los dos primeros impuestos, al gravar la renta y la riqueza son impuestos directos, mientras que el IVA, al gravar el consumo es un impuesto indirecto.

Ejemplo: Otro ejemplo de impuesto directo es el IS (Impuesto sobre Sociedades) que grava los beneficios obtenidos por las empresas.

En cambio, como ejemplo de impuesto indirecto distinto del IVA, podemos citar los impuestos especiales como el Impuesto sobre Bebidas Alcohólicas o sobre el consumo de combustibles, que gravan los consumos considerados nocivos.

Los gastos aparecen clasificados en función de los órganos que los gestionan, de su contenido económico y de la política a la que sirven de instrumento

La principal fuente de ingresos del sector público proviene de los tributos



o **Tasas:**

Así como los impuestos son pagados por las personas que manifiestan una capacidad de pago, las tasas son tributos que pagan las personas que hacen uso de algún servicio público como la educación, la sanidad o la asistencia social.

Ejemplos: Son muchas y muy diversas las tasas, como por ejemplo las tasas de matriculación en un instituto o en la Universidad, las tasas que se pagan al expedir el DNI o el pasaporte, tasas municipales como las que se pagan por la retirada de vehículos mal estacionados o por el establecimiento de un vado, etc.

El objetivo de las tasas es que el coste de los servicios públicos recaiga sobre los usuarios de los servicios.

o **Contribuciones especiales:**

Son cantidades pagadas por los ciudadanos que resultan beneficiados por una obra o inversión del sector público.

Ejemplo: Cuando un Ayuntamiento decide pavimentar una calzada, lo que pretende es el bien común, sin embargo determinados particulares (los que viven en dicha calle) se ven especialmente beneficiados al aumentar el valor de sus propiedades.

El tributo lo que pretende es gravar dicho incremento de valor y deberá ser pagado por las personas que indirectamente se han visto beneficiadas por la inversión del Ayuntamiento (los vecinos de dicha calle).

Ahora que ya conoces la principal fuente de ingresos del sector público veamos como aparecen éstos clasificados en el presupuesto. Los ingresos previstos aparecen en el presupuesto clasificados según su contenido económico, es decir, en dos grupos: ingresos corrientes e ingresos de capital.

La distinción entre ambos ya la conoces: los **ingresos corrientes** tienen carácter periódico y los **ingresos de capital** son más bien de carácter extraordinario.

Los ingresos se clasifican en corrientes e ingresos de capital

Ejemplo: También en nuestros ingresos particulares observamos esta clasificación. Por ejemplo, el sueldo que percibimos todos los meses es un ingreso corriente, mientras que un premio de lotería nos reporta un ingreso totalmente extraordinario o de capital.

También los ingresos por impuestos pueden clasificarse en corrientes o de capital.

Ejemplo: El IRPF es un impuesto que se paga anualmente (además de las retenciones mensuales) con lo que se trata de un impuesto corriente.

Por el contrario, un impuesto como el de transacciones patrimoniales es de capital ya que, como su nombre indica, se paga únicamente cuando se realiza, por ejemplo, la venta de una finca rústica.

En los siguientes cuadros reproducimos con ejemplos otros conceptos de ingresos aunque, como ya hemos dicho, lo importante es que conozcas qué son los tributos ya que suponen, con diferencia, la principal fuente de ingresos.

| CONCEPTOS | | EJEMPLOS |
|----------------------------|--|---|
| INGRESOS CORRIENTES | Impuestos Directos | Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), Impuesto sobre el Patrimonio (IP), Impuesto sobre Sociedades (IS), Impuesto de Sucesiones y Donaciones (ISD). |
| | Impuestos Indirectos | Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), Impuesto sobre Transacciones Patrimoniales (ITP), impuestos especiales. |
| | Tasas | Por la matriculación en una Universidad o por el aterrizaje en los aeropuertos. |
| | Contribuciones Especiales | Por ejemplo, por la pavimentación de una calle. |
| | Transferencias Corrientes | Transferencias recibidas de la Unión Europea. |
| | Ingresos Patrimoniales | Son ingresos provenientes de los bienes propiedad del Estado, por ejemplo, por el arrendamiento de un local. |
| | Ingresos del presupuesto de la Seguridad Social | Cotizaciones a la Seguridad Social de empresarios y trabajadores. |

Tabla 12.3.

| CONCEPTOS | | EJEMPLOS |
|----------------------------|--|--|
| INGRESOS DE CAPITAL | Enajenación de inversiones reales | De terrenos, viviendas, edificios,... propiedad del Estado. |
| | Transferencias de capital | Provenientes de otras administraciones como las derivadas de programas de cohesión europea. |
| | Operaciones con activos financieros | Venta de deuda distinta de la propia, reintegro de préstamos concedidos por la Administración Central. |
| | Operaciones con pasivos financieros | Emisión de deuda pública. |

Tabla 12.4.

ACTIVIDADES

- 3ª Según su clasificación económica, determina a qué tipo de gasto o ingreso se refieren las siguientes partidas que aparecen en los Presupuestos Generales del Estado.
- Adquisición de un terreno para construir una oficina de información y turismo.
 - La recaudación del Impuesto Patrimonial.
 - Las cotizaciones de la Seguridad Social.
 - Remuneración del personal al servicio de la Administración.
 - Pago de las pensiones por jubilación.
 - Venta de un edificio en el que se ubicaba un organismo administrativo trasladado a otra zona.
 - Amortización de parte de la Deuda Pública.

2.4. DÉFICIT Y SUPERÁVIT PRESUPUESTARIO

Existe **superávit** cuando los ingresos son superiores a los gastos, y existe **déficit** cuando el sector público gasta más de lo que ingresa.

Ante este desequilibrio el sector público debe buscar fondos, dinero con el que pagar esos gastos que sobrepasan a sus ingresos. Una de las vías para obtener esos fondos es la emisión de deuda pública, cuyo concepto es muy similar al de empréstito que se estudia en el módulo de *Contabilidad General y Tesorería*. Por ello, no vamos a extendernos sobre el asunto.

Tan solo una aclaración. Con anterioridad hemos dicho que el presupuesto estaba siempre equilibrado y ahora estamos diciendo que puede existir déficit o superávit; ¿estamos cayendo en una contradicción? Observa el cuadro de ingresos de capital y hallarás la respuesta.

Efectivamente, en el presupuesto se prevé también el déficit y los ingresos con los que se hará frente (ingresos de capital por operaciones con pasivos financieros).

Ejemplo: La Hacienda Pública puede ver disminuidos sus ingresos si la economía está en crisis ya que cierran empresas (Hacienda no recauda el IS), aumenta el número de personas desempleadas (no recauda el IRPF), disminuye el consumo, etc. Al mismo tiempo aumentan los gastos para hacer frente a la crisis, como por ejemplo, las prestaciones por desempleo.

Imagina que en un año de crisis los gastos ordinarios superan a los ingresos ordinarios en cien millones. El sector público debe buscar fondos con que financiar dicha diferencia.

Si observamos el cuadro de ingresos vemos que existen distintas posibilidades. El sector público puede, por ejemplo, enajenar empresas propiedad del Estado (privatización), o puede también emitir deuda pública por valor de cien millones de pesetas, conceptos que aparecen con el nombre de *operaciones con pasivos financieros*.

3. LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

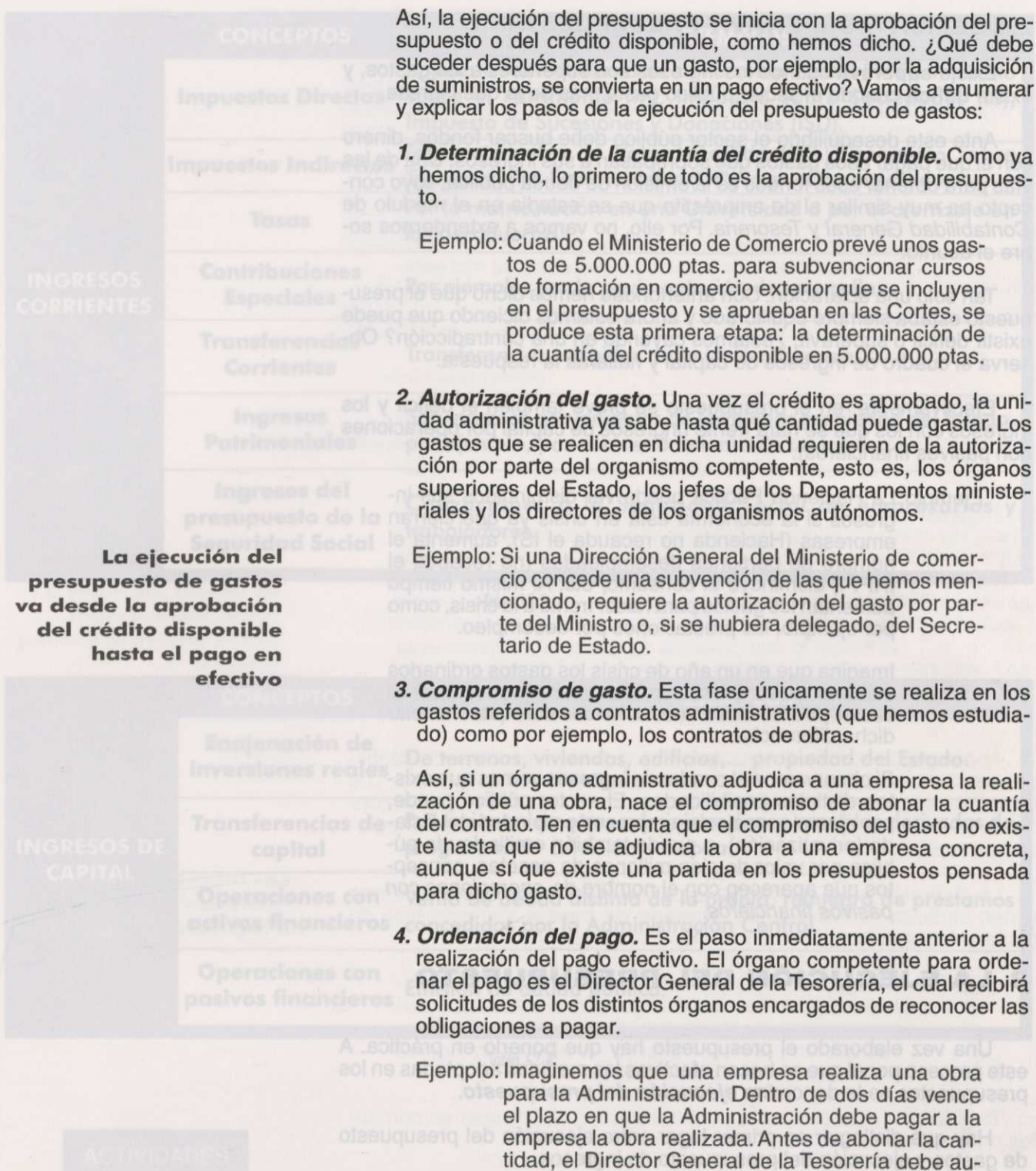
Una vez elaborado el presupuesto hay que ponerlo en práctica. A este proceso por el que se hacen efectivas las medidas adoptadas en los presupuestos se le denomina **ejecución del presupuesto**.

Hay que distinguir en primer lugar entre ejecución del presupuesto de gastos y ejecución del presupuesto de ingresos.

• Ejecución del presupuesto de gastos:

Las cantidades que aparecen en el apartado de gastos del presupuesto son las cantidades que como máximo se pueden gastar. Es decir, son un **tope máximo**, un límite para los gastos efectivamente realizados a lo largo del periodo de vigencia del presupuesto, de modo que éstos pueden ser iguales a los presupuestados o inferiores, pero nunca superiores.

En este sentido, a los gastos del presupuesto se les denomina en contabilidad presupuestaria **créditos disponibles** ya que responden a la definición de crédito.



La ejecución del presupuesto de gastos va desde la aprobación del crédito disponible hasta el pago en efectivo

Así, la ejecución del presupuesto se inicia con la aprobación del presupuesto o del crédito disponible, como hemos dicho. ¿Qué debe suceder después para que un gasto, por ejemplo, por la adquisición de suministros, se convierta en un pago efectivo? Vamos a enumerar y explicar los pasos de la ejecución del presupuesto de gastos:

1. Determinación de la cuantía del crédito disponible. Como ya hemos dicho, lo primero de todo es la aprobación del presupuesto.

Ejemplo: Cuando el Ministerio de Comercio prevé unos gastos de 5.000.000 ptas. para subvencionar cursos de formación en comercio exterior que se incluyen en el presupuesto y se aprueban en las Cortes, se produce esta primera etapa: la determinación de la cuantía del crédito disponible en 5.000.000 ptas.

2. Autorización del gasto. Una vez el crédito es aprobado, la unidad administrativa ya sabe hasta qué cantidad puede gastar. Los gastos que se realicen en dicha unidad requieren de la autorización por parte del organismo competente, esto es, los órganos superiores del Estado, los jefes de los Departamentos ministeriales y los directores de los organismos autónomos.

Ejemplo: Si una Dirección General del Ministerio de comercio concede una subvención de las que hemos mencionado, requiere la autorización del gasto por parte del Ministro o, si se hubiera delegado, del Secretario de Estado.

3. Compromiso de gasto. Esta fase únicamente se realiza en los gastos referidos a contratos administrativos (que hemos estudiado) como por ejemplo, los contratos de obras.

Así, si un órgano administrativo adjudica a una empresa la realización de una obra, nace el compromiso de abonar la cuantía del contrato. Ten en cuenta que el compromiso del gasto no existe hasta que no se adjudica la obra a una empresa concreta, aunque sí que existe una partida en los presupuestos pensada para dicho gasto.

4. Ordenación del pago. Es el paso inmediatamente anterior a la realización del pago efectivo. El órgano competente para ordenar el pago es el Director General de la Tesorería, el cual recibirá solicitudes de los distintos órganos encargados de reconocer las obligaciones a pagar.

Ejemplo: Imaginemos que una empresa realiza una obra para la Administración. Dentro de dos días vence el plazo en que la Administración debe pagar a la empresa la obra realizada. Antes de abonar la cantidad, el Director General de la Tesorería debe autorizar dicho pago.

5. Realización del pago. Esta fase la hemos estudiado en la unidad 15, por lo que a ella nos remitimos.

• **Ejecución del presupuesto de ingresos:**

La ejecución del presupuesto de ingresos es más dispar ya que depende del tipo de ingreso. Por lo que se refiere a los tributos, requieren de actos que reciben el nombre de *gestión fiscal*. Estos actos los veremos en la siguiente unidad y se refieren a la liquidación y recaudación de impuestos.

4. CONTABILIDAD PÚBLICA

También en las unidades administrativas se lleva una contabilización de los pagos, cobros, impuestos liquidados y demás hechos de trascendencia económica. En el ámbito de la contabilidad pública se distingue: la contabilidad presupuestaria y la contabilidad económico-patrimonial.

Esta segunda es muy similar a la contabilidad empresarial, ya que tiene la misma finalidad: dar una imagen fiel de la situación económico-financiera. Para ello utiliza también un cuadro de cuentas muy similar al del Plan General Contable, el método de la partida doble, asientos contables, etc.

No vamos a extendernos en esta rama de la contabilidad pública, ya que corresponde al módulo de *Contabilidad General y Tesorería*. Sí vamos a profundizar un poco en el otro ámbito de la contabilidad pública, la contabilidad presupuestaria, pues sólo se realiza en la Administración Pública.

LA CONTABILIDAD PRESUPUESTARIA

El objetivo de la contabilidad presupuestaria es el *control de la ejecución y legalidad presupuestaria*, esto es, ser un medio que sirva para poder comprobar que se cumple lo aprobado en el presupuesto. Ten en cuenta que el presupuesto se aprueba en las Cortes Generales con el acuerdo de la mayoría de las fuerzas políticas, pero que después su ejecución corresponde al Gobierno.

La **contabilidad presupuestaria** consiste en el registro de cada uno de los hechos que se van produciendo en las distintas fases de la ejecución de los presupuestos de gastos e ingresos.

Ejemplo: Si en el presupuesto se aprobaron unos gastos de capital de 200 millones de pesetas con destinos concretos (por ejemplo, construir una autovía que una Madrid y Valencia), el objetivo de la contabilidad presupuestaria es registrar todos y cada uno de los pasos de la ejecución de ese gasto, desde su previsión en el presupuesto, su compromiso (adjudicación a una empresa concreta), hasta el pago en efectivo.

Así, la autorización de un gasto o el nacimiento del compromiso, la autorización y realización de un pago relativo a un gasto presupuestado, la liquidación de los impuestos y su posterior recaudación (cuando los contribuyentes pagan los impuestos), son hechos que se registran mediante la contabilidad presupuestaria, de modo que se sepa en todo momento hasta dónde se ha gastado y cuánto se ha ingresado.

Quizá te resulte difícil entender el objetivo de la contabilidad presupuestaria, sobre todo porque no vamos a estudiar su técnica. Sin embargo, es muy sencillo.

Ejemplo: Imagina que realizas para el año que viene una planificación de los gastos que vas a tener y de los ingresos que vas a recibir. Se inicia el año y pagas la primera factura de la luz.

Este pago, que ya habías previsto para todo el año más o menos acertadamente, lo anotas. Ya sabes que,

si quieres ser fiel a tu planificación, debes gastar en luz la diferencia entre lo que has previsto para todo el año y lo que ya has gastado.

Así con todos los gastos e ingresos que se van produciendo a lo largo del año, de modo que vas controlando la *ejecución de tu presupuesto*. Lo mismo trata de hacer la contabilidad presupuestaria pero con la diferencia de que el pago del recibo de la luz requiere distintas fases (que hemos visto en el epígrafe 3).

Como ves, es muy diferente a la contabilidad que se realiza en una empresa. La diferencia más llamativa está en el propio concepto de gastos.

Ejemplo: En la contabilidad presupuestaria hemos visto que adquirir, por ejemplo, un edificio en el que ubicar una sede ministerial es un gasto. ¿Es un gasto en la contabilidad empresarial la adquisición de un local? No, es contabilizado como una inversión, es decir, como un incremento del activo empresarial.

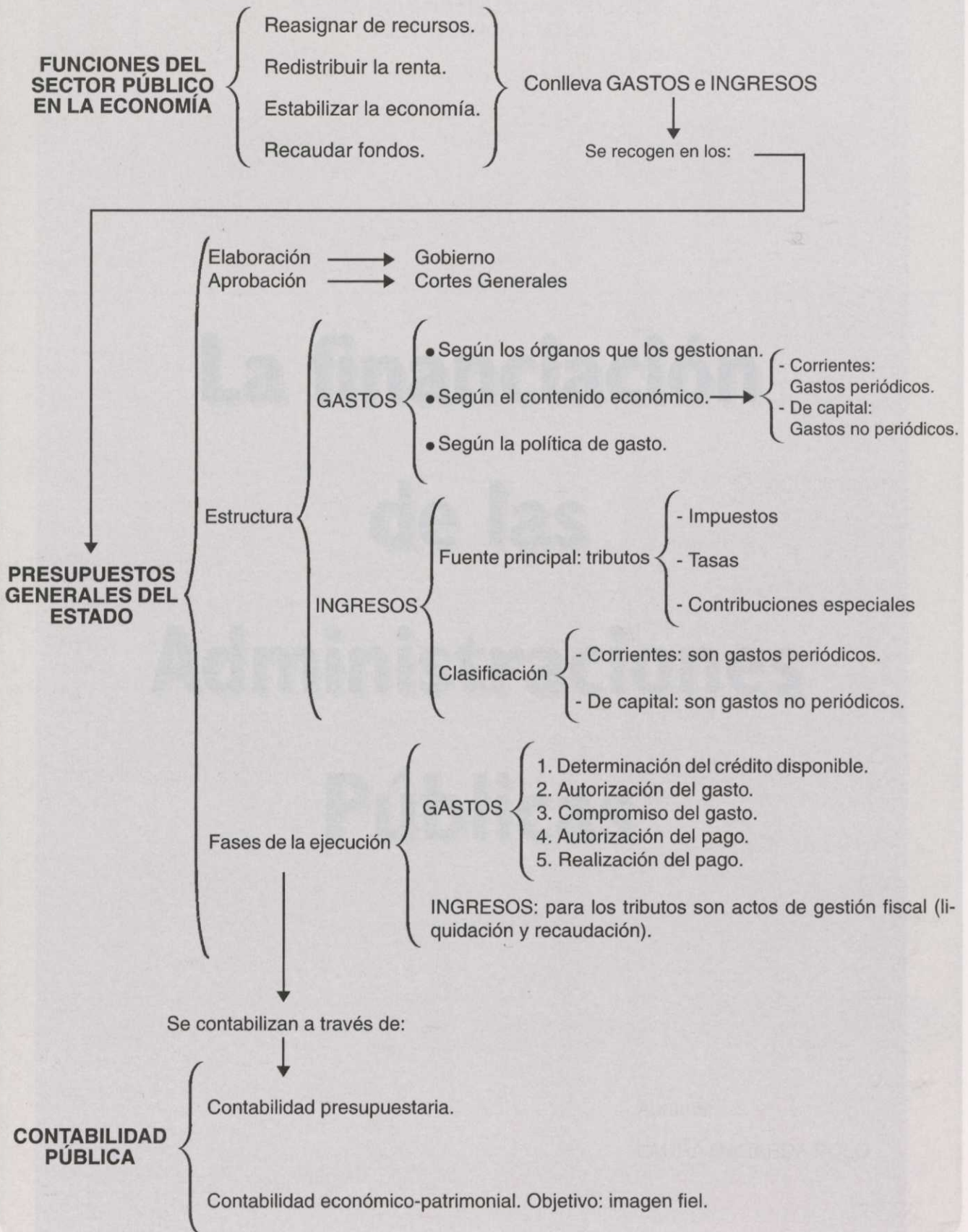
En cualquier caso, lo importante es que conozcas que existe una contabilidad presupuestaria y que su objetivo es registrar la ejecución del presupuesto, cuyo estudio es el verdadero objetivo de esta unidad.

ACTIVIDADES

- 4ª Di si las siguientes afirmaciones son verdaderas o falsas.
- a) Un superávit presupuestario implica que, al haber gastado menos de lo previsto, el sector público no debe pedir prestado sino que puede prestar.
 - b) El objetivo de la contabilidad presupuestaria es dar una imagen fiel de la situación económico-financiera de la Administración.
 - c) Los gastos aprobados en los presupuestos son cifras orientativas para el Gobierno ya que no se puede saber a ciencia cierta cuanto van a ascender los gastos.
 - d) Los ingresos aprobados en los presupuestos son cifras aproximadas ya que no se puede saber a ciencia cierta cuánto va a ingresarse.
 - e) En la Administración no se lleva una contabilidad como la de las empresas ya que no hace falta la información que ésta reporta.
 - f) La adquisición de un elemento de transporte es para la contabilidad económico-patrimonial una inversión, y para la contabilidad presupuestaria un gasto.

UNIDAD 13

ESQUEMA - RESUMEN



UNIDAD 13

RÉGIMEN DE FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: AUTONÓMICA Y LOCAL

Recursos de la

Recursos de la

Dois regímenes

Recursos

RÉGIMEN
ESPECIAL

RÉGIMEN
GENERAL

INDICE

La financiación de las Administraciones Públicas

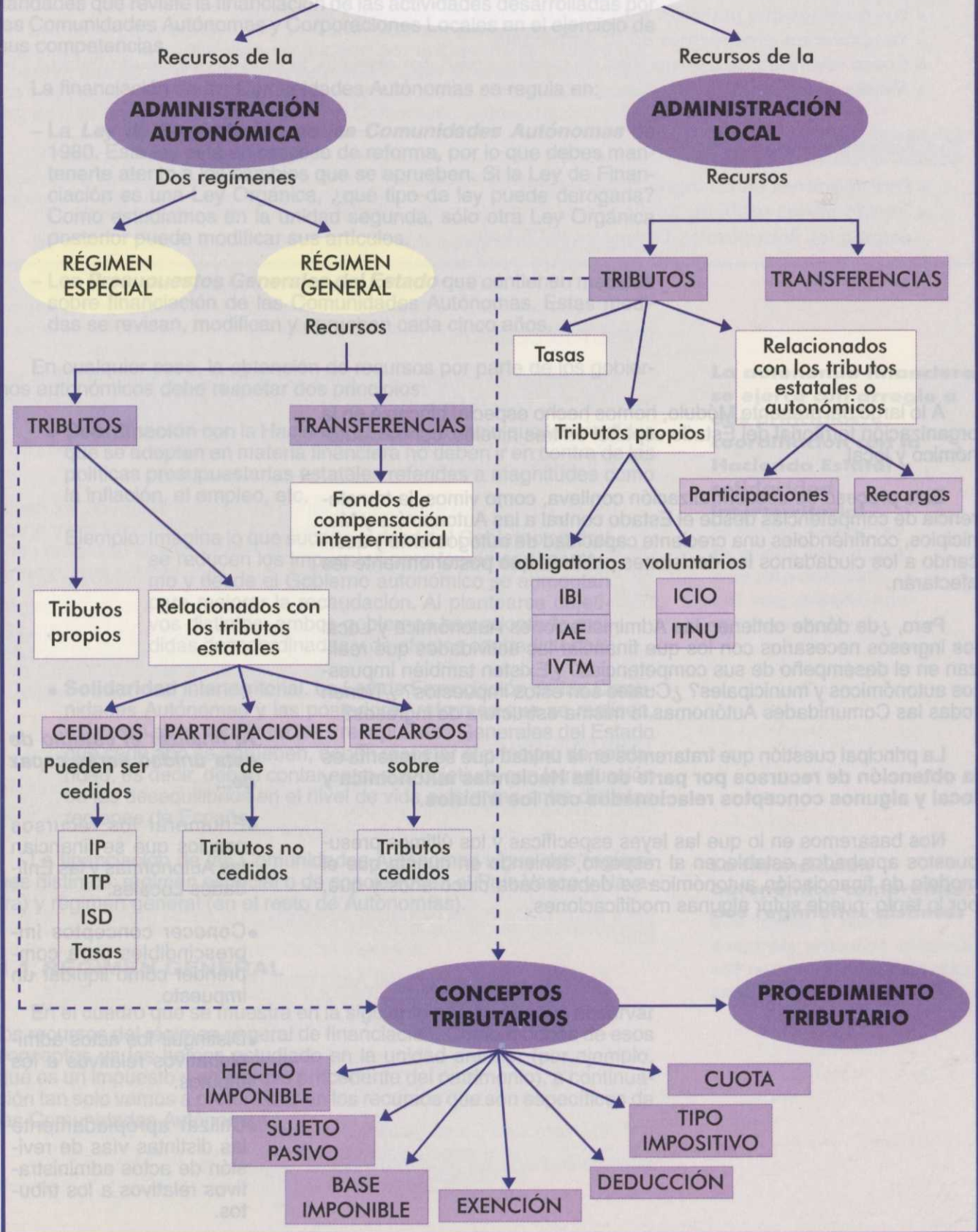
Autores:

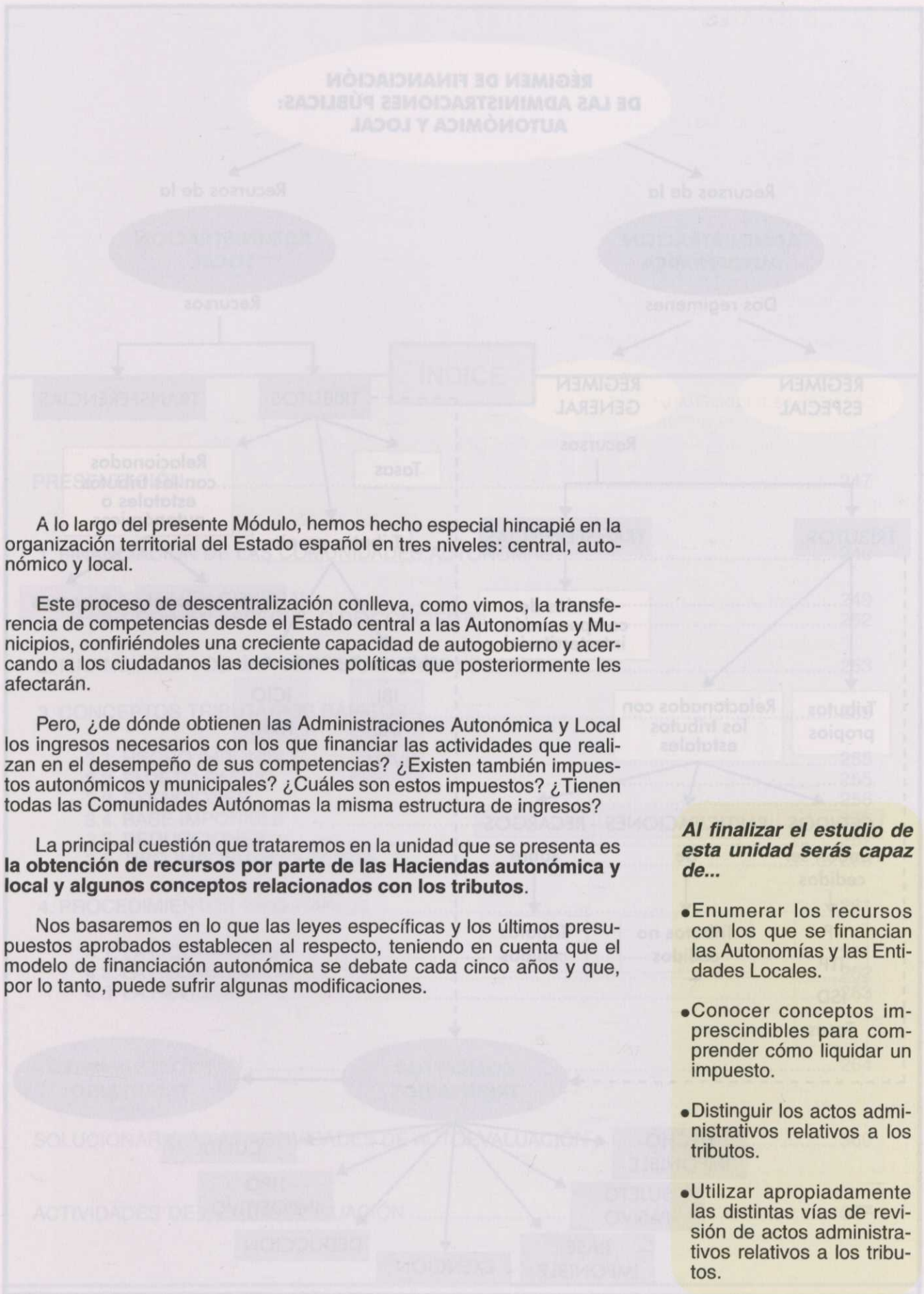
LAURA GABARDA POLO

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| PRESENTACIÓN | 247 |
| 1. FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS | 249 |
| 1.1. RÉGIMEN GENERAL | 249 |
| 1.2. RÉGIMEN ESPECIAL O DE CONCIERTO | 252 |
| 2. FINANCIACIÓN DE LAS CORPORACIONES LOCALES | 253 |
| 3. CONCEPTOS TRIBUTARIOS BÁSICOS | 255 |
| 3.1. HECHO IMPONIBLE | 255 |
| 3.2. SUJETO PASIVO | 255 |
| 3.3. EXENCIONES | 256 |
| 3.4. BASE IMPONIBLE | 256 |
| 3.5. DEDUCCIONES | 257 |
| 3.6. TIPO IMPOSITIVO Y CUOTA | 258 |
| 4. PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS | 261 |
| 4.1. LA LIQUIDACIÓN | 261 |
| 4.2. LA RECAUDACIÓN | 262 |
| 4.3. LA REVISIÓN | 263 |
| ESQUEMA - RESUMEN | 264 |
| SOLUCIONARIO A LAS ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN | 360 |
| ACTIVIDADES DE HETEROEVALUACIÓN | 377 |

RÉGIMEN DE FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: AUTONÓMICA Y LOCAL





A lo largo del presente Módulo, hemos hecho especial hincapié en la organización territorial del Estado español en tres niveles: central, autonómico y local.

Este proceso de descentralización conlleva, como vimos, la transferencia de competencias desde el Estado central a las Autonomías y Municipios, confiriéndoles una creciente capacidad de autogobierno y acercando a los ciudadanos las decisiones políticas que posteriormente les afectarán.

Pero, ¿de dónde obtienen las Administraciones Autónoma y Local los ingresos necesarios con los que financiar las actividades que realizan en el desempeño de sus competencias? ¿Existen también impuestos autonómicos y municipales? ¿Cuáles son estos impuestos? ¿Tienen todas las Comunidades Autónomas la misma estructura de ingresos?

La principal cuestión que trataremos en la unidad que se presenta es **la obtención de recursos por parte de las Haciendas autonómica y local y algunos conceptos relacionados con los tributos.**

Nos basaremos en lo que las leyes específicas y los últimos presupuestos aprobados establecen al respecto, teniendo en cuenta que el modelo de financiación autonómica se debate cada cinco años y que, por lo tanto, puede sufrir algunas modificaciones.

Al finalizar el estudio de esta unidad serás capaz de...

- Enumerar los recursos con los que se financian las Autonomías y las Entidades Locales.
- Conocer conceptos imprescindibles para comprender cómo liquidar un impuesto.
- Distinguir los actos administrativos relativos a los tributos.
- Utilizar apropiadamente las distintas vías de revisión de actos administrativos relativos a los tributos.

1. FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Los Presupuestos Generales del Estado que estudiamos en la unidad 12, contienen los conceptos básicos relativos a la obtención y gestión de recursos, por lo que en esta unidad nos centraremos en las peculiaridades que reviste la financiación de las actividades desarrolladas por las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en el ejercicio de sus competencias.

La financiación de las Comunidades Autónomas se regula en:

- La **Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas** de 1980. Esta ley está en proceso de reforma, por lo que debes mantenerte atento a los cambios que se aprueben. Si la Ley de Financiación es una Ley Orgánica, ¿qué tipo de ley puede derogarla? Como estudiamos en la unidad segunda, sólo otra Ley Orgánica posterior puede modificar sus artículos.
- Los **Presupuestos Generales del Estado** que contienen medidas sobre financiación de las Comunidades Autónomas. Estas medidas se revisan, modifican y aprueban cada cinco años.

En cualquier caso, la obtención de recursos por parte de los gobiernos autonómicos debe respetar dos principios:

- **Coordinación** con la Hacienda Estatal, es decir, que las medidas que se adopten en materia financiera no deben ir en contra de las políticas presupuestarias estatales referidas a magnitudes como la inflación, el empleo, etc.

Ejemplo: Imagina lo que sucede si desde el Gobierno central se reducen los impuestos para fomentar el consumo y desde el Gobierno autonómico se aumentan para mejorar la recaudación. Al plantearse objetivos distintos, ambos gobiernos han adoptado medidas descoordinadas y de efectos contradictorios.

- **Solidaridad** interterritorial. La Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas y las posteriores reformas que se realicen, así como el contenido de los Presupuestos Generales del Estado que cada año se aprueben, deben respetar el principio de solidaridad, es decir, deben contar entre sus objetivos con la reducción de los desequilibrios en el nivel de vida existentes entre distintas regiones de España.

La financiación de las Comunidades Autónomas sigue dos regímenes distintos: régimen especial o de concierto (en el País Vasco y Navarra) y régimen general (en el resto de Autonomías).

1.1. RÉGIMEN GENERAL

En el cuadro que se muestra en la siguiente página puedes observar los recursos del régimen general de financiación. Como muchos de esos conceptos ya los hemos estudiado en la unidad anterior (por ejemplo, qué es un impuesto o un ingreso procedente del patrimonio), a continuación tan solo vamos a profundizar en los recursos que son específicos de las Comunidades Autónomas.

La autonomía financiera se ejerce con arreglo a dos principios: coordinación con la Hacienda Estatal y solidaridad interterritorial

La financiación autonómica comprende dos regímenes distintos

RECURSOS DEL RÉGIMEN GENERAL DE FINANCIACIÓN

Recursos propios:

- Tributos cedidos, total o parcialmente por el Estado.
- Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- Los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos del Estado.
- Rendimientos procedentes de su patrimonio.
- Como resultado de operaciones de crédito, como por ejemplo, la emisión de Deuda Pública.
- Multas y sanciones.

Transferencias:

- Participaciones en los ingresos del Estado.
- Transferencias recibidas del Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

TRIBUTOS CEDIDOS

Algunos de los tributos que vimos en la unidad anterior pueden ser recaudados, total o parcialmente, por las Comunidades. En concreto, pueden ser cedidos el IP, ITP, ISD y algunas tasas, como, por ejemplo, las del juego. Por el contrario, no pueden ser cedidos el IRPF, IS, IVA ni los impuestos especiales.

Ten en cuenta que estamos hablando de tributos estatales, es decir, de tributos cuya legislación es elaborada por el Gobierno central y aprobada por las Cortes Generales. Lo que sucede es que el Gobierno central cede parte o toda la recaudación de estos impuestos a las Comunidades Autónomas.

En la actualidad el peso de los tributos cedidos en el presupuesto autonómico es importante, ya que representa aproximadamente un 14% de sus ingresos totales.

TRIBUTOS PROPIOS

Bien distinto de los tributos cedidos son los tributos propios. En este segundo caso estamos ante tributos autonómicos, es decir, tributos cuya legislación es elaborada por el Gobierno autonómico y aprobada por la Asamblea Legislativa.

Evidentemente, las Comunidades Autónomas sólo pueden establecer y exigir sus propios tributos por hechos producidos dentro de su territorio.

Ejemplo: Una Comunidad Autónoma no puede exigir el pago de un impuesto sobre el juego del Bingo a salas que no se encuentran en su territorio.

Además, los tributos autonómicos que se aprueben en cada Comunidad Autónoma no deben solaparse con los establecidos por el Estado.

Ejemplo: Las Comunidades Autónomas no pueden establecer un impuesto sobre la renta de las personas físicas de su Comunidad, debido a que ya existe el IRPF a nivel estatal.

Algunos tributos estatales, como el Impuesto sobre el Patrimonio, son recaudados por las Autonomías

Las Autonomías pueden crear y exigir sus propios tributos siempre que no coincidan con los estatales

Algunas autonomías tienen establecido, por ejemplo, el Impuesto sobre el Juego del Bingo, sobre el Consumo de Combustibles derivados del Petróleo (en las Islas Canarias) o el Impuesto Ecológico (en Baleares). Sin embargo, su importancia en el conjunto de ingresos es escasa.

RECARGOS

Los recargos consisten en un incremento del gravamen de tributos estatales concretos que será recaudado por la Comunidad Autónoma. Observa que se trata de tributos estatales (como en el caso de los tributos cedidos) y por tanto su legislación corresponde a las Cortes Generales, no a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma.

¿Sobre qué impuestos se pueden establecer recargos? Pueden establecerse recargos sobre cualquiera de los tributos cedidos, es decir, sobre el IP, ITP, ISD o sobre algunas tasas.

También pueden establecerse recargos sobre impuestos no cedidos que gravan la renta de las personas cuyo domicilio fiscal radique en el territorio de la Comunidad Autónoma. Es decir, las Comunidades Autónomas no pueden establecer un impuesto propio sobre la renta pero sí pueden establecer un recargo sobre un impuesto estatal sobre la renta.

Ejemplo: Sea una tasa estatal sobre el juego de 15.000 ptas. trimestrales. La recaudación de esta tasa puede ser cedida a las Comunidades Autónomas total o parcialmente, como ya hemos visto.

Pero además, el Gobierno autonómico puede establecer un recargo, por ejemplo, de 5.000 ptas., con lo que recaudará las 15.000 ptas. (en caso de cesión total del tributo) más 5.000 ptas.

En la práctica, no suponen una fuente de ingresos importante y se centra sobre todo en recargos sobre las tasas del juego. ¿Sabrías explicar por qué? Como puedes imaginar, los recargos sobre tributos estatales son bastante impopulares, ya que implican que los ciudadanos de una Comunidad Autónoma pagan más que los ciudadanos de otra Comunidad Autónoma por un mismo impuesto.

PARTICIPACIONES

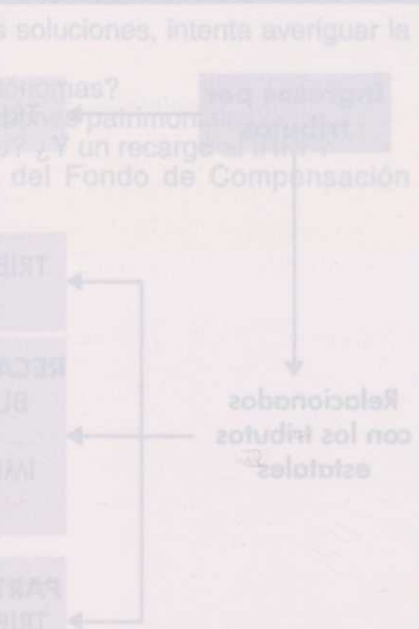
Por último, entre los ingresos por tributos, las Comunidades Autónomas cuentan con las participaciones.

Un porcentaje de los impuestos no cedidos recaudados por la Hacienda Estatal, puede ser transferido a las Comunidades Autónomas, formando parte de su financiación. Suponen aproximadamente un 23% de los ingresos de las Comunidades Autónomas, con lo que tienen un peso importante entre sus fuentes de ingresos.

La cantidad que recibe cada Autonomía depende de:

- La densidad de población.
- Su esfuerzo fiscal medido en términos de la recaudación del IRPF en dicha Comunidad.
- Su nivel de renta comparada con la renta media del conjunto del Estado español.

Sin embargo, en la práctica, son acuerdos de tipo político los que determinan el porcentaje de las participaciones.



El Fondo de Compensación interterritorial se crea anualmente y se distribuye entre las Comunidades económicamente desfavorecidas.

Los Ayuntamientos están obligados a exigir algunos impuestos mientras que otros simplemente pueden ser exigidos.

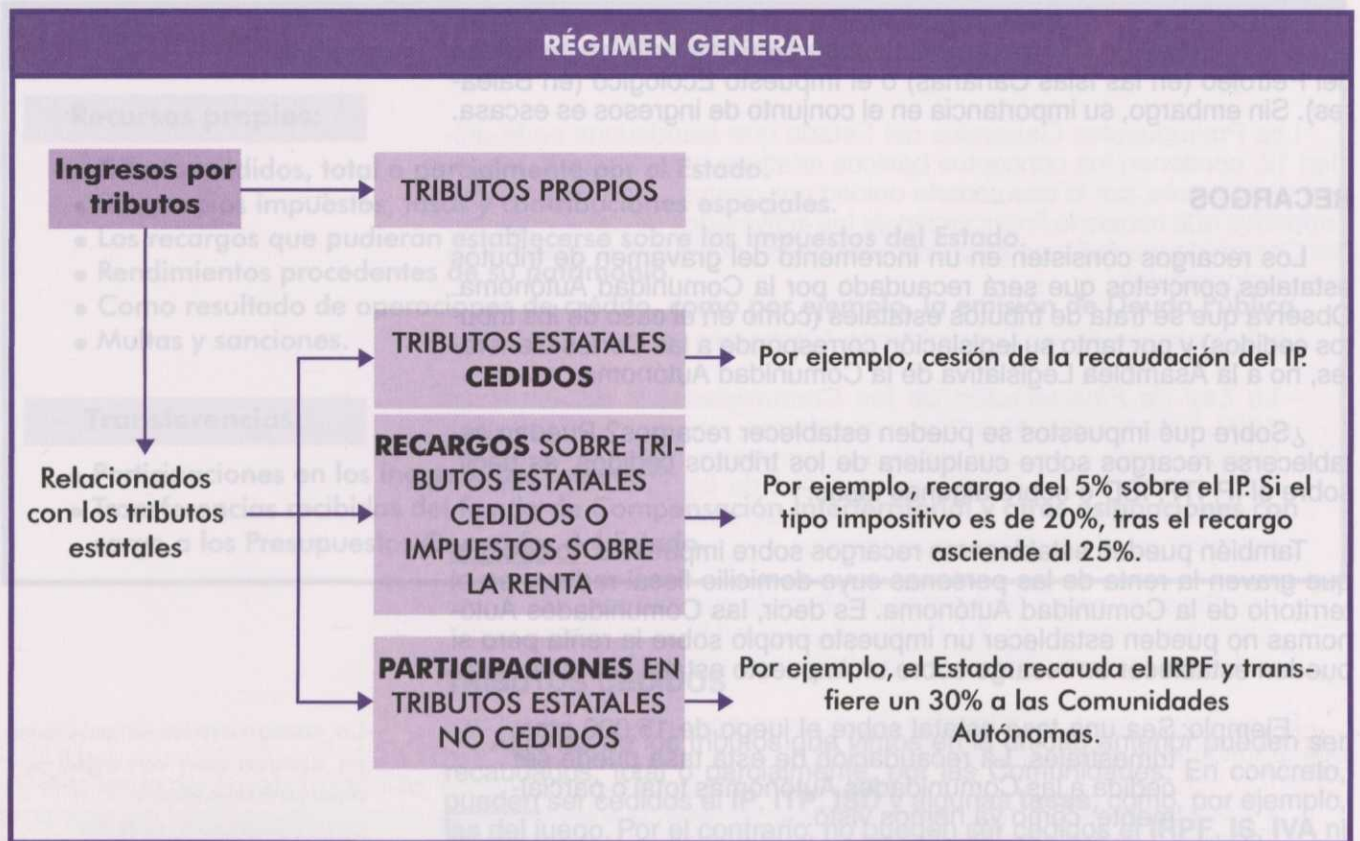


Figura 13.1.

El Fondo de Compensación Interterritorial se dota anualmente y se distribuye entre las Comunidades económicamente desfavorecidas

FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

El Fondo de Compensación Interterritorial supone una aplicación del principio de solidaridad interterritorial, ya que su objetivo es corregir las desigualdades entre las situaciones económicas de las distintas Autonomías. Se dota anualmente en los Presupuestos Generales del Estado, donde se establece también qué Comunidades y en qué cantidad se verán beneficiadas.

Sus recursos deben servir para financiar proyectos locales de obras públicas, infraestructuras, regadíos, mejora del hábitat rural, transporte y, en general, aquellas inversiones que ayuden a disminuir las diferencias en el nivel económico de los habitantes de las distintas Comunidades.

En los Presupuestos de 1995 las Autonomías que se vieron beneficiadas fueron: Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia, Región de Murcia, Islas Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Principado de Asturias y Cantabria.

1.2. RÉGIMEN ESPECIAL O DE CONCIERTO

Es el régimen de financiación de aquellas Comunidades que cuentan con una Hacienda Foral, es decir, pertenecen al régimen de concierto el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra. Mediante el régimen de concierto las Comunidades Autónomas recaudan todos los impuestos (salvo los impuestos especiales) para después transferir parte de la recaudación a la Hacienda Estatal.

ACTIVIDADES

- 1ª Contesta a las siguientes preguntas cortas. Antes de consultar las soluciones, intenta averiguar la respuesta leyendo el contenido del apartado 1.1 de este epígrafe:
- ¿Puede el IRPF ser cedido parcialmente a las Comunidades Autónomas?
 - ¿Las Autonomías pueden establecer un impuesto sobre transacciones patrimoniales?
 - ¿Puede establecerse un recargo al Impuesto sobre el Patrimonio? ¿Y un recargo al IRPF?
 - ¿Se benefician todas las Comunidades de las dotaciones del Fondo de Compensación Interterritorial?

2. FINANCIACIÓN DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Muchos de los conceptos relevantes de la financiación de la Hacienda Pública los hemos estudiado en anteriores unidades, por lo que en este epígrafe enumeraremos los recursos de la Administración local y desarrollaremos únicamente aquéllos que presenten alguna peculiaridad.

LOS RECURSOS DE LA HACIENDA LOCAL SON:

- Tributos propios, clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos.
- Recargos exigibles sobre los impuestos de la Comunidad Autónoma o de otras Entidades Locales de la misma.
- Participaciones en los tributos del Estado y de la Comunidad Autónoma.
- Ingresos procedentes de su patrimonio.
- Subvenciones concedidas por otras entidades públicas para realizar obras o servicios en el municipio.
- Multas y sanciones.
- Por operaciones de crédito, por ejemplo, la emisión de Deuda Pública.

Como ves, igual que en el caso de las Comunidades Autónomas, también la Administración local puede establecer **recargos y participaciones**. Los recargos se establecen sobre tributos de la Comunidad Autónoma a la que pertenecen o sobre otras entidades locales (por ejemplo, un recargo municipal sobre un impuesto provincial) mientras que las participaciones se refieren a tributos estatales o autonómicos.

Al margen de esta aclaración, el resto de conceptos los hemos estudiado ya para el caso de las haciendas estatal y autonómica, salvo en los aspectos que comentamos a continuación.

IMPUESTOS

En el ámbito Municipal, la especialidad más destacable consiste en que sus impuestos son de dos clases:

- Impuestos que los Ayuntamientos han de exigir **obligatoriamente**, como son:
 - Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).
 - Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE).
 - Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM).

Los Ayuntamientos están obligados a exigir algunos impuestos mientras que otros simplemente pueden ser exigidos

- Impuestos que los Ayuntamientos **pueden** exigir, como son:
 - Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).
 - Impuesto sobre el Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (ITNU).
 - Otros.

No vamos a detenernos a explicar estos impuestos puesto que no corresponde al objetivo de este Módulo. Basta con que sepas que son gestionados por la Administración Municipal por lo que deberás acudir al Ayuntamiento para realizar la oportuna declaración.

TASAS

Como es lógico, las tasas que son ingresadas por la Hacienda Local se derivan de servicios prestados por la propia Corporación Local. Sin embargo, no pueden exigirse tasas por los siguientes servicios de ámbito local:

- Abastecimiento de aguas en fuentes públicas.
- Alumbrado de vías públicas.
- Vigilancia pública general.
- Protección civil.
- Limpieza de la vía pública.
- Enseñanza pública en niveles obligatorios (primaria y secundaria).

Ejemplo: Pueden existir tasas por el otorgamiento de licencias urbanísticas, por la enseñanza de bachiller o formación profesional, recogida de basuras, etc.

Respecto al resto de los conceptos que componen los ingresos de las Haciendas Locales, nos remitimos a lo dicho para los recursos de las Administraciones Central y Autonómica, siempre que el hecho que los origina se realice dentro del municipio, por parte de una persona del mismo o como consecuencia del ejercicio de las competencias de su Administración.

INGRESOS POR TRIBUTOS EN LAS CORPORACIONES LOCALES

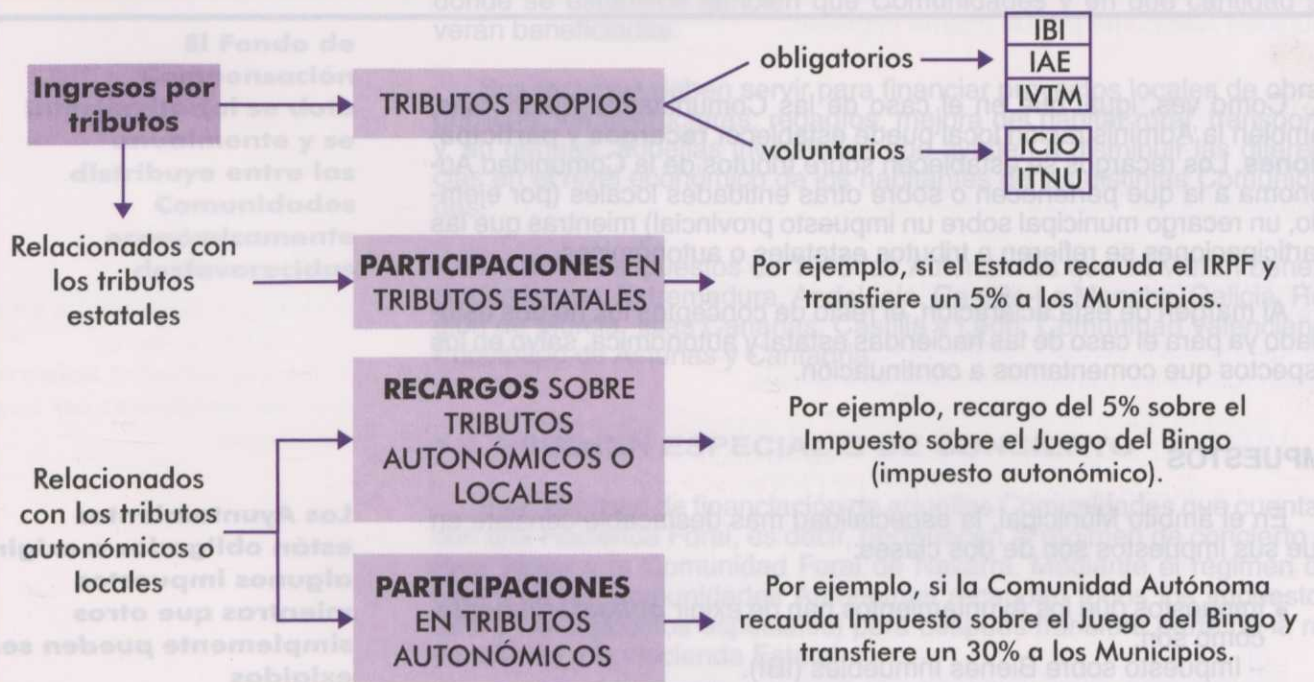


Figura 13.2.

ACTIVIDADES

- 2ª Explica por qué son verdaderas o falsas las siguientes afirmaciones:
- Las Corporaciones Locales no pueden crear impuestos.
 - No pueden tampoco imponer una tasa por el alumbrado público.
 - Las Entidades Locales obtienen ingresos de recargos sobre impuestos estatales.

3. CONCEPTOS TRIBUTARIOS BÁSICOS

Hasta ahora hemos mencionado en repetidas ocasiones el término tributo. Todos los tributos del sistema fiscal español cuentan con su correspondiente legislación, bien estatal bien autonómica, en la que se definen una serie de conceptos elementales.

Estos son los conceptos que vamos a estudiar en este epígrafe. Aunque se estudian con mayor detalle en otros Módulos, vamos a abordar los conceptos tributarios generales de cualquier impuesto o tributo.

3.1. HECHO IMPONIBLE

Si analizamos distintos impuestos vemos que todos ellos se establecen sobre un hecho o una actuación concreta.

Así, en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) se grava la obtención de renta de modo que si, por ejemplo, una persona recibe un sueldo por su trabajo este hecho origina la obligación tributaria, es decir, la obligación de declarar los ingresos que obtiene.

También, las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas por profesionales o empresarios implican la obligación de declarar el IVA.

A todos estos hechos o actuaciones que originan el nacimiento de la obligación tributaria se les denomina **hechos imponibles**.

3.2. SUJETO PASIVO

A su vez, todo impuesto describe a la persona, física o jurídica, sobre la que recae la obligación tributaria.

El sujeto pasivo del IRPF es el trabajador que percibe una remuneración por su trabajo. Del mismo modo, el sujeto pasivo del IVA es el empresario que entrega bienes o presta servicios.

Veamos con otro ejemplo, los conceptos de hecho imponible y sujeto pasivo.

Ejemplo: La empresa CERVANTES se dedica a la venta de libros, revistas, prensa y otro tipo de material escrito. Su última operación comercial ha sido la venta de una enciclopedia de arte. ¿Cuál es el hecho imponible y quién es el sujeto pasivo del IVA?

El *hecho imponible* del IVA es la entrega de bienes, en nuestro ejemplo, la venta de la enciclopedia de arte.

El *sujeto pasivo* es la empresa que realiza el hecho imponible, es decir, la empresa CERVANTES. Por tanto, cada vez que la empresa CERVANTES realice una venta, deberá cargar el IVA.

3.3. EXENCIONES

Son cantidades derivadas de hechos que, a pesar ser imponentes, no son gravadas.

Ejemplo: Luisa Soler cobra desde hace tres meses el subsidio de desempleo que le corresponde por haber perdido su trabajo. La prestación por desempleo responde a la definición de hecho imponible del IRPF ya que es una forma de "obtención de renta".

¿Debe entonces pagar el impuesto? Las prestaciones por desempleo son cantidades exentas lo que significa que a pesar de constituir un hecho imponible, Luisa no debe pagar el IRPF.

En el caso del IVA, determinadas prestaciones de servicios, como las sanitarias o la educación, a pesar de responder a la definición de hecho imponible del IVA, no estaban gravadas.

3.4. BASE IMPONIBLE

Como sabes, un impuesto implica la obligación de hacer un pago a la Administración. Si hasta ahora hemos definido los conceptos necesarios para saber por qué pagamos, a partir de ahora definiremos los conceptos necesarios para determinar cuánto pagamos.

El primer paso es calcular la **base imponible**. La base imponible es una valoración monetaria del hecho imponible, formada por la suma de las cantidades que de él se derivan, sin incluir, como vimos, las operaciones exentas. Sobre la base imponible, una vez restadas las cantidades correspondientes a deducciones, se aplicará el tipo del impuesto

Así, en el IRPF, su base imponible es la suma de las rentas percibidas por el sujeto pasivo, tanto las derivadas de su trabajo como los rendimientos que obtuviera del alquiler de un inmueble o de la inversión en algún activo financiero.

Ejemplo: Carlos Huerta ha obtenido en un año los siguientes ingresos:

- 1.000.000 ptas. como remuneración por su trabajo.
- 39.000 ptas. de rendimientos derivados de un fondo de inversión.
- 500.000 ptas. de un premio de lotería.
- 800.000 ptas. de alquilar un apartamento de su propiedad.

Hecho imponible: la obtención de renta en general es un hecho gravado por el IRPF.

Sujeto pasivo: la persona obligada a pagar es quien obtiene la renta, es decir, Carlos Huerta.

Exenciones: de todos los ingresos que ha obtenido Carlos, están exentas las 500.000 ptas. del premio de lotería.

Base imponible: es la suma de los distintos ingresos, sin incluir las exenciones. Si sumamos obtenemos una base imponible de 1.839.000 ptas.

3.5. DEDUCCIONES

Son cantidades que reducen la base imponible y que se pueden deber a varias razones:

- El hecho imponible conlleva a menudo gastos sin los cuales no se podría realizar aquél. Es el caso, por ejemplo, de los gastos de personal de una empresa. La cuantía de estos gastos es una **deducción** que reducirá la base imponible del IS.
- También existen **deducciones** a través de las cuales el Gobierno persigue fomentar un determinado comportamiento, como por ejemplo, estableciendo una deducción del IRPF por la cantidad que el sujeto pasivo destina a un fondo de pensiones.
- Por último, algunas **deducciones** se establecen para que sea más equitativo el pago del impuesto.

Art. 63 Escala del Impuesto. En la tributación conjunta la escala de tipos de gravamen aplicable será la siguiente:

| Base | Tipo | |
|------------|------------|------------|
| | En pesetas | Porcentaje |
| 0 | | 0 |
| 628.000 | | 20 |
| 2.070.000 | | 24,5 |
| 2.717.000 | | 27 |
| 11.387.000 | | 36 |

Figura 13.4. Escala del tipo impositivo del IRPF.

Ejemplo: Dos personas que tienen los mismos ingresos, no se encuentran en la misma situación si uno es cabeza de una familia numerosa y otro sólo tiene una persona a su cargo. Por esta razón, en el IRPF se establece una deducción de alrededor de 20.000 pesetas por hijo a cargo.

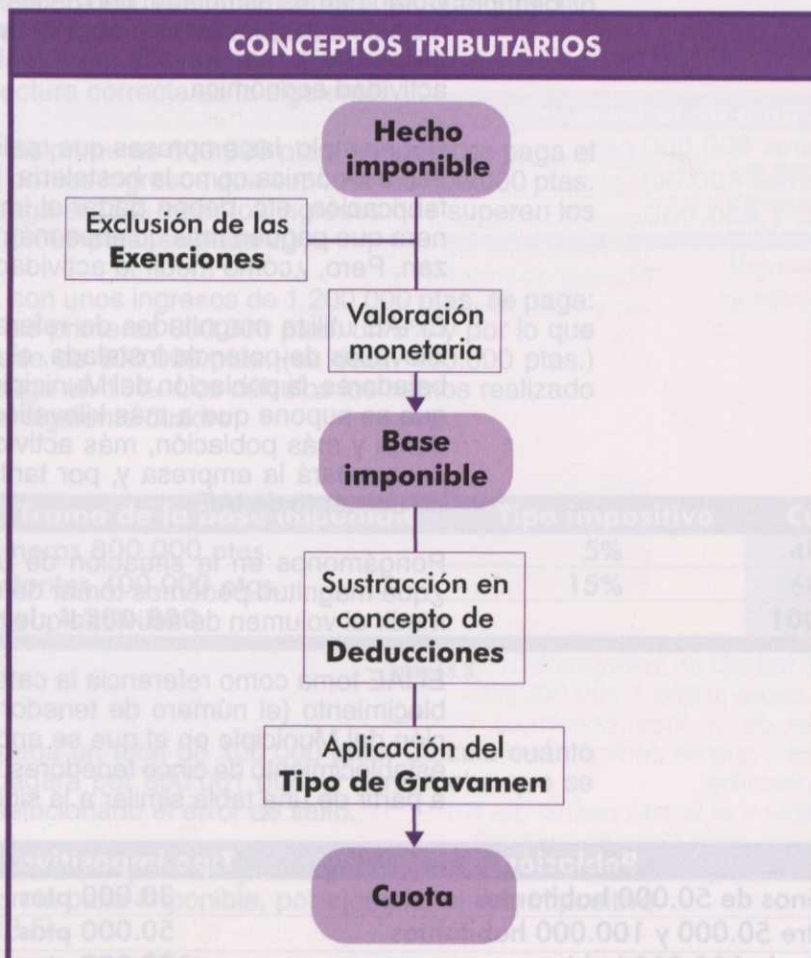


Figura 13.3.

3.6. TIPO IMPOSITIVO Y CUOTA

El tipo impositivo se aplica sobre la base imponible para determinar la cuota, es decir, la cantidad que se paga en concepto del impuesto. Puede venir expresado de dos formas distintas: expresado en cantidades de dinero o expresado en porcentaje.

● **Expresado en cantidades de dinero:**

– **Tipo específico:** la cantidad de dinero que ha de pagarse viene expresada en función de una cantidad.

Ejemplo: Una empresa fabricante de bebidas alcohólicas debe pagar el Impuesto sobre Bebidas Alcohólicas cada vez que compra alcohol con el que fabricar sus productos. En concreto, debe pagar 87.710 ptas. por cada hectolitro que adquiera.

Éste es un tipo impositivo específico, porque se paga una cantidad de dinero en función de la cantidad de hectolitros. No sería así si estuviera expresado en forma de porcentaje, por ejemplo, si la empresa debiera pagar un 2% del coste del alcohol que adquiere, como veremos más adelante.

– **Tipo gradual:** la cantidad a pagar en este caso depende del tramo de la escala en la que se encuentre el sujeto pasivo. La escala está referida una magnitud, como por ejemplo, el número de habitantes de una población.

Ejemplo: Como hemos estudiado, uno de los impuestos municipales es el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), que grava la mera realización de una actividad económica.

Por ejemplo, las empresas que realizan una actividad económica como la hostelería, la comercial, la fabricación, etc. deben pagar el impuesto de manera que paguen más quienes más actividad realizan. Pero, ¿cómo medir la actividad empresarial?

El IAE utiliza magnitudes de referencia como los kilovatios de potencia instalada, el número de trabajadores, la población del Municipio, etc. debido a que se supone que a más kilovatios, más trabajadores y más población, más actividad económica desarrollará la empresa y, por tanto, más pagará en concepto de IAE.

Pongámonos en la situación de un restaurante; ¿qué magnitud podemos tomar de referencia para medir el volumen de actividad que desarrolla?

El IAE toma como referencia la categoría del establecimiento (el número de tenedores) y la población del Municipio en el que se encuentra. Así, un establecimiento de cinco tenedores, pagará por IAE a partir de una tabla similar a la siguiente:

| Población | Tipo impositivo |
|-----------------------------------|-----------------|
| Menos de 50.000 habitantes | 30.000 ptas. |
| Entre 50.000 y 100.000 habitantes | 50.000 ptas. |
| Más de 100.000 habitantes | 100.000 ptas. |

Tabla 13.1.

● **Expresado en forma de porcentaje:**

– **Tipo progresivo:** el porcentaje aumenta a medida que aumenta la base imponible. Por ejemplo, el IRPF utiliza un tipo impositivo progresivo, lo que significa que pagan más quienes tienen mayor nivel de ingresos o poder adquisitivo (Fig. 13.4).

Ejemplo: Un ejemplo de tipo impositivo progresivo es el siguiente:

| Base imponible | Tipo impositivo |
|--------------------------|-----------------|
| De 0 a 800.000 | 5% |
| De 800.000 a 2.000.000 | 15% |
| De 2.000.000 en adelante | 20% |

Tabla 13.2.

No te confundas al leer esta tabla. No significa que quienes ganan hasta 800.000 ptas. pagan el 5%, quienes ganan más de 800.000 ptas. pero menos de 2.000.000 ptas. pagan el 15 % y quienes ganan más de 2.000.000 ptas., pagan el 20%.

Date cuenta de que visto así se produce una paradoja, ya que la persona que obtiene unos ingresos de 800.000 ptas. pagará 40.000 ptas. (el 5% de 800.000 ptas.) mientras que la persona que ingresa tan solo una peseta más pagará 120.000 ptas. (el 15% sobre 800.001 ptas.) A este resultado insólito se le denomina **error de salto**.

La lectura correcta es la siguiente:

Por las primeras 800.000 ptas. ganadas se paga el 5%, por los ingresos que superen las 800.000 ptas. se paga el 15% y por los ingresos que superen los 2.000.000 ptas. se paga 20%.

Así, con unos ingresos de 1.200.000 ptas. se paga: por las primeras 800.000 ptas. un 5% y por lo que excede de 800.000 ptas. (es decir, 400.000 ptas.) se paga un 15%. Los cálculos los hemos realizado en el siguiente cuadro:

| Tramo de la base imponible | Tipo impositivo | Cuota |
|----------------------------|-----------------|----------------|
| Primeras 800.000 ptas. | 5% | 40.000 |
| Restantes 400.000 ptas. | 15% | 60.000 |
| Total: 1.200.000 | | 100.000 |

Tabla 13.3.

Se paga un total de 100.000 ptas. Calcula cuánto se pagará por 800.001 ptas. y comprueba que se ha solucionado el error de salto.

Art. 63 Escala del Impuesto. En la tributación conjunta la escala de tipos de gravamen aplicable será la siguiente:

| Base | Tipo |
|------------|------------|
| En pesetas | Porcentaje |
| 0 | 0 |
| 828.000 | 20 |
| 2.070.000 | 24,5 |
| 2.717.000 | 27 |
| ... | ... |
| 11.387.000 | 56 |

Figura 13.4. Escala del tipo impositivo del IRPF.

– **Tipo proporcional:** el porcentaje del tipo impositivo es constante y no varía con la base imponible, por ejemplo, el tipo impositivo del IS (Fig. 13.5).

Art. 72 Tipo de gravamen.

1. El tipo de gravamen aplicable en el Impuesto de Sociedades para los ejercicios que se inicien dentro de 1995, será, con carácter general, del **35 por 100...**

Figura 13.5. Tipo impositivo del IS.

| | |
|----|-----------|
| 30 | 828.000 |
| 35 | 2.070.000 |
| 40 | 3.177.000 |
| 45 | 4.284.000 |

El IS es un impuesto que grava la obtención de beneficios por parte de las empresas. A diferencia del IRPF que es progresivo, el IS es proporcional lo que significa que todas las empresas pagan el mismo porcentaje de sus beneficios a Hacienda, independientemente de la cuantía de los mismos.

Ejemplo: Si el tipo impositivo es del 35%, una empresa que obtenga en un ejercicio 1.000.000 ptas. de beneficio pagará por IS 350.000 ptas. (el 35% de 1.000.000 ptas.), mientras que otra que obtenga unos beneficios de 2.000.000 ptas. pagará 700.000 ptas (el 35% de 2.000.000 ptas.)

Si estuviéramos ante un tipo progresivo la segunda empresa pagaría un porcentaje mayor al 35% en función de una escala como hemos visto en el ejemplo anterior.

Ejemplo: Retomemos el ejemplo de Carlos Huerta. Nos habíamos quedado en el cálculo de la base imponible que asciende a 1.839.000 ptas. ¿Qué debemos hacer a continuación para calcular la cuota? Antes de aplicar el tipo impositivo, debemos restar de la base imponible las posibles deducciones.

Supongamos que Carlos ha destinado a un plan de pensiones 239.000 ptas. que, como hemos visto, son deducibles de la base imponible a efectos del IRPF. De este modo, aplicaremos el tipo impositivo sobre 1.600.000 ptas. (1.839.000 ptas. - 239.000 ptas.), según el tipo progresivo de la tabla que vimos anteriormente:

| Tramo de la base imponible | Tipo impositivo | Cuota |
|----------------------------|-----------------|----------------|
| Primeras 800.000 ptas. | 5% | 40.000 |
| Restantes 800.000 ptas. | 15% | 120.000 |
| Total: 1.600.000 | | 160.000 |

Tabla 13.4.

Es decir, las primeras 800.000 ptas. tributan al 5%, mientras que lo que excede de esa cantidad (1.600.000 ptas. - 800.000 ptas. = 800.000 ptas.) tributa al 15%.

ACTIVIDADES

- 3ª Marta Ríos Sancho trabaja en la empresa "Menuda Fiesta" dedicada a organizar fiestas de cumpleaños para niños, donde cobra al año 1.200.000 ptas. Obtiene además unos ingresos anuales de 1.000.000 ptas. por el alquiler de un local comercial. Vive en un apartamento de su propiedad con un hijo pequeño y su marido, que se dedica a realizar las tareas del hogar. Con los datos que has estudiado en este epígrafe, describe:
- a) El hecho imponible y el sujeto pasivo del IRPF.
 - b) ¿Cuál es el importe de la base imponible?
 - c) ¿Sabrías nombrar alguna deducción que pudiera aplicarse Marta en la declaración del IRPF?
 - d) Calcula la cuota (utiliza los datos de la figura 13.4)

ACTIVIDADES

4ª Como sabes, las Comunidades Autónomas pueden establecer recargos sobre tributos estatales cedidos y no cedidos que graven la renta, tal y como se indica en la primera columna. Con los conocimientos que has adquirido sobre los tributos de las Haciendas Autonómica y Local, completa el resto de la tabla:

| | COMUNIDADES AUTÓNOMAS | | | | CORPORACIONES LOCALES | | |
|-------------------------------|-----------------------|--------|-----------|--------|-----------------------|-----------|--------|
| | RECARGO | CESIÓN | PARTICIP. | PROPIO | RECARGO | PARTICIP. | PROPIO |
| IRPF | X | | | | | | |
| IS | | | | | | | |
| IBI | | | | | | | |
| ITP | X | | | | | | |
| IAE | | | | | | | |
| TASAS | X | | | | | | |
| IP | X | | | | | | |
| Imp. sobre el juego del bingo | | | | | | | |

4. PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS

Como sabes, la principal fuente de ingresos de las Haciendas Públicas la constituyen los tributos. Es la Administración Financiera la que se encarga de realizar todas las tareas necesarias para que las obligaciones de pago que describimos en el epígrafe anterior se traduzcan en verdaderos ingresos. Estas tareas se conocen con el nombre de *gestión tributaria* y contiene tres procedimientos: liquidación, recaudación y revisión.

La gestión tributaria comprende tres procedimientos: liquidación, recaudación y revisión

4.1. LA LIQUIDACIÓN

La **liquidación** es el conjunto de actos dirigidos a la determinación cuantitativa de la deuda tributaria.

La **deuda tributaria** es la *cuota* tal y como la definimos en el epígrafe anterior menos, en algunos impuestos como el IRPF y el IS, el importe de las *retenciones y pagos a cuenta*.

INICIACIÓN

El procedimiento de liquidación se puede iniciar:

– *Por iniciativa del sujeto pasivo:*

El sujeto pasivo realiza una **declaración o autoliquidación** en la que pone en conocimiento de la Administración los datos necesarios para que ésta pueda, por su parte, determinar la obligación tributaria.

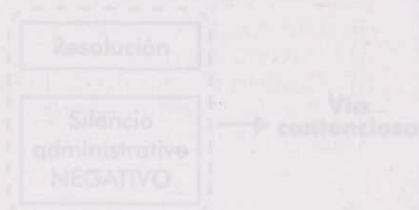


Figura 13.4.

La declaración de impuestos se realiza por medio de impresos oficiales que probablemente conocerás por tu experiencia personal. ¿Has declarado alguna vez por el IRPF?

– *De oficio:*

Además de esta declaración, en algunas ocasiones la Administración comprueba si los datos declarados por el sujeto pasivo son correctos o no, pudiendo rectificarlos si fuera oportuno. A esta comprobación e investigación se le denomina **Inspección**.

Ejemplo: Carlos Huerta (siguiendo con nuestro ejemplo), deberá cumplimentar los impresos de la declaración del IRPF en la que deberá hacer constar los ingresos que ha obtenido este año, las aportaciones realizadas al plan de pensiones (y que le daban derecho a una deducción de la base imponible) y cualquier otro hecho relevante a efectos del impuesto.

Posteriormente entregará los impresos en la oficina de la Agencia Tributaria o Delegación de Hacienda de su ciudad. Como ya sabrás, no es necesario que todos los ciudadanos conozcamos a pies juntillas la compleja legislación del IRPF, ya que la propia Administración puede ayudarnos a realizar la declaración.

Carlos, tras entregar oportunamente su declaración, puede recibir noticias de la Inspección solicitándole, por ejemplo, algún documento o dato que olvidó remitir.

4.2. LA RECAUDACIÓN

La **recaudación** es el procedimiento administrativo mediante el que se hacen efectivos los créditos tributarios.

Es decir, si con la liquidación se calculó la deuda tributaria, mediante el procedimiento de recaudación los sujetos pasivos efectúan el pago o, lo que es lo mismo, la Administración financiera ingresa las cantidades correspondientes a los créditos tributarios.

INICIACIÓN

– *Recaudación voluntaria:*

Los obligados al pago hacen efectivas sus deudas dentro de los plazos que para cada impuesto se establecen en la legislación.

– *Recaudación ejecutiva:*

Cuando el sujeto no cumple la obligación de pagar en los plazos establecidos, la Administración puede llevar a cabo la recaudación de forma coercitiva, por la denominada **vía de apremio**.

La vía de apremio puede conllevar el embargo de dinero en efectivo o en cuentas, sueldo, pensiones, bienes inmuebles, establecimientos mercantiles o industriales, etc. del sujeto pasivo. Además, el procedimiento de apremio supone un recargo del 20% de la deuda, así como el pago de intereses por el periodo de demora.

Ejemplo: Siguiendo con nuestro ejemplo, la recaudación consiste en el pago en efectivo de la deuda tributaria que resultó de la declaración de Carlos Huerta (si no han habido cambios tras la inspección).

Si después de transcurridos los plazos y de recibir notificaciones, Carlos no paga la deuda contraída, la Administración puede proceder al embargo de bienes, además de imponerle un recargo (si debía pagar 160.000 ptas., su deuda ascenderá, tras al recargo del 20%, a 192.000 ptas.) y el pago de intereses.

4.3. LA REVISIÓN

Los actos administrativos de liquidación y recaudación pueden ser revisados, como cualquier acto administrativo, a iniciativa del particular mediante dos vías de reclamación: *vía administrativa* y *vía contencioso-administrativa*.

Ambos procedimientos de revisión los hemos estudiado en la unidad 10. Recuerda que los actos de materia fiscal como los que estamos estudiando en esta unidad, se revisan tras la presentación de un recurso administrativo especial denominado reclamación económico-administrativa. También vimos que tras la resolución de la reclamación, el interesado puede presentar un recurso contencioso-administrativo que, como ya sabes, es resuelto por un Tribunal.

La reclamación económico-administrativa es un recurso especial que se presenta y resuelve por los Tribunales económico-administrativos

Ejemplo: Carlos Cuesta ha recibido de la Inspección la notificación de que su deuda tributaria con Hacienda asciende a, por ejemplo, 80.000 ptas. Sin embargo en su declaración obtuvo una deuda de 50.000 ptas. La diferencia se debe a una deducción por hijo a cargo que Carlos se aplicó, pero que la Inspección consideró no oportuna debido a que el hijo de Carlos realizó la declaración por su cuenta.

Carlos alega que su hijo percibió unos ingresos por debajo del mínimo interprofesional, lo que le da derecho a deducir de su base imponible la deducción correspondiente. Para que se rectifique lo que en su opinión ha sido un error, presenta una reclamación económico-administrativa.

La estructura y contenido del escrito la estudiamos en la unidad 9 para los recursos administrativos en general. Como ya sabes, si el Tribunal Económico-Administrativo no resuelve en el plazo de un año el recurso presentado por Carlos, se interpreta que su petición ha sido denegada (silencio administrativo negativo).

También puede suceder que Carlos no esté conforme con la resolución del recurso. En cualquiera de los dos casos cabe la posibilidad de presentar un recurso contencioso-administrativo.

Repasemos los conceptos aprendidos en la unidad 9 por medio del siguiente esquema:

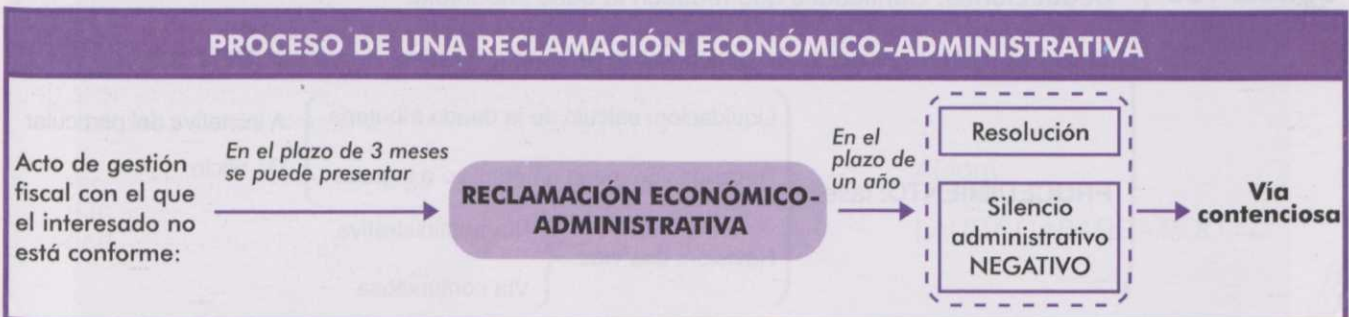
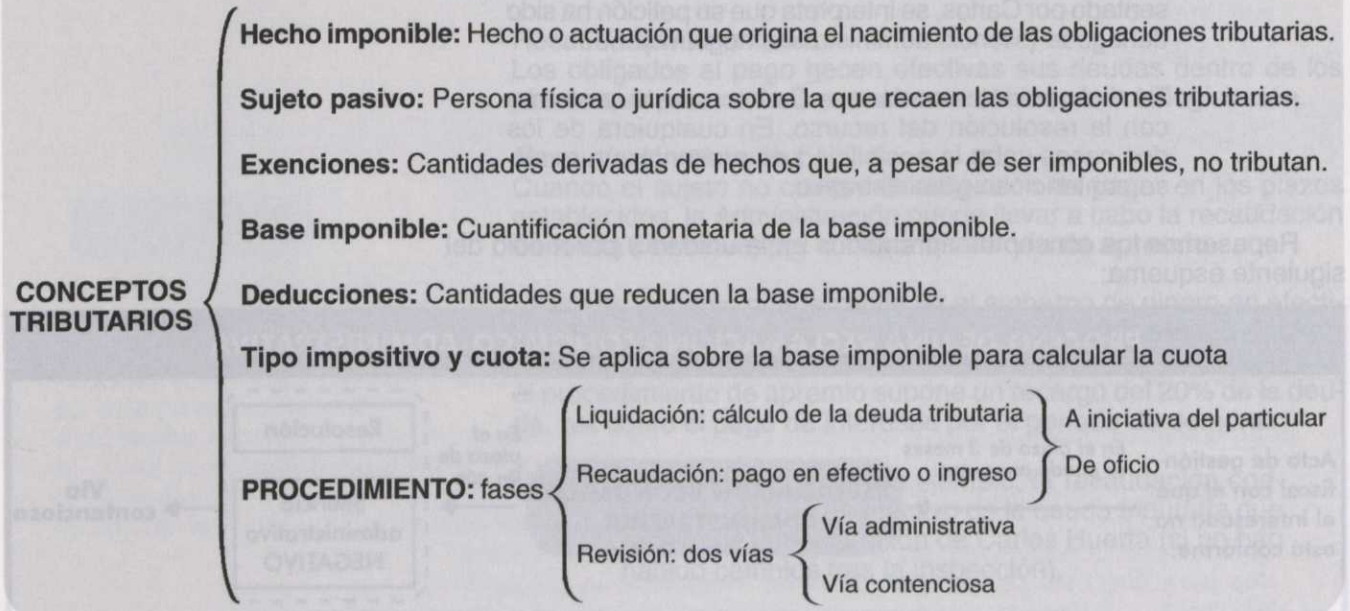
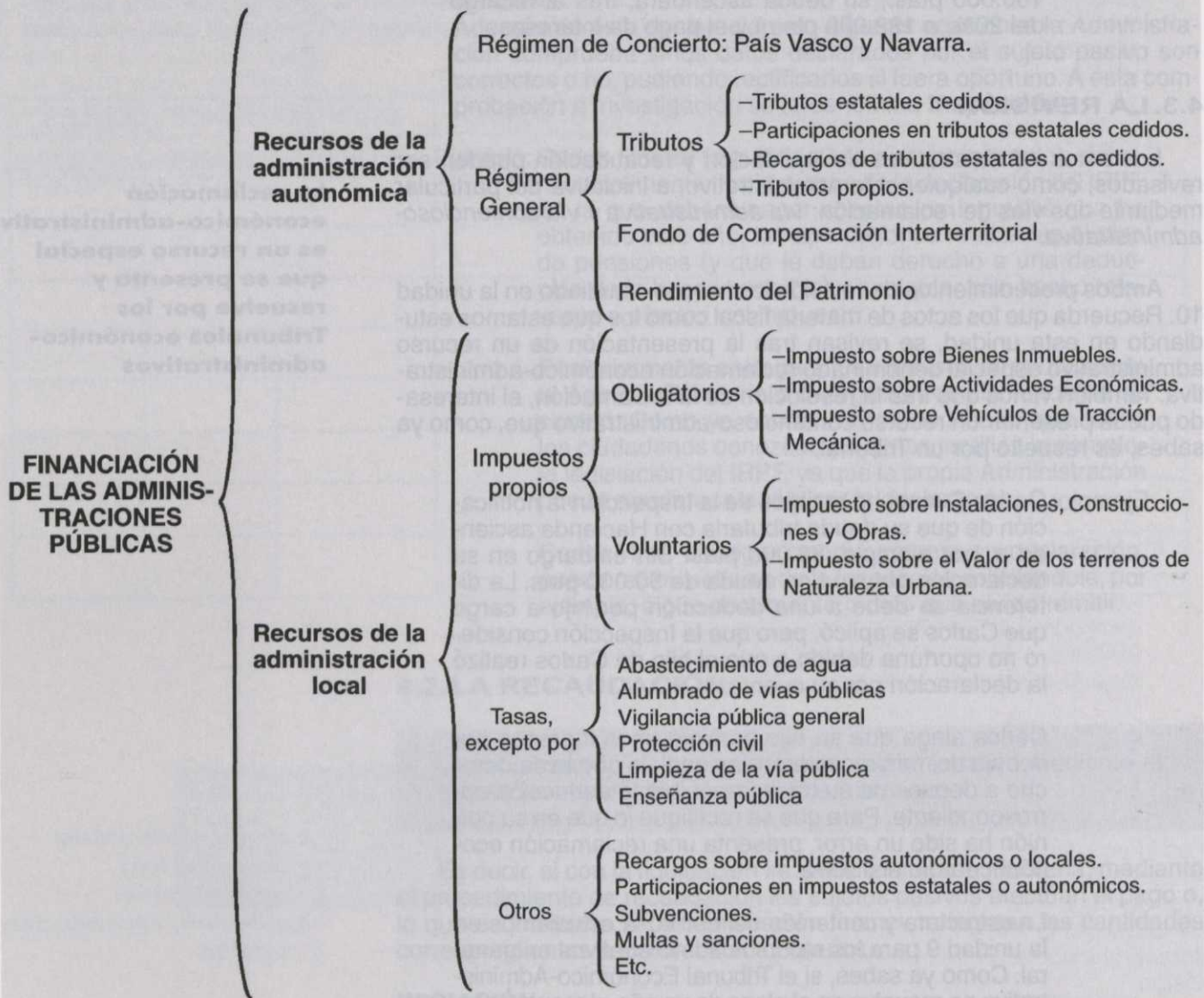


Figura 13.6.

ESQUEMA - RESUMEN



UNIDAD 14

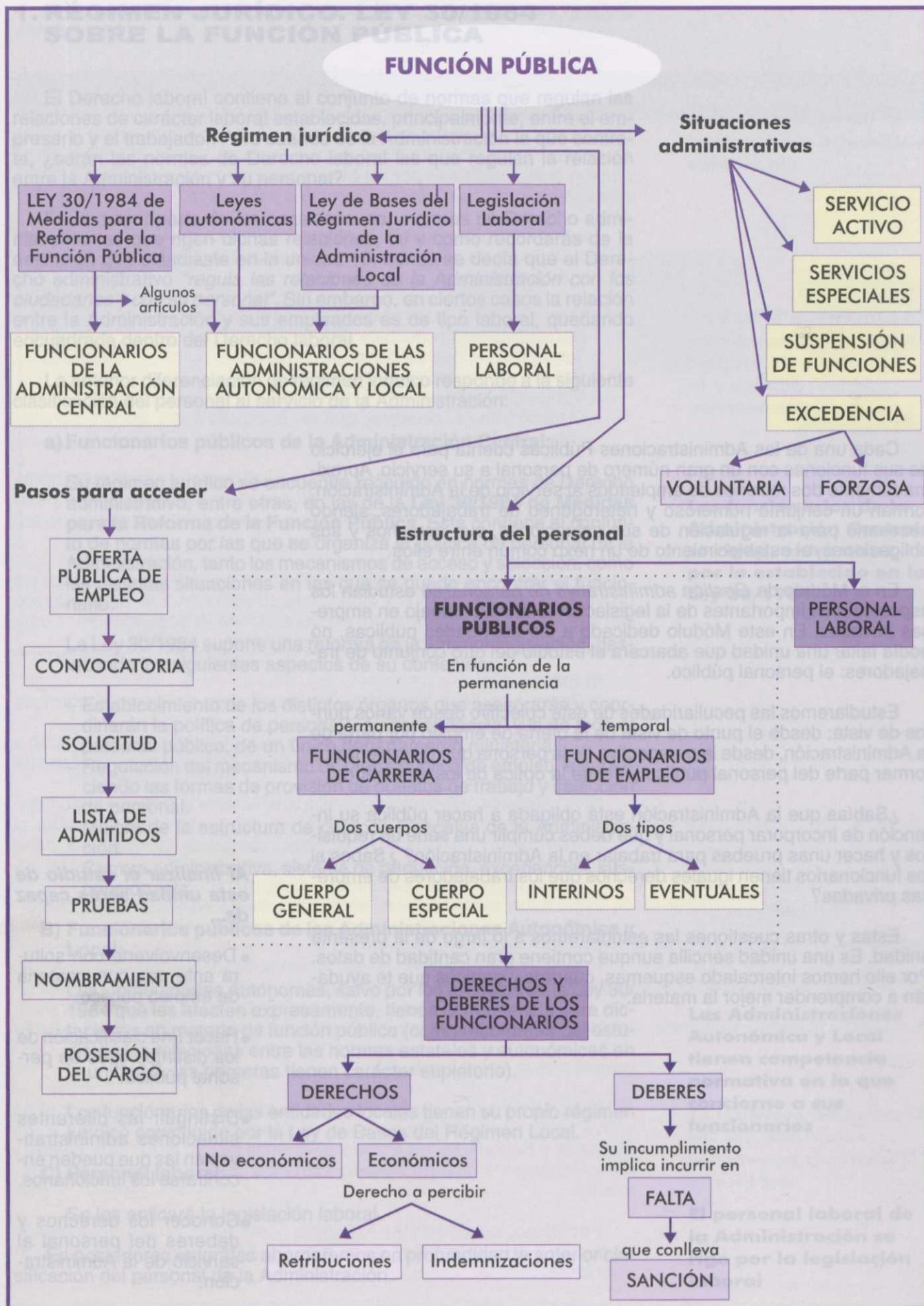
Los recursos humanos en la Administración Pública

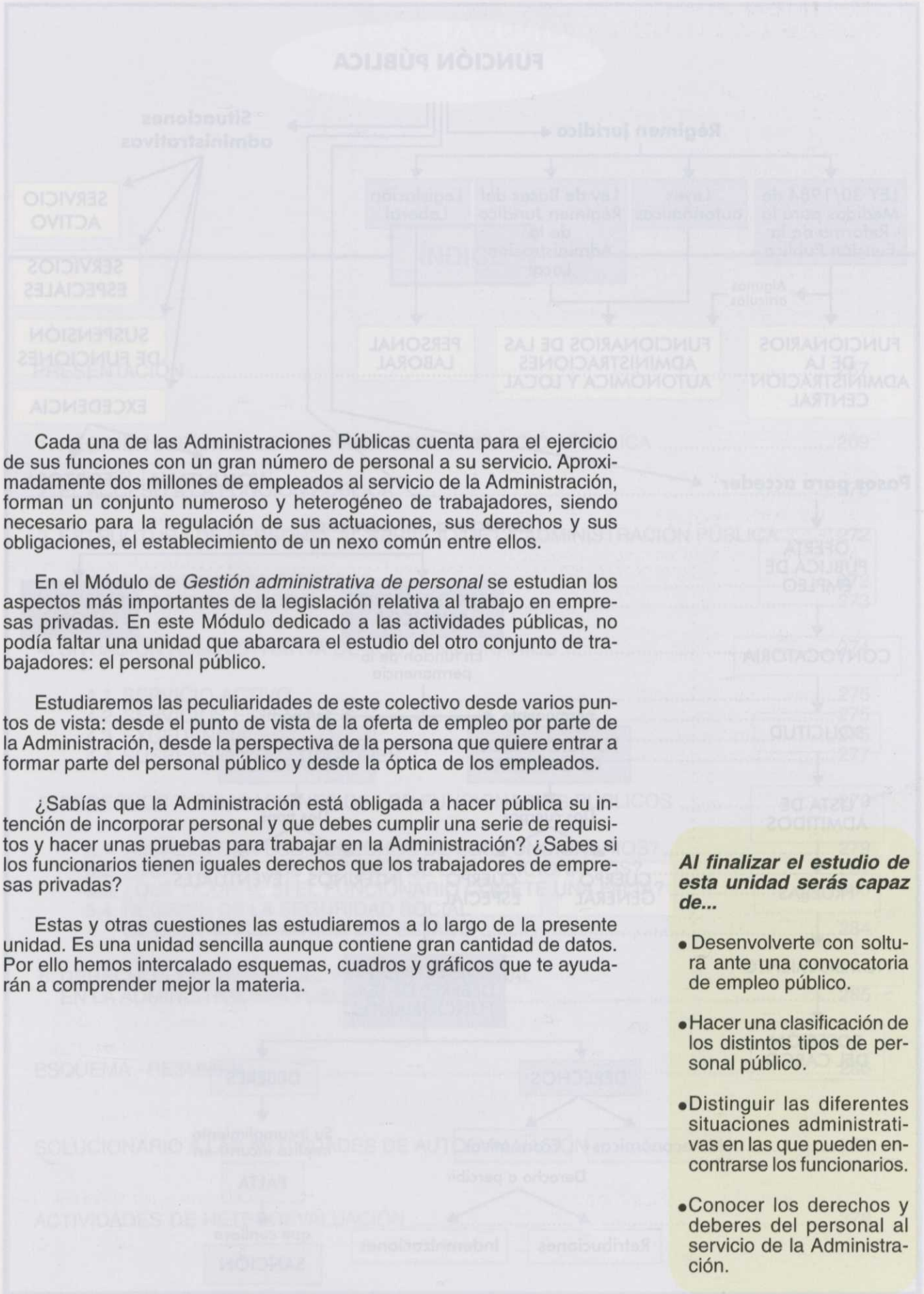
Autora:

LAURA GABARDA POLO

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| PRESENTACIÓN | 267 |
| 1. RÉGIMEN JURÍDICO. LEY 30/1984 SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA | 269 |
| 2. EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA | 270 |
| 3. ESTRUCTURA DE PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | 272 |
| 3.1. FUNCIONARIOS PÚBLICOS | 272 |
| 3.2. PERSONAL LABORAL | 273 |
| 4. SITUACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS FUNCIONARIOS | 274 |
| 4.1. SERVICIO ACTIVO | 275 |
| 4.2. SERVICIOS ESPECIALES | 275 |
| 4.3. EXCEDENCIA | 275 |
| 4.4. SUSPENSIÓN DE FUNCIONES | 277 |
| 5. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS | 279 |
| 5.1. ¿CUÁLES SON LOS DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS? | 279 |
| 5.2. ¿CUÁLES SON LOS DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS? | 281 |
| 5.3. ¿QUÉ OCURRE SI EL FUNCIONARIO COMETE UNA FALTA? | 283 |
| 5.4. RÉGIMEN DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO | 284 |
| 6. DERECHOS Y DEBERES DEL PERSONAL LABORAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | 285 |
| ESQUEMA - RESUMEN | 286 |
| SOLUCIONARIO A LAS ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN | 362 |
| ACTIVIDADES DE HETEROEVALUACIÓN | 378 |





Cada una de las Administraciones Públicas cuenta para el ejercicio de sus funciones con un gran número de personal a su servicio. Aproximadamente dos millones de empleados al servicio de la Administración, forman un conjunto numeroso y heterogéneo de trabajadores, siendo necesario para la regulación de sus actuaciones, sus derechos y sus obligaciones, el establecimiento de un nexo común entre ellos.

En el Módulo de *Gestión administrativa de personal* se estudian los aspectos más importantes de la legislación relativa al trabajo en empresas privadas. En este Módulo dedicado a las actividades públicas, no podía faltar una unidad que abarcara el estudio del otro conjunto de trabajadores: el personal público.

Estudiaremos las peculiaridades de este colectivo desde varios puntos de vista: desde el punto de vista de la oferta de empleo por parte de la Administración, desde la perspectiva de la persona que quiere entrar a formar parte del personal público y desde la óptica de los empleados.

¿Sabías que la Administración está obligada a hacer pública su intención de incorporar personal y que debes cumplir una serie de requisitos y hacer unas pruebas para trabajar en la Administración? ¿Sabes si los funcionarios tienen iguales derechos que los trabajadores de empresas privadas?

Estas y otras cuestiones las estudiaremos a lo largo de la presente unidad. Es una unidad sencilla aunque contiene gran cantidad de datos. Por ello hemos intercalado esquemas, cuadros y gráficos que te ayudarán a comprender mejor la materia.

Al finalizar el estudio de esta unidad serás capaz de...

- Desenvolvete con soltura ante una convocatoria de empleo público.
- Hacer una clasificación de los distintos tipos de personal público.
- Distinguir las diferentes situaciones administrativas en las que pueden encontrarse los funcionarios.
- Conocer los derechos y deberes del personal al servicio de la Administración.

1. RÉGIMEN JURÍDICO. LEY 30/1984 SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA

El Derecho laboral contiene el conjunto de normas que regulan las relaciones de carácter laboral establecidas, principalmente, entre el empresario y el trabajador. Pero cuando es la Administración la que contrata, ¿serán las normas de Derecho laboral las que regulen la relación entre la Administración y su personal?

En la mayor parte de las ocasiones, son normas de Derecho administrativo las que rigen dichas relaciones, tal y como recordarás de la definición que estudiaste en la unidad 10, donde se decía que el Derecho administrativo *“regula las relaciones de la Administración con los ciudadanos y con su personal”*. Sin embargo, en ciertos casos la relación entre la Administración y sus empleados es de tipo laboral, quedando encuadrada dentro del Derecho laboral.

La anterior diferenciación de régimen jurídico responde a la siguiente clasificación del personal al servicio de la Administración:

a) Funcionarios públicos de la Administración Central:

Su régimen jurídico se encuentra recogido en normas de Derecho administrativo, entre otras, en las de la **Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública**. Esta contiene el conjunto de normas por las que se organiza la política de personal de la Administración, tanto los mecanismos de acceso y selección, como las distintas situaciones en las que se puede encontrar el funcionario.

La Ley 30/1984 supone una reforma de la anterior legislación, destacando los siguientes aspectos de su contenido:

- Establecimiento de los distintos órganos que asesorarán y coordinarán la política de personal y su dependencia, y la de todo el personal público, de un único departamento ministerial.
- Regulación del mecanismo de oferta pública de empleo, estableciendo las formas de provisión de puestos de trabajo y selección de personal.
- Mejora de la estructura de cuerpos y escalas de la Administración.
- Carrera administrativa, sistema de retribución, excedencias, suspensión, etc.

B) Funcionarios públicos de las Administraciones Autonómica y Local:

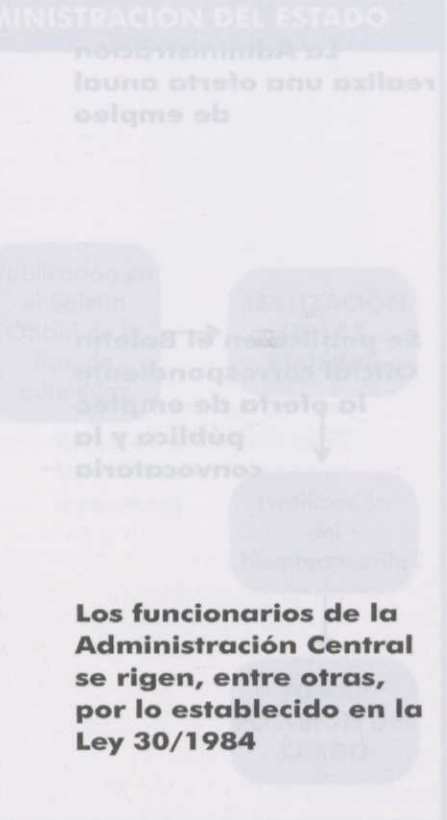
Las Comunidades Autónomas, salvo por los artículos de la Ley 30/1984 que les afecten expresamente, tienen competencia para dictar leyes en materia de función pública (como recordarás del estudio de las relaciones entre las normas estatales y autonómicas en la unidad 7, las primeras tienen carácter supletorio).

Los funcionarios de las entidades locales tienen su propio régimen jurídico constituido por la Ley de Bases del Régimen Local.

C) Personal laboral:

Se les aplicará la legislación laboral.

En posteriores epígrafes abordaremos en profundidad la anterior clasificación del personal de la Administración.



Los funcionarios de la Administración Central se rigen, entre otras, por lo establecido en la Ley 30/1984

Las Administraciones Autonómica y Local tienen competencia normativa en lo que concierne a sus funcionarios

El personal laboral de la Administración se rige por la legislación laboral

2. EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

La Administración realiza una oferta anual de empleo

Uno de los aspectos de la política de personal desarrollada por la Administración es adecuar el número y capacidades de su personal a la previsión de necesidades futuras. En función de las vacantes, incorporará cada año una cantidad determinada de empleados, publicando la oferta de empleo en el Boletín Oficial correspondiente. Dicha oferta anual de empleo está constituida por las plazas vacantes y presupuestariamente dotadas en los Presupuestos Generales del Estado.

Se publica en el Boletín Oficial correspondiente la oferta de empleo pública y la convocatoria

La anterior publicación de la oferta de empleo irá seguida, dentro del primer trimestre del año natural, de una segunda publicación de la convocatoria que incluirá:

- Denominación, nivel y localización del puesto.
- Requisitos indispensables para desempeñarlo.
- Temario en el que se basan las pruebas.
- Criterio de valoración de los méritos.
- Puntuación mínima con la que se adjudican las vacantes.
- Duración de las pruebas, que en cualquier caso, deberá concluir antes del 1 de octubre.

En el plazo de veinte días desde la publicación de la convocatoria, los interesados presentarán las solicitudes para participar en las pruebas, cumplimentando las instancias que se recogerán en el órgano administrativo convocante.

En el mes siguiente se publicará la lista de los admitidos a realizar las pruebas indicando la fecha y lugar de la celebración. Los admitidos serán todos aquellos que cumplan las condiciones establecidas en la convocatoria y los siguientes requisitos de acceso:

- a) Ser español.
- b) Tener cumplidos dieciocho años de edad y no superar la edad que para cada Cuerpo se establezca.
- c) En los casos en que se exija título, estar en posesión del mismo o en condiciones de obtenerlo en la fecha en que termine el plazo de presentación de instancias.
- d) No padecer enfermedad o limitación física o psíquica cuando impida el desempeño de las funciones del cargo. (Por otro lado, al menos un 3% de las vacantes estarán reservadas para discapacitados de grado igual o superior al 33%, siempre que superen las pruebas selectivas).
- e) No haber sido separado, mediante expediente disciplinario, del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas.

El sistema de selección de los funcionarios de la Administración del Estado recibe el nombre de *oposición*, y consiste en la realización de una o más pruebas de capacidad para determinar la aptitud de los aspirantes y fijar un orden de preferencia entre ellos. Las pruebas pueden incluir un examen de conocimientos generales o específicos, test psicotécnicos, entrevistas, etc.

El personal eventual es nombrado por los Ministros o Secretarios del Estado

El nombramiento del *personal eventual* tiene peculiaridades que es conveniente destacar. Por un lado, corresponde exclusivamente a los Ministros y Secretarios de Estado su nombramiento y por otro, cesarán automáticamente cuando cese la autoridad a la que prestan asesoramiento.

Por último, los seleccionados serán nombrados y tomarán posesión de su cargo dentro del plazo de un mes desde la notificación de su nombramiento.

El esquema siguiente representa de forma gráfica las fases vistas en este epígrafe:

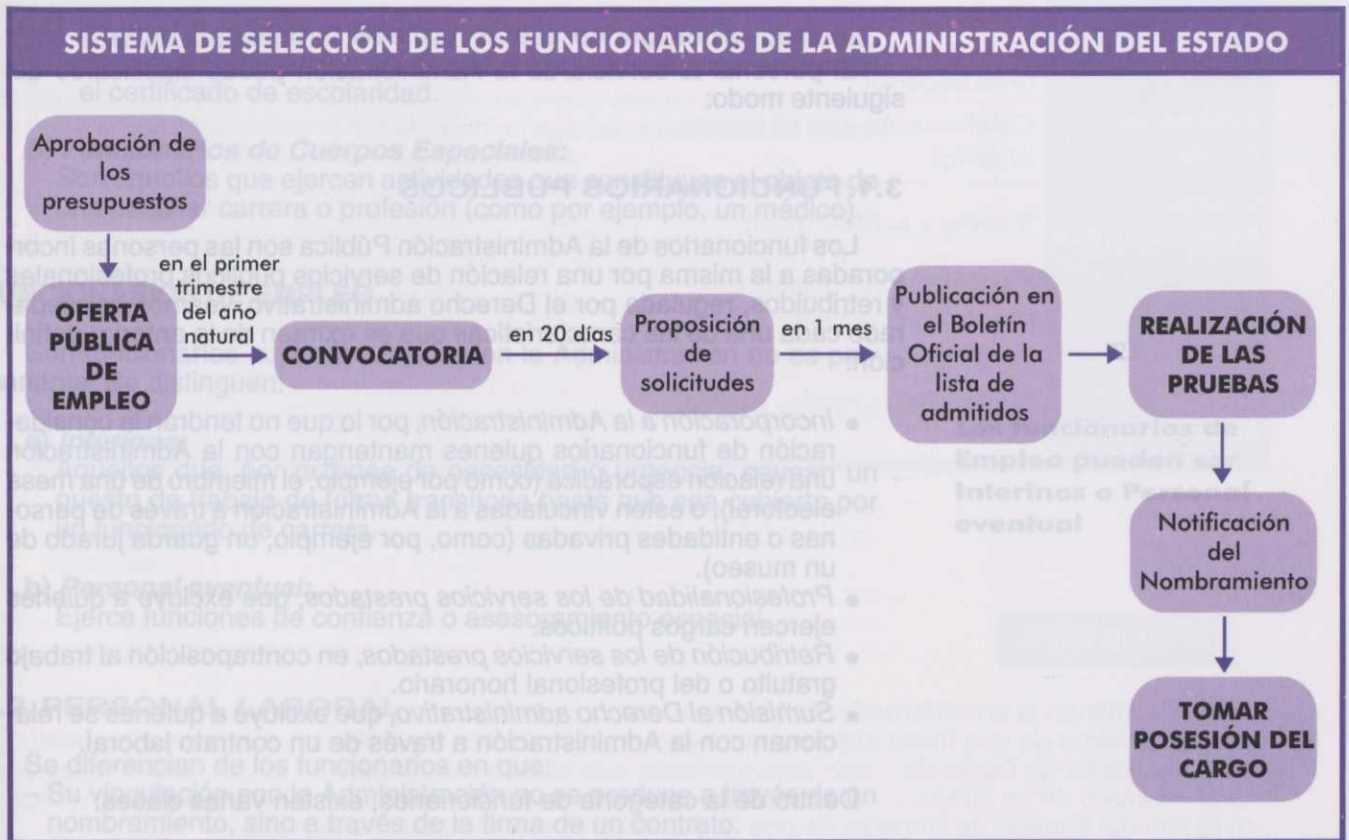


Figura 14.1.

ACTIVIDADES

1ª Di si son verdaderas o falsas las siguientes afirmaciones:

- a) A la hora de regular las relaciones entre la Administración y su personal únicamente serán de aplicación normas de Derecho administrativo.
- b) Con periodicidad semestral se realizan ofertas públicas de empleo.
- c) Una persona con un grado de minusvalía 35 no puede optar a ser funcionario público.
- d) El personal laboral al servicio de la Administración se regirá por la legislación laboral salvo en lo relativo al derecho de huelga.
- e) El número de plazas que se oferten depende de la previsión que se haga sobre las necesidades futuras de personal.
- f) Toda la información relevante sobre las pruebas para acceder a la función pública se recoge en el Boletín Oficial correspondiente.
- g) En materia de personal de las Administraciones Públicas, regirán siempre las normas estatales.

3. ESTRUCTURA DE PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El personal al servicio de la Administración puede clasificarse del siguiente modo:

3.1. FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Los funcionarios de la Administración Pública son las personas incorporadas a la misma por una relación de servicios públicos profesionales y retribuidos, regulada por el Derecho administrativo. Veamos por separado cada una de las características que se extraen de la anterior definición:

- **Incorporación a la Administración**, por lo que no tendrán la consideración de funcionarios quienes mantengan con la Administración una relación esporádica (como por ejemplo, el miembro de una mesa electoral), o estén vinculadas a la Administración a través de personas o entidades privadas (como, por ejemplo, un guarda jurado de un museo).
- **Profesionalidad de los servicios prestados**, que excluye a quienes ejercen cargos políticos.
- **Retribución de los servicios prestados**, en contraposición al trabajo gratuito o del profesional honorario.
- **Sumisión al Derecho administrativo**, que excluye a quienes se relacionan con la Administración a través de un contrato laboral.

Dentro de la categoría de funcionarios, existen varias clases:

FUNCIONARIOS DE CARRERA

Los funcionarios de carrera se caracterizan sobre todo por la permanencia de los servicios que desempeñan. Así, en principio, el funcionario de carrera ingresa en la Administración “de por vida”, hasta el momento de su jubilación u otras causas que más adelante veremos.

Los funcionarios de carrera pueden pertenecer a Cuerpos Generales o Cuerpos Especiales:

a) **Funcionarios de Cuerpos Generales:**

Son aquellos que realizan tareas propiamente administrativas o burocráticas. Los Cuerpos Generales son:

- **Cuerpo superior** de Administradores Civiles del Estado: Realizan funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior. Pertenecen al *Grupo A* exigiéndose para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente.
- **Cuerpo de Gestión:** Realizan tareas de colaboración con el Cuerpo Superior. Pertenecen al *Grupo B* exigiéndose para su ingreso el título de Diplomado universitario o Ingeniero Técnico.
- **Cuerpo Administrativo:** Realizan tareas de trámite y colaboración. Pertenecen al *Grupo C* exigiéndose para su ingreso el título de Bachiller, Formación Profesional de Grado Superior.
- **Cuerpo Auxiliar:** Realizan trabajos de mecanografía, taquigrafía, manejo de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máqui-

Los funcionarios pueden ser de carrera o empleo

Los funcionarios de carrera pueden pertenecer a Cuerpos Generales o a Cuerpos Especiales

nas, etc. Pertenecen al *Grupo D* exigiéndose para su ingreso el título de Graduado Escolar, Formación Profesional de Grado Medio.

– *Cuerpo Subalterno*: Realizan tareas de vigilancia, custodia, porteo, etc. Pertenecen al *Grupo E* exigiéndose para su ingreso el certificado de escolaridad.

b) Funcionarios de Cuerpos Especiales:

Son aquellos que ejercen actividades que constituyen el objeto de una peculiar carrera o profesión (como por ejemplo, un médico).

| | |
|-----------------------|-------------------|
| Cuerpo Superior | Cuerpos Generales |
| Cuerpo de Gestión | |
| Cuerpo Administrativo | |
| Cuerpo Auxiliar | |
| Cuerpo | |

FUNCIONARIOS DE EMPLEO

Son funcionarios cuya vinculación con la Administración no es permanente. Se distinguen:

a) Interinos:

Aquellos que, por razones de necesidad o urgencia, ocupan un puesto de trabajo de forma transitoria hasta que sea cubierto por un funcionario de carrera.

b) Personal eventual:

Ejerce funciones de confianza o asesoramiento especial.

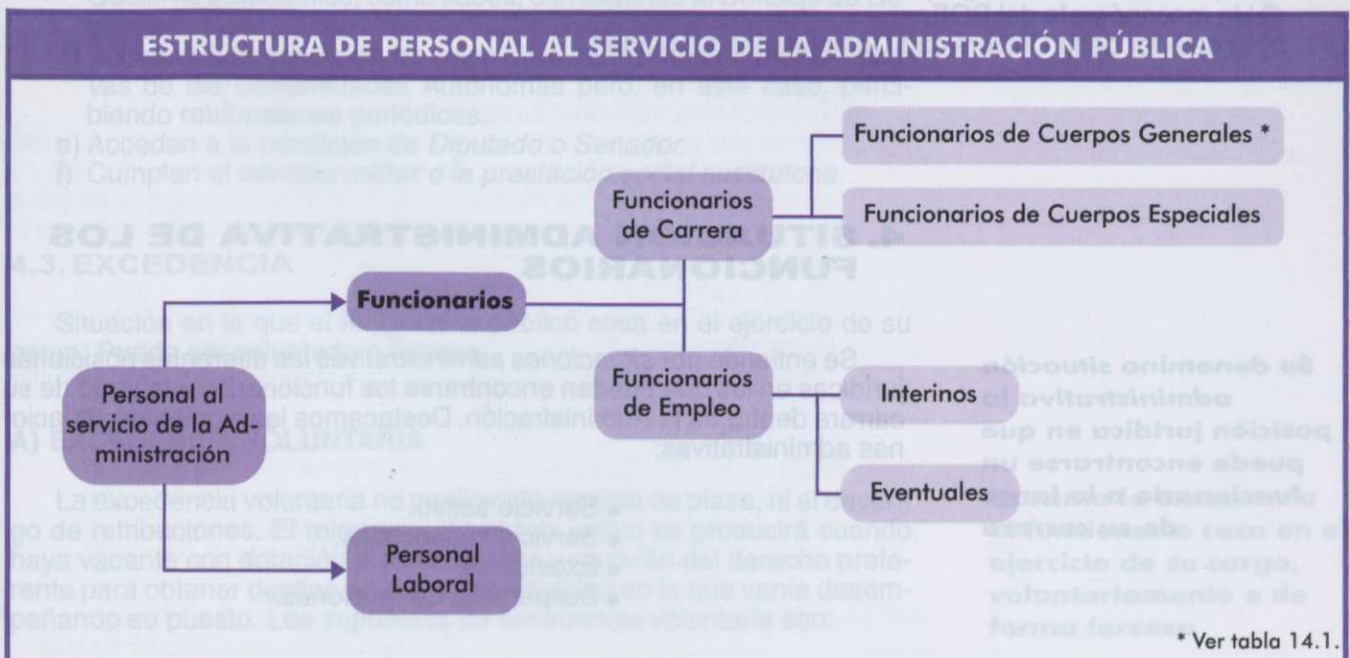
Los funcionarios de Empleo pueden ser Interinos o Personal eventual

3.2. PERSONAL LABORAL

Se diferencian de los funcionarios en que:

- Su vinculación con la Administración no se produce a través de un nombramiento, sino a través de la firma de un contrato.
- Se les aplica la legislación laboral.
- Podrán desempeñar puestos de naturaleza no permanente y aquellos cuyas actividades sean propias de oficios.

Las siguientes figuras contienen la estructura vista en este epígrafe a través de esquemas y cuadros:



* Ver tabla 14.1.

Figura 14.2.

| * CUERPOS GENERALES | Tareas | Grupo | Titulación |
|-----------------------|--|-------|--|
| Cuerpo Superior | Gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior. | A | Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente. |
| Cuerpo de Gestión | Colaboración con el cuerpo superior. | B | Diplomado universitario o Ingeniero Técnico. |
| Cuerpo Administrativo | Trámite y colaboración. | C | Bachiller, Formación Profesional de Grado Superior. |
| Cuerpo Auxiliar | Mecanografía, taquigrafía, manejo de correspondencia, cálculo sencillo, etc. | D | Graduado Escolar, Formación Profesional de Grado Medio. |
| Cuerpo Subalterno | Vigilancia, custodia, porteo, etc. | E | Certificado de escolaridad. |

Tabla 14.1.

ACTIVIDADES

- 2ª ¿Quiénes tienen la consideración de funcionarios?
- El presidente de una mesa electoral.
 - Un inspector de hacienda.
 - El miembro de un jurado.
 - El jefe del servicio de limpieza de una Universidad que contrata dicho servicio.
 - El ministro de asuntos exteriores.
 - El profesor de matemáticas de un instituto.
 - Una secretaria de la Delegación de Urbanismo y Obras Públicas.
- 3ª Di a qué Cuerpo de funcionarios pertenecen los siguientes, atendiendo al tipo de tarea que realizan:
- Un secretario administrativo del Instituto de Cooperación Iberoamericana.
 - Un colaborador técnico del Ministerio de Educación y Ciencia.
 - El profesor de un colegio público.
 - Un mecanógrafo del BOE.
 - El celador de la Universidad Complutense de Madrid.

4. SITUACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS FUNCIONARIOS

Se denomina situación administrativa la posición jurídica en que puede encontrarse un funcionario a lo largo de su carrera

Se entiende por *situaciones administrativas* las diferentes posiciones jurídicas en las que pueden encontrarse los funcionarios a lo largo de su carrera dentro de la Administración. Destacamos las siguientes situaciones administrativas:

- Servicio activo.
- Servicios especiales.
- Excelencia.
- Suspensión de funciones.

4.1. SERVICIO ACTIVO

Esta situación conlleva el disfrute de todos los derechos y la sujeción a los deberes y responsabilidades propias de los funcionarios, que estudiaremos en el siguiente epígrafe. Los funcionarios se encuentran en servicio activo en los siguientes casos:

- a) Cuando *ocupen plaza* correspondiente a las relaciones de puestos de trabajo adscritos a los funcionarios.
- b) Cuando por razón de su condición de funcionario *presten sus servicios en Organismos e Entes Públicos* que dependan directamente de la Presidencia del Gobierno, de los Ministros y de los Secretarios de Estado.
- c) Cuando *presten servicios en los Gabinetes* de Presidencia del Gobierno, de los Ministros y de los Secretarios de Estado y opten por permanecer en esta situación y no en la de servicios especiales.
- d) Cuando desempeñen un puesto de trabajo en *comisión de servicio* de carácter temporal.
- e) Cuando ostenten la condición de *miembros de las Asambleas Legislativas* de las Comunidades Autónomas o del *Pleno del Ayuntamiento* de las Corporaciones Locales sin percibir retribuciones periódicas.

4.2. SERVICIOS ESPECIALES

El funcionario deja de desempeñar su cargo habitual por tiempo determinado. Durante ese período se le reservará la plaza y el destino que ocupaba, percibiendo la retribución del puesto que efectivamente desempeñan. Los funcionarios públicos se encuentran en esta situación cuando:

- a) Sean autorizados para realizar una misión por período determinado superior a seis meses en *Organismos Internacionales, Gobierno o entidades Públicas Extranjeras* o en *programas de cooperación internacional*.
- b) Adquieran la condición de *funcionarios al servicio de Organizaciones Internacionales* o de carácter *supranacional*.
- c) Sean nombrados miembros del *Gobierno* central o autonómico (el Gobierno autonómico, como sabes, corresponde al Consejo de Gobierno).
- d) Accedan a la condición de miembros de las *Asambleas legislativas* de las Comunidades Autónomas pero, en este caso, percibiendo retribuciones periódicas.
- e) Accedan a la condición de *Diputado o Senador*.
- f) Cumplan el *servicio militar* o la *prestación social sustitutoria*.

4.3. EXCEDENCIA

Situación en la que el funcionario público cesa en el ejercicio de su cargo. Puede ser voluntaria o forzosa.

A) EXCEDENCIA VOLUNTARIA

La excedencia voluntaria no conlleva la reserva de plaza, ni el devengo de retribuciones. El reingreso al servicio activo se producirá cuando haya vacante con dotación presupuestaria y gozarán del derecho preferente para obtener destino en la misma localidad en la que venía desempeñando su puesto. Los supuestos de excedencia voluntaria son:

Durante la excedencia el funcionario cesa en el ejercicio de su cargo, voluntariamente o de forma forzosa

| CUERPOS GENERALES | |
|-----------------------|---|
| Cuerpo Superior | Gestión, estudio de carácter de nivel superior. |
| Cuerpo Administrativo | La excedencia voluntaria no implica la reserva de plaza, ni el devengo de retribuciones |
| Cuerpo Auxiliar | Mecanografía, manejo de cálculo sensorial. |
| Cuerpo Subalterno | Vigilancia, custodia, etc. |

- 1) Cuando se encuentran en activo en otro Cuerpo de cualquiera de las Administraciones Públicas salvo que hubieran obtenido la oportuna compatibilidad.
- 2) Cuando se dedique un período no superior a tres años para el cuidado de un hijo, a contar desde la fecha de nacimiento del último hijo. Cuando trabajen padre y madre, sólo uno de ellos podrá ejercitar este derecho.
- 3) Cuando soliciten el cese del trabajo por interés particular. Sólo pueden solicitarlo los funcionarios que completen cinco años de servicio efectivo y no se podrá permanecer menos de dos años continuados, ni más del número de años equivalente a los que el funcionario acredite haber prestado en cualquiera de las Administraciones, con un máximo de quince.

De no solicitarse el reingreso al servicio activo dentro del período de duración de la excedencia voluntaria por interés particular, se perderá la condición de funcionario.

Ejemplo: Si un funcionario de carrera solicita una excedencia por interés particular, ¿sabrías decir cuántos años como máximo durará la excedencia en cada uno de los siguientes casos?

- A. Si lleva 4 años de servicio.
- B. Si lleva 12 años de servicio.
- C. Si lleva 20 años de servicio.

En el caso A no podrá solicitar la citada excedencia, pues el tiempo mínimo de servicio es de 5 años. En el caso B podrá solicitarla hasta de 12 años, y en el caso C será de 15 años, pues no podrá solicitarla por el número de años de servicio.

Dentro de la excedencia voluntaria existen dos modalidades:

- a) Excedencia voluntaria por agrupación familiar:**
Se concede a los funcionarios cuyo cónyuge resida en otro municipio por estar desempeñando un puesto de trabajo de carácter definitivo como funcionario de carrera o como laboral en cualquiera de las Administraciones Públicas. La duración mínima será de dos años y máxima de quince.
- b) Excedencia voluntaria incentivada:**
Se aplica a los funcionarios afectados por un proceso de reasignación de efectivos. Tendrá una duración de cinco años, transcurridos los cuales, o se solicita el reintegro o se pasa automáticamente a una situación de excedencia por interés particular.

Durante esta excedencia se tendrá derecho a una mensualidad de las retribuciones de carácter periódico (excepto las pagas extraordinarias) por cada año de servicio con un límite de 12 mensualidades.

Ejemplo: Si el sueldo de un funcionario asciende a 100.000 pesetas mensuales y trabajó 3 años en la Administración antes de entrar en una situación de excedencia voluntaria, tendrá derecho a percibir dicha mensualidad durante tres meses.

B) EXCEDENCIA FORZOSA

Los funcionarios que se encuentran en una situación de excedencia forzosa tendrán derecho a percibir las retribuciones básicas, derecho preferente a obtener destino en la localidad donde servían cuando se produjo el cese y el deber de participar en todos los concursos que se convoquen solicitando los puestos de trabajo que les puedan corresponder.

- a) Cuando en virtud de norma se lleve a cabo una reducción de puestos de trabajo que suponga el cese obligatorio del servicio activo.
- b) Cuando el funcionario declarado en situación de suspensión en firme (siguiente situación administrativa) solicite el reingreso y no fuera posible concedérselo por falta de puesto vacante con dotación presupuestaria. Veremos un ejemplo después de estudiar la situación administrativa de suspensión de funciones.
- c) Cuando, concluido el período de excedencia voluntaria por cuidado de un hijo, el funcionario solicite el reingreso y no lo pueda obtener por falta de puesto vacante con dotación presupuestaria.

4.4. SUSPENSIÓN DE FUNCIONES

Como su nombre indica, la suspensión de funciones conlleva la paralización del trabajo del funcionario, es decir, pierde su puesto de trabajo. Se produce la suspensión de funciones en dos supuestos: por condena criminal o por sanción disciplinaria.

En el primer caso es la sentencia de un tribunal sobre un delito cometido por el funcionario lo que conlleva su suspensión. En el segundo caso, que veremos en otros epígrafes de la unidad, es la decisión de la Administración sobre una falta cometida por el funcionario lo que conlleva su suspensión.

La suspensión por sanción disciplinaria no es indefinida, sino temporal. El funcionario debe solicitar el reingreso al servicio activo una vez cumplida la sanción, pudiendo darse dos circunstancias: que exista vacante y se incorpore, o que no exista vacante. ¿Recuerdas en este segundo caso cuál es la situación administrativa del funcionario? Es el caso B) de excedencia forzosa que acabamos de estudiar.

Ejemplo: Aunque las faltas y sanciones disciplinarias se estudian más adelante, supongamos que por la falta a un superior, un funcionario es sancionado con dos años de suspensión. Se encuentra por tanto en una situación de *suspensión de funciones* en la cual, evidentemente, no percibe sueldo ni tiene reserva de plaza.

Transcurridos los dos años de sanción, el funcionario puede solicitar el reintegro a su puesto. Supongamos que en ese momento no existen vacantes. En este caso, el funcionario pasa de una situación de *suspensión de funciones* a la situación de *excedencia forzosa*. ¿Cómo ha variado en la práctica su situación?

Como sabes, el funcionario en excedencia forzosa tiene derecho a percibir las retribuciones básicas, derecho preferente a obtener destino en la localidad donde servía, etc. con lo que su situación ha cambiado considerablemente.

En tabla 14.2 tienes un resumen de los supuestos y efectos de las distintas situaciones administrativas.

El funcionario es suspendido de sus funciones cuando se impone en virtud de condena criminal o sanción disciplinaria

| SITUACIONES ADMINISTRATIVAS: SUPUESTOS Y EFECTOS | | | |
|--|------------|---|---|
| SERVICIO ACTIVO | Supuestos: | <ul style="list-style-type: none"> ○ Cuando ocupen plaza correspondiente. ○ Desempeñen un puesto en comisión de servicios. | |
| | Efectos: | <ul style="list-style-type: none"> ○ Todos los derechos y deberes. | |
| SERVICIOS ESPECIALES | Supuestos: | <ul style="list-style-type: none"> ○ Nombrado miembro del Gobierno. ○ Elegidos Diputados o Senadores. ○ Cumplimiento del servicio militar. | |
| | Efectos: | <ul style="list-style-type: none"> ○ Reserva de plaza. ○ Retribuciones del puesto que desempeñen. | |
| EXCEDENCIA | Voluntaria | Supuestos: | <ul style="list-style-type: none"> ○ Servicio activo en otro Cuerpo. ○ Cuidado de un hijo (3 años). ○ Interés particular (de 2 a 15 años). ○ Por agrupación familiar (de 2 a 15 años). ○ Incentivada (5 años). |
| | | Efectos: | <ul style="list-style-type: none"> ○ Pérdida de plaza y retribuciones. |
| | Forzosa | Supuestos: | <ul style="list-style-type: none"> ○ Reducción de puestos. ○ Reingreso sin vacante después de suspensión firme. ○ Reingreso sin vacante después de excedencia por un hijo. |
| | | Efectos: | <ul style="list-style-type: none"> ○ Retribuciones básicas. |
| SUSPENSIÓN | | Supuestos: | <ul style="list-style-type: none"> ○ Condena criminal. ○ Sanción disciplinaria. |
| | | Efectos: | <ul style="list-style-type: none"> ○ Pérdida de puesto de retribución. |

Tabla 14.2.

ACTIVIDADES

- 4ª Pedro Rodríguez ingresó como funcionario de carrera de la Administración hace tres años. En la actualidad está realizando el servicio militar, ¿en qué situación administrativa se encuentra? Cuando finalice el servicio, ¿podrá volver a desempeñar el mismo cargo que ejercía?, ¿en la misma localidad o en otra distinta?
- 5ª Juana Tárrega es una profesora de universidad que tras las últimas elecciones ha sido llamada a ocupar el cargo de senadora. ¿Perderá su plaza en la universidad? ¿En qué situación administrativa se encuentra?
- 6ª Francisco García, tras el cumplimiento de una sanción disciplinaria por un suceso ocurrido en el pasado, solicita el reingreso al puesto de profesor del instituto en el que trabajaba, encontrándose con que no hay vacantes. ¿En qué situación administrativa se encuentra? ¿Podrá optar al cargo de profesor en futuras convocatorias?

5. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

El personal al servicio de la Administración puede reclamar el ejercicio de cualquiera de sus derechos y debe cumplir una serie de obligaciones. Para estudiar dichos derechos y obligaciones debemos seguir la distinción que venimos haciendo entre funcionarios y personal laboral. Dejando estos últimos para el siguiente epígrafe, en el presente responderemos a dos cuestiones:

¿Cuáles son los derechos y deberes de los funcionarios? ¿Qué ocurre cuando el funcionario comete una falta? Por último, analizaremos brevemente los mecanismos de cobertura del personal público, es decir, el Régimen de la Seguridad Social en el que se integran.

5.1. ¿CUÁLES SON LOS DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS?

Se distinguen dos categorías: derechos no económicos y derechos económicos.

DERECHOS NO ECONÓMICOS

- 1) Los funcionarios tienen derecho al desempeño del cargo al nivel del Cuerpo que se le ha asignado.
- 2) Inmovilidad de residencia, salvo cuando el funcionario es sujeto de una reasignación de efectivos.
- 3) Derecho de promoción profesional, formación y reciclaje.
- 4) Huelga, sindicación y reunión.
- 5) Vacaciones, permisos y licencias. Tendrán derecho a vacaciones una vez al año, de un mes de duración que podrán disfrutarse en dos períodos de 15 días.

Respecto a los permisos, son plenamente retribuidos, mientras que las licencias tienen diversa repercusión económica. En la tabla 14.3 puedes observar sus causas y su duración.

DERECHOS ECONÓMICOS

Por la prestación del servicio el personal público tiene derecho a retribuciones e indemnizaciones, siendo ambos derechos de carácter económico. Veamos cada uno de ellos:

A) Retribuciones:

Las retribuciones son de dos tipos: básicas y complementarias.

1. Retribuciones básicas:

- El **sueldo** se fija en función del Cuerpo.
- Los **trienios** son una cantidad fija a percibir cada tres años de servicio, determinada en función del Cuerpo. Sueldo y trienios se determinan para cada año en los Presupuestos Generales del Estado.
- Se perciben dos **pagas extraordinarias** al año, por un importe cada una de una mensualidad de sueldo y trienios, devengadas el día 1 de los meses de junio y diciembre.

2. Retribuciones complementarias:

- El **complemento de destino** depende del nivel del puesto de trabajo, de acuerdo con la relación establecida en los Presupuestos Generales del Estado.

Los derechos de los funcionarios son de dos tipos: económicos y no económicos

Los derechos económicos se derivan de la prestación de servicios por parte del funcionario y constan de dos componentes: retribuciones e indemnizaciones

Las retribuciones son de dos tipos: básicas y complementarias

| | CAUSAS | DURACIÓN |
|-----------|--|--|
| PERMISOS | Nacimiento de un hijo y por la muerte o enfermedad grave de un familiar. | Dos días cuando el suceso se produzca en la misma localidad, y de cuatro si la localidad es distinta. |
| | Traslado de domicilio sin cambio de residencia. | Un día |
| | Realización de funciones sindicales. | Desde 15 a 40 horas mensuales. |
| | Realización de exámenes finales en Centros Oficiales. | La duración de los exámenes. |
| | Atender a un hijo menor de nueve meses | Una hora diaria. |
| | Participación en campañas electorales cuando se presentan como candidatos. | La duración de la campaña. |
| LICENCIAS | Enfermedad | Hasta tres meses retribuidos. |
| | Embarazo | Dieciséis semanas ininterrumpidas. Estas semanas de licencia se podrán distribuir libremente, siempre que al menos seis semanas sean inmediatamente posteriores al parto. Plenamente retribuido. |
| | Estudios | Su duración depende del caso, se percibe sueldo. |
| | Matrimonio | Quince días, plenamente retribuido |
| | Por asuntos propios | Hasta tres meses cada dos años y sin derecho a retribución. |

Tabla 14.3.

- El **complemento específico** está fijado para cada puesto concreto en función de la dificultad técnica, responsabilidad, peligrosidad, etc.
- El **complemento de productividad** está destinado a retribuir la especial dedicación y rendimiento del funcionario. Su cuantía individual es determinada por cada departamento.
- Las **gratificaciones por servicios extraordinarios** se conceden por servicios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

La figura 14.3 es una simplificación de la nómina de un funcionario. Presta atención al leerla, distinguiendo cada una de las partes de la retribución y de las retenciones, haciendo los cálculos necesarios para obtener las cifras que aparecen en los cuadros.

B) Indemnizaciones:

Son un conjunto de remuneraciones que perciben los funcionarios por razón de servicios no integrados en el contenido de su función pública ordinaria. Las indemnizaciones pueden deberse a:

- **Realización de comisiones de servicio:** Son comisiones especiales que los funcionarios deben desempeñar fuera del término municipal en el que residen. Dan lugar a las siguientes indemnizaciones:
 - **Dietas:** por comisiones de duración inferior a un mes. Su cuantía será la cantidad diaria necesaria para satisfacer los gastos que origina la estancia fuera de la residencia habitual.

SIMPLIFICACIÓN DE LA NÓMINA DE UN FUNCIONARIO

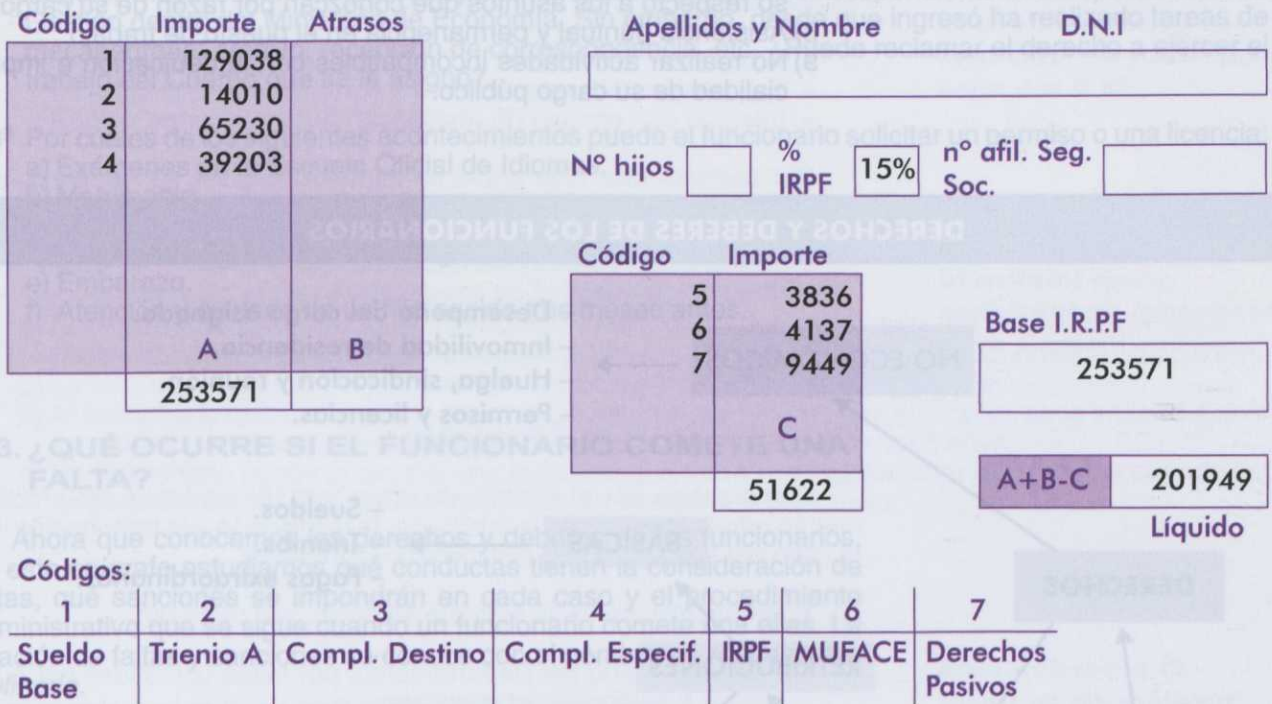


Figura 14.3.

- **Indemnización de residencia eventual:** por comisiones de duración superior a un mes e inferior a un año. Su importe máximo es el 80% de la cuantía de las dietas correspondientes.
- **Gastos de viaje:** toda comisión de servicio dará derecho a viajar por cuenta del Estado.

- **Desplazamientos dentro del término municipal por razón de servicio:** La cuantía será igual al gasto ocasionado por el desplazamiento.
- **Traslados forzosos de residencia:** El personal tendrá derecho a percibir el abono de los gastos de viaje y traslado de mobiliario y enseres e indemnización de tres dietas por el titular y cada miembro de su familia trasladado.
- **Asistencias,** es decir, por la participación en Tribunales de oposiciones, en reuniones de órganos Colegiados, etc.

Las indemnizaciones responden a causas distintas de la realización de los servicios propios de su función pública

5.2. ¿CUÁLES SON LOS DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS?

Los deberes de los funcionarios son:

- 1) Deber de fidelidad a la Constitución en el ejercicio de su función pública.
- 2) Fiel desempeño del cargo.
- 3) Colaboración leal con los jefes y compañeros.
- 4) Cooperación al mejoramiento de los servicios para la consecución de los objetivos de la Unidad Administrativa.

- 5) Residencia en el término municipal donde radique la oficina.
- 6) Respeto y obediencia a las autoridades y superiores.
- 7) Observar una conducta de máximo decoro y guardar sigilo riguroso respecto a los asuntos que conozcan por razón de su cargo.
- 8) Asistencia puntual y permanencia en el puesto de trabajo.
- 9) No realizar actividades incompatibles con la dedicación e imparcialidad de su cargo público.

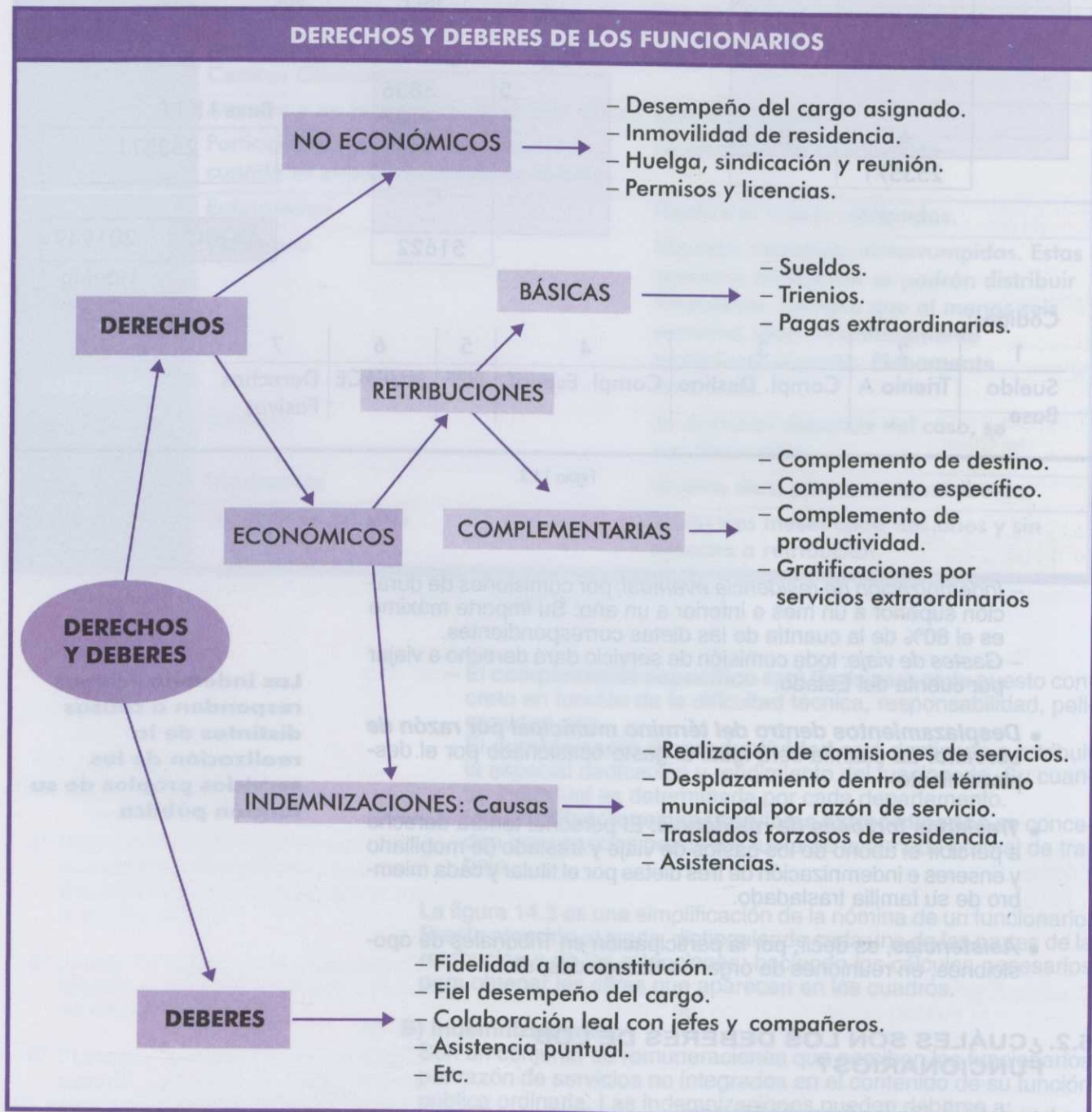


Figura 14.4.

ACTIVIDADES

- 7ª Ángeles Mayol superó las pruebas para ingresar en un puesto correspondiente al Cuerpo General de Gestión dentro del Ministerio de Economía. Sin embargo, desde que ingresó ha realizado tareas de mecanografía, archivo, recepción de correspondencia, etc. ¿Puede reclamar el derecho a ejercer el trabajo del Cuerpo que se le asignó?
- 8ª Por cuáles de los siguientes acontecimientos puede el funcionario solicitar un permiso o una licencia:
- Exámenes en la Escuela Oficial de Idiomas.
 - Matrimonio.
 - Divorcio.
 - Enfermedad grave de una amigo.
 - Embarazo.
 - Atención y cuidado de un hijo nacido tres meses antes.

5.3. ¿QUÉ OCURRE SI EL FUNCIONARIO COMETE UNA FALTA?

Ahora que conocemos los derechos y deberes de los funcionarios, en este epígrafe estudiamos qué conductas tienen la consideración de faltas, qué sanciones se impondrán en cada caso y el procedimiento administrativo que se sigue cuando un funcionario comete una ellas. La relación de faltas y sanciones se conoce con el nombre de *régimen disciplinario*.

FALTAS

Las faltas se clasifican en muy graves, graves y leves dependiendo de la conducta. El siguiente cuadro contiene los supuestos de cada una de dichas modalidades:

Las faltas se clasifican en muy graves, graves y leves

| FALTAS MUY GRAVES | FALTAS GRAVES | FALTAS LEVES |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución. - Discriminación por razón de raza, sexo, religión, lengua, opinión, lugar de nacimiento, etc. - Abandono del servicio o falta de rendimiento. - Adopción de acuerdos ilegales que causen perjuicio grave a la Administración. - Utilización indebida de secretos oficiales. | <ul style="list-style-type: none"> - Falta de obediencia a los superiores y autoridades. - Abuso de autoridad en el ejercicio del cargo. - Falta de rendimiento - La tolerancia de los superiores frente a faltas muy graves o graves de sus subordinados. - No guardar el debido sigilo. | <ul style="list-style-type: none"> - Incumplimiento injustificado del horario de trabajo. - Falta de asistencia injustificada un día. - Incorrección con el público, superiores, compañeros o subordinados. - Descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones. - Incumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario. |

Tabla 14.4.

SANCIONES DISCIPLINARIAS

La comisión de una falta muy grave conlleva la suspensión de funciones de 3 a 6 años

Por cometer una *falta muy grave* se impondrá alguna de las siguientes sanciones:

- Separación del servicio.
- Suspensión de funciones de 3 a 6 años.
- Traslado con cambio de residencia, durante 3 años.

La comisión de una falta grave implica la suspensión de funciones hasta 3 años

Por cometer una *falta grave* se impondrá alguna de las siguientes sanciones:

- Suspensión de funciones hasta 3 años.
- Traslado con cambio de residencia, durante un año.

Al funcionario que cometa una falta leve se le comunicarán las posibles consecuencias de sus actos.

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

Como sabes por el estudio de la unidad 10, las fases del procedimiento administrativo son la iniciación, la instrucción y la terminación. En el caso del procedimiento disciplinario tendremos:

1º Iniciación: se inicia siempre se oficio, por parte de:

- Subsecretario del Departamento, por faltas cometidas por cualquier funcionario del ministerio.
- Directores Generales, respecto al personal a su cargo.
- Delegados de Gobierno y Gobernadores Civiles, respecto a los funcionarios destinados en su ámbito territorial

2º Instrucción: comprende las siguientes actuaciones:

- Declaración del inculcado.
- Formulación de la relación de cargos por el que se inculpa.
- Notificación al inculcado de los cargos, concediéndole un plazo de 10 días para que formule alegaciones por escrito y presente pruebas.
- Audiencia, trámite por el que el funcionario comparece ante la Administración para formular personalmente sus alegaciones.

3º Terminación: la resolución pone fin al procedimiento. Será dictada en el plazo de 10 días.

5.4. RÉGIMEN DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO

Los funcionarios de las Comunidades Autónomas y Locales se integran en el Régimen General de la Seguridad Social, mientras que los funcionarios del Estado tienen un Régimen Especial de la Seguridad Social integrado por:

○ **Mutualismo Administrativo**, gestionado por la **MUFACE** (Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado). Está integrado por las siguientes prestaciones:

- Asistencia sanitaria.
- Subsidios e indemnizaciones, transcurridos los tres meses de licencia, cuando la enfermedad se agrava.
- Servicios sociales.
- Asistencia social.

El procedimiento sancionatorio se inicia siempre de oficio

Durante la instrucción el inculcado podrá formular alegaciones y presentar pruebas así como ejercer el derecho de audiencia

- o **Régimen de clases pasivas**, por el que el Estado garantiza a los funcionarios la protección frente a riesgos de vejez, incapacidad y muerte. Está compuesto por las siguientes prestaciones:
 - Pensión de jubilación.
 - Pensión de viudedad.
 - Pensión de orfandad.
 - Pensión en favor de los padres.

ACTIVIDADES

- 9ª Explica por qué las siguientes afirmaciones son falsas:
- a) El bajo rendimiento de los funcionarios públicos se debe a la falta de una relación entre la remuneración que perciben de su trabajo, y los rendimientos o esfuerzo que ponen en su realización.
 - b) La falta de asistencia sin justificar es una falta grave, y si se justifica será leve.
 - c) Al funcionario que desobedece un encargo de un superior o de una autoridad, se le impondrá una sanción que puede conllevar la suspensión de sus funciones durante 6 años.
 - d) Un funcionario puede presentar una instancia que inicie el procedimiento sancionador cuando se ve perjudicado por una falta cometida por un compañero de trabajo.

6. DERECHOS Y DEBERES DEL PERSONAL LABORAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como sabes, el personal laboral de la Administración pública se rige por lo dispuesto en la legislación laboral. En concreto, los derechos y deberes del trabajador son enumerados en el Estatuto de los Trabajadores. Como esta materia no es objeto de estudio en este Módulo vamos a enumerarlos sucintamente como sigue:

Son derechos del personal laboral:

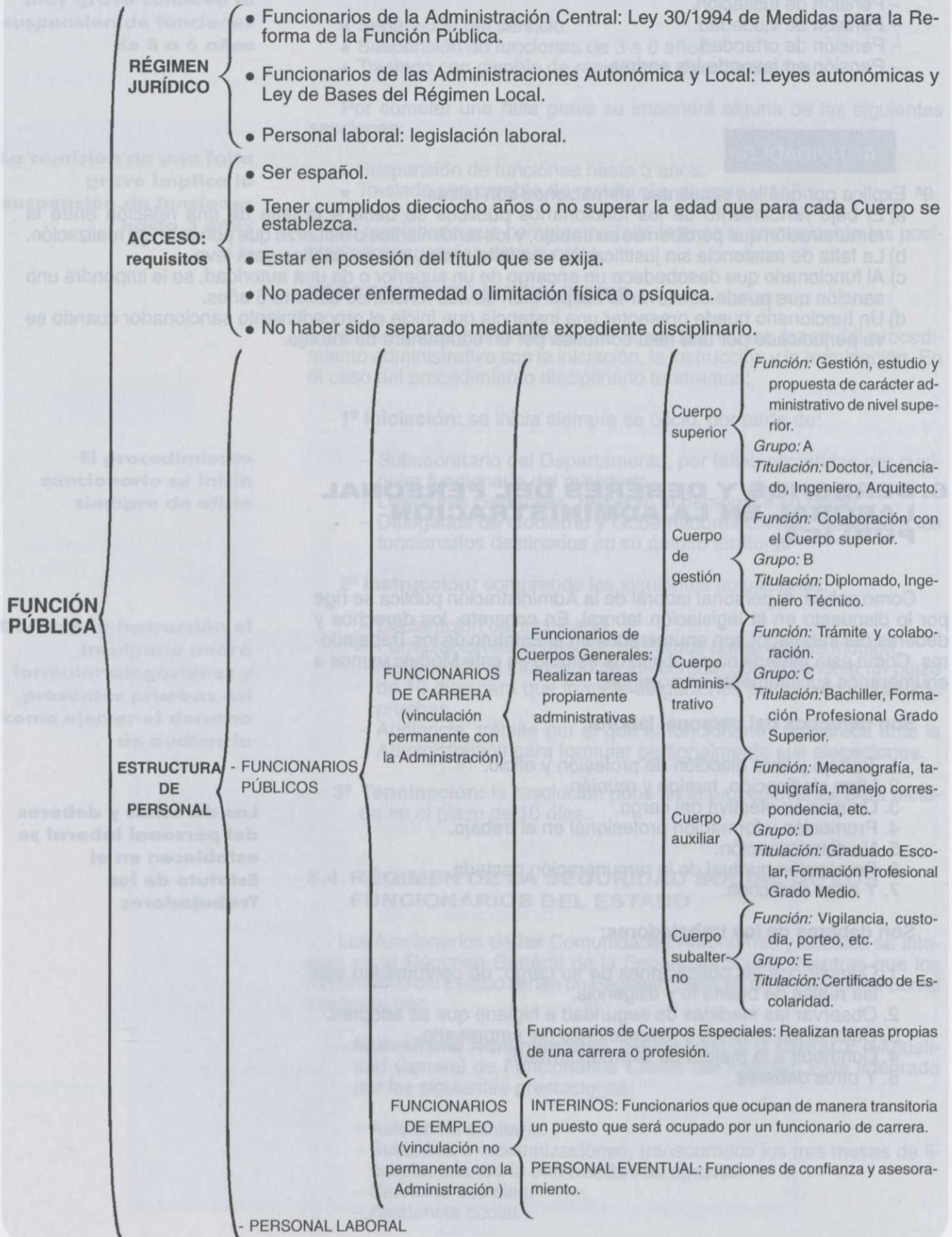
1. Trabajo y libre elección de profesión y oficio.
2. Libre sindicación, huelga y reunión.
3. Ocupación efectiva del cargo.
4. Promoción y formación profesional en el trabajo.
5. No discriminación.
6. Percepción puntual de la remuneración pactada.
7. Y otros derechos.

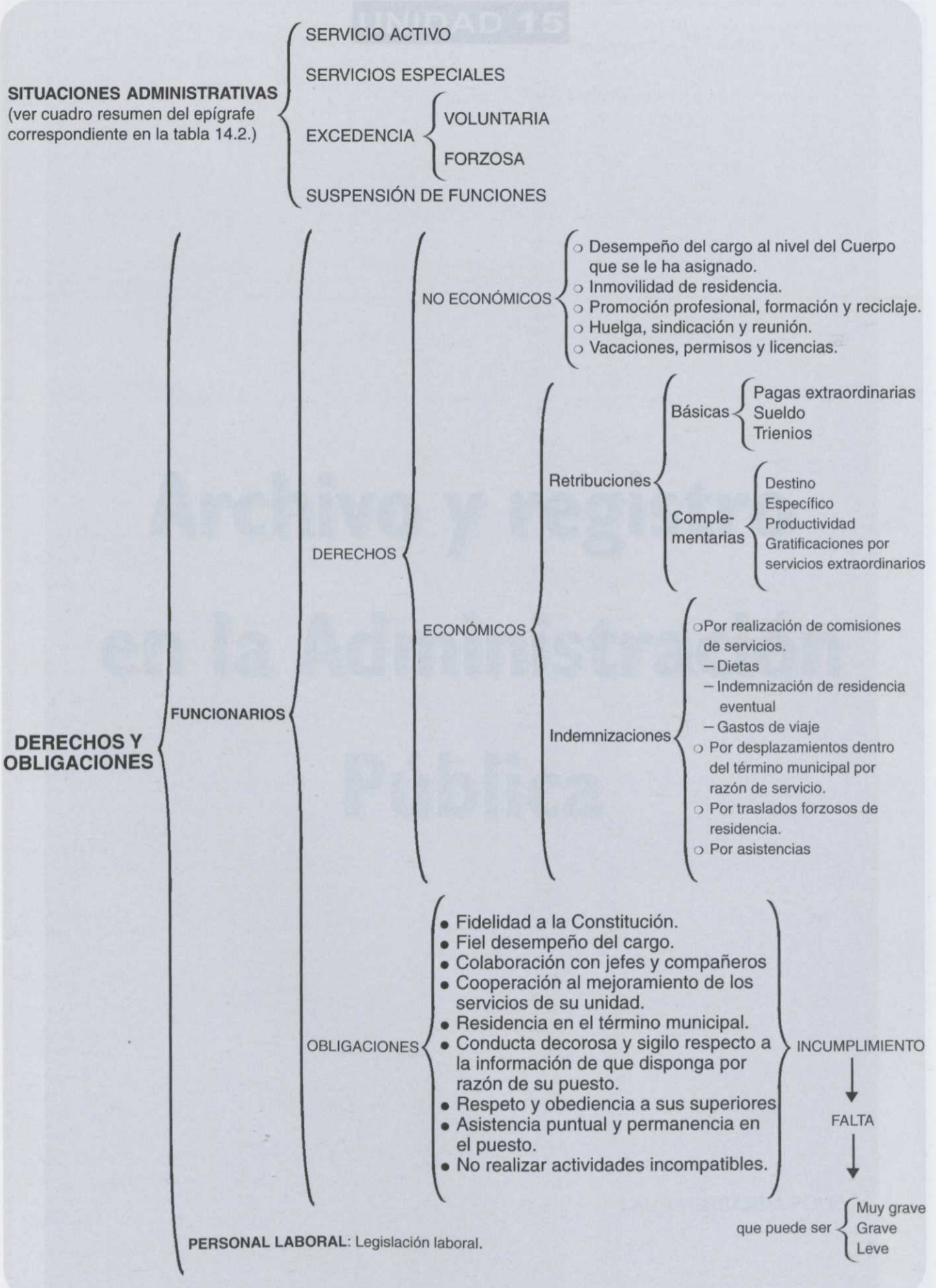
Los derechos y deberes del personal laboral se establecen en el Estatuto de los Trabajadores

Son deberes de los trabajadores:

1. Cumplir con las obligaciones de su cargo, de conformidad con las reglas de buena fe y diligencia.
2. Observar las medidas de seguridad e higiene que se adopten.
3. Cumplir las órdenes e instrucciones del empresario.
4. Contribuir a la mejora de la productividad.
5. Y otros deberes.

ESQUEMA - RESUMEN





UNIDAD 15

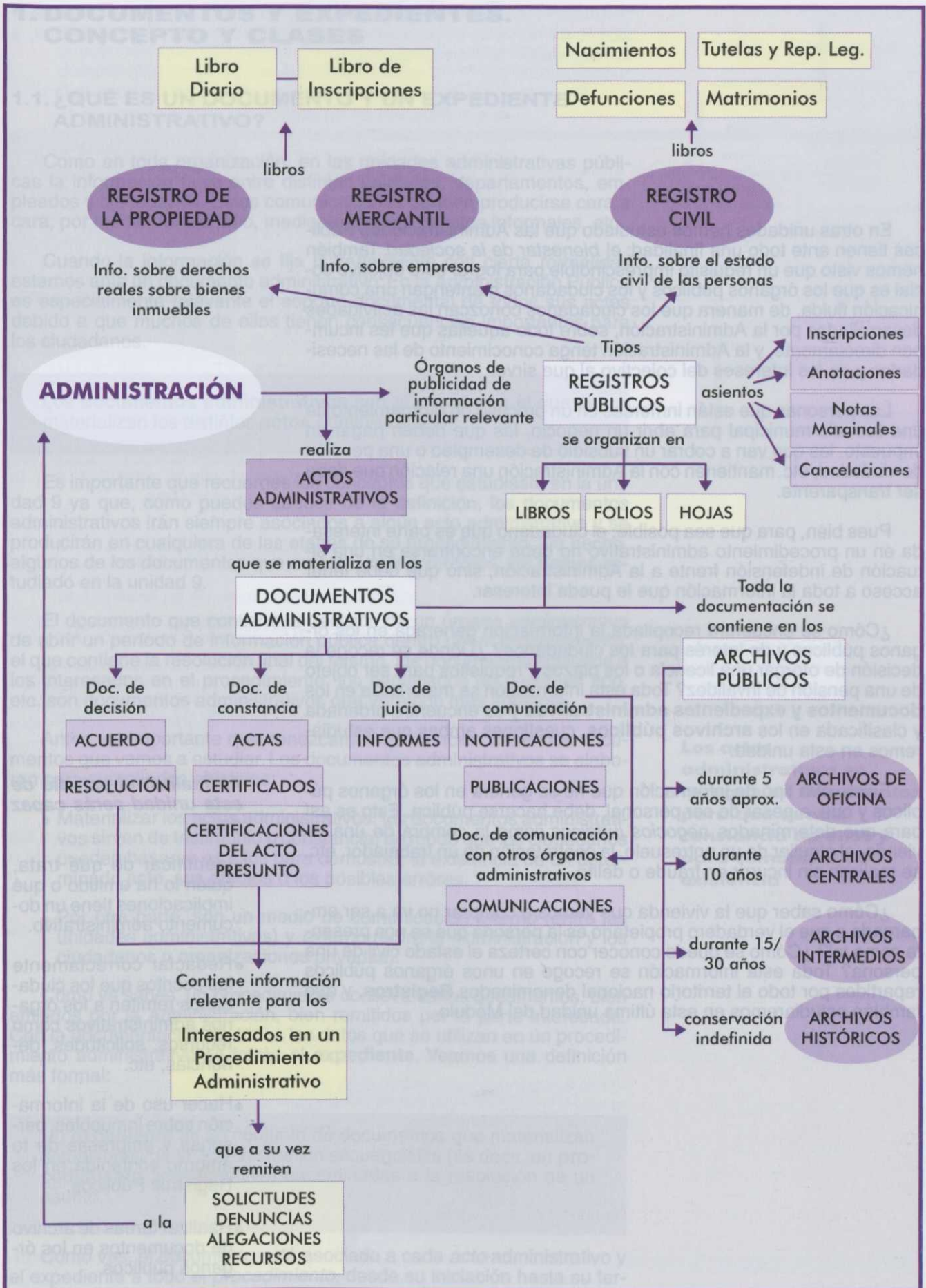
Archivo y registro en la Administración Pública

Autora:

LAURA GABARDA POLO

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| PRESENTACIÓN | 291 |
| 1. DOCUMENTOS Y EXPEDIENTES. CONCEPTO Y CLASES | 293 |
| 1.1. ¿QUÉ ES UN DOCUMENTO Y UN EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO? | 293 |
| 1.2. CLASES DE DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS | 294 |
| 2. LA DOCUMENTACIÓN PÚBLICA Y LA LEY 30/1992 | 309 |
| 2.1. SOPORTE Y REQUISITOS DE LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS | 310 |
| 2.2. UTILIZACIÓN DE LENGUAS COOFICIALES EN LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS | 310 |
| 3. DISTRIBUCIÓN DE LA INFORMACIÓN Y DE LA DOCUMENTACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: REGLAS DE TRAMITACIÓN | 311 |
| 4. LOS REGISTROS PÚBLICOS | 313 |
| 4.1. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD | 316 |
| 4.2. EL REGISTRO CIVIL | 319 |
| 4.3. EL REGISTRO MERCANTIL | 321 |
| 5. LOS ARCHIVOS PÚBLICOS | 325 |
| 5.1. TIPOS DE ARCHIVOS PÚBLICOS | 325 |
| 5.2. RECOMENDACIONES DEL MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SOBRE SISTEMAS Y SOPORTES | 327 |
| ESQUEMA - RESUMEN | 329 |
| SOLUCIONARIO A LAS ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN | 363 |
| ACTIVIDADES DE HETEROEVALUACIÓN | 379 |



En otras unidades hemos estudiado que las Administraciones Públicas tienen ante todo una finalidad: el *bienestar de la sociedad*. También hemos visto que un requisito imprescindible para lograr este objetivo social es que los órganos públicos y los ciudadanos mantengan una comunicación fluida, de manera que los ciudadanos conozcan las actividades desarrolladas por la Administración, sobre todo aquellas que les incumben directamente, y la Administración tenga conocimiento de las necesidades y de los intereses del colectivo al que sirve.

Las personas que están inmersas en un proceso de otorgamiento de una licencia municipal para abrir un negocio, las que deben pagar un impuesto, las que van a cobrar un subsidio de desempleo o una pensión de viudedad, etc. mantienen con la Administración una relación que debe ser transparente.

Pues bien, para que sea posible, el ciudadano que es parte interesada en un procedimiento administrativo no debe encontrarse en una situación de indefensión frente a la Administración, sino que debe tener acceso a toda la información que le pueda interesar.

¿Cómo se encuentra recopilada la información generada en los órganos públicos y de interés para los ciudadanos? ¿Dónde se recoge la decisión de otorgar una licencia o los plazos y requisitos para ser objeto de una pensión de invalidez? Toda esta información se materializa en los **documentos y expedientes administrativos** y se encuentra ordenada y clasificada en los **archivos públicos**, cuestiones ambas que estudiaremos en esta unidad.

Existe otro tipo de información que no se genera en los órganos públicos y que, a pesar de ser personal, debe hacerse pública. Esto es así para que determinados *negocios jurídicos* como la compra de una vivienda, el alquiler de un entresuelo, la contratación de un trabajador, etc. se realicen sin incurrir en fraude o delito.

¿Cómo saber que la vivienda que vamos a comprar no va a ser embargada o que el verdadero propietario es la persona que se nos presenta como tal? ¿Cómo se puede conocer con certeza el estado civil de una persona? Toda esta información se recoge en unos órganos públicos repartidos por todo el territorio nacional denominados **Registros**, y que también estudiaremos en esta última unidad del Módulo.

Al finalizar el estudio de esta unidad serás capaz de...

- Identificar de qué trata, quién lo ha emitido o qué implicaciones tiene un documento administrativo.
- Redactar correctamente los escritos que los ciudadanos remiten a los órganos administrativos como recursos, solicitudes, denuncias, etc.
- Hacer uso de la información sobre inmuebles, personas y empresas de tu entorno contenida en los Registros Públicos.
- Realizar tareas de archivo de documentos en los órganos públicos.

1. DOCUMENTOS Y EXPEDIENTES. CONCEPTO Y CLASES

1.1. ¿QUÉ ES UN DOCUMENTO Y UN EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO?

Como en toda organización, en las unidades administrativas públicas la información fluye entre distintas unidades, departamentos, empleados y ciudadanos. Estas comunicaciones pueden producirse cara a cara, por medio del teléfono, mediante notas o escritos informales, etc.

Cuando la información se fija materialmente con cierta *formalidad* estamos ante un documento administrativo. En la Administración Pública es especialmente relevante el soporte documental de todos sus actos debido a que muchos de ellos tienen consecuencias importantes para los ciudadanos.

Los **documentos administrativos** son el soporte en el que se materializan los distintos **actos** administrativos.

Es importante que recuerdes los conceptos que estudiaste en la unidad 9 ya que, como puedes deducir de la definición, los documentos administrativos irán siempre asociados a algún acto administrativo y se producirán en cualquiera de las etapas de su procedimiento. De hecho, algunos de los documentos que en esta unidad veremos, los hemos estudiado en la unidad 9.

El documento que contiene la decisión de un órgano administrativo de abrir un período de información pública dentro de un procedimiento, el que contiene la resolución final del mismo, los documentos enviados a los interesados en el procedimiento, los certificados de cualquier tipo, etc. son documentos administrativos que veremos más adelante.

Antes, es importante que conozcamos qué función tienen los documentos que vamos a estudiar. Los documentos administrativos se elaboran para cumplir dos objetivos:

- Materializar los actos administrativos: los documentos administrativos sirven de testimonio o constancia, de modo que los ciudadanos pueden basarse en ellos para demostrar la existencia de un determinado acto, sus efectos o los posibles errores.
- Por otra parte, son un medio de comunicación *interno* (entre las unidades administrativas) y *externo* (entre la Administración y los ciudadanos u organizaciones privadas).

Como ya sabes, un procedimiento conlleva varios documentos, bien emitidos por la Administración, bien remitidos por la parte interesada. Con la documentación de todos los datos que se utilizan en un procedimiento administrativo se forma el **expediente**. Veamos una definición más formal:

Un **expediente** es un conjunto de documentos que materializan actuaciones de la Administración secuenciales (es decir, un **procedimiento** administrativo) encaminadas a la resolución de un asunto.

Como ves, el documento está asociado a cada *acto* administrativo y el expediente a todo el *procedimiento*, desde su iniciación hasta su terminación.

Los actos administrativos se recogen en documentos para que quede constancia de ellos y para comunicar su existencia

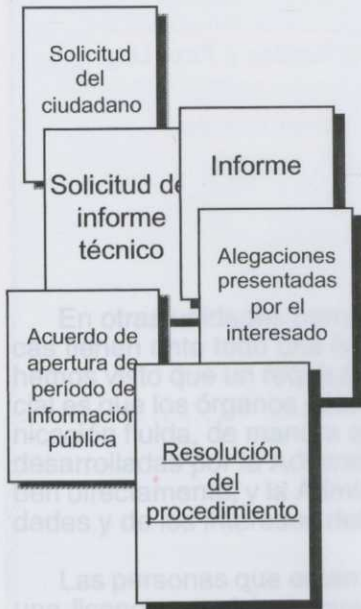


Figura 15.1.

Los documentos administrativos se clasifican en función de su finalidad

Para facilitar el trámite interno de los expedientes, se identifican mediante un número, cuyas últimas cifras corresponden, por lo general, a los dígitos del año en curso.

Ejemplo: Cuando la Administración contrata con una empresa la construcción de un edificio en el que ubicar un órgano administrativo, se genera gran cantidad de documentación como informes técnicos emitidos por expertos, el proyecto presentado por la empresa a la que se adjudica la obra, el documento que contiene la decisión de adjudicación, la notificación a la empresa contratada de dicha resolución, etc.

Al conjunto de esta documentación se le denomina *expediente de contratación de obras para la construcción de un edificio*, y se identifica mediante un número, por ejemplo, el 1034/96.

1.2. CLASES DE DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

Los documentos que se tramitan en las unidades administrativas pueden clasificarse en función de varios criterios. Nosotros, en primer lugar, distinguiremos entre **documentos administrativos emitidos por la Administración** y los **documentos de los ciudadanos**.

DOCUMENTOS EMITIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN

Podemos, de nuevo, clasificarlos en función de su finalidad en:

- Los documentos que constituyen la declaración de una **decisión** de la Administración.

Ejemplo: Se toma la decisión de abrir un período de información pública en un procedimiento de otorgamiento de una licencia o la decisión de autorizarla.

Son documentos administrativos de decisión el **acuerdo** y la **resolución**.

- Los documentos que **comunican las decisiones** anteriores a los interesados, es decir, ponen en conocimiento de los ciudadanos o entidades la existencia de actos o hechos

Ejemplo: La publicación para general conocimiento de la apertura del período de información pública en un procedimiento de otorgamiento de licencia o el documento mediante el cual se comunica al interesado la resolución que autoriza la licencia.

Son documentos administrativos de este tipo las **notificaciones**, las **publicaciones** y las **comunicaciones**.

- Los documentos que sirven para **acreditar** que se ha producido un hecho o un acto.

Ejemplo: La acreditación del orden del día del pleno de un Ayuntamiento, el documento que sirve para acreditar o dejar constancia de la asistencia de un alumno a un curso, etc.

Son documentos de constancia el **acta**, el **certificado** y la **certificación de actos presuntos**.

- Por último, están los documentos que contienen la **opinión** o **juicio** de un órgano administrativo, persona o entidad privada, sobre cuestiones que son objeto de procedimiento administrativo. Son documentos de juicio los **informes** (como en el ejemplo b, actividad cuarta, unidad 9).

| | |
|---|---|
| RESOLUCIONES ACUERDOS | Documentos que contienen la decisión de un órgano administrativo. |
| COMUNICACIONES NOTIFICACIONES PUBLICACIONES | Documentos que comunican las anteriores decisiones. |
| ACTAS CERTIFICADOS CERTIFICACIONES DEL ACTO PRESUNTO | Documentos que sirven para acreditar o dejar constancia de actos administrativos. |
| INFORMES | Documentos que contienen la opinión o juicio de expertos. |

Tabla 15.1.

Vamos a estudiar cada uno de estos documentos por separado, analizando su estructura mediante ejemplos.

1) ACUERDOS Y RESOLUCIONES

Los **acuerdos** son documentos que recogen las decisiones del órgano competente sobre un procedimiento administrativo en curso, es decir, tienen lugar *antes de la terminación* del mismo. Por otro lado, la **resolución** contiene la decisión última que adopta el órgano y que conlleva la terminación del procedimiento.

Te resultará fácil distinguir ambos documentos si recuerdas las fases del procedimiento administrativo que estudiamos en la unidad 9.

Ejemplo: La decisión de abrir un período de información pública pertenece a la fase de instrucción mientras que la decisión de desautorizar la solicitud de un ciudadano conlleva la terminación del procedimiento.

Su estructura es la siguiente:

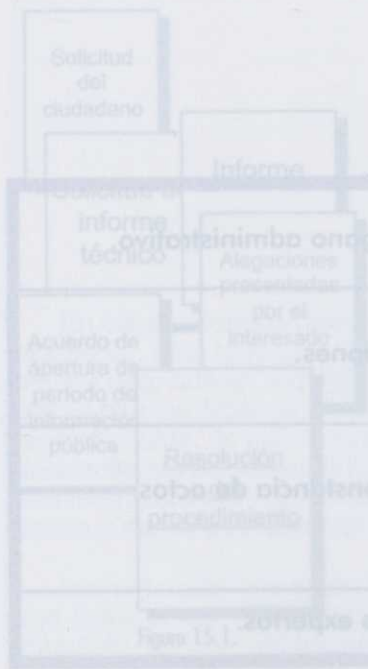
- En el **encabezamiento** de la hoja se recoge en primer lugar el tipo de documento (acuerdo o resolución) y la decisión adoptada, y en segundo término, los datos generales de identificación (número de expediente, interesado, procedimiento y fecha de inicio).

Las decisiones adoptadas por los órganos administrativos se contienen en acuerdos o resoluciones

Este encabezamiento es similar para todos los documentos emitidos por la Administración. Toda la información del encabezamiento debe ser breve y concisa.

Ejemplo: A la hora de escribir el asunto, no se pondrá “Concesión de las becas de estudios en Estados Unidos para menores de 25 años que tengan el graduado escolar y que...” sino que se escribirá: “Becas de estudios en Estados Unidos.”

Figura 15.2. Ejemplo de acuerdo.



La notificación del acuerdo o resolución a los interesados puede realizarse en el mismo documento de decisión

– A continuación se refleja el **contenido** del acuerdo o resolución, estructurado en seis apartados:

1. **Antecedentes:** Es la introducción al documento y contiene:
 - La forma de iniciación del expediente (como sabes, de oficio o a solicitud del interesado).
 - Los datos del solicitante o del órgano administrativo que inició el procedimiento.
 - El hecho que dio lugar a la iniciación del procedimiento o a la adopción de la decisión, en caso de acuerdo.

Ejemplo: Introducción de una resolución:
 “Examinado el procedimiento iniciado a solicitud de D. _____, relativo a la autorización de instalación de un aparato de realidad virtual en la Plaza Zocodover de Toledo”

2. **Motivación:** Algunos actos administrativos deben ser motivados, es decir, se debe explicar el porqué de la resolución.
3. **Competencia:** Identifica al órgano administrativo competente para adoptar la decisión.
4. **Decisión:** Como su nombre indica, expresa la decisión adoptada por el órgano.
5. **Recursos:** Como sabes, si la decisión de un órgano administrativo daña los intereses legítimos del interesado, éste dispone de medios de revisión de los actos administrativos: la vía administrativa y, agotada ésta, la vía contencioso-administrativa. En este apartado se especificará el tipo de recurso, el órgano ante el cual puede interponerse y el plazo.
6. **Notificación:** Todas las decisiones de los órganos administrativos deben ser conocidas por los interesados. Aunque en la práctica esta comunicación se realiza mediante un documento separado del acuerdo o resolución, es recomendable, como veremos al estudiar las reglas de tramitación, que se incluya un apartado que sirva de notificación con la fórmula siguiente:

“Mediante este documento se notifica a _____ el/la presente acuerdo/resolución según lo exigido en el artículo 58.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

– El documento finaliza con la señalización del lugar, fecha de formalización del documento, datos de la persona y del cargo que lo formaliza y su firma.

Veamos el acuerdo de un órgano administrativo con un caso práctico:

Ejemplo: María Dolores Blas es propietaria de Sun, un local comercial dedicado a la instalación de lámparas.

El pasado 11 de diciembre, mientras se celebraba una manifestación, la luna del escaparate de su local quedó destrozada, según ella, por el impacto de un bote de humo lanzado por las Fuerzas de Seguridad que allí se encontraban.

Ha solicitado de la Administración la correspondiente indemnización y como prueba a favor de su argumento, solicita que se realice una prueba del efecto que produce un bote de humo que impacta sobre una luna.

El órgano competente acuerda que se realicen las pruebas, por lo cual emite el documento de la Figura 15.2.

Acuerdo de práctica de prueba

Expediente nº. 376/96

Asunto: Indemnización por rotura de luna

Interesado: María Dolores Blas Bes

Procedimiento: Responsabilidad Patrimonial

Fecha de iniciación: 19 12 1996

Examinada la solicitud de práctica de prueba de Dña. María Dolores Blas Bes en el procedimiento de exigencia de responsabilidad patrimonial referente a la rotura de una luna del local de su propiedad "Sun", C/ Atocha nº 12 de Madrid, como consecuencia del impacto de un bote de humo lanzado por las Fuerzas de Seguridad del Estado durante la manifestación de funcionarios celebrada el día 11 de diciembre de 1996.

Esta Dirección General de Servicios en el ejercicio de las competencias basándose en los artículos 80 y 81 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el artículo 9 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993 de 26 de marzo

Acuerda:

Primero.- Practicar la prueba del efecto producido por el impacto de un bote de humo sobre una luna de iguales medidas y características que la que resultó dañada.

Segundo.- La prueba se practicará el día 18 de enero de 1997, a las 10:00 horas, en el polígono de tiro de la academia de la policía, calle Fuensanta nº 100 de Madrid. El interesado podrá acudir acompañado de técnicos especialistas.

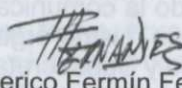
Este acuerdo no pone fin a la vía administrativa. Contra este acuerdo no cabe interponer ningún recurso aunque los interesados, según el artículo 107.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, podrán realizar alegaciones para oponerse al mismo, sin perjuicio de la posibilidad de recurrir la resolución que ponga fin a este procedimiento.

Mediante este documento se

notifica a Dña. María Dolores Blas Bes el presente acuerdo, según lo exigido en el artículo 58.1 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (BOE nº 285 de 27 de noviembre de 1992).

.....Madrid.....1.....de.....enero.....de.....199X.....

El Director General de Servicios



Fdo. Federico Fermín Fernández

Figura 15.2. Ejemplo de acuerdo.

2) NOTIFICACIONES Y PUBLICACIONES

Las **notificaciones y publicaciones** son documentos que se dirigen a los ciudadanos para que tengan conocimiento de las decisiones adoptadas por los órganos administrativos. Las publicaciones, también denominadas **edictos**, consisten en la inserción de un acto administrativo en un diario oficial, prensa o en un tablón de anuncios.

EDICTO

Se somete a información pública por término de quince días, la solicitud de autorización previa, Expediente número 87653/96 presentada por D. Fulgencio Gil Gabas para la construcción de una vivienda unifamiliar en Castielfabib, término municipal de Valencia, en cumplimiento del artículo 42 de la Ley 11/90 del 22 de agosto de adaptación al suelo.

En Valencia,
20 de diciembre de 1996
El Concejal de Urbanismo

Ejemplo: La publicación en el BOE de la resolución por la que se adjudica la contratación de suministros en los órganos de la administración del Tesoro o la publicación en prensa de un edicto por el que se abre un período de información pública (Fig. 15.3)

Por tanto, las publicaciones son un medio de comunicación que informan al público en *general* o a un interesado cuyo domicilio se desconoce, mientras que las notificaciones van dirigidas a un ciudadano o a una empresa en concreto.

Las notificaciones, como vimos, pueden realizarse a través del mismo documento de acuerdo o resolución, o bien, como viene siendo habitual en la práctica, mediante documento independiente. En este último caso, la Administración debe cursar la notificación en el plazo de **10 días** desde que se adoptó el acuerdo o resolución, bien por correo, o por medios automatizados (fax, correo electrónico, etc.) que se dirigirán al domicilio del interesado o a la dirección que él establezca.

Figura 15.3. Ejemplo de Edicto.

Veamos con un ejemplo, la estructura que sigue una **notificación**:

Ejemplo: Andrés Gómez Pla realizó prácticas de media jornada en una farmacia, por lo que obtuvo unos ingresos de 450.000 ptas., cantidad que está exenta del IRPF.

Realiza la declaración del impuesto para que le sean devueltas las retenciones que le practicaron en la nómina, pero, al cabo de unos meses, recibe en su domicilio una notificación de la Agencia Tributaria. En ella se especifica el resultado de la liquidación realizada por la Agencia, de la que resulta una determinada cantidad ¡a pagar!

Andrés Gómez sabe que se ha tenido que producir algún error, ya que él no obtuvo ingresos superiores al mínimo exento.

Presenta las alegaciones y las pruebas pertinentes, y el 23 de enero recibe la notificación que contiene la resolución final del procedimiento de liquidación iniciado por él (Fig. 15.4.)

3) COMUNICACIONES

Cuando un órgano administrativo quiere comunicarse con otro órgano administrativo, se utilizan los documentos denominados **comunicaciones**. Según el ámbito de aplicación, puede tratarse de dos tipos de documentos:

- Cuando la comunicación se establece entre órganos pertenecientes a un mismo órgano superior (entre Ministerios, Secretarías de Estado y Subsecretarías), el documento es la **nota interior**.
- El resto de comunicaciones se establecen mediante el **oficio**.

Las comunicaciones internas de la Administración se realizan mediante el documento de oficio o la nota interior



Agencia Tributaria

| | |
|---|--|
| Administración de Barcelona | Asunto: impuesto sobre la renta de las personas físicas |
| Domicilio Paseo del Borne, 16-28 | Procedimiento: liquidación |
| Municipio Barcelona | Declaración núm. 44444 44444 444444 |
| Provincia Barcelona | Ejercicio: 1995 |
| | Expediente: 98765/1996 |

ANDRÉS GÓMEZ PLA
 CALLE NUMANCIA, 45-1
 08080 BARCELONA

Por el Ilustrísimo Sr. Delegado de la Agencia Tributaria se ha dictado la resolución de devolución en el que figura usted, en la cantidad a devolver XXXXX

Con esta fecha se ordena la remisión de dicho importe por transferencia bancaria a la entidad y cuenta designada en su declaración.

Lo que confirmo a usted para su debido conocimiento y efectos, advirtiéndole que contra la presente resolución podrá interponer recurso de reposición ante el Ilustrísimo Sr. Delegado de la Agencia Tributaria en el plazo de quince días, a contar desde el siguiente al recibo de la presente notificación, o reclamación ante el Tribunal Económico-Administrativo regional en el mismo plazo, sin que puedan ser simultáneos ambos recursos.

Barcelona a, 23 de enero de 1996
 El Jefe de la Dependencia

Fdo. Pedro Piñol Piu

Figura 15.4. Ejemplo de notificación.

4) ACTA

Las **actas** sirven para acreditar hechos, circunstancias, juicios o acuerdos. En la Administración Pública son utilizadas, por ejemplo, por los órganos colegiados (como las Comisiones de Gobierno, el Pleno del Ayuntamiento, etc.) para acreditar las sesiones que se celebran.

Su estructura es muy similar a la que tiene el acta de las reuniones celebradas por los accionistas de una empresa o los miembros de una asociación no lucrativa.

Contienen el motivo de la reunión, el lugar, fecha, hora, asistentes, ausentes, el orden del día, las deliberaciones y los acuerdos adoptados.

5) CERTIFICADO

El **certificado** es el documento que acredita actos o situaciones de carácter administrativo cuyo destinatario es una persona que pretende producir efectos en un procedimiento administrativo o en otras relaciones de carácter jurídico.

Los certificados pueden también ser emitidos por entidades privadas, pero nuestro objeto de estudio son los certificados emitidos por la Administración.

Ejemplo: El certificado de asistencia a un curso, el certificado de retribuciones, el certificado de estudios, etc.

Más adelante veremos un tipo especial de certificados, los emitidos por los Registros Públicos, como son los certificados de nacimiento o de matrimonio, los certificados de propiedades inmuebles, etc.

Aunque los motivos por los que un ciudadano solicita un certificado son muy variados, tienen todos una estructura muy similar:

- En el encabezamiento se describe el objeto del certificado, por ejemplo, "Certificado de estudios".
- A continuación se identifican el órgano emisor del certificado y el solicitante del mismo.
- Después el objeto del certificado, expresado de forma concisa y breve, y los efectos del mismo, cuando el certificado se solicita para causar efectos concretos, como el certificado de estudios que se solicita para participar en la convocatoria de una oferta pública de empleo.
- Cuando el certificado tenga una validez temporal limitada, se especificará, señalando claramente el período temporal durante el cual el documento es veraz.

Certificado de retenciones a cuenta del IRPF

D^a. Candelaria Caldés Cuixat, Jefa del Área de Habilitación de Personal del Ministerio de Medio Ambiente, a solicitud de Federico Frías Fornés, y una vez consultado los datos obrantes en el registro de gastos corrientes de este departamento,

Certifica

Primero: Que el solicitante ha percibido durante el período impositivo de 1997, una retribución de **un millón trescientas veinte mil (1.320.000) pesetas**.

Segundo: Que sobre esta retribución se han practicado las siguientes retenciones y deducciones:

| | | |
|--|-------|----------------|
| - Retención a cuenta del IRPF | | 281.816 |
| - Deducción por cuotas de derechos pasivos | | 34.214 |
| - Deducción por cuotas abonadas a MUFACE | | 10.209 |
| Total pesetas | | 326.239 |

El presente certificado se emite para que conste y sirva de justificante a efectos de la presentación en el Ministerio de Economía y Hacienda de la declaración anual del IRPF.

Madrid, 2 de octubre de 1998

Figura 15.5. Ejemplo de certificado.

Ejemplo: Federico Frías es funcionario del Ministerio de Medio Ambiente. Tras realizar la declaración del IRPF, la Agencia Tributaria le pidió un certificado de las retribuciones que había percibido en el año 1997 y de las retenciones a cuenta del IRPF que le fueron practicadas.

Solicita el certificado correspondiente al Área de Habilitación de Personal del Ministerio en el que trabaja, recibiendo el documento de la figura 15.5.

6) CERTIFICADO DE ACTO PRESUNTO

Como recordarás, un acto presunto es aquel que se produce por la interpretación, en sentido positivo o negativo, de la falta de resolución administrativa en un procedimiento, transcurrido el plazo pertinente (lo que se denomina silencio administrativo).

Pues bien, los actos presuntos, como los actos expuestos, pueden ser objeto de certificación en la medida en que cualquier ciudadano puede requerir un justificante de dicho acto para producir determinados efectos.

Ejemplo: Si transcurren 90 días sin que un Ayuntamiento se pronuncie sobre la solicitud de licencia practicada por un ciudadano, se entenderá que ha sido autorizada. La empresa o persona que la solicitó puede necesitar un justificante de que efectivamente se le ha concedido la licencia por silencio administrativo. En este caso el Ayuntamiento emitirá el documento de *certificación de acto presunto*.

La estructura del certificado de acto presunto comprende:

- En el encabezamiento figura el tipo de documento y datos generales como, número de expediente, interesado, procedimiento, fecha de iniciación y, en este caso, fecha de vencimiento del plazo para resolver, seguidamente, como viene siendo habitual, se consigna el órgano competente para emitir la certificación, el nombre y apellidos del interesado y el objeto del procedimiento que debió ser resuelto (la solicitud de licencia, en nuestro ejemplo).
- Se exponen los plazos y fechas en las que debió ser resuelto el procedimiento de forma expresa y se certifican, mencionando los artículos pertinentes de la LRJPC, los efectos de la falta de resolución.
- Por último, igual que en los casos de resolución expresa, se indican las vías de revisión y se ordena la notificación.

Ejemplo: Alfonso Adam solicitó el 12 de abril una licencia de apertura para establecer una panadería en el Municipio en el que reside. Han transcurrido tres meses sin recibir respuesta por parte del Ayuntamiento, lo que significa que la licencia le ha sido otorgada por silencio administrativo positivo.

El 1 de septiembre Alfonso solicita un certificado del acto presunto recibiendo el siguiente documento:

Certificado de Acto Presunto

Expediente n°. 123/00

Asunto: Licencia municipal de apertura

Interesado: Alfonso Adam Arqués

Procedimiento: Concesión licencia

Fecha de iniciación: 12 04 1997

Dña. Dolores Vargas Huerta, Alcaldesa del Municipio de Llombay, sobre la solicitud de licencia de apertura de establecimiento comercial en la calle Padre Tomás Montañana número 12 de dicha localidad, iniciado a solicitud de D. Alfonso Adam Arqués,

Expone:

Primero: El mencionado procedimiento se inició el 12 de abril de 1997, fecha de entrada de la solicitud en el registro de entrada del Ayuntamiento.

Segundo: De conformidad con lo establecido en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el plazo máximo de resolución del procedimiento es de tres meses, que han transcurrido sin que haya recaído resolución expresa.

Tercero: El interesado solicitó el día 1 de septiembre la certificación del acto presunto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la LRJPC.

En consecuencia, y en cumplimiento de lo establecido en la citada ley,

Certifica:

Primero: Que la falta de resolución expresa se interpreta en sentido positivo.

Segundo: Que la estimación conlleva la facultad del interesado de abrir el establecimiento en las condiciones expuestas en su solicitud.

Esta resolución pone fin a la vía administrativa, quedando abierta la **vía contencioso-administrativa**.

Llombay, 28 de septiembre 1997

Figura 15.6.

7) INFORMES

En algunos procedimientos se solicitan **informes** de personas expertas en una materia, proporcionando datos, valoraciones y opiniones que sirven de apoyo de la instrucción y resolución. En la unidad 9 vimos los informes y algún ejemplo al estudiar la fase de instrucción de un procedimiento.

Cuando se solicita un informe, se plantea una cuestión, ¿el órgano encargado de resolver está obligado a hacerlo en el sentido en el que le han informado o por el contrario puede resolver contradiciendo la valoración hecha en el informe?

Salvo que se disponga lo contrario, los informes no son vinculantes, es decir, las conclusiones del informe asesoran al órgano administrativo pero éste puede o no resolver en el sentido de lo informado.

ACTIVIDADES

1ª Lee atentamente el siguiente documento administrativo y responde a las cuestiones que se plantean:

Resolución de reconocimiento de servicios previos

Expediente: 88888/96 **Asunto:** Servicios prestados como funcionario en prácticas.
Interesado: Lucrecia Peñazuelo del Río
Procedimiento: Reconocimiento de derechos económicos
Fecha de iniciación: 24 09 1996

Examinado el procedimiento iniciado a solicitud de D.ª Lucrecia Peñazuelo del Río, perteneciente al Cuerpo de Gestión, con DNI 1234567, referente al reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública, se han tenido en cuenta los **hechos** que figuran a continuación:

Primero: la interesada prestó servicios como funcionario en prácticas del mencionado cuerpo en el Instituto Nacional de Estadística en el período comprendido entre el 1 de enero de 1995 y el 29 de junio de 1995.

Segundo: tomó posesión como funcionario de carrera en el Cuerpo de Gestión el 1 de julio de 1995.

Esta Subsecretaría, de acuerdo con los artículos 1.º 1 de la Ley 70/78 de 26 de diciembre sobre reconocimiento de servicios previos **resuelve** reconocer al solicitante como servicios previos en la Administración Pública el tiempo de 5 meses y 29 días, con efectos económicos a partir del 1 de julio de 1995

Esta resolución pone fin a la vía administrativa. Contra esta resolución cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses, contados desde el día siguiente al de su notificación

Madrid, 2 de septiembre de 1996
 EL SUBSECRETARIO

E. Buñuel
 Fdo. Eustaquio Buñuel Ibanco

- a) ¿Qué tipo de documento es?
- b) ¿Cómo se inició el procedimiento al que se refiere, de oficio o a instancia del particular?
- c) ¿Qué decisión se ha adoptado?
- d) ¿Qué puede hacer el interesado si no está de acuerdo con la resolución?
- e) ¿Durante qué plazo esperará el interesado recibir la notificación por la que se le comunicará el contenido de este documento?
- f) Si se agota el plazo de envío de la notificación, ¿hasta qué fecha cuenta el interesado para presentar un recurso?

DOCUMENTOS DE LOS CIUDADANOS

Si leemos atentamente la definición de documento administrativo, vemos que los documentos elaborados por los ciudadanos no lo son, ya que no los emite un órgano administrativo. En cualquier caso, vamos a estudiar su objetivo y estructura ya que puede resultarte muy útil tanto para elaborarlos como para identificarlos en el caso de que trabajes en la Administración.

Los documentos elaborados por los ciudadanos pueden ser: la solicitud, la denuncia, alegaciones y el recurso

Los documentos elaborados por los ciudadanos y remitidos a la Administración son cuatro:

- La solicitud.
- La denuncia.
- Las alegaciones.
- El recurso.

Cada uno de estos documentos se corresponde con una fase del procedimiento según el siguiente cuadro:

| Iniciación | Instrucción | Resolución | Revisión |
|------------------------|-------------|------------|----------|
| SOLICITUD/ DENUNCIA | ALEGACIONES | | RECURSO |

Tabla 15.2.

Todos estos documentos, salvo la denuncia, han sido ya estudiados en las unidades 9 y 10 de este Módulo, por lo que vamos a limitarnos a hacer un pequeño recordatorio de cada uno de ellos mediante el siguiente cuadro resumen:

| | |
|--------------------|---|
| SOLICITUD | Documento que contiene una o varias peticiones de un ciudadano dirigidas a promover la acción del órgano administrativo fundamentándose en un interés legítimo. |
| DENUNCIA | Documento por el que cualquier ciudadano pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera obligar a la iniciación de un procedimiento administrativo. |
| ALEGACIONES | Documento por el que el interesado en un procedimiento administrativo aporta a los órganos responsables de éste datos o valoraciones para que se tengan en cuenta. |
| RECURSOS | Documento por el que el ciudadano impugna un acto administrativo que afecta a sus derechos o intereses. |

Tabla 15.3.

Los documentos elaborados por los ciudadanos, han de presentarse en los registros de entrada de los órganos administrativos a los que se dirigen, o bien en las oficinas de correos o en las oficinas diplomáticas de España en el extranjero, en el caso de que la persona residiera fuera.

Los ciudadanos tienen derecho a obtener copia sellada de los documentos que presenten así como de devolución de los originales presentados.

Como en la unidad 10 ya vimos la estructura y recomendaciones para escribir un recurso, en ésta veremos cómo escribir una solicitud, una denuncia y un documento de alegaciones.

1) SOLICITUD

Las solicitudes pueden responder a un modelo oficial que se recoge en las oficinas de información, en cuyo caso basta con cumplimentar los datos que se piden, o consistir en un escrito personal.

Tendrá la siguiente estructura:

- Identificación del emisor y del receptor.
- Explicación de los motivos por los que se formula la solicitud expresando, si se conocen, las normas jurídicas que amparan la pretensión solicitada.
- La solicitud, expresando claramente y de forma concisa la petición o peticiones numeradas que se formulan.
- Indicación del lugar y fecha en que se escribe, y del lugar en el que se quieren recibir las oportunas notificaciones.
- La firma.

La figura 15.7 representa la estructura de una solicitud que te puede ser muy útil a la hora de redactarla.

SOLICITUD

D/D.^a (1) , con DNI n.º (2)

Expone: (3)

Primero:

Segundo:

De acuerdo con todo lo anterior,

Solicita (4)

Primero:

Segundo:

A esta solicitud se acompañan los siguientes documentos (5)

1.-

2.-

A los efectos de notificación el interesado señala como medio preferente (6)

..... y como lugar de notificación (7)

(8) de de

(9)

(10)

- | | |
|--|---|
| (1) Nombre y apellidos del solicitante. | (5) Se indican los documentos que se aportan como fundamento de la solicitud. |
| (2) N.º. del Documento Nacional de Identidad. | (6) Medio o forma de notificación (escrito, fax, soporte informático, etc.). |
| (3) Se deben recoger aquí todos los hechos y razonamientos que justifican la petición de ciudadano al órgano administrativo. | (7) Lugar donde desea recibir las notificaciones. |
| (4) Se exponen de forma clara y precisa la petición en la que se concreta la solicitud. | (8) Lugar y fecha de la solicitud. |
| | (9) Firma o cualquier otro medio de acreditación del solicitante. |
| | (10) Órgano administrativo al que se dirige la solicitud. |

Figura 15.7. Modelo de solicitud.

En cualquier caso vamos a ver un caso práctico:

Ejemplo: Gabriel Rulfo tiene el título de Licenciado en Negocios por la Universidad de Aguascalientes, en México. Ha venido a vivir a España y quiere ejercer su profesión aquí, para lo cual ha decidido colegiarse.

En el Colegio de Economistas le han pedido la homologación de su título al título español de Licenciado en Ciencias Empresariales, para lo cual ha acudido a la Delegación de Gobierno de la Comunidad en la que reside (Andalucía) donde le han dicho que escriba la solicitud correspondiente dirigida al Ministro de Educación y Ciencia.

Ha redactado el documento de la figura 15.8.

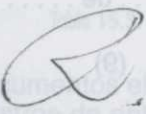
| SOLICITUD | |
|--|------------|
| Iniciación | Resolución |
| <p>D. Gabriel Rulfo Fuentes, con DNI n.º 1324356</p> <p>Expone:</p> <p>Primero: Está en posesión del título de Licenciado en Negocios expedido por la Universidad de Aguascalientes de México con fecha 4 de abril de 1982.</p> <p>Segundo: Desea ejercer en territorio español la profesión de economista, incorporándose a tales efectos al Ilustre Colegio de Economistas de Sevilla, para lo que necesita la homologación previa de su título de licenciado por el Ministerio de Educación y Cultura español.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, Solicita, La homologación del mencionado título español de "Licenciado en Ciencias Empresariales".</p> <p>A esta solicitud se acompañan los siguientes documentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Fotocopia compulsada del título de Licenciado en Negocios. 2.- Certificado de estudios expedido por la Universidad de Aguascalientes de México <p>A los efectos de notificación, el interesado señala como medio preferente el correo y como lugar el domicilio C/ Rubén Darío n.º 12 de Sevilla.</p> <p style="text-align: right;">Sevilla, 16 de julio de 1998</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p>Sr. Ministro de Educación y Ciencia.</p> | |

Figura 15.8. Ejemplo de modelo de solicitud.

2) DENUNCIA

La denuncia contendrá:

- Identificación de la persona que la presenta.
- Exposición de los hechos que se comunican al órgano administrativo, indicando el lugar y fecha en que tuvieron lugar.
- Identificación, en lo posible, de las personas interesadas en el procedimiento que pudiera iniciarse.

La estructura del documento es la que se indica en la figura 15.9.

DENUNCIA

D/D.^a (1) , con DNI n.º (2)

denuncia (3)

.....

los siguientes hechos: (4)

Primero:

.....

Segundo:

.....

A esta denuncia se acompañan los siguientes documentos: (5)

1.-

2.-

3.-

A los efectos de notificación el interesado señala como medio preferente (6)

..... y como lugar de notificación (7)

(8) de de

(9)

(10)

- | | |
|---|--|
| (1) Nombre y apellidos del denunciante. | (6) Medio o forma de notificación (escrito, fax, soporte informático, etc.). |
| (2) N.º. del Documento Nacional de Identidad. | (7) Lugar donde desea recibir las notificaciones. |
| (3) Se indica el órgano al que se dirige la denuncia. | (8) Lugar y fecha de la denuncia. |
| (4) Se exponen de forma ordenada y cronológica los hechos y razonamientos en los que se basa la denuncia. | (9) Firma o cualquier otro medio de acreditación del denunciante. |
| (5) Se indican los documentos que se aportan como fundamento de la denuncia. | (10) Órgano administrativo al que se dirige la denuncia. |

Figura 15.9. Modelo de denuncia.

Como ya hemos estudiado muchos de los contenidos de la LRUPO sobre documentos administrativos, en este capítulo vamos a ver los aspectos que hasta ahora no hemos mencionado: el soporte de los documentos administrativos y la lengua utilizada.

3) ALEGACIONES

Como ya estudiaste en la unidad 9, existen dos documentos de alegaciones: los presentados en el trámite ordinario de alegaciones y los presentados en el trámite de audiencia. En ambos casos, sirve la estructura de la figura 15.10.

ALEGACIONES

D/Dª (1)
 con DNI n.º (2) en relación con (3)

..... formula las siguientes:

alegaciones de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 35 e) y 79 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPC), (4)

Primera:

Segunda:

Expone:

A estas alegaciones se acompañan los siguientes documentos: (5)

1.-

2.-

3.-

A los efectos de notificación el interesado señala como medio preferente (6)
 y como lugar de notificación (7)

De acuerdo con lo anterior,
 Solicita,
 La homologación del
 A esta solicitud se acompaña los siguientes documentos: (8)

1.- Fotocopia compulsada del título de Licenciado en Negocios. (9)
 2.- Certificado de estudios expedido por la Universidad de Aguascalientes de México

A los efectos de notificación, el interesado señala como medio preferente el correo y como lugar el domicilio C/ Rubén Darío s/n. V. de J. 2000

(10)

- | | |
|---|--|
| (1) Nombre y apellidos del interesado. | (6) Medio o forma de notificación (escrito, fax, soporte informático, etc.). |
| (2) N.º. del Documento Nacional de Identidad. | (7) Lugar donde desea recibir las notificaciones. |
| (3) Se indica el órgano al que se dirige las alegaciones. | (8) Lugar y fecha de las alegaciones. |
| (4) Se exponen de forma ordenada y cronológica los hechos y razonamientos en los que se basa las alegaciones. | (9) Firma o cualquier otro medio de acreditación del interesado. |
| (5) Se indican los documentos que se aportan como fundamento de las alegaciones. | (10) Órgano administrativo al que se dirige las alegaciones. |

Figura 15.10. Modelo de alegaciones.

ACTIVIDADES

2ª Lee el siguiente documento presentado por un ciudadano y responde a las cuestiones que se plantean:

D. Emiliano Cosculluela Oliag, con DNI 98765432 como presidente de la Asociación de Vecinos del Barrio de San Cristóbal de Cáceres,

Denuncia en ese Ayuntamiento los siguientes hechos:

Primero: Los bares y pubs "Mientras el cuerpo aguante", "Cómplice" y "Arrebato", situados en la calle Eslida n.º 1, 3 y 5 respectivamente, del barrio de San Cristóbal, superan los niveles de ruido permitidos por la normativa vigente.

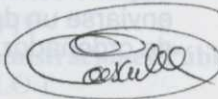
Segundo: Incumplen reiteradamente la normativa sobre horarios de apertura y cierre fijados por el Ayuntamiento para todos los locales ubicados en el Barrio de San Cristóbal.

A esta denuncia, con la que se pretende la apertura de un procedimiento sancionador, se acompaña:

- 1.- Estatutos de constitución de la Asociación de Vecinos del Barrio de San Cristóbal, en la que se concede la presidencia a Emiliano Cosculluela Oliag.
- 2.- Los resultados de las pruebas realizadas mediante decibelímetro en el interior y salida de los locales.

A los efectos de notificación, el interesado señala como medio preferente el FAX n.º 9999988 y como lugar de notificación su domicilio situado en la calle Eslida n.º 2, primer piso puerta A del Barrio de San Cristóbal de Cáceres.

Cáceres, 15 de octubre de 1996



Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Cáceres

- a) ¿Qué tipo de documento es?
- b) ¿Qué se pretende con él?
- c) ¿A qué órgano va dirigido?

2. LA DOCUMENTACIÓN PÚBLICA Y LA LEY 30/1992

El contenido de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común lo hemos ido estudiando en varias unidades de este Módulo.

La LRJPC regula todo lo referente a los actos y procedimientos administrativos, por lo que, como parece lógico, contiene también normas relativas a los documentos administrativos a través de los que se materializan aquéllos.

Como ya hemos estudiado muchos de los contenidos de la LRJPC sobre documentos administrativos, en este epígrafe trataremos dos aspectos que hasta ahora no hemos mencionado: el soporte de los documentos administrativos y la lengua utilizada.

2.1. SOPORTE Y REQUISITOS DE LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

Probablemente a estas alturas has asociado el concepto de documento administrativo con el de documento escrito y, sin embargo, no es éste un requisito del mismo. La LRJPC contempla la posibilidad de que los documentos sean escritos o que adopten cualquier otra forma "que asegure la constancia de su recepción".

Este es un avance importante y necesario ya que, como habrás podido observar en tu entorno, el desarrollo de las telecomunicaciones impone nuevos medios de comunicación como el fax, el correo electrónico, etc.

Los documentos pueden expresarse en cualquier soporte

En definitiva, lo que la ley está proponiendo es que se utilice cualquier medio o soporte, pero que el documento siga cumpliendo las funciones que estudiamos en el primer epígrafe, a saber, la constancia y la capacidad de comunicación.

Por ello podemos decir que el soporte de los documentos administrativos debe garantizar que:

- El documento mantiene su unidad, sin que puedan perderse alguna de sus partes.
- Debe garantizar la autenticidad del documento, conteniendo lo que sea necesario para impedir su falsificación (la función que en los documentos escritos cumple el sello).
- El documento va a conservarse sin deteriorarse.
- Y lo que es más importante, debe asegurarse que el destinatario dispone de los medios necesarios para recibir el mensaje. No debe enviarse un documento en disquete a una persona que no dispone de ordenador.

2.2. UTILIZACIÓN DE LENGUAS COOFICIALES EN LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

En un Estado plurinacional como el español, coexisten cinco lenguas oficiales: el castellano en todo el ámbito del Estado, el catalán en Cataluña y Baleares, el eusquera en el País Vasco y Navarra, el gallego en Galicia y el valenciano en la Comunidad Valenciana.

La LRJPC contempla esta diversidad y reconoce en los artículos 35 d) y 36 el **derecho** de los ciudadanos a utilizar las lenguas cooficiales en sus relaciones con las Administraciones Públicas y la correspondiente **obligación** de éstas de permitir e impulsar dicha utilización.

Sin embargo, pueden plantearse problemas cuando las relaciones se establecen entre órganos de distinto ámbito territorial.

Ejemplo: ¿Podrá una persona de Galicia enviar una solicitud en gallego a un órgano central situado en Madrid, en el que, con toda probabilidad, no entenderán dicha lengua?

O al revés, ¿puede un vasco exigir que le envíen en su lengua la documentación cuando ésta es emitida por un órgano central?

El desarrollo del derecho, y la consiguiente obligación de la Administración, de utilizar otras lenguas oficiales distintas del castellano, seguirá unos criterios:

- Los órganos de la Administración Central utilizarán el castellano.

Como recordarás del estudio de la unidad 6, los órganos de la Administración Central pueden ser centrales o periféricos, pudiendo en este último caso utilizar la lengua de la Comunidad en la que tiene su sede y siempre que el ciudadano interesado haya optado por utilizarla (si existen varios interesados que manifiestan opciones diferentes, se utilizará el castellano).

Además, los órganos periféricos situados en Comunidades con lengua cooficial pondrán a disposición de los ciudadanos impresos y modelos bilingües.

- La Administración que utilice una lengua cooficial deberá traducir al castellano los documentos tramitados por ella cuando así los solicite el interesado.

Si utiliza el castellano, deberá traducir a la lengua cooficial aquellos documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente.

Las Administraciones deben impulsar el uso de lenguas cooficiales sin perjuicio de la comprensión del ciudadano

ACTIVIDADES

- 3ª Completa los espacios en blanco del siguiente texto de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común:

castellano / cooficial / lengua / interesado / castellano / Comunidad Autónoma

TITULO IV
De la actividad de las Administraciones Públicas
CAPÍTULO 1

art. 36. Lengua de los procedimientos.

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

En ese caso, el procedimiento se tramitará por la lengua elegida por el _____. Si concurrieran varios interesados, y existiera discrepancia en cuanto a la lengua, el procedimiento se tramitará en _____.

3. DISTRIBUCIÓN DE LA INFORMACIÓN Y DE LA DOCUMENTACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: REGLAS DE TRAMITACIÓN

Las reglas de tramitación son los principios que rigen el tratamiento de la documentación en el interior de los organismos públicos. ¿Recuerdas que estudiamos algunas de ellas en la unidad 9? En esta unidad desarrollaremos los principios que estudiamos y comentaremos alguno nuevo:

- Una vez iniciado el procedimiento, éste **debe avanzar de oficio**, es decir, no requiere la petición expresa del ciudadano.
- Por el **principio de unidad de expediente**, todos los documentos relativos a un mismo asunto deberán agruparse en un mismo expediente.

– Se tramitan según la **antigüedad de su incoación**, es decir, el orden en el que se comienzan a tramitar los expedientes se mantendrá a lo largo de toda la tramitación hasta su resolución final, o lo que es lo mismo, no puede haber “adelantamientos” en la tramitación de expedientes de análoga naturaleza. Incluso se prevén medidas de responsabilidad disciplinaria para el funcionario que incumpla este deber.

Ejemplo: Si el procedimiento de recaudación de un impuesto tras la declaración de dos sujetos pasivos con similares circunstancias no conlleva anomalías, deberá resolverse primero la recaudación de aquél que presentó su declaración en primer lugar. Claro está que esta regla no se dará si uno de los dos procedimientos conlleva, la presentación de pruebas adicionales u otros requerimientos.

– También se procurará que las actuaciones que no estén subordinadas entre sí, se produzcan en un **plazo común**. Es decir, que salvo en aquellos casos en los que un acto requiera de otro anterior para llevarse a cabo, las actuaciones deberán realizarse en el mismo plazo o, si se pudiera, en un mismo acto.

Ejemplo: La audiencia es el trámite mediante el que el interesado puede formular personalmente las alegaciones que previamente ha remitido por escrito a la Administración. Es decir, la presentación de las alegaciones por escrito es un requisito o trámite previo a la audiencia por lo que no se pueden unificar ambos.

Sin embargo, en algunas ocasiones sí se pueden unificar.

Ejemplo: Cuando la Administración adopta la decisión de abrir un periodo de prueba, el mismo documento de resolución puede servir de notificación al interesado (como hemos visto en el ejemplo de resoluciones), con lo que ambos actos se realizan en un plazo común.

En la práctica puedes encontrarte que ambos actos, acuerdo (o resolución) y orden de notificación, se realizan por separado. La unión de ambos en un sólo acto o documento es una recomendación del Ministerio de las Administraciones Públicas.

– Algunos de los trámites de un procedimiento implican la realización de un escrito o la cumplimentación de un impreso por parte del interesado. Si se considera que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, la Administración lo **pondrá en conocimiento de la persona concediéndole un plazo de 10 días** para subsanar el error.

Ejemplo: Una empresa contrata con la Dirección General de la Seguridad Social el suministro de carpetas archivadoras. En el proyecto que presenta se produce una contradicción: por una parte establece el plazo de suministro en 6 semanas, contando un total de 10 envíos.

Esta previsión implica que la duración del contrato es de 60 semanas, es decir, un año y tres meses aproximadamente. Sin embargo, en el concurso por el que se adjudicó el suministro, se establece que el plazo del contrato es de un año.

Por la última regla de tramitación que hemos estudiado, la Administración debe comunicarle a la empresa el error en el proyecto enviado y dar un plazo de 10 días para que la empresa envíe el proyecto corregido.

ACTIVIDADES

4ª Di si las siguientes afirmaciones son verdaderas o falsas. Razona tu respuesta.

- La solicitud de concesión administrativa de la empresa Formosa realizada al Ayuntamiento de Lugo el 23 de enero de 1996 se instruye antes que la misma solicitud realizada por la empresa La Toja el 4 de enero de 1996, debido a que esta última se extravía, apareciendo cuando se estaba tramitando la solicitud de la empresa Formosa.
- El procedimiento de recaudación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles no requiere que el sujeto pasivo solicite el inicio de la liquidación practicada por la Administración ni la notificación del resultado de la misma, únicamente debe presentar la declaración para que éste se tramite de oficio.
- Las copias u originales de los documentos administrativos se mantienen en el órgano que lo emitió o recibió, con lo que un órgano puede encontrarse sin un documento perteneciente a un expediente que está tramitando.
- Un ciudadano no consigue cumplimentar una solicitud en la Dirección Provincial de un Ministerio por no comprender la lengua cooficial en la que está escrito y no estar traducido al castellano.
- En la solicitud de una certificación de acto presunto, el ciudadano no facilita los datos necesarios para expedir el certificado, por lo que su solicitud es archivada en el Archivo de Solicitudes Erróneas.

4. LOS REGISTROS PÚBLICOS

Hasta ahora hemos visto que los actos administrativos deben ponerse en conocimiento de aquellos a quienes pudieran afectar. Sin embargo, este requisito de la publicidad se extiende también a determinada información de carácter *particular*.

En este epígrafe veremos como en diversas ocasiones, a la sociedad en general, y a los poderes públicos en particular, les interesa que determinados hechos o actos puedan ser conocidos.

Ejemplos: Cuando se adquiere una vivienda, el comprador necesita saber si el vendedor es el verdadero propietario, si pesa sobre el inmueble una orden de embargo o tiene pendiente el pago de algún impuesto como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. ¿Cómo conocer toda esta información?

El empresario necesita conocer la edad de la persona a la que va a contratar ya que de ella puede depender el tipo de contrato laboral.

También puede ser imprescindible para el comprador de una casa conocer la edad del vendedor ya que si éste fuera menor de edad estaría incurriendo en delito. ¿De qué medios dispone el comprador para conocer con certeza la edad del vendedor?

Determinada información de carácter particular debe ser accesible para que exista transparencia entre las partes de un negocio jurídico

La persona que posee un entresuelo y lo alquila necesita saber si el arrendatario tiene o no personalidad jurídica, es decir, si el entresuelo se va a destinar a uso particular o a una actividad empresarial, ya que de ello depende el tipo impositivo del IVA que le imputará. ¿Cómo saberlo?

La publicidad de circunstancias o hechos que pueden ser de interés en las *relaciones de tipo jurídico* (como la compraventa, la contratación de personal, el arrendamiento, etc.) se realiza por medio de los **Registros Públicos**.

Los **Registros Públicos** son oficinas que, repartidas por todo el territorio nacional, llevan a cabo las labores de archivo, registro y difusión de la información relativa a la situación jurídica de las personas o de los bienes.

Para realizar su función se establecen legalmente los hechos o actos que deben registrarse. Así, los particulares o empresas que realicen determinados actos que la ley establece deben comunicarlo al Registro correspondiente y a su vez el Registro proporcionará esta información a quienes tengan un interés legítimo en conocerla.

Ejemplos: El comprador de una finca consulta si existe una hipoteca sobre ella. La Agencia Tributaria constata que una persona ha contraído matrimonio. Un arrendador solicita información sobre una empresa que desea alquilarle un local.

Como ves, los Registros actúan como intermediarios entre las partes que negocian cuando a alguna de ellas le conviene ocultar información relevante para la otra, dando así **transparencia, seguridad y certidumbre** al negocio.

ORGANIZACIÓN

Los Registros se organizan por medio de *libros*, divididos en *folios* móviles (que pueden extraerse y volverse a encuadernar) compuestos por una o más *páginas* debidamente numeradas, en donde se anota la información mediante los llamados *asientos*.

Las hojas del Registro cuentan con dos partes, el *cuerpo del folio* y los *márgenes*, en cada una de las cuales se realiza un tipo de asiento distinto, siendo más relevante el realizado en el cuerpo del folio. Los asientos que se realizan en los Registros pueden ser de cuatro tipos:

- **Inscripciones:** Cada Registro tiene establecido cuáles son los hechos que deben comunicarse. Cuando estos hechos inician un folio se realiza en el cuerpo del folio el asiento denominado *inscripción*. Otros hechos que afectan a ese folio del Registro, deben ser comunicados y anotados en el cuerpo del folio o bien en el margen.

Ejemplos: El nacimiento de una persona inicia un nuevo folio del Registro correspondiente donde se inscribe al recién nacido. Cuando se construye una casa debe también inscribirse en el Registro.

- **Anotaciones:** Como ya hemos comentado, consiste en la anotación de hechos que no requieren inscripción o bien de hechos que serán inscritos en un futuro.

Ejemplos: Cuando una persona ha padecido un accidente y es declarado legalmente incapacitado, se anota esta circunstancia en el folio en el que inscribió su nacimiento.

Sucede lo mismo cuando una vivienda cambia de propietario.

- **Notas marginales:** Sirven para relacionar varios asientos entre sí.

Ejemplo: Al lado de la inscripción de nacimiento se pone una nota relacionándola con la inscripción del matrimonio.

- **Cancelaciones:** Cuando un asiento deja de ser válido no se tacha ni se borra sino que se cancela mediante el asiento de *cancelación*.

Ejemplo: Si se inscribió el matrimonio y éste es nulo por bigamia, se cancelará el asiento correspondiente.

EJEMPLO DE REGISTRO



Figura 15.11.

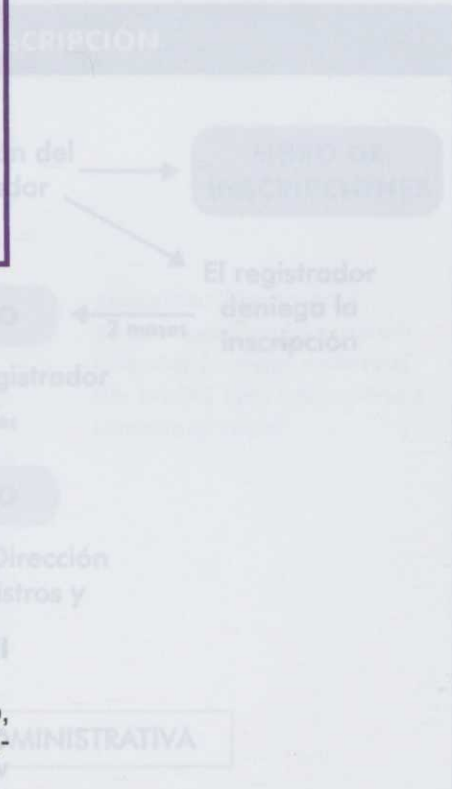
Ejemplo: La *inscripción* del nacimiento de Aleth Sanz del Olmo podemos encontrarla en el tomo V del Libro de Nacimientos, folio 389, página primera. La inscripción del nacimiento abre un folio para Aleth Sanz en el Libro del Registro y se realiza en el cuerpo del folio, así como las *anotaciones*.

También podremos encontrar *notas marginales* haciendo referencia, por ejemplo, al asiento que contiene la inscripción del matrimonio, el nacimiento de hijos, etc.

En este ejemplo, nos hemos referido a un tipo concreto de Registro, el Registro Civil, pero existen muchos otros. Nosotros estudiaremos únicamente los tres más relevantes:

- Registro de la Propiedad.
- Registro Civil.
- Registro Mercantil.

El primer recurso lo resuelve el registrador, el segundo la Dirección General de Registros y Notarías.



4.1. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

El **Registro de la Propiedad** es un registro dedicado a reflejar la constitución y evolución de los *derechos reales* sobre *bienes inmuebles*.

Los **derechos reales** son los que se tienen sobre las *cosas*, a diferencia de los derechos que recaen sobre las personas, como los existentes entre comprador y vendedor, o empresario y trabajador.

Así, el propietario de una finca tiene pleno dominio sobre la misma y puede disponer de ella con plena libertad, siendo ésta una manifestación del derecho real más común: el derecho de propiedad. Pero por derechos reales también se entienden otros distintos de la propiedad, como los derechos sobre el paso del agua, del ganado, etc.

Aunque en la unidad 14 vimos someramente una definición de **bienes inmuebles**, en ésta es importante que destaquemos que los bienes inmuebles son el suelo y lo que está fijado a él, como los edificios, árboles, minas, y también lo que está unido al propio inmueble como radiadores, bañeras, estatuas decorativas, etc.

Por tanto, siempre que leas la expresión inmueble, recuerda que debes entenderla en sentido amplio ya que comprende tanto los árboles de un jardín, como las bañeras y otras instalaciones.

Existen Registros de la Propiedad repartidos por todo el territorio, en concreto, uno en cada cabeza de partido.

LIBROS

Los Registros de la Propiedad constan principalmente de dos libros:

- **Libro Diario:** En él se realizan los primeros asientos de la inscripción, ya que en este Libro se anota la presentación de documentos que se realiza en las oficinas del Registro y cuyo contenido será valorado por el Registrador, de modo que si confirma la veracidad de los datos presentados, se procederá a la inscripción definitiva en el Libro de Inscripciones.
- **Libro de Inscripciones:** En él se toman nota de los derechos de propiedad y demás derechos reales una vez valorados por el Registrador. Está compuesto por folios asignados a las fincas. Es decir, no se organiza por personas sino en función de los bienes inmuebles.

Ejemplo: El folio 567 en el que se inscribió la construcción de una casa contendrá toda la información relativa a la misma (cambios de dueños, ampliaciones, hipotecas que pesan sobre la misma, impuestos, etc.).

INSCRIPCIÓN

La inscripción de los derechos reales sobre bienes inmuebles no es obligatoria, salvo en algunos casos como las hipotecas, y no tiene un valor constitutivo en el sentido de que es la firma de la escritura pública ante notario lo que convierte al comprador en propietario y no su inscripción en el Registro.

Sin embargo, sí es recomendable la inscripción ya que el contenido del registro *es verdadero mientras no se demuestre lo contrario* y los derechos que contienen están tutelados por los tribunales.

La inscripción se realiza mediante la presentación en la oficina del Registro de la escritura pública. Esto provoca la anotación en el Libro Diario de presentaciones en el que se hace constar claramente la fecha y la hora exacta de su presentación ya que, como sabes, el trámite de las solicitudes de inscripción se realizará por orden de incoación.

Posteriormente se somete a la valoración del Registrador y, dado su visto bueno, se inscribe en el Libro de Inscripciones. Puede ser denegada una inscripción cuando el Registrador dudara de la veracidad del contenido de los documentos presentados, contra lo cual se puede presentar un recurso.

RECURSOS

Se puede presentar un recurso dentro de los dos meses siguientes a la fecha en la que se produce la descalificación del Registrador. Consiste en un escrito (cuya estructura ya conoces) que se dirige al Registrador y se presenta en el propio Registro, en el que se solicita la reforma en todo o en parte de la resolución del Registrador.

Si éste se ratifica en su decisión, el interesado puede, en el plazo de un mes, presentar un recurso ante el órgano del que dependen tanto el Registro de la Propiedad como el Registro Mercantil: la Dirección General de Registros y Notarios.

En el plazo de cuatro meses se notifica al interesado la resolución, que puede ser impugnada, como sabes, vía contencioso-administrativa.

El primer recurso lo resuelve el registrador, el segundo la Dirección General de Registros y Notarías

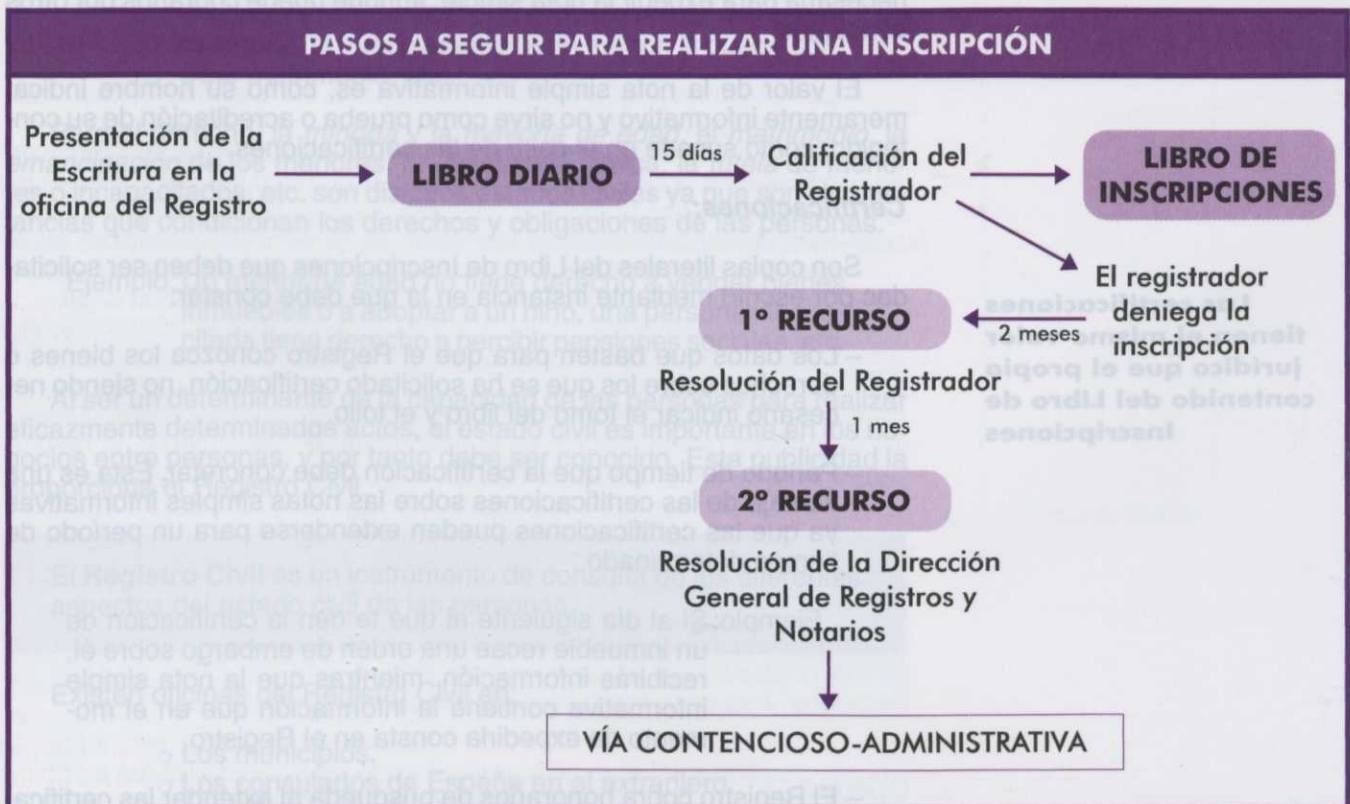


Figura 15.12.

CONSULTA

El contenido del Registro es público, ya que esa es su función. ¿Quiénes crees que pueden estar interesados en consultar el Registro de la Propiedad?

- Quienes vayan a comprar un inmueble (para conocer al verdadero propietario, los posibles embargos, gravámenes o hipotecas, etc.).
- Quienes vayan a prestar sobre un inmueble (por ejemplo, un banco al realizar un préstamo hipotecario).
- Quienes quieran comprobar qué derechos pueden corresponderle en un inmueble.

La consulta del Registro puede realizarse mediante el examen directo de los libros, si previamente se tiene la autorización judicial. Por ello, los métodos más empleados son dos: nota simple informativa y certificaciones.

Nota simple informativa:

La nota simple informativa se solicita verbalmente o por escrito especificando la finca cuyo estado se quiere averiguar. Contendrá toda la información relativa al inmueble, como:

- Identificación del propietario.
- Gravámenes que pesan sobre la finca.
- Calificación del suelo (urbano o no urbano).
- Ubicación.
- Calles colindantes.
- Descripción: extensión, instalaciones, obras realizadas, antigüedad, etc.

El Registro no cobra honorarios por la búsqueda de la información necesaria para expedir la nota simple, aunque puede cobrarlos por otros conceptos.

El valor de la nota simple informativa es, como su nombre indica, meramente informativo y no sirve como prueba o acreditación de su contenido, como sucede en el caso de las certificaciones.

Certificaciones:

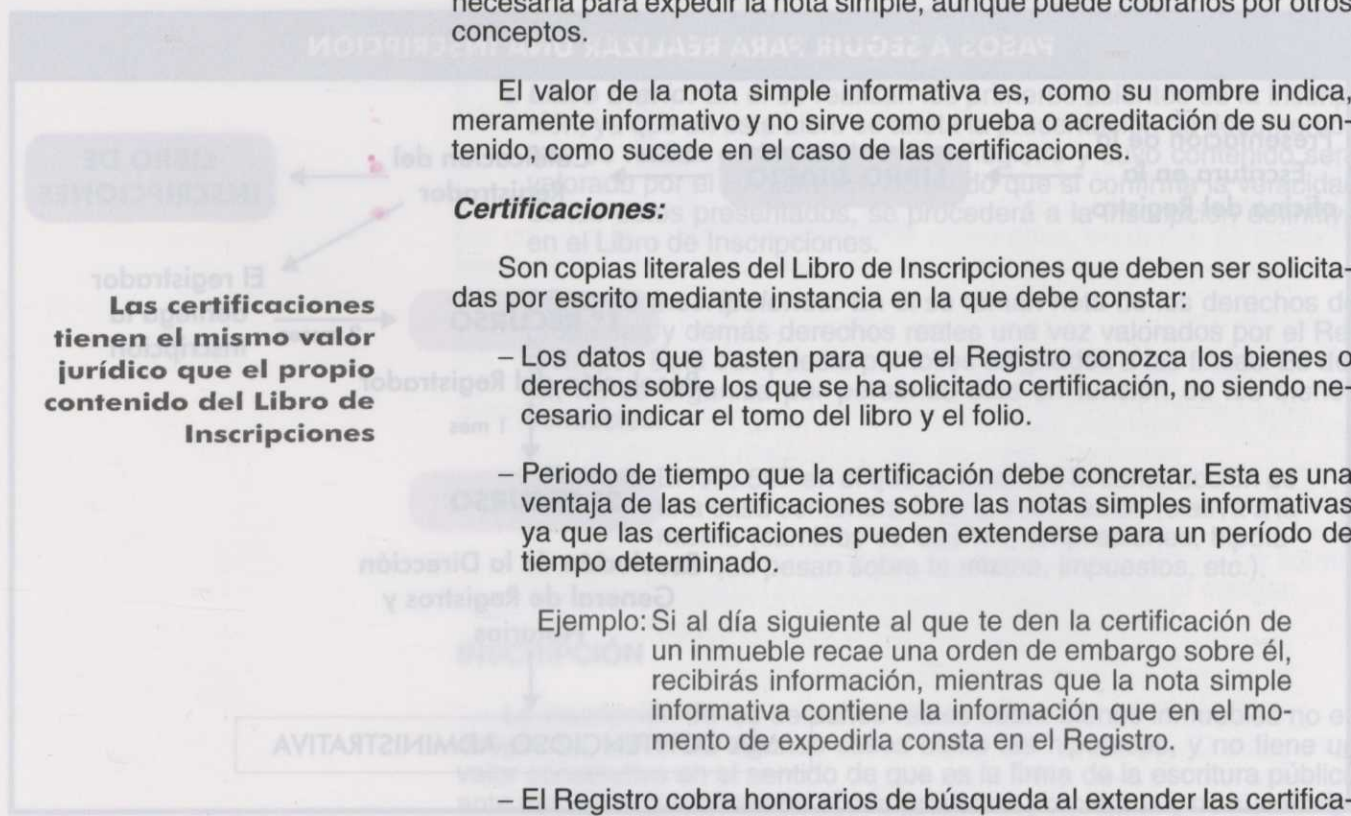
Son copias literales del Libro de Inscripciones que deben ser solicitadas por escrito mediante instancia en la que debe constar:

- Los datos que basten para que el Registro conozca los bienes o derechos sobre los que se ha solicitado certificación, no siendo necesario indicar el tomo del libro y el folio.
- Periodo de tiempo que la certificación debe concretar. Esta es una ventaja de las certificaciones sobre las notas simples informativas ya que las certificaciones pueden extenderse para un período de tiempo determinado.

Ejemplo: Si al día siguiente al que te den la certificación de un inmueble recae una orden de embargo sobre él, recibirás información, mientras que la nota simple informativa contiene la información que en el momento de expedirla consta en el Registro.

- El Registro cobra honorarios de búsqueda al extender las certificaciones que están en función del valor del inmueble y que son superiores al coste de la nota simple informativa.

El primer recurso lo resuelve el registrador, el segundo la Dirección General de Registros y Notarías



Por otra parte, su valor a efectos jurídicos es mucho mayor ya que tiene el mismo valor que el propio contenido del registro el cual, como sabes, se presume verdadero.

ACTIVIDADES

5ª Sólo una de las siguientes afirmaciones es verdadera:

- Cuando adquieres una vivienda, debes obligatoriamente inscribirla en el Registro Civil de la capital de la Provincia en la que se encuentra.
- Cuando adquieres una vivienda, debes obligatoriamente inscribirla en el Registro de la Propiedad que por la ubicación de la misma le corresponda.
- Cuando adquieres una vivienda, es recomendable inscribirla en el Registro de la Propiedad que por la ubicación de la misma le corresponda.
- Cuando adquieres una vivienda, es recomendable inscribirla en el Registro de la Propiedad de la capital de la Provincia en la que se encuentra.

4.2. EL REGISTRO CIVIL

Además de las circunstancias en las que se encuentran los bienes inmuebles, también deben ser públicas determinadas circunstancias de las personas, en concreto, su **estado civil**.

En derecho se entiende el concepto de estado civil en un sentido distinto al que comúnmente se utiliza (casado/a, soltero/a, etc.) El estado civil de la persona está formado por las circunstancias que determinan su capacidad de obrar entendida como la posibilidad de ser objeto de derechos y obligaciones.

Ejemplo: El estado civil de una persona determina si puede enajenar un inmueble, si puede ser objeto de contrato laboral, si puede adoptar a un menor, si puede contraer matrimonio, etc.

Para el derecho, la *minoría* y la *mayoría de edad*, el *matrimonio*, la *emancipación* de los menores, la *incapacidad* física, la *tutela* de menores o incapacitados, etc. son distintos estados civiles ya que son circunstancias que condicionan los derechos y obligaciones de las personas.

Ejemplo: Un menor de edad no tiene derecho a vender bienes inmuebles o a adoptar a un niño, una persona incapacitada tiene derecho a percibir pensiones sociales, etc.

Al ser un determinante de la capacidad de las personas para realizar eficazmente determinados actos, el estado civil es importante en los negocios entre personas, y por tanto debe ser conocido. Esta publicidad la proporciona el Registro Civil.

El **Registro Civil** es un instrumento de consulta de los diferentes aspectos del estado civil de las personas.

Existen oficinas del Registro Civil en:

- Los municipios.
- Los consulados de España en el extranjero.
- Las oficinas del Registro Central.

LIBROS

En cada una de estas oficinas, el Registro cuenta con cuatro libros o secciones que se corresponden con las inscripciones que se realizan en el Registro Civil: el nacimiento, el matrimonio, la defunción y la tutela u otras representaciones legales.

Cada libro está compuesto de folios organizados en función de las personas. Es decir, a cada persona le corresponde un folio en el que se anotan todos los hechos relativos a la misma. Los libros del Registro Civil son cuatro:

- **Libro de Nacimientos:** En él se inscribe el nacimiento de las personas después de que hayan transcurrido 24 horas y antes de los 8 días. En el margen del folio pueden aparecer *notas marginales* haciendo referencia a inscripciones en cualquiera de los otros tres libros.
- **Libro de Matrimonios:** En él se inscribe la celebración del matrimonio y las *anotaciones* relativas a resoluciones judiciales sobre separación, divorcio, etc.
- **Libro de Defunciones:** En él se inscribe la muerte de la persona física. Se inscribe en el Registro Civil del lugar en el que se produce el fallecimiento.
- **Libro de Tutelas y Representaciones Legales:** Este libro recoge las resoluciones judiciales sobre tutelas de las personas físicas y sus modificaciones.

INSCRIPCIÓN

Ya hemos visto muchos de los hechos que deben comunicarse al Registro Civil, por lo que ahora vamos a limitarnos a enumerarlos. Estos actos son:

- El nacimiento.
- La filiación (hijos).
- Nombre y apellidos.
- Emancipaciones (menor o incapacitado que deja de depender de sus padres o tutores).
- Ausencia.
- Vecindad y nacionalidad (es decir, el nombre del municipio en el que la persona está empadronada y el país de nacimiento).
- Patria potestad, tutela, y otras formas de representación legal.
- Matrimonio.
- Defunción.

Las inscripciones se realizan mediante la presentación de documentos auténticos (parte médico en el nacimiento o fallecimiento, la resolución que concede el divorcio, etc.)

En el caso del Registro Civil la calificación de los hechos en función de los documentos que se presentan conlleva inmediatamente el asiento en el Libro correspondiente, sin mediación de un Libro Diario.

Puede ser denegada la inscripción, en cuyo caso, como sabes, se puede presentar un recurso que se dirigirá a la Dirección General de Registros, tras cuya resolución queda abierta la vía judicial.

CONSULTA

El interesado en el contenido del Registro puede examinar los libros, previa autorización judicial, o bien solicitar una certificación de alguno o de todos los asientos de un *mismo folio* (persona).

Una especial forma de publicidad del Registro Civil es el **Libro de Familia**, en el que se certifica el matrimonio, su régimen económico (gananciales, separación de bienes, etc.), el nacimiento de los hijos comunes, de los adoptados, la defunción de cualquiera de éstos y la nulidad del matrimonio, separación o divorcio.

ACTIVIDADES

- 6ª Di si son verdaderas o falsas las siguientes afirmaciones:
- Los Registros realizan una función social ya que eliminan las posibles incertidumbres que pudieran surgir en determinados negocios jurídicos.
 - En el Registro Civil no existe Libro Diario y las inscripciones se realizan automáticamente.
 - Únicamente existe un Registro Civil en cada capital de provincia.
 - El Registro de la Propiedad contiene información relativa al estado y evolución de los derechos reales sobre bienes inmuebles.
 - La información del Registro de la Propiedad sólo puede ser consultada por quienes vayan a adquirir un bien inmueble inscrito.
- 7ª Cuáles de los siguientes hechos deben comunicarse al Registro Civil:
- La celebración del matrimonio.
 - El nacimiento de los hijos.
 - El nombre de tus vecinos.
 - La adopción de un niño huérfano.
 - El divorcio.
 - La separación.
 - Los ingresos anuales.
 - El fallecimiento de un familiar.

4.3. EL REGISTRO MERCANTIL

El último Registro que vamos a estudiar en esta unidad contiene información relativa a las empresas: el Registro Mercantil.

A diferencia de los otros dos Registros que hemos estudiado, existe un Registro Mercantil en cada una de las capitales de provincias (y en Ceuta y Melilla) y un Registro Central en Madrid, al que se remiten, en el plazo de tres días, los datos de los demás Registros, haciéndose constar dicha circunstancia mediante nota marginal.

El **Registro Mercantil** es un instrumento de publicidad legal de los empresarios.

Como ves, así como el Registro de la Propiedad es un registro de los *derechos reales sobre bienes inmuebles*, y el Registro Civil es un registro del *estado civil de las personas físicas*, el Registro Mercantil es un registro de *empresas*.

¿Qué obligaciones crees que tienen las empresas frente al Registro Mercantil? Principalmente las empresas deben realizar en el Registro tres trámites:

- La inscripción de la empresa.
- La legalización de los libros obligatorios de la empresa.
- El depósito y publicidad de las cuentas anuales.

Más adelante veremos cómo se realizan estos trámites en las oficinas del Registro Mercantil. Es importante puntualizar que la inscripción de los empresarios es **obligatoria** para cualquier tipo de empresa (sociedad anónima, sociedad limitada, comanditaria, etc.) **salvo** para los **empresarios individuales**.

Recuerda que las empresas individuales son aquellas en las que el propietario y la empresa tienen la misma personalidad jurídica, es decir, el propietario y la empresa son la misma persona a efectos jurídicos.

Una consecuencia de esta forma de empresa es que el propietario debe responder con su patrimonio de las deudas de la empresa.

LIBROS

Coincidiendo con lo que dijimos para el Registro de la Propiedad, los libros del Registro Mercantil son básicamente dos:

- **Libro Diario:** En el que se realizan los asientos correspondientes a la presentación de la solicitud de inscripción y de los documentos mediante los que se realiza aquella y que veremos al estudiar la inscripción.

En el plazo de quince días se procederá a la valoración por parte del Registrador (que es también el Registrador del Registro de la Propiedad) y a su consiguiente inscripción definitiva en el Libro de Inscripciones.

La hoja en la que se realiza el asiento de presentación tiene la estructura que mostramos en la figura 15.13.

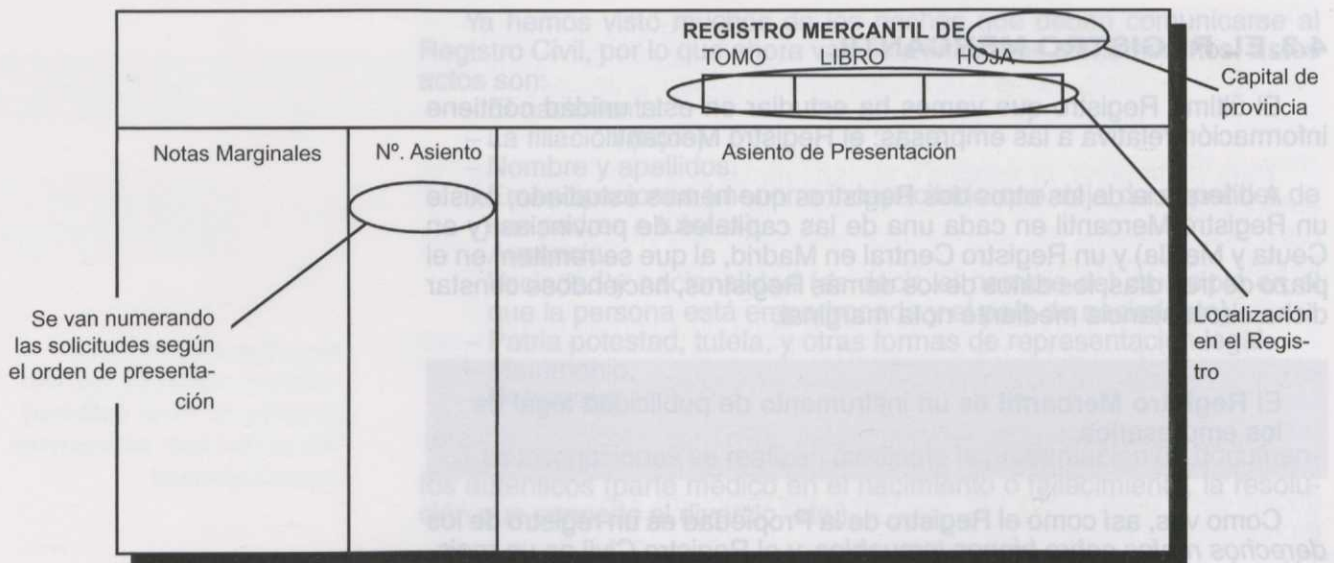


Figura 15.13. Modelo de Libro Diario.

- **Libro de Inscripciones:** Es el libro clave de todo Registro ya que es el que contiene, debidamente valorada por el Registrador, toda la información objeto del Registro. Es la calificación del Registrador la que dota al contenido del Libro de Inscripciones de un importante valor jurídico.

Las hojas del Libro de Inscripciones tienen la misma estructura que las del Libro de Presentaciones cambiando únicamente el encabezamiento del cuerpo (en lugar de presentación, inscripción. Ver Fig. 15.14.)

| REGISTRO MERCANTIL DE _____ | | |
|-----------------------------|-------------|-----------------|
| TOMO | LIBRO | HOJA |
| | | |
| Notas Marginales | Nº. Asiento | Nº. Inscripción |
| | | |

Figura 15.14. Modelo de Libro de Inscripciones.

INSCRIPCIÓN, LEGALIZACIÓN DE LOS LIBROS Y DEPÓSITO DE LAS CUENTAS ANUALES

Cuando se constituye una empresa se formaliza ante notario un documento denominado Escritura de Constitución, que deberá ser presentada en el Registro Mercantil para que se produzca la **inscripción** de la empresa creada. Recuerda que este trámite no es obligatorio para los empresarios individuales y sí para el resto.

Además de la Escritura de Constitución deben presentarse los documentos que acrediten modificaciones de sociedades (cambios de domicilio, de la denominación social, de los administradores, de objeto social, etc.)

El plazo de inscripción es de un mes desde el otorgamiento de los documentos necesarios, y se realiza en el Registro de la Capital de la Provincia en la que tiene el domicilio social la empresa, mediante el correspondiente asiento de presentación tras el que se procede a la valoración del Registrador y su inscripción definitiva.

La resolución del Registrador puede ser recurrida en la forma y plazos que estudiamos para el Registro de la Propiedad.

Las empresas además, también están obligadas a llevar determinados libros que se estudian en otros Módulos (Libro Diario de la contabilidad, Libro de Inventarios y Actas, Libro de Acciones Nominativas o Libro de Socios, etc.)

Así, cuando una empresa es creada, se procede a la **legalización** de sus libros mediante su presentación en el Registro.

El acto de legalización de los libros consiste en el sellado de cada una de sus hojas y en la identificación, por parte del Registrador, de los libros y de su extensión. Actualmente, la legalización de los libros de contabilidad es más bien simbólica ya que ésta se registra por medio de métodos informáticos.

Al final del ejercicio, se procede al cierre de la contabilidad y a la elaboración de las cuentas anuales (Balance, Cuenta de Pérdidas y Ganancias y Memoria), que deben ser públicas para lo cual se obliga al empresario a su **depósito** en el Registro Mercantil. Las cuentas anuales se conservan en el Registro durante seis años.

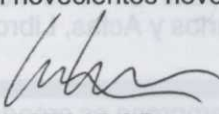
Así pues, inscripción, legalización y depósito son los tres trámites que deben realizar los empresarios en el Registro Mercantil.

CONSULTA

Como sabes, el contenido de los Registros es público, en el sentido de que cualquier interesado tiene acceso a él. Los métodos de consulta son los que ya hemos estudiado para el Registro de la Propiedad, por lo que a él nos remitimos.

ACTIVIDADES

8ª Lee el siguiente asiento de un libro de Registro y responde a las cuestiones que se te plantean:

| REGISTRO MERCANTIL DE PAMPLONA | | |
|--|-------------|--|
| TOMO LIBRO HOJA | | |
| <div style="border: 1px solid black; width: 100px; height: 20px; margin: 0 auto;"></div> | | |
| Notas Marginales | Nº. Asiento | Nº. Inscripción |
| Remitidos al Registro Mercantil Central los datos. | 1º | Doña Isidora Martínez Vargas, vecina de Pamplona, Navarra, con DNI 19283744 , mediante instancia duplicada, suscrita en Pamplona el 23 de septiembre de 1996, cuya firma legitimó el notario de esta capital don Raimundo Echegaray Pons el mismo día, solicita su inscripción como comerciante individual y EXPO-NE: 1.- Que se dedica a la comercialización de muebles de cocina. 2.- Que no usa nombre distinto de sus propios nombre y apellidos. 3.- Que su establecimiento está situado en Pamplona, calle Ramón y Cajal nº. 35. 4.- Que está casada con don Facundo Arranz Pérez, cuyo matrimonio contraído el día 28 de diciembre de 1970 fue inscrito en el Registro Civil de Segovia. EN SU VIRTUD INSCRIBO A Doña Isidora Martínez Vargas como Comerciante Individual. Así resulta de la instancia relacionada cuyo duplicado dejo archivado bajo número, y cuya presentación se realizó a las 13:00 horas del día 4 de octubre. Asiento 46, Diario II, 18 de octubre de mil novecientos noventa y seis. <div style="text-align: right; margin-top: 20px;">  EL REGISTRADOR </div> |

- a) ¿A qué Registro y Libro pertenece el anterior asiento?
- b) ¿Es obligatoria la inscripción de este empresario? ¿Por qué?
- c) ¿Qué nombre tiene la empresa inscrita?
- d) ¿Qué se está señalando mediante nota marginal?

5. LOS ARCHIVOS PÚBLICOS

Si pensamos en la cantidad de procedimientos administrativos y registrales que se realizan al cabo de un día en los órganos públicos, nos damos cuenta de la considerable documentación que se genera.

Los documentos, como hemos estudiado, desarrollan básicamente dos funciones: servir de testimonio y de soporte de la comunicación.

Por ello, los documentos no deben perderse ni destruirse, sino que deben ser fácilmente localizados. Imagina que un empresario solicita la afiliación de un trabajador y que su solicitud se pierde entre pilas de papeles desordenados. Así sucedería si no se llevara a cabo un riguroso sistema de archivo de la documentación pública.

Los **archivos públicos** son conjuntos organizados de documentos reunidos por los órganos públicos en el ejercicio de sus funciones, que se destinan al servicio de la gestión administrativa, la información, la cultura o la investigación.

Así, todos los documentos que hasta ahora hemos estudiado se encuentran debidamente ordenados y clasificados en los archivos públicos. De la anterior definición podemos deducir que el objetivo de los archivos es:

- o **Recoger** información útil para la gestión administrativa.
- o **Conservar** de forma ordenada y segura la documentación.
- o Constituir un **fondo documental** cuya consulta y conocimiento se facilite a investigadores y administrados.

Cada una de estas funciones está relacionada con la antigüedad de los documentos. Los documentos recientes contienen información útil para gestión administrativa mientras que los documentos del siglo XIV sirven poco en el día a día de los órganos administrativos y pueden ser interesantes para la investigación histórica.

5.1. TIPOS DE ARCHIVOS PÚBLICOS

Así, en función de la antigüedad, existen cuatro tipos de archivos públicos:

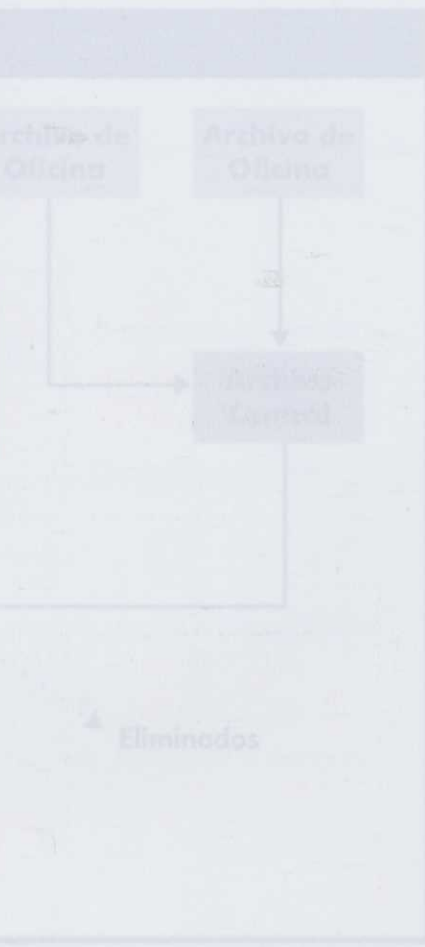
- Archivos de Oficina.
- Archivos Centrales.
- Archivos Intermedios.
- Archivos Históricos.

Veamos cuál es el “recorrido” que sigue la documentación pública en cada uno de estos archivos:

- Una vez emitido un documento y mientras tenga vigencia administrativa o jurídica (es decir, hasta el agotamiento de la revisión vía contencioso-administrativa o de los plazos de revisión tras la terminación del procedimiento) se clasifica en los **archivos de las oficinas** de los distintos órganos administrativos en los que se tramitan.

Las tareas que se desarrollan en los archivos de las oficinas son:

- Iniciación en los registros de entrada y salida, donde se crea una primera relación de los documentos en poder de la oficina.
- Formación de expedientes, que consiste en la agrupación de todos los documentos relativos a un mismo asunto.



ACTIVIDADES

8ª Lee el siguiente asiento de un libro:

| | |
|--|--|
| Notas Mercantiles | |
| Remisiones al Registro Mercantil Central los datos | |

- a) ¿A qué Registro y Libro pertenece?
- b) ¿Es obligatoria la inscripción?
- c) ¿Qué nombre tiene la empresa?
- d) ¿Qué se está señalando mediante el asiento?

- Clasificación y ordenación según los distintos *sistemas de ordenación* (alfabética, cronológica, temática, etc.) estudiados en las unidades 8 y 9 del Módulo *Comunicación, archivo de la información y operatoria de teclados*.

En los órganos administrativos se utilizará uno u otro criterio (o varios) en función del tipo de archivo y de la materia de la documentación.

En los archivos centrales, al recopilar documentación de varios órganos diferentes, se clasificarán en primer lugar en función del órgano de procedencia. En los archivos históricos se clasificarán cronológicamente.

- Recuperación de la información. Los documentos archivados pueden ser requeridos por dos vías: mediante el acceso directo a la consulta de expedientes o para hacer copias compulsadas en las cuales se especificará el archivo en el que se encuentran los documentos originales.

- Transferencia de fondos. Se estima que la vigencia de los documentos finaliza transcurridos 5 años. En este momento se procede a la transferencia de los fondos de los archivos de oficina a los archivos centrales.

- El **archivo central** constituye un archivo que reúne los documentos de las oficinas de órganos jerárquicamente inferiores.

Ejemplo: Los archivos de las distintas Direcciones Provinciales y Territoriales del Ministerio de Economía y Hacienda, de las Tesorerías de la Seguridad Social y de los demás órganos dependientes del Ministerio, son remitidos a los archivos centrales ubicados en éste.

Los documentos obrantes en los archivos centrales tienen menor vigencia administrativa y jurídica y las tareas que se desarrollan en ellos son también de ordenación, clasificación, recuperación y transferencia de fondos, realizándose una descripción de sus contenidos mediante inventarios.

- Transcurridos aproximadamente 10 años, los documentos ya no tienen vigencia de ningún tipo y son transferidos a unos **archivos intermedios** donde permanecen entre 15 y 20 años aproximadamente.

Se realiza una selección tras la cual los documentos se conservan o eliminan en función de si tienen o no interés histórico. En caso afirmativo, serán transferidos a los archivos históricos.

- Los documentos de interés histórico se conservan en los **archivos históricos** donde permanecen por tiempo indefinido. Suele contener documentos de más de 25 años y su misión principal es servir de fuente de información para la investigación histórico-científica.

En la actualidad, la mayor parte de la documentación pública se conserva en soportes informáticos, mucho más resistentes y duraderos que el papel.

Los soportes informáticos son el disquete y los discos ópticos, como por ejemplo, el CD-Rom. ¿Cómo se consigue recoger en un disquete o en un CD Rom un documento escrito en papel? Mediante un aparato llamado escáner.

No vamos a profundizar en procesos informáticos de archivo de la información ya que se sale del objeto de este Módulo y corresponde al Módulo *Comunicación, archivo de la información y operatoria de teclados*, donde se trata más exhaustivamente la mecanización de la información.

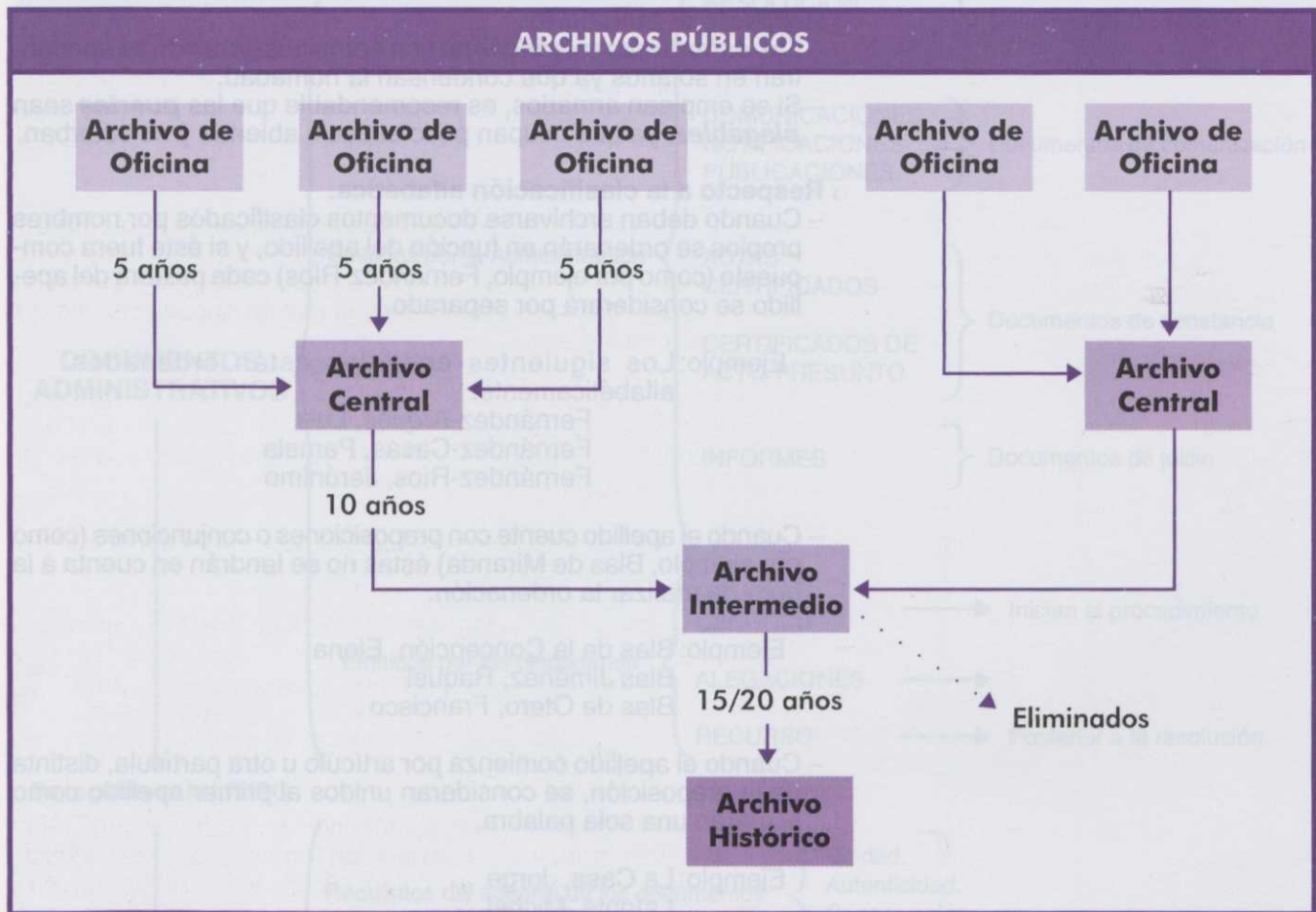


Figura 15.15.

5.2. RECOMENDACIONES DEL MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SOBRE SISTEMAS Y SOPORTES

Ahora conocemos los distintos tipos de archivos y su función así como los diferentes sistemas de clasificación y archivo de la documentación.

Para finalizar este epígrafe, enumeraremos algunas recomendaciones del Ministerio para las Administraciones Públicas sobre las tareas archivísticas:

- **Respecto a los sistemas horizontal, vertical o lateral:**

La ordenación horizontal consiste en colocar la documentación sobre la base más ancha; mediante la ordenación vertical los documentos se colocan como los libros en una estantería; y con la ordenación lateral los documentos se apoyan en su lado más largo.

Las recomendaciones del MAP al respecto son:

- Los planos, mapas u otros documentos de gran tamaño se clasifican **horizontalmente**.
- Los documentos encuadernados se archivarán **verticalmente**.
- Cuando se necesite intercalar continuamente documentos en un archivo, es más útil la ordenación **lateral**.

o **Respecto al mobiliario:**

- Las **estanterías metálicas** no son apropiadas cuando se encuentran en sótanos ya que condensan la humedad.
- Si se emplean armarios, es recomendable que las **puertas** sean **plegables**, ya que ocupan poco espacio abiertas y no estorban.

o **Respecto a la clasificación alfabética:**

- Cuando deban archiversse documentos clasificados por nombres propios se ordenarán en función del apellido, y si éste fuera compuesto (como por ejemplo, Fernández-Ríos) cada palabra del apellido se considerará por separado.

Ejemplo: Los siguientes apellidos están ordenados alfabéticamente:

Fernández-Arqués, Luis
 Fernández-Casas, Pamela
 Fernández-Ríos, Jerónimo

- Cuando el apellido cuente con preposiciones o conjunciones (como por ejemplo, Blas de Miranda) éstas no se tendrán en cuenta a la hora de realizar la ordenación.

Ejemplo: Blas de la Concepción, Elena
 Blas Jiménez, Raquel
 Blas de Otero, Francisco

- Cuando el apellido comienza por artículo u otra partícula, distinta de la preposición, se consideran unidos al primer apellido como si fueran una sola palabra.

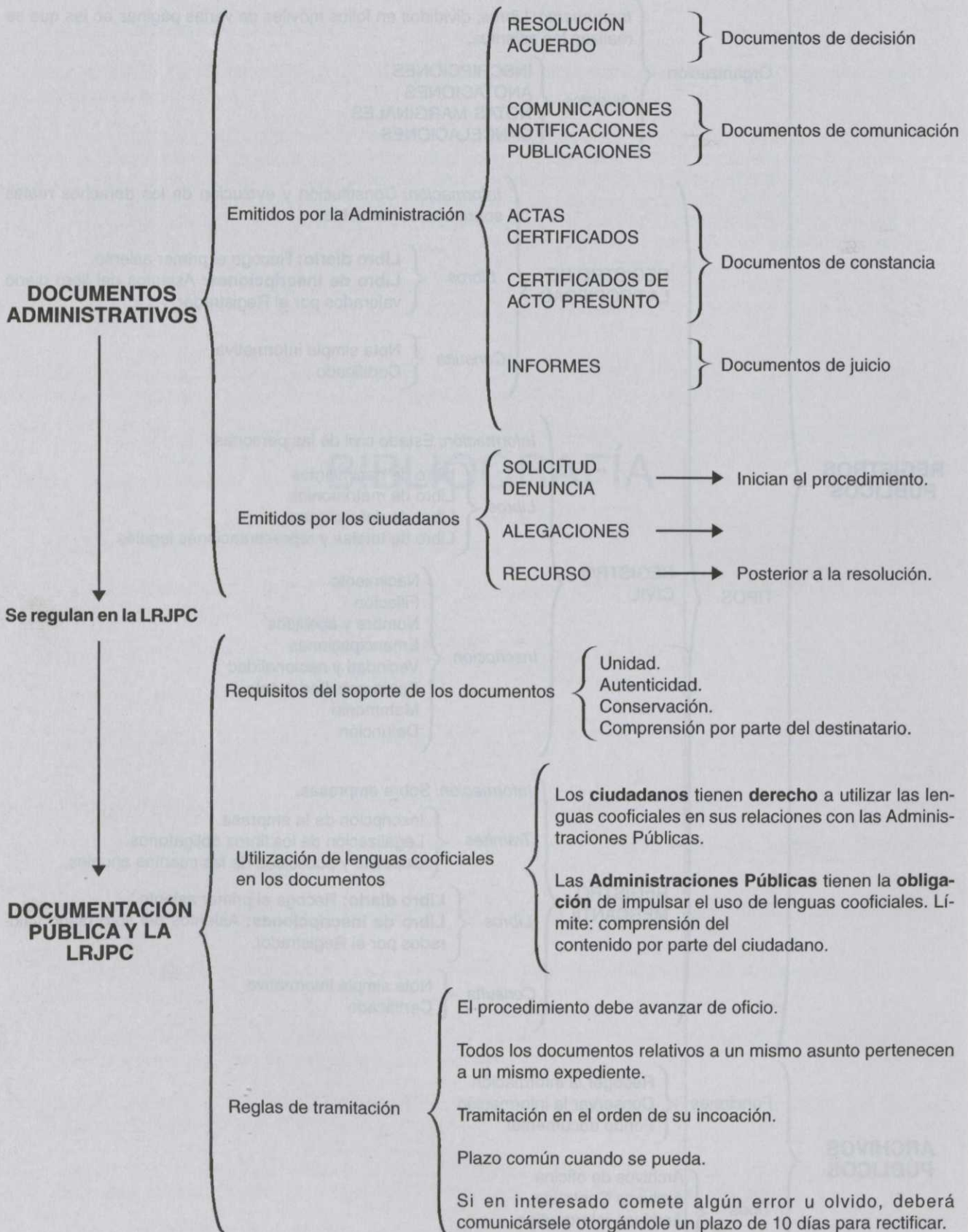
Ejemplo: La Casa, Jorge
 Lafonté, Michel
 La Rosa, Julio
 San Juan, Eduardo
 Santiago Alamán, Ángeles

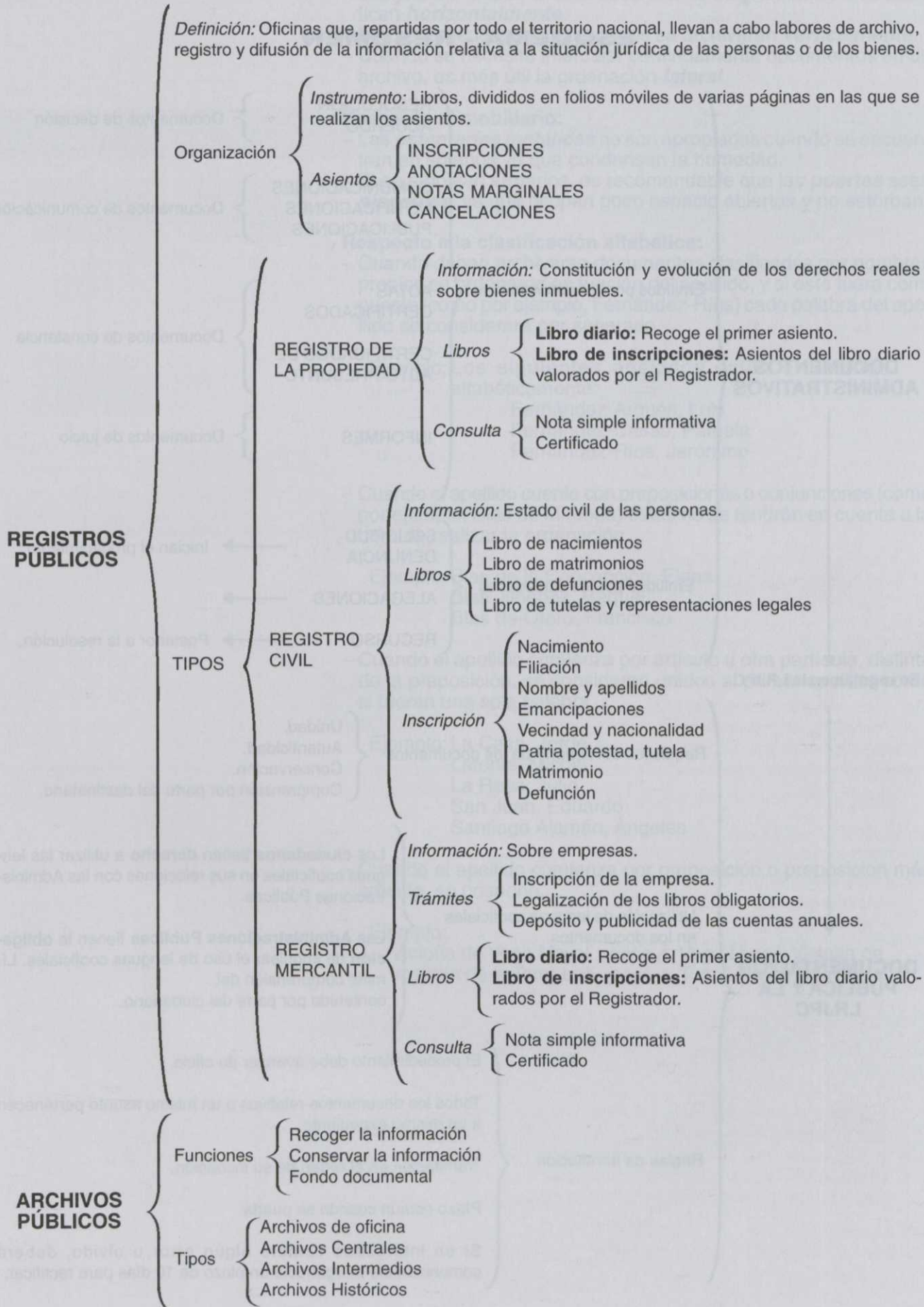
- Cuando el apellido comienza por preposición o preposición más artículo, se pospone.

Ejemplo:

Victoria de Vega Mayol *pasa a* Vega Mayol, Victoria de
 Joaquín de la Torre Leo *pasa a* Torre Leo, Joaquín de la.

ESQUEMA - RESUMEN





BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA:

COSCULLUELA MONTANER, L. (1995): *Manual de Derecho Administrativo*. Ed. Civitas (sexta edición). Madrid.

La bibliografía que proponemos es de un nivel superior al exigido en este curso, destacando dentro de la bibliografía básica el libro de Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo*, por constituir una explicación amplia de los principios e instituciones de Derecho Administrativo. En el título tercero se expone una clara explicación de los Organos de la Administración del Estado (lección 8), de las Comunidades Autónomas (lección 9) y de la Administración Local (lección 10). Las lecciones 13 y 14 se ocupan del estudio del acto y procedimiento administrativo respectivamente aunque como ya hemos apuntado, con un grado de profundización superior al exigido. Los contratos administrativos son tratados en la lección 15 y, por último, los recursos y reclamaciones en la lección 18.

DEL VALLE, V., GÓMEZ DE AGÜERO, J. L. (1994): *Economía y Organización de Empresas. Una Aproximación Económica, Jurídica y Organizativa*. Ed. Mac Graw Hill. Madrid.

El libro *Economía y Organización de Empresas. Una Aproximación Económica, Jurídica y Organizativa* es apto para el nivel profesional. En concreto, el tema 10 contiene una visión muy interesante del Derecho Público en la economía.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA:

Es importante advertir al lector que la bibliografía complementaria constituye un material destinado a estudiantes universitarios.

ABATÍ GARCÍA-MANSO, E., MARTÍN CELAYA, R., RODRIGO GÓMEZ, D., ÁLVAREZ GARCÍA, J. (1979): *Presupuesto y Gasto Público, La Contabilidad de las Administraciones Públicas*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

ÁLVAREZ RICO, M., GONZÁLEZ-HABA GUIASADO, V. M. (1992): *Administración y Función Pública en España*. Ed. Libertarias/Prodhufi. Lórida.

CRESPO, M. A. (1995): *Contabilidad Pública*. Ed. Mc. Graw Hill. Madrid.

FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, J. E. (1995): *Formularios de Procedimiento Administrativo Común*. Editorial Comares. Granada.

FERREIRO LAPATZA, J. J. (1996): *Curso de Derecho Financiero Español*. Ed. Marcial Pons, (18ª edición). Madrid.

FUENTES QUINTANA (1978): *Hacienda Pública*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1995): *Manual de Documentos Administrativos*. Ed. Tecnos (segunda Edición). Madrid.

NIETO SOLÍS, J. A. (1993): *Introducción a la Economía de la Comunidad Europea*. Ed. Siglo XXI de España (4ª edición). Madrid.

RIPOL CARULLA, S. (1995): *La Unión Europea en Transformación: El Tratado de la Unión Europea en el Proceso de Integración Comunitaria*. Ed. Ariel Derecho, Barcelona.

SAJINZ DE BUJANDA, F. (1993): *Lecturas de Derecho Financiero*. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense (10ª edición). Madrid.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA:

COSCULLUELA MONTANER, L. (1995): *Manual de Derecho Administrativo*. Ed. Cívitas (sexta edición). Madrid.

La bibliografía que proponemos es de un nivel superior al exigido en este curso, destacando dentro de la bibliografía básica el libro de Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo*, por constituir una explicación amplia de los principios e instituciones de Derecho Administrativo. En el título tercero se expone una clara explicación de los Órganos de la Administración del Estado (lección 8), de las Comunidades Autónomas (lección 9) y de la Administración Local (lección 10). Las lecciones 13 y 14 se ocupan del estudio del acto y procedimiento administrativo respectivamente aunque como ya hemos apuntado, con un grado de profundización superior al exigido. Los contratos administrativos son tratados en la lección 15 y, por último, los recursos y reclamaciones en la lección 18.

DEL VALLE, V., GÓMEZ DE AGÜERO, J. L. (1994): *Economía y Organización de Empresas. Una Aproximación Económica, Jurídica y Organizativa*. Ed. Mac Graw Hill. Madrid.

El libro *Economía y Organización de Empresas. Una Aproximación Económica, Jurídica y Organizativa* es apto para estudiantes de Formación Profesional. En concreto, el tema 10 contiene una visión del papel e incidencia del sector público en la economía.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA:

Es importante advertir al lector que la bibliografía complementaria constituye un material destinado a estudiantes universitarios.

ABATÍ GARCÍA-MANSO, E., MARTÍN CELAYA, R., RODRIGO GÓMEZ, D., ÁLVAREZ GARCÍA, J. (1979): *Presupuesto y Gasto Público, La Contabilidad de las Administraciones Públicas*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

ÁLVAREZ RICO, M., GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V. M. (1992): *Administración y Función Pública en España*. Ed. Libertarias/Prodhufi. Lérida.

CRESPO, M. A. (1995): *Contabilidad Pública*. Ed. Mc. Graw Hill. Madrid.

FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, J. E. (1995): *Formularios de Procedimiento Administrativo Común*. Editorial Comares. Granada.

FERREIRO LAPATZA, J. J. (1996): *Curso de Derecho Financiero Español*. Ed. Marcial Pons. (18ª edición). Madrid.

FUENTES QUINTANA (1978): *Hacienda Pública*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1995): *Manual de Documentos Administrativos*. Ed. Tecnos (segunda Edición). Madrid.

NIETO SOLÍS, J. A. (1993): *Introducción a la Economía de la Comunidad Europea*. Ed. Siglo XXI de España (4ª edición). Madrid.

RIPOL CARULLA, S. (1995): *La Unión Europea en Transformación: El Tratado de la Unión Europea en el Proceso de Integración Comunitaria*. Ed. Ariel Derecho. Barcelona.

SAINZ DE BUJANDA, F. (1993): *Lecciones de Derecho Financiero*. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense (10ª edición). Madrid.

SÁNCHEZ GOYANES, E. (1994): *La Constitución Española Comentada*. Ed. Paraninfo S.A. Madrid.

VELA BARGUES, J. M. (1992): *Concepto y Principios de Contabilidad Pública*. Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Madrid.

LEGISLACIÓN FUNDAMENTAL:

Constitución Española.

Ley 13/1995 de contratos de las Administraciones Públicas.

Ley 30/1984 de medidas para la reforma de la función pública.

Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas Y del procedimiento administrativo común.

Ley 41/1994, de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1995.

Ley 7/1985 reguladora de las bases del régimen local.

Ley Orgánica 8/1980 de financiación de la Administración Autónoma.

Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano (BOE 4 Marzo de 1996).

GLOSARIO DE TÉRMINOS

A **Acta:** Documento que acredita hechos, circunstancias, juicios o acuerdos. En la actividad administrativa son relevantes los ejemplos de actas de órganos colegiados.

Acuerdo: Documento Administrativo que recoge las decisiones adoptadas por los órganos competentes sobre la iniciación y las cuestiones que se suscitan en la tramitación de un procedimiento con carácter previo a la resolución del mismo.

Administración: La Administración es el conjunto de acciones a través de las cuales se gestionan un conjunto de recursos de distinta naturaleza orientados hacia la consecución de un fin determinado.

Administración Financiera: Conjunto de órganos de las Administraciones Públicas que se encargan de la gestión de los recursos financieros de la Administración.

Agentes de la economía: Son las empresas, las familias y el sector público.

Alegaciones: Escrito donde el interesado expone las causas por las que una decisión de la Administración perjudica sus derechos o intereses legítimos.

Año natural: El que incluye en su cómputo la totalidad de los días (domingos y festivos inclusive) y se inicia el primero de enero.

Apercibimiento: Acción por la cual se hace saber a la persona que cometió una falta las consecuencias que se seguirán de sus actos.

Arancel: Es un impuesto a las importaciones de los productos importados que se venden en un mercado interior, generalmente cuando ésta es menos competitiva que la producción interior.

Arrendamiento: Contrato por el cual el arrendatario utiliza un inmueble u otra cosa, en uso o usufructo, a cambio de una renta o alquiler, que el arrendatario paga periódicamente al propietario.

Audiencia: Última fase de la instrucción inmediatamente anterior a la resolución, durante la cual el interesado ejerce su derecho a conocer los documentos pertenecientes a un expediente. Tras su análisis puede formular las alegaciones que estime oportunas.

Autonomía: Se dice que alguien actúa con autonomía cuando lo hace con independencia de los demás. Para el caso del Estado español, autonomía es cada una de las regiones a las que la Constitución española dota de capacidad de autogobierno de sus propios intereses. Es de ámbito inferior al estatal pero superior al provincial.

B **Bando:** Escrito o mandato solemne publicado por orden superior.

Base imponible: Expresión monetaria del hecho imponible.

Bien inmueble: Son aquellos bienes que no pueden ser trasladados sin estropearse, como un terreno o un edificio, más las cosas que lleve incorporadas y los derechos que recaigan sobre ellas.

Bien mueble: Son aquellos bienes que pueden ser trasladados, como la maquinaria, el mobiliario o las existencias de una empresa.

C **Caducidad:** Terminación de un procedimiento administrativo cuando transcurren los plazos sin que el interesado presente los documentos solicitados por la Administración.

Certificación: Documento que sirve para acreditar o dejar constancia de un acto administrativo.

Certificado: Documento que acredita actos o situaciones cuyo destinatario es una persona, órgano o entidad que pretende la producción de efectos en un procedimiento administrativo.

Certificado de acto presunto: Documento que acredita la existencia y los efectos de un acto presunto y que se emite por el órgano competente para la adopción del acto expreso.

A

Acta: Documento que acredita hechos, circunstancias, juicios o acuerdos. En la actividad administrativa son relevantes los ejemplos de actas de órganos colegiados.

Acuerdo: Documento Administrativo que recoge las decisiones adoptadas por los órganos competentes sobre la iniciación y las cuestiones que se suscitan en la tramitación de un procedimiento con carácter previo a la resolución del mismo.

Administración: La Administración es el conjunto de acciones a través de las cuales se gestionan un conjunto de recursos de distinta naturaleza orientados hacia la consecución de un fin determinado.

Administración Financiera: Conjunto de órganos de las Administraciones Públicas que se encargan de la gestión de los recursos financieros de la Administración.

Agentes de la economía: Son las empresas, las familias y el sector público.

Alegaciones: Escrito donde el interesado expone las causas por las que una decisión de la Administración perjudica sus derechos o intereses legítimos.

Año natural: El que incluye en su cómputo la totalidad de los días (domingos y festivos inclusive) y se inicia el primero de enero.

Apercibimiento: Acción por la cual se hace saber a la persona que cometió una falta las consecuencias que se seguirán de sus actos.

Arancel: Es un impuesto a las importaciones. Supone un encarecimiento de los productos importados que se venden en un país. Se utiliza para proteger la producción interior, generalmente cuando ésta es menos competitiva que la foránea.

Arrendamiento: Contrato por el cual el propietario o arrendador cede un inmueble u otra cosa, en uso o usufructo, a cambio de una renta o alquiler, que el arrendatario paga periódicamente al propietario.

Audiencia: Última fase de la instrucción inmediatamente anterior a la resolución, durante la cual el interesado ejerce su derecho a conocer los documentos pertenecientes a un expediente. Tras su análisis puede formular las alegaciones que estime oportunas.

Autonomía: Se dice que alguien actúa con autonomía cuando lo hace con independencia de los demás. Para el caso del Estado español, autonomía es cada una de las regiones a las que la Constitución española dota de capacidad de autogobierno de sus propios intereses. Es de ámbito inferior al estatal pero superior al provincial.

B

Bando: Escrito o mandato solemne publicado por orden superior.

Base imponible: Expresión monetaria del hecho imponible.

Bien inmueble: Son aquellos bienes que no pueden ser trasladados sin estropearse, como un terreno o un edificio, más las cosas que lleve incorporadas y los derechos que recaigan sobre ella.

Bien mueble: Son aquellos bienes que pueden ser trasladados, como la maquinaria, el mobiliario o las existencias de una empresa.

C

Caducidad: Terminación de un procedimiento administrativo cuando transcurren los plazos sin que el interesado presente los documentos solicitados por la Administración.

Certificación: Documento que sirve para acreditar o dejar constancia de un acto administrativo.

Certificado: Documento que acredita actos o situaciones cuyo destinatario es una persona, órgano o entidad que pretende la producción de efectos en un procedimiento administrativo.

Certificado de acto presunto: Documento que acredita la existencia y los efectos de un acto presunto y que se emite por el órgano competente para la adopción del acto expreso.

Cesión de soberanía: La Unión Europea supone una cesión de soberanía de los países miembros porque pierden autonomía a la hora de tomar decisiones, ya que acatan las decisiones adoptadas por instituciones supranacionales, es decir, distintas de las directamente elegidas por los ciudadanos de cada país.

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial. Órgano de gobierno del poder judicial.

Claridad: Cualidad que se manifiesta en explicaciones fáciles de entender.

Coercitivo: Que utiliza la coacción para imponerse. Imponer algo por la fuerza.

Colaboración: Una relación es de colaboración cuando existe trabajo conjunto que beneficia a todas las partes.

Competencias: Se entiende por competencias de una persona u organismo a todas aquellas parcelas de actividades que están a su cargo.

Comunicación: Relación establecida entre dos personas o entidades que conlleva la transmisión y recepción de una información.

Concurrencia: Característica de los contratos administrativos por la cual todas las empresas que puedan satisfacer la demanda hecha por la Administración tienen derecho a optar a contratistas.

Concurso: Método de adjudicación de los contratos administrativos por el que la variable decisoria ya no es tan sólo la cuantía sino el conjunto del proyecto.

Congreso: Órgano de representación de una nación cuya función es ejercer el poder legislativo del Estado.

Contabilidad presupuestaria: Rama de la contabilidad pública cuyo objetivo es controlar la ejecución y legalidad del presupuesto.

Contrato: Acuerdo celebrado entre dos partes por el cual surgen obligaciones y derechos para ambas partes que suelen ser recíprocos, es decir, el derecho de una parte suele implicar una obligación para la otra.

Contrato administrativo: Modalidad de contrato que se caracteriza porque una de las partes es la Administración en el ejercicio de una potestad administrativa.

Contribuciones especiales: Tributos cuya finalidad es gravar el beneficio por el incremento de valor de propiedades como consecuencia de una inversión pública.

Convergencia: En el contexto de la Unión Europea, es el requisito impuesto en el Tratado de Maastricht para pasar a la tercera fase de la unión monetaria. Convergencia significa que los países evolucionen desde situaciones distintas hacia la unificación.

Cortes Generales: Órganos legislativos del Estado español. Las Cortes están formadas por dos cámaras: el Congreso y el Senado.

Cuota: Cantidad resultante de aplicar el porcentaje del tipo impositivo sobre la base imponible. Si se trata de un tipo impositivo expresado en cantidades de dinero, la cuota se obtiene en función de la magnitud de referencia. La cuota es, salvo si existen deducciones de la misma y pagos a cuenta o retenciones, la deuda tributaria del sujeto pasivo.

D **Decretos:** Normas con rango de ley que emanan del gobierno por delegación de los órganos legislativos. Son de dos tipos: Decretos Legislativos y Decretos Leyes.

Deducción: Sustracción de la base imponible definida en función de circunstancias concretas.

Déficit público: Diferencia entre los gastos y los ingresos del sector público de un país.

Delegación: La delegación es el acto mediante el cual los órganos legislativos ceden la potestad de crear normas al gobierno el cual elabora los denominados Decretos.

Derecho: Es el conjunto de normas legales que se inspiran en la justicia, la razón y la moral, a las que está sometido el hombre en toda sociedad civil.

Derecho Autonómico: Conjunto de normas que rigen en las Comunidades Autónomas. Sus leyes emanan de órganos legislativos propios.

Derecho Comunitario: Conjunto de normas que rigen en todos los estados miembros cuyo origen reside en la potestad legislativa del Consejo y del Parlamento europeo.

Derecho de veto: Se dice que existe derecho de veto cuando un país puede, emitiendo su voto en contra, impedir que una medida salga adelante.

Derecho Derivado: Conjunto de normas que emanan de las instituciones europeas y que desarrollan los principios del Derecho primario.

Derecho Estatal: Conjunto de normas que tienen aplicación en el conjunto del territorio. Sus leyes emanan de las Cortes Generales.

Derecho Laboral: Conjunto de normas que regulan la relación jurídica laboral entre el trabajador y el empresario.

Derecho Pasivo: Pensión cobrada por los empleados que han servido al Estado o por sus familiares.

Derecho Primario: Conjunto de normas contenidas en los Tratados constitutivos de la Unión (Tratado de Roma y Tratado de París) y en otros tratados como el Acta Única Europea, el Tratado de la Unión y los tratados de adhesión. Contienen los principios generales que deberán ser desarrollados por las normas de Derecho derivado.

Derecho Público: Aquel que regula las relaciones en las que una de las partes, el Estado o cualquier Ente Público, interviene ejerciendo su autoridad sobre la otra parte, estableciéndose en tal caso una relación de subordinación.

Derecho Subjetivo: Derecho del individuo por el mero hecho de ser persona. Por ejemplo, el derecho a la vida, o cualquiera de los derechos fundamentales del artículo 14 de la Constitución.

Derechos reales: Derechos de carácter patrimonial que recaen directamente sobre las cosas.

Derogar: Abolir o anular una norma.

Descentralización: Consiste en transferir parte de la autoridad que antes poseía el Estado a otras corporaciones u organismos.

Desistimiento: Terminación de un procedimiento administrativo iniciado a instancia de un particular cuando éste comunica su deseo de no continuar con el mismo.

Deuda pública: Magnitud que representa el endeudamiento del sector público de un país. Montante de la deuda que el Estado mantiene con organismos o particulares y cuya cuantía se corresponde con el exceso de los gastos sobre los ingresos de un ejercicio.

Deuda tributaria: Cantidad resultante de la liquidación que representa la cantidad que el sujeto pasivo debe abonar a la Administración.

Días hábiles: Todos salvo domingo y días declarados festivos.

Días naturales: Todos los días del año.

Dictamen: Norma de Derecho derivado de carácter no obligatorio que tiene una función de asesoramiento además de representar las opiniones de los grupos sociales cuando emanan del Comité Económico y Social.

Dieta: Honorario que el funcionario devenga cada día mientras dura la comisión que se le confía fuera de su residencia.

Dirección General de Registros y Notarios: Órgano encargado del estudio, propuesta y aplicación de las políticas del Departamento en relación a las cuestiones de fe pública notarial y materia registral. También se encarga de la inspección de los Registros Públicos.

Directiva: Norma de Derecho derivado que contiene unos objetivos generales que cada Estado miembro deberá alcanzar de la forma y con los medios que considere más adecuados. No es de aplicación directa.

Documento Administrativo: Soporte en el que se materializan los distintos actos de la Administración Pública.

E **Edicto:** Medio de comunicación utilizado para la notificación de acuerdos o resoluciones que se publican, generalmente, en el tablón de anuncios de los Ayuntamientos, Juzgados, Boletines Oficiales, prensa, etc.

Ejecución del Presupuesto: Todas y cada una de las fases por las que se ha de pasar para que los gastos e ingresos previstos sean efectivos.

Empatía: Capacidad de una persona de ponerse en el lugar de otra.

Emplazamiento: Acción por la cual se cita en plazo determinado a una persona para que comparezca ante juicio.

Enmienda: Objeción expuesta por los diputados que puede referirse a la totalidad o al articulado de una propuesta o un proyecto de ley.

Escáner: Aparato que sirve para obtener una imagen de un documento original, que luego se puede pasar a texto mediante un programa determinado.

Estado Civil: Circunstancias que rodean a la persona y que son determinantes de su capacidad jurídica de obrar.

Estatuto de Autonomía: Texto legal aprobado a través de una Ley Orgánica por el que se constituyen las Comunidades Autónomas. Recoge las características básicas de la Autonomía.

Estatuto de los Trabajadores: Norma que contiene todos los aspectos derivados de la relación laboral.

Excedencia: Situación administrativa en la que el funcionario cesa en el ejercicio de su cargo de manera voluntaria o forzosa. En el primer caso no conlleva la reserva de plaza mientras que en el segundo existe reserva de plaza y destino.

Exenciones: Hechos que, a pesar de responder a la definición de hecho imponible, no tributan por el impuesto. No deben ser tenidos en cuenta a la hora de calcular la base imponible.

Expediente: Conjunto de documentos que materializan actuaciones de la Administración encaminadas a la resolución de un asunto o negocio.

F **Falta:** Incumplimiento por parte del funcionario de alguna de sus obligaciones que conlleva una sanción disciplinaria en función de la gravedad (muy grave, grave, leve).

Fiscalización: Investigación crítica de las acciones de otros organismos.

Fondo de Compensación Interterritorial: Partida de gastos del Presupuesto General del Estado cuya finalidad es financiar proyectos locales de obras públicas, infraestructuras, regadíos, etc. con el objetivo de reducir las desigualdades interregionales.

Fuente del Derecho: Concepto que hace referencia al origen de las normas, tanto en un sentido orgánico como formal. En el primero, las fuentes del Derecho son las instituciones que crean normas, siendo en España el gobierno central, el autonómico y el europeo. En el segundo sentido, son fuentes del Derecho las manifestaciones de las normas, esto es, la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho.

- G** **Gastos corrientes:** Gastos que se realizan de manera periódica.
- Gastos de capital:** Gastos no regulares sino extraordinarios.
- Grupos de presión:** Asociación de personas que actúan en representación de un colectivo determinado para defender de forma conjunta sus intereses comunes.
- H** **Hacienda Pública:** Conjunto de gastos e ingresos del Estado.
- Hecho imponible:** Actuación, operación o hecho cuya existencia origina el nacimiento de la obligación tributaria.
- I** **IBI (Impuesto sobre Bienes Inmuebles):** Impuesto local que grava la propiedad de los bienes inmuebles de naturaleza rústica.
- ICIO (Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones u Obras):** Grava el coste real de cualquier construcción, instalación u obra, realizada dentro del término municipal, para la que se exige obtención de la correspondiente licencia de obras.
- Impuestos directos:** Impuestos que gravan la renta o la riqueza, como por ejemplo, el IRPF o el IP.
- Impuestos indirectos:** Impuestos que gravan el consumo, como por ejemplo, el IVA.
- Impugnar:** Contradecir o refutar un acto previo.
- Incoación:** Acción de incoar, es decir, de dar comienzo. Sinónimo de comienzo. Por ejemplo: el expediente incoado el 12 de febrero, hace referencia al expediente que comenzó en dicha fecha.
- Indemnización:** Retribución económica compensadora de daños sufridos por el trabajador.
- Inflación:** Evolución de los precios. Dado que en los últimos tiempos los precios han subido (en raras ocasiones han descendido), inflación se asocia con subida de precios.
- Información Administrativa:** Cauce a través del cual los ciudadanos conocen sus derechos y obligaciones y pueden acceder a la utilización de bienes y servicios públicos.
- Informe:** Documento que contiene una declaración de juicio de un órgano administrativo, persona o entidad pública o privada, sobre las cuestiones de hecho o de derecho que sean objeto de un procedimiento administrativo.
- Inspeccionar:** Verificar el cumplimiento de las normas, sobre todo en lo que se refiere a los presupuestos asignados a una unidad administrativa.
- Instancia:** Documento cuya finalidad es la formulación de peticiones o reclamaciones ante las autoridades. Documento escrito a través del que se realiza una solicitud.
- Institución:** Cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado que se corresponden con distintas nacionalidades. Así la Unión Europea, el Estado central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales son las cuatro instituciones básicas del estado español.
- Instrucción:** Fase del procedimiento administrativo durante la cual el interesado u otras personas, físicas o jurídicas, ponen en conocimiento de la Administración información relevante para la mejor resolución del procedimiento.
- Interés colectivo:** Interés que se contrapone al particular o individual por no tener en cuenta a una persona sólo sino a un conjunto de ellas.
- IP (Impuesto sobre el Patrimonio):** Impuesto directo que grava el patrimonio neto de las personas físicas.
- IRPF (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas):** Impuesto directo que grava la renta de las personas físicas.

IS (Impuesto sobre Sociedades): Impuesto directo que grava la renta de las sociedades y otras entidades con personalidad jurídica.

ITP (Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales): Tributo de naturaleza indirecta que grava las transmisiones patrimoniales onerosas.

IVA (Impuesto sobre el Valor Añadido): Tributo indirecto que recae sobre el consumo y grava las entregas de bienes y prestaciones de servicios efectuados por empresarios o profesionales.

IVTM (Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica): Grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza aptos para circular por vías públicas.

J **Jerarquía:** Orden que sigue la aplicación de las leyes en función de su categoría.

Jornada Efectiva de trabajo: Tiempo de trabajo que corresponde desde el momento en que el trabajador se incorpora al puesto de trabajo hasta que finaliza su tarea en el mismo.

L **Ley:** Norma de conducta escrita que emana de los órganos legislativos. En un sentido amplio es cualquier norma que emane de los poderes del Estado.

Ley Orgánica: Ley que ocupa un lugar importante en la jerarquía de normas (sólo tiene por encima a la Constitución) y que se refiere al desarrollo de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, aprueba los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general.

Libre competencia: Situación en la cual las empresas compiten en igualdad de condiciones.

Liquidación: Es el conjunto de actos dirigidos a la determinación cuantitativa de la deuda tributaria. Puede iniciarse de oficio o a iniciativa del particular.

LRJPA: Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común.

M **Mercado Común:** Es una unión aduanera en la que además existe libre circulación de trabajadores y de capitales.

Monarquía parlamentaria: Estado en el que conviven la figura del monarca y la forma parlamentaria.

Mutualidad: Régimen de prestaciones mutuas.

N **Nación:** Conjunto de habitantes de un país con características históricas, lingüísticas y costumbres comunes.

Norma: Precepto, mandato u orden de conducta que emana de una autoridad con competencia para dictarlas. Regla que se debe seguir o a la que se deben ajustar las conductas, tareas, actividades... También es un precepto jurídico.

Nota interior: Es el documento que se utiliza para la comunicación entre órganos o unidades pertenecientes a un mismo órgano superior o entidad.

Notificación: Es el trámite por el que el órgano competente comunica al interesado o interesados una resolución o acuerdo.

O **Oficio:** Es el documento que se utiliza para la comunicación entre órganos o unidades pertenecientes a diferentes Administraciones Públicas, a diferentes entidades o departamentos y, dentro de éstos, a diferentes órganos superiores.

Oportunidad: Se dice que algo es oportuno cuando se produce en el momento más conveniente.

Ordenamiento jurídico: Conjunto de leyes que forman el Derecho en España.

Ordenanza: Texto legal emanado del Ayuntamiento o de la Diputación que pertenece al ordenamiento jurídico interno, constituyéndose así en una fuente más del Derecho. Ocupa un nivel inferior dentro de la jerarquía de normas.

Organismo Autónomo: Entidades de Derecho público creadas por Ley, con personalidad jurídica y patrimonios propios, independientes de los del Estado, a quienes se encomienda expresamente en régimen de descentralización la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo.

Órgano Colegiado: Órgano compuesto por una pluralidad de titulares, es decir, órgano cuya titularidad corresponde a una pluralidad de personas.

Órgano Legislativo: Órgano con potestad legislativa.

P

PAC (Política Agraria Común): Conjunto de medidas adoptadas por los países europeos para conseguir que la agricultura de la Comunidad sea más competitiva y para mantener el nivel de vida de los agricultores. Tradicionalmente ha sido una política proteccionista.

Pagos a cuenta: Pagos realizados periódicamente a Hacienda, en concepto de impuesto, que reducirán el importe de la deuda tributaria en la posterior liquidación; como por ejemplo el IS. Se diferencia de la retención en que se aplica sobre un hecho imponible incierto, como por ejemplo la obtención de beneficios.

Participación: Porcentaje de la recaudación de un impuesto estatal no cedido que es transferido desde la Administración Central a la Autonómica.

Pasivo financiero: Título emitido por el Estado para obtener financiación por el que se compromete a pagar un interés y a devolver el importe del préstamo.

Persona física: Todo ser humano.

Pluralismo: En un sentido político da a entender que existen distintos partidos políticos y grupos de presión en representación de la diversidad ideológica.

Plurinacional: Adjetivo que califica a un Estado compuesto por varias naciones.

Poder del estado: Conjunto de facultades o potestades con las que un Estado cuenta para organizarse.

Poder ejecutivo: Es el encargado de gobernar y hacer cumplir las leyes. Potestad que se confiere a un órgano u órganos encomendándole la responsabilidad del cumplimiento de las normas.

Poder judicial: Es el encargado de administrar justicia.

Poder legislativo: Es el poder que confiere la potestad de crear, modificar o anular leyes. Potestad que se confiere a una institución o instituciones para crear normas.

Potestad legislativa: Es sinónimo de potestad normativa, capacidad legislativa o capacidad normativa. Es la capacidad de crear normas.

Precisión: Cualidad del funcionario que no hace uso de circunloquios o rodeos innecesarios que dificultan la comprensión del ciudadano.

Presupuestos: Expresión contable del plan económico del sector público para un año en el que figuran los gastos e ingresos previstos para ese periodo. Se elabora por el Gobierno y se aprueba en las Cortes Generales.

Presupuestos Generales del Estado: Texto legal que recoge los ingresos y los gastos públicos previstos para el ejercicio siguiente que generalmente se corresponde con el año. Son el principal instrumento de Gobierno.

Procedimiento administrativo: Cauce formal de producción de las disposiciones y resoluciones administrativas.

Procedimiento negociado: Método de adjudicación de los contratos administrativos por el que la libertad de concurrencia se ve limitada a un número reducido (como mínimo tres) de empresas seleccionadas por la Administración.

Propuesta de ley: Texto con el que, principalmente el Congreso, inicia el proceso de promulgación de una ley.

Proyecto de ley: Se envía al Congreso para que se inicie el proceso de elaboración de la ley. Elaborado principalmente por el Gobierno.

Publicación: Es una actuación material consistente en la inserción de un acto administrativo en un diario oficial, tablón de anuncios o medio de comunicación con el fin de comunicarlo.

R

Recargo: La Comunidad Autónoma puede establecer un recargo del tipo impositivo de cualquiera de los impuestos cedidos.

Recaudación: Es el procedimiento administrativo mediante el que se hacen efectivos los créditos tributarios.

Reclamación económico-administrativa: Recurso de carácter administrativo que tienen por finalidad impugnar resoluciones de carácter económico que no pongan fin a la vía administrativa. El órgano competente para resolver es el Tribunal Económico-Administrativo. Tipo especial de recurso administrativo destinado a solicitar la revisión de actos de carácter económico como el reconocimiento y pago de pensiones o los actos de gestión fiscal de la Administración.

Recurso: Acción por la cual se acude a un juez o autoridad con una demanda o petición. Documento presentado por el interesado en un procedimiento administrativo cuando quiere que sea revisada una resolución con la que no está conforme. Documento por el que el ciudadano impugna un acto administrativo que afecta a sus derechos o intereses legítimos y por el que demanda que dicho acto se anule. Puede ser de dos tipos: recursos administrativos y recursos contencioso-administrativos.

Recurso administrativo: Recursos de carácter administrativo que tienen por finalidad impugnar resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa. El órgano competente para resolver es el superior jerárquico del órgano que dictó dichos actos. Pueden ser ordinarios o especiales, entre los que se encuentran las reclamaciones económico-administrativas.

Recurso contencioso-administrativo: Recurso que inicia la revisión por parte del Tribunal Contencioso Administrativo una vez queda agotada la vía administrativa de revisión.

Referéndum: A través del referéndum los gobiernos consultan a los ciudadanos sobre la adopción de una medida relevante. Suele utilizarse cuando la medida es controvertida.

Régimen de financiación especial: Régimen por el cual es la Comunidad Autónoma la que se encarga de recaudar los impuestos (propios y estatales, salvo los impuestos especiales) para posteriormente transferir al Estado parte de la recaudación. Pertenecen al régimen especial País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra.

Régimen de financiación general: Régimen por el cual la mayor parte de los ingresos de las Comunidades Autónomas provienen de transferencias realizadas desde la Administración Central, bien por impuestos estatales cedidos y sus recargos, bien por participaciones en impuestos estatales.

Régimen Jurídico: Posición de las distintas administraciones en la estructura de los Poderes Públicos de forma que quedan definidos los principios que guiarán su organización.

Registro Civil: Instrumento de publicidad legal con funciones probatorias sobre el estado civil de las personas.

Registro de la Propiedad: Instrumento de publicidad de los derechos reales sobre bienes inmuebles.

Registro Mercantil: Oficina pública que recoge datos relativos a los empresarios, empresas, etc. para dar publicidad.

Reglamentación: Conjunto de normas por las que se organizan y ejercen los poderes públicos.

Renuncia: Terminación de un procedimiento administrativo por la renuncia del interesado del derecho implicado en el mismo.

Resolución: Documento administrativo que recoge las decisiones del órgano competente que pone fin a un procedimiento, resolviendo todas las cuestiones planteadas en éste. Si transcurre un plazo previamente determinado y la Administración no se pronuncia estamos ante una resolución presunta o silencio administrativo.

Resolución expresa: Resolución por decisión expresa del órgano administrativo competente en el asunto de que se trate.

Resolución presunta: Resolución por interpretación del silencio administrativo. Puede ser positiva o negativa.

Retención: Tanto por ciento aplicado sobre las fuentes de obtención de renta que Hacienda ingresa previo a la liquidación de un impuesto como, por ejemplo, el IRPF. Estas retenciones practicadas se restan de la cuota para obtener la deuda tributaria.

S Seguridad Social: Normas establecidas para la prevención de los posibles riesgos de los trabajadores.

Senado: Cámara de representación territorial cuya función es ratificar las normas que le llegan del Congreso.

Sentencia: Decisión de un Tribunal.

Sigilo: Deber del funcionario que por razón de su cargo dispone de información cuya publicidad o divulgación causaría prejuicios sobre el administrado que en él confió.

Sociedad: Agrupación de individuos con el fin de cumplir, mediante la cooperación, todos o algunos de los fines de la vida.

Subasta: Método de adjudicación de los contratos administrativos por el que la variable decisoria es la cuantía monetaria de la propuesta. Es decir, la Administración selecciona aquella empresa que le ofrece mayores ventajas desde el punto de vista económico en sentido estricto.

Subordinación: Que está sujeto a la orden e intereses de otro.

Subsidiario: Algo es subsidiario cuando suple alguna otra cosa que es principal.

Sufragio universal: Manifestación de la voluntad de un pueblo. Manifestar la voluntad de un individuo libremente, sin ningún tipo de discriminación, mediante su voto.

Sujeto pasivo: Persona física o jurídica sobre la que recaen las obligaciones tributarias.

Supraconstitución: Constitución que está por encima de las constituciones de los distintos estados que componen el Estado Federal.

T Tasas: Son tributos que se pagan al hacer uso de un servicio público.

Técnicas de Comunicación: Actuaciones requeridas en el personal que atiende al público para que se alcancen los objetivos de la información personalizada al ciudadano.

Textos articulados: Consisten en la realización por parte del Gobierno, mediante una ley de bases, de textos legales que constan de artículos.

Textos refundidos: Consisten en la unión de varios textos legales en uno solo, mediante una ley ordinaria.

Tipificado: Acción que se realiza siguiendo los cauces marcados por unas normas preestablecidas, es decir, sin improvisación.

Tipo impositivo: Porcentaje o cantidad expresada en dinero que sirve para determinar la cuota.

Tratado de Adhesión: Acuerdo por el cual los países que originariamente no pertenecían a la Unión Europea se van incorporando a ésta. Sus objetivos y disposiciones forman parte del derecho primario de la Comunidad.

Tribunal económico-administrativo: Órgano administrativo integrado en el Ministerio de Economía y Hacienda que se encarga de la resolución de las reclamaciones económico-administrativas. Existen Tribunales Económico-Administrativos a nivel central y regional.

Tributos: Detracciones de carácter imperativo realizadas por el Estado que constituyen su principal fuente de ingresos. Son cantidades de dinero que los ciudadanos o contribuyentes desembolsan a favor del Estado por imperativo legal, es decir, porque existe una ley que establece dicha obligación. Son de tres tipos: impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Tutela: Dirección, protección o defensa ejercida sobre una persona.

U

Unión aduanera: Consiste en crear una zona donde los países eliminan entre sí las trabas al comercio recíproco de mercancías y adoptan un arancel exterior común.

Unión económica y monetaria: Va más allá del mercado común ya que incluye criterios de **unificación** de política económica y la implantación de una moneda única.

Utilidad: Otra de las cualidades del funcionario fundamental para desarrollar un servicio que ante todo debe ser útil al ciudadano.

V

Valores negociados: Títulos negociados en el mercado de valores como los bonos y obligaciones de la deuda pública (letras del Tesoro, etc.)

Veto: Objeción presentada en el Senado a la totalidad de un proyecto o propuesta de ley.

Vista: Trámite de un procedimiento judicial con el que se pretende recabar datos que ayuden a la decisión o fallo del juez.

UNIDAD 1: LA SOCIEDAD Y EL DERECHO

ACTIVIDAD 1:

- El hombre es un ser social, convive con los demás constituyendo sociedades y manteniendo con ellos una serie de relaciones.
- El **comportamiento humano**, entendido como el conjunto de necesidades y exigencias de las personas, es el origen del Derecho.
- El hombre al relacionarse con sus semejantes, crea la necesidad de establecer un **orden social** que va a condicionar su propio comportamiento y posibilita la **convivencia** entre las personas.
- Según las normas establecidas en el orden social, el **Derecho** establece toda una serie de instrumentos, para que las personas se comporten según esas normas. Esta forma de presión es el **control social**.
- La función de control social del Derecho consiste en mejorar una determinada actuación que es contraria al orden social establecido, mediante la imposición de una **sanción**.

ACTIVIDAD 2:

En las relaciones descritas en los ejemplos a), b), y d) existe subordinación de los intereses particulares de una parte a favor de los intereses generales representados por los órganos estatales. Por tanto son relaciones reguladas por las normas de Derecho Público.

La donación realizada por una persona a un museo municipal no conlleva una relación de subordinación sino de colaboración, por lo que se regula mediante normas de Derecho Privado.

SOLUCIONARIO A LAS ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN

ACTIVIDAD 3:

- Asociación, es un conjunto de personas que se unen para la consecución de un interés colectivo.
- Los Colegios profesionales son asociaciones de carácter beneficioso.
- Se trata de una sociedad.
- Los municipios son corporaciones de carácter público.
- Es una fundación ya que está formada por un conjunto de bienes o patrimonio.

UNIDAD 2: LAS FUENTES DEL DERECHO

ACTIVIDAD 1:

La formalización de la operación de compra-venta en tres letras de cambio es una costumbre entre las empresas Infolinfantis y Computidisa, por lo que es fuente de derechos y obligaciones. Por tanto, la empresa Infolinfantis tiene derecho a dicha formalización.

ACTIVIDAD 2:

La norma es:

- **General:** Efectivamente al regular los derechos del trabajador, la norma no se está refinando a ningún trabajador en concreto, ni a un tipo de trabajo determinado.
- **Abstracta:** Tampoco hace referencia a casos concretos de discriminación. La razón es obvia, si la norma especificara, por ejemplo, que no deben ser discriminadas las mujeres, casadas y de raza negra, estaría dejando fuera posibles casos de discriminación. Existe la alternativa de enumerar los principales casos de discriminación; pero probablemente no se abarcarían todos los casos y no se tendría en cuenta que pueden cambiar con el paso de los años.
- **Bilateral:** Los derechos del trabajador son siempre obligaciones para otra parte, generalmente el empresario o la Administración, por lo que tiene carácter bilateral.
- **Coercitiva:** El cumplimiento de las normas está siempre custodiado, también en el caso de las normas laborales, de modo que existe una sanción según el incumplimiento.

UNIDAD 1: LA SOCIEDAD Y EL DERECHO

ACTIVIDAD 1:

- El hombre es un ser social, convive con los demás constituyendo sociedades y manteniendo con ellos una serie de relaciones.
- El comportamiento humano, entendido como el conjunto de necesidades y exigencias de las personas, es el origen del Derecho.
- El hombre al relacionarse con sus semejantes, crea la necesidad de establecer un orden social que va a condicionar su propio comportamiento y posibilita la convivencia entre las personas.
- Según las normas establecidas en el orden social, el Derecho establece toda una serie de instrumentos, para que las personas se comporten según esas normas. Esta forma de presión es el control social.
- La función de control social del Derecho consiste en mejorar una determinada actuación que es contraria al orden social establecido, mediante la imposición de una sanción.

ACTIVIDAD 2:

En las relaciones descritas en los ejemplos a), b), y d) existe subordinación de los intereses particulares de una parte a favor de los intereses generales representados por los órganos estatales. Por tanto son relaciones reguladas por las normas de Derecho Público.

La donación realizada por una persona a un museo municipal no conlleva una relación de subordinación sino de colaboración, por lo que se regula mediante normas de Derecho Privado.

ACTIVIDAD 3:

- Asociación, es un conjunto de personas reunidas para la consecución de un interés colectivo.
- Los Colegios profesionales son corporaciones.
- Se trata de una sociedad ya que persigue un interés particular: obtener beneficios.
- Los municipios son corporaciones de carácter público.
- Es una fundación ya que está formada por un conjunto de bienes o patrimonio.

UNIDAD 2: LAS FUENTES DEL DERECHO

ACTIVIDAD 1:

La formalización de la operación de compra-venta en tres letras de cambio es una costumbre entre las empresas Infoinfantes y Compukidsa, por lo que es fuente de derechos y obligaciones. Por tanto, la empresa Infoinfantes tiene derecho a dicha formalización.

ACTIVIDAD 2:

La norma es:

- General:** Efectivamente al regular los derechos del trabajador, la norma no se está refiriendo a ningún trabajador en concreto, ni a un tipo de trabajo determinado.
- Abstracta:** Tampoco hace referencia a casos concretos de discriminación. La razón es obvia, si la norma especificara, por ejemplo, que no deben ser discriminadas las *mujeres, casadas y de raza negra*, estaría dejando fuera posibles casos de discriminación. Existe la alternativa de enumerar los principales casos de discriminación, pero probablemente no se abarcarían todos los casos y no se tendría en cuenta que pueden cambiar con el paso de los años.
- Bilateral:** Los derechos del trabajador son siempre obligaciones para otra parte, generalmente el empresario o la Administración, por lo que tiene carácter bilateral.
- Coercitiva:** El cumplimiento de las normas está siempre custodiado, también en el caso de las normas laborales, de modo que existe una sanción según el incumplimiento.

ACTIVIDAD 3:

- a) FALSO. Una Ley Orgánica sólo puede ser modificada por otra Ley Orgánica posterior.
- b) FALSO. Las normas más recientes modifican las normas anteriores de la misma jerarquía o inferior, pero nunca superior.
- c) VERDADERO. Al tratarse de dos normas en la misma posición jerárquica, la posterior modifica las anteriores que la contradigan.
- d) VERDADERO. Los decretos leyes son normas con rango de ley y que emanan de la iniciativa legislativa del gobierno. Por ello son de carácter provisional, porque la potestad legislativa debe recaer en los órganos de los representantes del pueblo.

UNIDAD 3: LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

ACTIVIDAD 1:

- a) El Estado español es el conjunto de las diferentes nacionalidades que lo componen, organizadas territorialmente, en municipios, provincias y en Comunidades Autónomas.
- b) La Constitución defiende la justicia, la libertad, propugna la existencia de pluralismo político y de grupos de presión.
- c) Las competencias de las Comunidades Autónomas están recogidos en los art. 148 y 149 de la Constitución.

ACTIVIDAD 2:

Algunas funciones del Rey son simbólicas, como la sanción y promulgación de las leyes, la declaración de la guerra o la paz, etc. porque son actos que devienen de otros que han sido aprobados previamente en las Cámaras.

ACTIVIDAD 3:

- a) FALSO. Los distintos estados federales tienen mayor autonomía que las regiones de un estado central a pesar del grado de descentralización.
- b) VERDADERO. España es un Estado unitario con descentralización en materias ejecutivas y legislativas.
- c) FALSO. La parte dogmática no trata de materias económicas sino de principios generales y de derechos y libertades fundamentales.
- d) VERDADERO.
- e) FALSO. En España existe descentralización ejecutiva y eso significa que el poder ejecutivo del Estado recae en el Estado central y en los gobiernos de las distintas regiones.

UNIDAD 4: LAS CORTES. ELABORACIÓN DE LAS LEYES

ACTIVIDAD 1:

- a) VERDADERO. Todas las Asambleas de las Comunidades Autónomas designan a un senador y otro más por cada millón de habitantes, lo que significa que si no cuentan con al menos un millón de habitantes, sólo designará a un senador.
- b) VERDADERO. Tanto el Congreso como el Senado están formados por representantes del pueblo elegidos mediante sufragio universal. En el caso de los senadores designados por las Asambleas, también podemos considerar verdadera la afirmación ya que dicho órgano está a su vez formado por los representantes de los habitantes de la Autonomía.
- c) VERDADERO. El número de senadores elegidos mediante sufragio universal en una provincia es de cuatro, independientemente de la densidad de población. Observa que estamos hablando de senadores "elegidos" y no de senadores "designados", ya que, en este último caso, sí existe dependencia entre el número de senadores y la densidad de población.

ACTIVIDAD 2:

1. Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a deliberación de éste.
2. El Senado, en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta.

ACTIVIDAD 3:

- a) Los Tratados Internacionales pueden ser firmados por dos o más países. En el primer caso tendríamos los Tratados bilaterales y en el segundo los Tratados multilaterales.
- b) Las normas contenidas en los Tratados ratificados por un país forman parte de su ordenamiento jurídico interno.
- c) Cuando un Tratado se refiere a temas relacionados con los derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos tiene el mismo valor jurídico que la Constitución.

UNIDAD 5: LA UNIÓN EUROPEA. ORGANISMOS INTERNACIONALES

ACTIVIDAD 1:

La CECA crea un mercado común para el SECTOR DEL CARBÓN Y DEL ACERO. La CEE crea un mercado común EN GENERAL, es decir, de todos los sectores, lo que es lo mismo que decir que persigue la integración económica.

ACTIVIDAD 2:

| | |
|------|--|
| 1951 | CECA. |
| 1957 | TRATADO DE ROMA, se constituyen la CEE y la CEEA. |
| 1965 | Crisis de la silla vacía. |
| 1968 | Se consigue la unión aduanera por la que se eliminan los aranceles y se establece un arancel exterior común. |
| 1973 | Se incorporan Irlanda, Dinamarca y Reino Unido. |
| 1981 | Se incorpora Grecia. |
| 1986 | Se incorpora España y Portugal. Se firma el Acta Única Europea. |
| 1992 | Firma del Tratado de Maastrich o Tratado de la Unión Europea. |
| 1995 | Se incorpora Austria, Finlandia y Suecia. |
| 1999 | Unión monetaria (moneda única) para los países que cumplan las condiciones. |

ACTIVIDAD 3:

Cambia la denominación de CEE por la de UE tras la firma en 1992 del Tratado de la Unión Europea. Se debe a que ya no sólo se persigue el objetivo de la unión económica sino también una unión política.

ACTIVIDAD 4:

- a) FALSO. Los miembros de la Comisión no se organizan en función del partido político al que pertenecen sino en función del grupo de actividades del que son responsables.
- b) VERDADERO.
- c) FALSO. Las directivas no tienen aplicabilidad directa, van dirigidas a los gobiernos de los Estados miembros que deberán desarrollar los medios más adecuados para alcanzar los objetivos definidos.
- d) VERDADERO.

UNIDAD 6: LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

ACTIVIDAD 1:

Manos Unidas tiene por finalidad el interés de una comunidad pero no podemos decir que sea un órgano público porque a diferencia de éstos, está sometido al derecho privado en la medida en que no actúa desde una posición privilegiada, es decir, no es un órgano estatal.

ACTIVIDAD 2:

TÍTULO IV
Del Gobierno y de la Administración

Artículo 97

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.

ACTIVIDAD 3:

- a) Por el Presidente.
- b) Por el Consejo de Ministros.
- c) Por la Subsecretaría de Estado.
- d) Por el Presidente.
- e) Por la Dirección General correspondiente.
- f) Por la Comisión Delegada correspondiente.
- g) Por el Ministro al cargo de la cartera correspondiente a la materia objeto de reglamentación.

ACTIVIDAD 4:

La figura del Gobernador Civil desaparecerá definitivamente este jueves, al aprobarse la Lofage

La figura de los Gobernadores Civiles desaparecerá definitivamente de la escena política española cuando el próximo jueves el pleno del Congreso apruebe la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (Lofage).

Este es el último trámite que tiene que pasar la ley antes de ser publicada en el BOE, momento en que entrará en vigor. La supresión de los gobernadores civiles fue uno de los puntos clave en las negociaciones del pasado mes de abril entre el PP y CIU.

La Lofage potencia la figura de los Delegados de Gobierno que, dependiendo de Presidencia, serán los únicos representantes de éste en el territorio de la Comunidad Autónoma y los configura como jefes de la Administración General del Estado, que asumirán las competencias que hasta el momento correspondían a los Gobernadores Civiles.

Asimismo se crea la figura del Subdelegado del Gobierno en las provincias y en las islas.

| Órganos centrales | Órganos periféricos | Órganos generales | Órganos especiales |
|---|--|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidente 2. Comisiones Delegadas 3. Consejo de Ministros 4. Ministerios 5. Secretarías y Subsecretarías de Estado 6. Direcciones Generales 7. Organismos Autónomos | <ol style="list-style-type: none"> 1. Delegación de Gobierno 2. Direcciones Territoriales y Provinciales | <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidente 2. Consejo de Ministros 3. Delegación de Gobierno | <ol style="list-style-type: none"> 1. Comisiones Delegadas 2. Ministerio 3. Secretaría y Subsecretaría de Estado 4. Direcciones Generales 5. Organismos Autónomos 6. Direcciones Territoriales y Provinciales |

| Órganos unipersonales | Órganos colegiados |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidente 2. Ministro 3. Secret. y Subsecret. de Estado 4. Dirección General 5. Delegación de Gobierno 6. Organismos Autónomos 7. Direcciones Territoriales y Provinciales | <ol style="list-style-type: none"> 1. Consejo de Ministros 2. Comisiones Delegadas |

UNIDAD 7: LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL

ACTIVIDAD 1:

CAPÍTULO III

De las comunidades Autónomas

Artículo 152

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

ACTIVIDAD 2:

- a), c) y f) son competencia del Estado.
- b), d) y e) son competencia de la Comunidad Autónoma correspondiente.

ACTIVIDAD 3:

El órgano municipal encargado de la fiscalización y control de los demás órganos de la Administración son los Concejales que componen el Pleno del Ayuntamiento.

ACTIVIDAD 4:

- Son competencias de la Administración Central: a, d, f.
- Son competencias de la Administración Autónoma: b, i, k.
- Son competencias de la Administración Local: c, e, g, h, j, l.

UNIDAD 8: LA INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL PÚBLICO

ACTIVIDAD 1:

Son verdaderas a) y b).

No es cierto que haya que informar sólo a los usuarios de servicios públicos y sujetos de prestaciones, sino a todos los ciudadanos, entre otras razones, por su condición de contribuyentes.

ACTIVIDAD 2:

- a) El dominio de técnicas de comunicación proporciona al funcionario herramientas con las que realizar adecuadamente cada una de las funciones de la atención al público.
- b) La *recepción y acogida* consiste en proporcionar la información necesaria para facilitar la visita al centro. Al escuchar los asuntos del ciudadano el funcionario deberá tener en cuenta dos ideas: la escucha activa y la empatía.
- c) La *orientación e información* posterior al conocimiento de las cuestiones planteadas por el ciudadano, consiste en ofrecer las ayudas de carácter práctico que permitan al ciudadano realizar las actuaciones o solicitudes que desea.
- d) La *gestión* comprende la recepción de los documentos y en su caso, la realización de los trámites necesarios para la resolución del asunto.
- e) Las *iniciativas* y las *quejas* se realizan a través del Libro de Quejas y Sugerencias.
- f) La función de *asistencia* consiste en facilitar el ejercicio del derecho de petición.

ACTIVIDAD 3:

En la página siguiente tienes la hoja del Libro de Quejas y Sugerencias cumplimentada. Es orientativa, tu respuesta puede ser diferente y correcta.

ACTIVIDAD 4:

- a) Oficina de información al ciudadano en la Administración Periférica, servicios sectoriales. Se trata de una oficina de información en la Administración periférica, porque lo que se desea es conseguir unos formularios que tienen un uso relativamente habitual, con lo que no tendría sentido que los empresarios se desplazaran a Madrid o que esperaran recibirlos por correo. Quizás sea menos claro distinguir el carácter sectorial de la oficina. Sin embargo, no es tan difícil si pensamos que se trata de una materia laboral cuyos trámites están altamente descentralizados.
- b) Oficinas de información y atención al ciudadano en la Administración Periférica, servicios centrales. La presentación de la solicitud de realización de la prestación social sustitutoria se realiza en una oficina de la Administración periférica (por las mismas razones que acabamos de explicar), generalmente, en la oficina de información y atención del ciudadano de la Delegación de Gobierno de la Comunidad Autónoma.
- c) Unidad de información administrativa del Ministerio de Economía y Hacienda. Hemos visto que las funciones de gestión de la información interna y de coordinación de las distintas oficinas de información correspondía a las unidades departamentales de información.
- d) Centro de Información Administrativa.

ACTIVIDAD 5:

- 1) Son ciertas: b), c) y d).
Cuando la resolución de un órgano administrativo perjudica intereses legítimos del ciudadano, éste podrá presentar un recurso, como estudiaremos en las próximas unidades.
- 2) Son ciertas: a) y c).
La información sobre la vida laboral de un ciudadano se encuentra en órganos laborales como la Tesorería General de la Seguridad Social.
- 3) Es cierta la alternativa a).
Las peticiones formuladas al Defensor del Pueblo no pueden ser anónimas. En el caso de las formuladas a través del Libro de Quejas y Reclamaciones, podrán ser anónimas sólo las sugerencias.

UNIDAD 9: EL DERECHO ADMINISTRATIVO. SU PROCEDIMIENTO

ACTIVIDAD 1:

- Son actos administrativos: a), c), e) y f).
No son actos administrativos:
- b) El acto por el que un funcionario toma posesión de una plaza no es un acto realizado por un órgano administrativo, tal y como se especifica en la definición de acto administrativo. El acto administrativo es el nombramiento de un funcionario, la toma de posesión del puesto es un acto realizado por la persona no por la Administración.
 - d) Los actos políticos del Gobierno no tienen implicaciones jurídicas para ningún ciudadano implicado de manera directa en él, tal y como figura en la definición de acto administrativo.

ACTIVIDAD 2:

- a) FALSO. De la actividad anterior debemos extraer la conclusión de que no todos los actos de las Administraciones Públicas son actos administrativos propiamente dichos.
- b) FALSO. La LRJPA contiene el régimen jurídico y el procedimiento administrativo COMÚN a todas las Administraciones Públicas.
- c) VERDADERO.

ACTIVIDAD 3:

El cómputo del plazo se inicia el día siguiente al de la recepción de la notificación. Como el 1 de enero es inhábil, comenzará el 2-01-96. El plazo finalizará el 19-01-96. Si el plazo estuviera especificado en meses finalizaría el 29-02-96, como 1996 fue un año bisiesto, será el 28-02-96.

ACTIVIDAD 4:

- a) Resolución.
- b) Informe técnico presentado en la fase de instrucción.
- c) Modelo oficial por el que se solicita información acerca de la existencia o no de una marca. Inicia el procedimiento por el que se expide una nota simple al respecto.

ACTIVIDAD 5:

- a) FALSO. El periodo de información pública no es una fase obligatoria sino que, como hemos visto con varios ejemplos, es la Administración la que determina su conveniencia, haciendo público en este caso los plazos y lugares para presentar alegaciones.
- b) VERDADERO.

SOLUCIONARIO A LAS ACTIVIDADES DE AUTOEVALUACIÓN

- c) VERDADERO. Aunque se dé también la circunstancia de que el interesado no presenta un documento requerido por la Administración, la caducidad sólo se produciría si, como hemos dicho en la unidad, *transcurren los plazos sin que el interesado presente los documentos requeridos*. En el caso de la actividad, el interesado comunica y termina el procedimiento por desistimiento, finalizando por tanto el cómputo del plazo cuya transgresión da lugar a la caducidad.
- d) VERDADERO.

UNIDAD 10: LOS RECURSOS Y LAS RECLAMACIONES ADMINISTRATIVAS

ACTIVIDAD 1:

- a) El plazo para resolver un recurso es, por lo general, de tres meses con lo que Julián no está equivocado al esperar respuesta de la Delegación hasta como máximo el 3 de julio.
- b) Julián se equivoca pues en el procedimiento de resolución de un recurso, como en cualquier procedimiento administrativo, se pueden presentar alegaciones y pruebas. Por tanto, si recibió el 24 de mayo un documento importante para la resolución del recurso, puede presentarlo e incorporarlo al expediente al margen de que presentara el recurso el 3 de abril. Son dos documentos distintos.
- c) Efectivamente, el silencio en la resolución de recursos administrativos se interpreta en sentido negativo.
- d) Tras la desestimación de la Delegación de Gobierno queda agotada la vía administrativa pero abierta la vía contencioso administrativa.

ACTIVIDAD 2:

| | RECURSO ADMINISTRATIVO ORDINARIO | RECLAMACIÓN ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA |
|--|--|---------------------------------------|
| Objeto del recurso | Resoluciones que no ponen fin a la vía administrativa. | Resoluciones de contenido económico. |
| Órgano que resuelve | El superior jerárquico del órgano que dictó el acto impugnado. | El Tribunal Económico-Administrativo. |
| Plazo de interposición | Un mes. | Un mes. |
| Plazo de resolución | Tres meses. | Un año. |
| Efectos de la falta de resolución expresa | Silencio negativo. | Silencio negativo. |

ACTIVIDAD 3:

Los ciudadanos tienen derecho a la tutela judicial de sus derechos frente a la Administración, lo que significa que ésta decide y ejecuta sus decisiones pero posteriormente un Tribunal puede intervenir modificando dichos actos. Esta intervención se realiza mediante la interposición de un recurso que inicia el procedimiento contencioso-administrativo.

En todo proceso contencioso-administrativo existe una parte demandante que interpone el recurso y otra demandada que se corresponde con la Administración. El recurso contendrá las pretensiones de los demandantes respecto al acto impugnado.

Sólo podrá interponerse un recurso contencioso-administrativo cuando se haya agotado la vía administrativa, se comunique al órgano administrativo que dictó el acto y no hayan transcurrido dos meses desde la notificación del acto impugnado.

UNIDAD 11: LA CONTRATACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

ACTIVIDAD 1:

- 1) En los contratos administrativos priman los intereses colectivos por los que la Administración actúa. Es por ello por lo que la Administración aparece en una posición ventajosa.
- 2) La contratación administrativa trata de conceder igualdad de oportunidades a todos los que desean contratar con la Administración.
- 3) Los contratos administrativos revisten una forma y características homólogas.

ACTIVIDAD 2:

El procedimiento de subasta tiene por criterio de selección el económico, es decir, el adjudicatario será el que presente el proyecto de menor coste económico. Por el contrario, el concurso supone la valoración además de otros parámetros del proyecto, como podría ser su impacto ambiental, su diseño, su eficacia, etc.

ACTIVIDAD 3:

- Contratos de obras: a), e) y f).
- Contratos de servicios: b).
- Contratos de suministro: c) y d).
- El apartado g) implica un contrato de arrendamiento que se regula en el Código Civil. Este texto pertenece al derecho privado y no al público, por lo que la relación entre el propietario del local y la Administración es la misma que entre las partes de cualquier contrato de arrendamiento, una relación de colaboración y no de subordinación.

ACTIVIDAD 4:

Si el pago se realiza a acreedores privados se podrá efectuar, además de en dinero efectivo o talón de cuenta corriente al portador, por cualquiera de las fórmulas siguientes:

- Previa petición expresa de transferencia a la cuenta del acreedor abierta en establecimiento bancario o Caja de Ahorros.
- Giro postal a nombre del acreedor.
- Talón cruzado a nombre del acreedor.

UNIDAD 12: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FINANCIERA

ACTIVIDAD 1:

- a) La aprobación de una norma que flexibiliza el mercado de trabajo (por ejemplo, con nuevas modalidades de contratación laboral) no conlleva, en principio, gastos o ingresos.
- b) Una subida de las cotizaciones aumenta los ingresos públicos.
- c) Mayores deducciones fiscales implica que los contribuyentes paguen menos, con lo que se reducen los ingresos públicos.

ACTIVIDAD 2:

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 tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal ...

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.

ACTIVIDAD 3

- a) Gasto de capital.
- b) Ingreso corriente, pues el impuesto patrimonial es un impuesto directo.
- c) Ingresos corrientes.
- d) Gasto corriente.
- e) Gasto corriente, pues el pago de pensiones forma parte del conjunto de transferencias corrientes.
- f) Ingreso de capital.
- g) Gasto de capital por operaciones con pasivos financieros.

ACTIVIDAD 4:

- a) VERDADERO. Cuando cualquier agente (empresas, familias o sector público) gasta menos de lo que ingresa tiene capacidad de financiar a otros agentes a los que les sucede lo contrario (que gastan más de lo que ingresan).
- b) FALSO. Ese es el objetivo de la contabilidad económico-patrimonial similar a la empresarial.
- c) FALSO. Los gastos aprobados en los presupuestos son topes máximos para el Gobierno.
- d) VERDADERO. Los ingresos dependen de muchas magnitudes difíciles de medir. Por ejemplo, el IVA depende de las compras que familias y empresas hagan. ¿Cómo calcular su cuantía?
- e) FALSO. La Administración también lleva a cabo una contabilidad similar a la de las empresas.
- f) VERDADERO.

UNIDAD 13: LA FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

ACTIVIDAD 1:

- a) No, salvo, claro está, que se apruebe una ley orgánica que establezca la cesión del IRPF.
- b) No, por ser una materia ya gravada por un impuesto estatal.
- c) Pueden establecerse recargos sobre impuestos cedidos, como el IP, o sobre no cedidos que graven la renta, como el IRPF.
- d) No. El Fondo de Compensación Interterritorial sólo favorece a las Comunidades Autónomas económicamente desfavorecidas.

ACTIVIDAD 2:

- a) Falso. Las Entidades Locales sí pueden crear impuestos propios, incluso en algunos casos, están obligadas a recaudarlos, como por ejemplo, el IAE.
- b) Verdadero.
- c) Falso. Sólo pueden establecer recargos sobre tributos de la Comunidad Autónoma o de otras Entidades Locales de la misma.

ACTIVIDAD 3:

- a) **Hecho imponible:** El hecho imponible del IRPF es la obtención de renta. Marta percibe ingresos por dos vías:
 - Los ingresos del trabajo en la empresa "Menuda Fiesta".
 - Los ingresos procedentes del arrendamiento del local comercial.

Sujeto Pasivo: Es la persona sobre la que recaen las obligaciones tributarias. Es Marta Ríos la que debe hacer la declaración de su renta y, en definitiva, pagar el impuesto.

b) **Base imponible:** Es una valoración monetaria de los hechos imposables, es decir, consiste simplemente en valorar los ingresos percibidos por Marta:

- Los ingresos del trabajo en la empresa "Menuda Fiesta" = 1.200.000 ptas.
- Los ingresos procedentes del arrendamiento del local comercial. = 1.000.00 ptas.

La base imponible es: 1.200.000 + 1.000.000 = 2.200.000 ptas.

c) **Deducción:** 20.000 ptas. por hijo a cargo.

d) **Cuota:** La cuota se obtiene aplicando a la base imponible menos las deducciones, el tipo impositivo.
Base imponible - Deducción = 2.200.000 - 20.000 = 2.180.000 ptas.

Tipo impositivo de la figura:

| Base imponible | Tipo impositivo |
|----------------|-----------------|
| 828.000 | 20,0% |
| 2.070.000 | 24,5% |
| 2.717.000 | 27,0% |

La cuota asciende a: 225.700 ptas.

| Tramos de la Base imponible | Tipo impositivo | Cuota |
|-----------------------------|-----------------|----------------|
| 828.000 | 20,0% | 165.600 |
| 1.242.000 | 24,5% | 304.290 |
| 110.000 | 27,0% | 29.700 |
| Total: 2.180.000 | | 499.590 |

ACTIVIDAD 4:

| | COMUNIDADES AUTÓNOMAS | | | CORPORACIONES LOCALES | | |
|-------------------------------|-----------------------|--------|------------------|-----------------------|------------------|---|
| | RECARGO | CESIÓN | PARTICIP. PROPIO | RECARGO | PARTICIP. PROPIO | |
| IRPF | X | | X | | X | |
| IS | | | X | | X | |
| IBI | | | | X | | X |
| ITP | X | X | | | X | |
| IAE | | | | X | | X |
| TASAS | X | X | | | X | |
| IP | X | X | | | X | |
| Imp. sobre el juego del bingo | | | | X | X | X |

UNIDAD 14: LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ACTIVIDAD 1:

- a) FALSO. Las relaciones entre la Administración y su personal laboral se regulan por las normas de Derecho laboral que rigen para el resto de trabajadores, es decir, son normas de Derecho privado.
- b) FALSO. Se realizan anualmente.
- c) FALSO. Existen plazas reservadas para discapacitados con un grado igual o superior al 33%.
- d) FALSO. El personal laboral se rige en todo por lo establecido en la legislación laboral vigente, sin excepción de la materia.
- e) VERDADERO. La oferta pública de empleo se realiza a partir de la previsión de las necesidades futuras de personal comparada con el número de personal disponible. La diferencia entre la primera cifra y la segunda determina el número de vacantes de la oferta pública de empleo.
- f) VERDADERO. Hemos visto a lo largo del epígrafe como se iban realizando diversas publicaciones en el Boletín Oficial (de la oferta de empleo pública, de la convocatoria, de los temas sobre los que versarán las pruebas, etc.)
- g) FALSO. El personal de la Administración Autonómica se rige por lo que establezcan las leyes estatales en lo que expresamente les implique, y por las leyes autonómicas (es decir, aprobadas por la Asamblea Legislativa). El personal de la Administración Local se rige por lo establecido en la Ley de Bases del Régimen Local, que es una ley estatal (es decir, aprobada en las Cortes Generales).

ACTIVIDAD 2:

Son funcionarios: b, f, g
 No son funcionarios: a, c, d, e

ACTIVIDAD 3:

- a) Administrativo.
- b) Gestión.
- c) Cuerpo especial.
- d) Auxiliar.
- e) Subalterno.

ACTIVIDAD 4:

Su situación administrativa es el servicio especial. Tendrá por tanto reserva de plaza y de destino, lo que significa que Pedro Rodríguez podrá volver a desempeñar el mismo cargo que ejercía en la misma localidad.

ACTIVIDAD 5:

No perderá su plaza por encontrarse en una situación de servicios especiales.

ACTIVIDAD 6:

Su situación administrativa es la excedencia forzosa. Francisco García puede presentarse a todas las convocatorias de empleo relativas a su profesión.

ACTIVIDAD 7:

Sí. Uno de sus derechos es el de desempeñar el cargo al nivel del Cuerpo que se le ha asignado.

ACTIVIDAD 8:

Se puede solicitar un permiso por: a) y f).
 Se puede solicitar una licencia por: b) y e).
 No se puede solicitar ni permiso ni licencia por: c) y d).

ACTIVIDAD 9:

- a) La remuneración de los funcionarios incluye un complemento de productividad, con lo que sí que existe un componente que relaciona ingresos y rendimiento.
- b) La falta de asistencia sin justificar es una falta leve. Si se justifica no se está cometiendo ninguna falta.
- c) La desobediencia es una falta grave con lo que las posibles sanciones son la suspensión de funciones hasta tres años o el traslado con cambio de residencia durante un año.
- d) El procedimiento sancionador siempre se inicia de oficio.

UNIDAD 15: ARCHIVO Y REGISTRO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ACTIVIDAD 1:

a) Es una resolución

b) Se inició a solicitud del interesado

Resolución de reconocimiento de servicios previos

Expediente: 88888/96 **Asunto:** Servicios prestados como funcionario en prácticas.
Interesado: Lucrecia Peñazuelo del Río
Procedimiento: Reconocimiento de derechos económicos
Fecha de iniciación: 24 09 1996

Examinado el procedimiento iniciado a solicitud de D.^a Lucrecia Peñazuelo del Río, perteneciente al Cuerpo de Gestión, con DNI 1234567, referente al reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública, se han tenido en cuenta los **hechos** que figuran a continuación:

Primero: la interesada prestó servicios como funcionario en prácticas del mencionado cuerpo en el Instituto Nacional de Estadística en el período comprendido entre el 1 de enero de 1995 y el 29 de junio de 1995.

Segundo: tomó posesión como funcionario de carrera en el Cuerpo de Gestión el 1 de julio de 1995.

Esta subsecretaría, de acuerdo con los artículos 1.º 1 de la Ley 70/78 de 26 de diciembre sobre reconocimiento de servicios previos **resuelve** reconocer al solicitante como servicios previos en la Administración Pública el tiempo de 5 meses y 29 días, con efectos económicos a partir del 1 de julio de 1995.

c) Se ha resuelto reconocer al interesado la prestación de servicios previos al ingreso como funcionario de carrera por un período de 5 meses y 29 días, con la intención de que surta efectos económicos.

d) El interesado podrá interponer un recurso contencioso-administrativo.

Esta resolución pone fin a la vía administrativa. Contra esta resolución cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses, contados desde el día siguiente al de su notificación.

f) Si recibe la notificación el 12 de septiembre dispone de 2 meses para presentar un recurso, es decir, hasta el 12 de noviembre.

Madrid, 2 de septiembre de 1996
EL SUBSECRETARIO

e) El plazo que tiene la Administración para enviar la correspondiente notificación es de 10 días desde la fecha de la resolución, es decir, desde el 2 de septiembre de 1996, con lo que el interesado puede esperar la notificación hasta el 12 de septiembre.

Fdo. Eustaquio Buñuel Ibanco

ACTIVIDAD 2:

- a) Es una denuncia contra tres locales por los ruidos que producen y la hora de cierre.
- b) Se pretende que se abra contra dichos locales un procedimiento sancionador cuya resolución evite las molestias que vienen padeciendo los vecinos.
- c) Se dirige al Ayuntamiento, ya que es el que tiene competencia en la materia.

ACTIVIDAD 3:

TÍTULO IV
De la actividad de las Administraciones Públicas
CAPÍTULO 1
art. 36. Lengua de los procedimientos.
1. La lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado será el castellano. No obstante lo anterior, los interesados que se dirijan a los órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma podrán utilizar también la lengua que sea cooficial en ella.
En este caso, el procedimiento se tramitará por la lengua elegida por el interesado. Si concurrieran varios interesados, y existiera discrepancia en cuanto a la lengua, el procedimiento se tramitará en castellano.

ACTIVIDAD 4:

- a) Por la aplicación del principio de incoación, al tratarse de la misma licencia solicitada en el mismo Ayuntamiento, deberá resolverse antes la solicitud presentada en primer lugar, salvo que el procedimiento hubiera requerido actos que lo prolongasen como por ejemplo, la presentación de pruebas a la empresa La Toja, la apertura de una período de información pública u otros.
- b) Cierto, las procedimientos avanzan de oficio.
- c) No puede darse esta situación ya que debe existir unidad de expediente.
- d) Los órganos periféricos de la Administración Central utilizarán modelos bilingües.
- e) La Administración comunicará al interesado el error cometido abriendo un plazo de 10 días para que éste envíe los datos que le faltan.

ACTIVIDAD 5:

Sólo la afirmación c) es correcta. La inscripción de la adquisición de una vivienda no es obligatoria (salvo para constructoras e inmobiliarias) sino, en todo caso, recomendable. Por otra parte, la oficina del Registro de la Propiedad en la que se realiza la inscripción será aquella que, por la partida o zona en la que está ubicada la vivienda, le corresponda.

ACTIVIDAD 6:

Son verdaderas: a), b) y d).

Son falsas: c) ya que existen Registros Civiles en los municipios, y e) ya que la información del Registros de la Propiedad puede ser consultada también por otros interesados, como entidades financieras, herederos, etc.

ACTIVIDAD 7:

c) y g) no deben comunicarse al Registro Civil.

ACTIVIDAD 8:

- a) Es un asiento del Libro de Inscripciones del Registro Mercantil de Pamplona.
- b) No es una inscripción obligatoria ya que se trata de un empresario individual.
- c) La empresa recibe el mismo nombre que el de la propietaria, es decir, Isidora Martínez.

En la nota marginal se señala que los datos contenidos en este asiento ya han sido enviados al Registro Mercantil Central de Madrid (vimos en esta unidad que los datos de los distintos Registros deben ser remitidos en el plazo de tres días al Registro Central).

ACTIVIDADES DE
HETEROEVALUACIÓN

INTRODUCCIÓN

ACTIVIDADES DE HETEROEVALUACIÓN

Las actividades de heteroevaluación que a continuación te planteamos, son bien distintas de las actividades de autoevaluación que has ido realizando. En primer lugar, en ellas no se trata de responder a una pregunta o contestado correctamente, sino de explicar y justificar tu respuesta ante un profesor o tutor.

Las actividades de heteroevaluación son así un nexo de unión entre el profesor y el alumno, sirviendo de instrumento de control por parte del profesor del aprendizaje de aquél, lo que puede incidir en la calificación final. También te sirven a ti, te ayudan a estudiar, te motivan y orientan sobre el grado de comprensión de la materia.

La principal diferencia reside en tu propia respuesta. Al contestar a estas cuestiones debes emplear y relacionar todos los conceptos aprendidos en la unidad que puedan ser útiles para la explicación, pero sin dar una simple definición, sino razonando con ellos. También puedes emplear ejemplos reales o casos de tu experiencia personal, sobre todo cuando se te pide que des tu opinión o que pongas ejemplos. Ten presente que la respuesta a estas cuestiones es abierta, esto es, no se trata de un problema matemático de tan sólo una solución válida, sino que estarán bien respondidas en la medida en que razones empleando y relacionando los conceptos aprendidos en el Módulo, o incluso, apoyándote en ideas de otros Módulos del Ciclo.

Recuerda, al responder a estas cuestiones de heteroevaluación, no temas extenderte, da una contestación lo más completa y razonada posible, utiliza ideas diversas para apoyar tu argumento, y escucha y pregunta al profesor cuando evalúe tus respuestas.

ACTIVIDAD 4:

En la unidad hemos visto que los principios que inspiran las normas que forman el Derecho a la vista de algunas realidades que ya conoces, ¿sabrías nombrar las creencias acerca de lo que es justo o injusto en las que inspiran?

ACTIVIDAD 1:

Haz un cuadro con las principales diferencias entre un Estado unitario y un Estado federal y elabóralo en función de variables de tipo legislativo y de toma de decisiones.

INTRODUCCIÓN

Las actividades de heteroevaluación que a continuación te planteamos, son bien distintas de las actividades que, intercaladas en las unidades, has ido realizando. En primer lugar, no cuentas con un solucionario para comprobar si has contestado correctamente, por lo que requieren la orientación de un profesor-tutor que te explique los fallos detectados en tus respuestas.

Las actividades de heteroevaluación son así un nexo de unión entre el profesor y el alumno, sirviendo de instrumento de control por parte del tutor del rendimiento de aquél, lo que puede incidir en la calificación final. También te sirven a ti, te ayudan a estudiar, te motivan y orientan sobre el grado de comprensión de la materia.

La principal diferencia reside en tu propia respuesta. Al contestar a estas cuestiones debes emplear y relacionar todos los conceptos aprendidos en la unidad que puedan ser útiles para la explicación, pero sin dar una simple definición, sino razonando con ellos. También puedes emplear ejemplos reales o casos de tu experiencia personal, sobre todo cuando se te pide que des tu opinión o que pongas ejemplos. Ten presente que la respuesta a estas cuestiones es abierta, esto es, no se trata de un problema matemático de tan solo una solución válida, sino que estarán bien respondidas en la medida en que razones empleando y relacionando los conceptos aprendidos en el Módulo, o incluso, apoyándote en ideas de otros Módulos del Ciclo.

Recuerda, al responder a estas cuestiones de heteroevaluación, no temas extenderte, da una contestación lo más completa y razonada posible, utiliza ideas diversas para apoyar tu argumento, y escucha y pregunta al profesor cuando evalúe tus respuestas.

ACTIVIDADES DE HETEROEVALUACIÓN

UNIDAD 1: LA SOCIEDAD Y EL DERECHO.

ACTIVIDAD 1:

Imagina que en una tertulia con unos amigos uno de ellos dice:

"Yo creo que con todas las reglas que impone el Derecho sólo se consigue coaccionar a los ciudadanos, privándoles de su libertad de elegir y expresarse".

¿Qué opinas sobre el comentario hecho por tu amigo? (Utiliza los conceptos de orden social y control social como funciones del Derecho).

ACTIVIDAD 2:

¿Qué es y qué finalidad tiene el Derecho? Explica lo que entiendes por Derecho utilizando ejemplos de "normas que regulen la convivencia".

ACTIVIDAD 3:

¿Por qué crees que es necesaria la existencia del Derecho en la sociedad en la que vivimos? ¿Crees que es también necesario en sociedades más sencillas como por ejemplo, en las tribus?

ACTIVIDAD 4

Hemos visto que el Derecho garantiza que se cumplen las normas mediante la función de control social, que conlleva en ocasiones la imposición de sanciones. ¿Crees que es necesario imponer sanciones para que se cumplan las normas y exista un orden social o crees que las personas las cumplirían mejor sin estar coaccionadas?

UNIDAD 2: LAS FUENTES DEL DERECHO

ACTIVIDAD 1:

¿Por qué crees que se le concede tanta importancia al requisito de la publicidad de las normas?

ACTIVIDAD 2:

En la unidad hemos visto que las leyes emanan de órganos legislativos formados por representantes del pueblo. También hemos visto que esta capacidad legislativa en algunos casos se delegaba en el Gobierno dando lugar a los Decretos. ¿Por qué crees que los casos de delegación son restringidos o bien tienen carácter provisional? ¿Crees que esa restricción debería ser menor o mayor? ¿Por qué?

ACTIVIDAD 3:

Lee la siguiente afirmación:

"En la historia de España se ha dado en abundantes ocasiones un uso inapropiado de los Decretos leyes para sacar adelante proyectos de ley cuando no se contaba con el apoyo suficiente en las Cortes".

¿Qué diferencia una Ley de un Decreto-Ley? ¿Por qué crees que quien hizo el anterior comentario considera inapropiado el uso de éstos últimos?

ACTIVIDAD 4:

En la unidad hemos visto que los principios generales del Derecho son valores y convicciones arraigadas en la sociedad que inspiran el conjunto de las normas que forman el Derecho. A la vista de algunas de las normas que ya conoces, ¿sabrías nombrar las creencias sociales acerca de lo que se considera justo o injusto en las que se inspiran?

UNIDAD 3: LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

ACTIVIDAD 1:

Haz un cuadro con las principales diferencias entre un Estado federal y un Estado unitario, en función de variables como la legislación y la toma de decisiones.

ACTIVIDAD 2:

Consulta la Constitución y enumera al menos diez derechos fundamentales de los ciudadanos. ¿Qué función crees que tiene la inclusión, por ejemplo, del derecho a la vida? ¿Crees que las Constituciones de los demás países deben incluir también un apartado de derechos y libertades fundamentales?

ACTIVIDAD 3:

La Constitución tiene dos partes bien diferenciadas: una parte dogmática y otra orgánica. ¿Qué diferencias destacarías entre ambas?

ACTIVIDAD 4:

En la unidad se ha estudiado que existen distintas formas de alcanzar el poder. ¿Cuáles de estas formas se han dado en la historia de España de la última mitad de siglo? ¿Cuál crees que es la más justa? ¿Por qué?

UNIDAD 4: LAS CORTES. ELABORACIÓN DE LAS LEYES

ACTIVIDAD 1:

¿Qué opinión te merece el hecho de que el papel del Senado en la elaboración de las leyes sea poco relevante?

ACTIVIDAD 2:

Elabora un cuadro sobre las diferencias entre el Congreso y el Senado situando en dos filas cada una de las cámaras y en las columnas las variables diferenciadoras (qué representan, cómo se eligen sus miembros y qué función desempeñan?)

ACTIVIDAD 3:

En esta unidad hemos estudiado un procedimiento de elaboración de las leyes que está íntimamente relacionado con un sistema político democrático. Busca en una enciclopedia o en un diccionario la definición de "Democracia" y relaciónala con los órganos y el procedimiento legislativo que hemos estudiado.

ACTIVIDAD 4:

En la unidad hemos visto que los miembros del Congreso y del Senado son elegidos directa o indirectamente por los ciudadanos, de modo que cada ciudadano vota a quien cree que mejor le representará. ¿En qué medida crees que el Congreso y el Senado representan el sentir de los ciudadanos, o al menos, tus valores y los de tus conocidos?

UNIDAD 5: LA UNIÓN EUROPEA. ORGANISMOS INTERNACIONALES

ACTIVIDAD 1:

Uno de los temas que hemos tratado en la unidad, las condiciones de convergencia impuestas por el Tratado de Maastricht y el calendario para la unión monetaria definitiva, es objeto de intenso debate en la actualidad. ¿Tú que opinas? ¿Eres de los que creen que el gobierno español debe hacer todo lo posible para cumplir las condiciones de Maastricht o de los que piensan que se deben observar primero otros objetivos y problemas más inmediatos?

ACTIVIDAD 2:

Compara los órganos que hemos visto en esta unidad con el Congreso y el Senado estudiado en anteriores unidades.

ACTIVIDAD 3:

¿Qué opinas sobre la Unión Europea? ¿Qué aspectos crees que tiene de positivo? ¿Y de negativo? ¿Cómo crees que puede afectarte a nivel personal?

ACTIVIDAD 4:

¿Qué función tiene el Fondo Europeo de Desarrollo Regional? ¿Conoces algún proyecto realizado en tu ciudad y financiado por el FEDER? ¿En qué se diferencia y asemeja del Fondo Social Europeo?

UNIDAD 6: LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

ACTIVIDAD 1:

Con todo lo que hemos estudiado hasta ahora, ¿qué características destacarías de la Administración Pública?

ACTIVIDAD 2:

¿Cómo explicarías en qué consiste la Administración periférica, qué función tiene y qué órganos la integran?

ACTIVIDAD 3:

Explica todo lo que sepas sobre el Consejo de Ministros utilizando el mayor número posible de conceptos aprendidos en esta unidad.

ACTIVIDAD 4:

En esta unidad hemos estudiado que en la diversidad de órganos que componen la Administración del Estado se pueden distinguir dos tipos de órganos: colegiados y unipersonales. Esta distinción tiene más implicaciones de las que a simple vista parece. Comenta las principales diferencias entre ambos tipos de órganos haciendo hincapié en la toma de decisiones. Cuando un órgano colegiado administrativo debe tomar una decisión, ¿qué ventajas o inconvenientes crees que tiene respecto a los órganos unipersonales? En tu opinión, ¿en que caso la decisión tomada será más correcta?

UNIDAD 7: LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL

ACTIVIDAD 1:

Lee de nuevo estos dos artículos de la Constitución Española:

art. 2. *La Constitución garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.*

art. 137. *El Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*

¿Qué conceptos de los enunciados por la Constitución (derecho a la autonomía, solidaridad, etc.) te parecen más importantes? Explícalos dando tu opinión personal.

ACTIVIDAD 2:

Haz una lista con la descripción básica de algunos servicios públicos prestados por la Administración Local del municipio en el que vives. Agrúpalos en las siete categorías de competencias que has estudiado en el epígrafe 3.

ACTIVIDAD 3:

Explica el régimen de competencias de las Autonomías enumerando únicamente las competencias exclusivas del Estado. ¿A qué fuente del derecho has acudido?

ACTIVIDAD 4:

¿Por qué crees que la Administración Local está obligada a prestar unos servicios mínimos? A partir de la observación del Municipio en el que vives, ¿incluirías en esa lista algún servicio más?

UNIDAD 8: LA INFORMACIÓN Y LA ATENCIÓN AL PÚBLICO

ACTIVIDAD 1:

En el informe anual de 1991, el Defensor del Pueblo expone los resultados de un estudio sobre la imagen que los ciudadanos tienen de las Administraciones Públicas. En él se señala el descontento por la lentitud e incumplimiento de los plazos establecidos para resolver cuestiones, así como la idea generalizada de que el personal público es poco eficiente en el desempeño de su trabajo.

Argumenta sobre la orientación de la comunicación e información en las Administraciones públicas para lograr disminuir el descontento de los ciudadanos.

ACTIVIDAD 2:

En el segundo epígrafe hemos estudiado distintas funciones de la información y comunicación. Explica en qué consiste la función de *orientación e información*. ¿Cuál es la actuación adecuada de la persona encargada de informar?

ACTIVIDAD 3:

Explica las funciones de la información administrativa.

UNIDAD 9: EL DERECHO ADMINISTRATIVO. SU PROCEDIMIENTO

ACTIVIDAD 1:

¿Por qué crees que es necesario que todos los órganos administrativos actúen siguiendo un procedimiento común? ¿Qué inconvenientes crees que puede tener para ti como ciudadano?

ACTIVIDAD 2:

¿De qué formas pueden los ciudadanos dar su opinión a la Administración sobre la resolución de un procedimiento? ¿Crees que son suficientes o crees que se deben buscar más medios de participación ciudadana?

ACTIVIDAD 3:

Imagina que tienes una amiga que en las próximas Navidades desea instalar en la calle más transitada y comercial de tu ciudad un stand con el fin de recaudar fondos para una organización benéfica. Para ello, acudió al Ayuntamiento a solicitar la correspondiente licencia. Al cabo de unos meses te cuenta su experiencia:

Es que lo hacen complicado. Cuando entregué la solicitud de licencia para poner el stand en la calle tuve que entregar ¡cuatro copias!, ¡ni que fueran a perder mi solicitud! Además, todos los papeles que se entregan son sellados uno a uno en la misma oficina ¡por eso se forman esas colas! Si es que siempre estás pendiente de plazos para esto y para lo otro, papeles para todo, ¡cuántas complicaciones sólo por una licencia!

Cuando al cabo de unas semanas fui a informarme por si ya se me había concedido, resulta que unos vecinos de la calle donde quería instalarme se habían quejado diciendo que íbamos a obstaculizar el paso de peatones y provocar embotellamientos. Yo me pregunto, ¿cómo sabían los vecinos el lugar exacto en el que yo quería instalarme?, ¿no crees que es extraño?

- a) ¿Qué aspectos del procedimiento administrativo crees que no comprende tu amiga?
- b) ¿Qué crees que puede tener de positivo y de negativo que las acciones de las Administraciones se realicen a través de un procedimiento muy tipificado?

ACTIVIDAD 4:

Describe tres ejemplos de procedimientos administrativos cuyas fases se adapten a los siguientes esquemas:

| | |
|--|----------------------------------|
| | INICIACIÓN |
| | TERMINACIÓN por desistimiento |
| | INICIACIÓN |
| | INSTRUCCIÓN |
| | SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO |
| | INICIACIÓN |
| | INSTRUCCIÓN |
| | TERMINACIÓN (resolución expresa) |

UNIDAD 10: LOS RECURSOS Y LAS RECLAMACIONES ADMINISTRATIVAS

ACTIVIDAD 1:

¿Qué función crees que cumplen los recursos administrativos en la relación entre ciudadanos y Administración?

ACTIVIDAD 2:

El 14 de febrero se publicó en el Boletín Oficial de tu Comunidad Autónoma una convocatoria de empleo público para cubrir 40 puestos de auxiliares administrativos. El 21 del mismo mes presentas tu solicitud y el 10 de marzo se publica el nombre de los admitidos para realizar las pruebas, entre los que te encuentras.

El examen se celebrará el día 2 de junio pero justo el día anterior caes enfermo, por lo que no puedes presentarte a las pruebas. Después de la convalecencia decides solicitar que te realicen las pruebas que no pudiste hacer en su momento, pero el plazo de presentación de las solicitudes para convocatorias extraordinarias ya ha pasado. ¿Qué puedes hacer? Redacta el escrito del recurso que inicia el procedimiento oportuno.

ACTIVIDAD 3:

El Ayuntamiento de la localidad en la que vives ha organizado un curso totalmente gratuito de "Gestión contable en empresas exportadoras" que te interesa realizar. Compruebas que cumples todos los requisitos y decides presentar tu solicitud. Al cabo de dos semanas llamas por teléfono al Ayuntamiento y te comunican que tu solicitud ha sido denegada por no presentar una fotocopia de la cartilla de la seguridad social. Sin embargo, sí que especificaste en la solicitud tu número de afiliación, dato que consideras suficiente. Además, debes saber que la Administración tenía que comunicarte la falta de documentos y concederte un plazo de 10 días para subsanar la deficiencia. Con esta información, redacta el escrito de recurso contra el acto por el que se te denegó la plaza.

ACTIVIDAD 4:

¿Qué diferencia destacarías entre los recursos administrativos y los recursos contencioso-administrativos?

UNIDAD 11: LA CONTRATACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

ACTIVIDAD 1:

En el artículo 5 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas se dice:

“los contratos que celebre la Administración tendrán carácter administrativo o privado.”

Comenta el contenido de este artículo explicando las diferencias entre ambas modalidades de contratación y justificando las peculiaridades de los contratos administrativos.

ACTIVIDAD 2:

Realiza un cuadro que exprese las diferencias que existen entre un **contrato de obras**, un **contrato de servicios** y un **contrato de suministro**, de modo que las filas se correspondan con estas modalidades y las columnas con las variables diferenciadoras. Pon ejemplos prácticos en los que se utilicen cada uno de los tipos de contratos.

ACTIVIDAD 3:

¿Qué modalidades de contratación administrativa existen? Explica sus diferencias en función del objeto y de las obligaciones que implican para el contratista.

ACTIVIDAD 4:

En la unidad hemos estudiado tres modalidades de adjudicación de los contratos administrativos: la subasta, el concurso y el procedimiento negociado. ¿Qué procedimiento de adjudicación crees que es más adecuado en los contratos de obras? ¿Y para adjudicar el suministro de, por ejemplo, material de oficina de bajo coste? Razona tu respuesta.

UNIDAD 12: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FINANCIERA

ACTIVIDAD 1:

Como hemos comentado en la unidad existe un debate histórico sobre el papel del sector público en la economía. Unos piensan que se debe dejar actuar al mercado pues sus leyes conllevan el mejor resultado para todos. Otros piensan que el mercado tiene fallos que debe subsanar el Estado. Sin embargo, existe consenso en que el Estado debe proporcionar a la sociedad dos servicios: la sanidad y la educación. ¿Por qué crees que estos dos servicios deben ser asegurados por el Estado? ¿No podría encargarse de ello el mercado, es decir, empresas privadas? Razona tu respuesta.

ACTIVIDAD 2:

Uno de los problemas que más preocupan a los gobiernos de las economías modernas es el déficit público, es decir, el crecimiento de los gastos mucho más deprisa que el crecimiento de los ingresos. Entre otros motivos, como recordarás, están las condiciones de convergencia de Maastricht. ¿Qué gastos reducirías o que ingresos aumentarías para reducir el déficit público de cara al cumplimiento de las condiciones de Maastricht? Piensa en los efectos que tiene las variaciones que propones.

ACTIVIDAD 3:

Imagina por unos momentos que eres asesor en asuntos económicos del Presidente y estáis elaborando el presupuesto que posteriormente se debatirá en las Cortes. Éste te plantea una serie de objetivos a alcanzar en el próximo año y te consulta sobre las partidas del presupuesto que podrían modificarse para alcanzarlos.

- La economía está un poco pesimista, la gente no se atreve a hacer compras importantes y prefieren dedicar sus ingresos a ahorrar. Debemos aumentar el consumo de las familias.
- Ayer me reuní con los representantes de los empresarios. Se quejan de que las empresas soportan demasiada presión fiscal, que pagan demasiados impuestos. Unido a lo mal que van los negocios, muchas están a punto de cerrar. ¿Cómo podemos relanzar la actividad empresarial?
- Los sindicatos reivindican que las prestaciones por desempleo y jubilación deben adaptarse a la subida de los precios y del nivel de vida. Esta subida de los gastos corrientes ¿cómo podemos financiarla?
- Dentro de un año será el examen de Maastricht por lo que debemos reducir el déficit público, con lo que llevamos hablado hasta ahora, ¿qué gastos podemos reducir o que ingresos podemos aumentar?
- En seis meses se celebrarán elecciones generales, ¿qué medida presupuestaria podemos adoptar para ganar votos?

UNIDAD 13: LA FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

ACTIVIDAD 1:

En la unidad has estudiado una descripción de las principales fuentes de financiación de la mayoría de las Comunidades Autónomas. Respecto a este régimen se está produciendo en la actualidad un intenso debate que puede conllevar su reforma. La principal reivindicación de las Comunidades Autónomas consiste en una mayor capacidad de autogestión de los impuestos. ¿En qué medida crees que este régimen restringe la capacidad de autogestión de las Comunidades Autónomas?

ACTIVIDAD 2:

En la unidad hemos estudiado que las vías de obtención de recursos por parte de las Comunidades Autónomas deben respetar dos principios: la **coordinación** con la Hacienda Estatal y la **solidaridad** interterritorial. ¿En qué aspectos crees que el régimen estudiado respeta estos dos principios?

ACTIVIDAD 3:

Lee atentamente la siguiente afirmación:

De la Comunidad Autónoma de ... procede el 10% de la recaudación por IRPF de todo el país mientras que sólo recibe una participación del 5%.

¿Crees que es justo que una Comunidad Autónoma pague más de lo que recibe?

ACTIVIDAD 4:

Un amigo te cuenta que tras la última declaración del IRPF ha recibido en casa una notificación por la que su deuda con Hacienda asciende a 80.000 ptas. cuando el resultado de su liquidación es negativo (a devolver). El motivo es que le imputan unos intereses de su cuenta corriente que él no ha obtenido. Convencido de que se debe haber producido un error acude a ti en busca de ayuda. Explícale detalladamente lo que puede hacer.

UNIDAD 14: LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

ACTIVIDAD 1:

¿Por qué crees que suele decirse que el empleo en la Administración es muy estable? Utiliza los conceptos aprendidos en esta unidad para explicar tu respuesta.

ACTIVIDAD 2:

Resuelve el siguiente caso práctico:

Margarita Merino ocupa un cargo en la Delegación de Gobierno de la localidad en la que reside. Para agilizar la comunicación y los trámites de las unidades administrativas dependientes de la Delegación, ha proyectado la instalación de un sistema de mensajería electrónico interconectado, acorde con el espíritu de modernización de la Administración. Sin embargo, su proyecto ha sido rechazado en sucesivas ocasiones, a pesar de lo cual, Margarita decide llevarlo a cabo con cargo al presupuesto de la unidad.

- ¿Qué falta ha cometido?
- ¿Cuáles serán las fases del procedimiento por el que se le sancionará?
- ¿Qué posibles sanciones recibirá?
- ¿En qué situación administrativa se encontrará? ¿Cuándo podrá volver al servicio activo?

ACTIVIDAD 3:

Resuelve el siguiente caso práctico:

- María Teresa Colmado es profesora de biología en el instituto de la localidad en la que reside. En la actualidad está embarazada de 4 meses por lo que tiene previsto pedir una licencia dentro de un mes. ¿Puede iniciar el período de licencia tal y como lo ha previsto? ¿Con cuánta antelación puede pedir la licencia si el embarazo dura 9 meses?
- Después de nacido su hijo decide dedicar por completo dos años a su cuidado, por lo que solicita una excedencia de dicha duración. ¿Recibirá alguna remuneración durante este período? ¿Recibirá en el transcurso del período de licencia? ¿Podrá volver a ocupar su plaza en el instituto transcurridos los dos años?
- Al cabo de los dos años solicita reincorporarse al trabajo sin conseguirlo por falta de vacante. ¿En qué situación administrativa se encuentra? ¿Qué parte de la retribución percibirá?
- Después de un tiempo se presenta a un concurso y obtiene una plaza de profesora en un término municipal cercano. Su marido, que trabaja de subalterno en correos, se traslada a dicho municipio. ¿En qué situación administrativa se encontrará? ¿Cuántos años como máximo podrá estar en dicha situación?

ACTIVIDAD 4:

Resuelve el siguiente caso práctico:

Federico Cuenca y Amelia Redondo son administrativos de una Dirección Provincial de la Tesorería General. Debido a su cargo, disponían de abundante información sobre las empresas de la localidad, que difundieron en su círculo de amistades sin pensar en las consecuencias que podría tener. La difusión de información tuvo efectos negativos para dos empresas que vieron como sus ventas disminuían de forma vertiginosa sin causa aparente. Una de ellas realizó un estudio con el fin de averiguar las razones, obteniendo en un 80% de las ocasiones la siguiente respuesta: "una empresa que no paga las cuotas de la seguridad social no puede fabricar productos de calidad". Puesto el asunto en conocimiento de la Administración competente se inició el procedimiento sancionador.

- ¿Por el incumplimiento de qué obligación se les inculpa?
- ¿Cuáles son los efectos de esta situación administrativa?
- ¿Podrán volver a ejercer la función pública? ¿Cuándo?

UNIDAD 15: ARCHIVO Y REGISTRO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ACTIVIDAD 1:

El siguiente texto expone la tramitación de los expedientes de concesión de perforaciones para extraer agua realizada por la Confederación Hidrográfica del Júcar e iniciada por tres vecinos de una localidad. Lee el epígrafe en el que estudiaste las reglas de tramitación y explica en qué momento se están cumpliendo y en qué momento no se cumplen:

- a) Tres vecinos (A, B y C) de la localidad de Alcira han solicitado de la Confederación Hidrográfica del Júcar permiso para perforar el suelo con el fin de construir un pozo. La Confederación ha abierto un período de información pública y ha remitido a los interesados la notificación de dicho acuerdo en valenciano, lengua oficial de la zona. El vecino B, que no comprende valenciano, ha solicitado que se le traduzca al castellano dicho documento, recibiendo en su domicilio la traducción al cabo de 5 días.
- b) Al haberse presentado en el plazo de información pública diversas alegaciones de otros vecinos en contra de la construcción de un nuevo pozo, la Confederación ha decidido practicar simultáneamente las siguientes comunicaciones:
 - Comunicación al Ayuntamiento para que emita un informe técnico sobre la propuesta.
 - Comunicación a la Consejería de Obras Públicas de la Generalidad Valenciana, para que emita su correspondiente informe.
 - Comunicación al Registro de la Propiedad y al Catastro, para obtener una relación de las fincas colindantes con detalle de los pozos ya existentes.
- c) Las certificaciones del Registro son remitidas a la Confederación, pero los informes técnicos se conservan en los archivos de los órganos emisores por lo que, si alguno de los vecinos desea consultarlos, debe hacerlo en las dependencias del Ayuntamiento de Alcira o de la Consejería de Obras Públicas de la Generalidad Valenciana.
- d) Estudiados los informes y las alegaciones de los vecinos, la Confederación resuelve denegar la solicitud instando a los interesados a presentar el pertinente recurso administrativo en el plazo de 2 meses. Los tres vecinos presentan un recurso pero olvidan detallar datos necesarios para que la Confederación resuelva, con lo que se decide archivar el asunto por insuficiencias en el escrito de los interesados.

ACTIVIDAD 2:

El pasado 25 de octubre se celebró en el Estadio de Anoeta de San Sebastián un encuentro de fútbol. Aquel día Iñiqui Isasi Ibanco fue a una farmacia de guardia situada en la Avda. Anoeta y paró en doble fila ya que, debido al encuentro, no había sitio para aparcar. Realizó una compra en la farmacia de Dña. Concha Garzón y cuando salió se encontró con una multa por estacionamiento indebido. Al no haber sobrepasado los dos minutos que establece el código de circulación, realmente no estacionó el vehículo por lo que no hubo tal infracción. **Escribe el documento de alegaciones** basándote en el modelo de la figura 15.10. de la unidad correspondiente. Enumera las pruebas documentales que se podrían presentar y dirige el documento al órgano competente para resolver.

(El DNI de Iñiqui es el 99887766 y desea que las notificaciones se le envíen por carta al domicilio de sus padres, sito en la Plaza de la Constitución n.º 1 en Hernani).

**Ayuntamiento
de San Sebastián**
POLICÍA LOCAL

cítese en caso de alegaciones
REFERENCIA → **12213443 - 0**

| | | |
|---------|--------|------|
| SECCIÓN | AGENTE | GRÚA |
| | | |

| | | |
|------------|--------|--------|
| MATRÍCULA | MARCA | MODELO |
| SS 0001 EA | XXXXXX | XXXX |

| | | |
|------------------------|----------|---------|
| LEGISLACIÓN INFRINGIDA | ART. lsv | PÁRRAFO |
| | 39 | |

HECHO DENUNCIADO: ESTACIONAR EN DOBLE FILA IMPIDIENDO LA SALIDA DE VEHÍCULOS BIEN ESTACIONADOS _____

Calle/ AVDA. ANOETA _____
Frente al número: 35 Hora: _ : 21 : 00 _____

ACTIVIDADES DE HETEROEVALUACIÓN

ACTIVIDAD 3:

Recientemente han comenzado las obras de reconstrucción del Museo de Historia Antigua de la ciudad de Tarragona, lo que ha ocasionado el cierre de la calle Flora y el desvío de la circulación por una calle paralela, Pintor Juan Tárrega.

Constantino García Llombay, que tiene desde hace ocho años un floristería en el número 18 de la calle Flora, se ha visto muy perjudicado ya que las obras han ocasionado una disminución de la afluencia de gente en la calle en la que se ubica su negocio. Se le ha ocurrido un posible remedio: colocar un cartel anunciador de su establecimiento de 120 cm por 80 cm y 2 metros de altura en la esquina de la calle Flora con la Avda. Reus, esta última muy transitada.

Realiza el escrito dirigido al Ayuntamiento de la ciudad solicitando la instalación del cartel anunciador.

- Otros datos que puedes necesitar son:
- El DNI de Constantino es 33998000
- El nombre de la Floristería es "El Ramillete" cif. B 43876555, inscrita en el Registro Mercantil de Tarragona tomo XX, libro de sociedades mercantiles, hoja 3.456.
- A efectos de notificación su domicilio está en la calle Ebro, 79 - 4º de Tarragona.

ACTIVIDAD 4:

Cirilo Fabelo está proyectando crear una sociedad anónima dedicada a la plantación y distribución de plantas medicinales en las 2 hectáreas de tierra que posee en Jumilla, Murcia. Tiene pensado denominar a la empresa SALUD NATURAL, pero antes quiere consultar en el Registro Mercantil si dicha denominación social ya es utilizada por otra empresa. El 2 de abril tiene ya en su posesión la escritura pública de constitución realizada.

Explica detalladamente qué pasos debe realizar Cirilo Fabelo en el Registro Mercantil. Las siguientes cuestiones te servirán de guía de tu respuesta:

- a) ¿Qué recomendaciones le darías respecto a la utilización de nota simple informativa o de certificación para saber si la denominación social ya se ha inscrito? Explica las ventajas e inconvenientes.
- b) ¿Qué obligaciones tiene la empresa frente al Registro Mercantil?
- c) ¿En qué ciudad se encuentra el Registro en el que deberá realizar los trámites?
- d) ¿Qué plazo tiene para inscribir la empresa?

Formación Profesional a Distancia

Ministerio de Educación y Cultura
Subdirección General de Educación Permanente



FONDO
SOCIAL
EUROPEO