

**MATERIALES PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMARIO GENERAL  
DEL CUERPO DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DEL ESTADO**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 1**

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

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*



## **ÍNDICE**

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

#### **1.1. INTRODUCCIÓN**

#### **1.2. CARACTERÍSTICAS**

#### **1.3. ESTRUCTURA**

#### **1.4. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES**

##### **1.4.1. Principios fundamentales**

##### **1.4.2. Principio de legalidad**

##### **1.4.3. Principio de rigidez constitucional**

#### **1.5. VALORES SUPERIORES**

### **2. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y SU ESPECIAL PROTECCIÓN**

#### **2.1. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES**

#### **2.2. ESPECIAL PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES**

##### **2.2.1. Garantías normativas**

##### **2.2.2. Garantías institucionales**

##### **2.2.3. Garantías judiciales**

##### **2.2.4. Garantías internacionales**

### **3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

#### **3.1. EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE REFORMA O LA REFORMA PARCIAL**

#### **3.2. LA REFORMA ESPECIAL O AGRAVADA**

#### **3.3. LOS LÍMITES A LA REFORMA**

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

### 1.1. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

1) El resto de las normas jurídicas deben ser conformes con ella, pues de lo contrario serían declaradas inconstitucionales;

---

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

2) Existe un procedimiento especial de reforma del texto constitucional, para garantizar su estabilidad jurídica;

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

## **1.2 CARACTERÍSTICAS.**

La CE se caracteriza por las siguientes notas:

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

## **1.3. ESTRUCTURA.**

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

Además, pueden distinguirse dos partes:

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

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

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

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

## **1.4. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES.**

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

#### **1.4.1. Principios fundamentales.**

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

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

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

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

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

- La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado (artículo 1.2 CE).
- Principio participativo. El artículo 23 CE reconoce a los ciudadanos el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Además, se les reconoce el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos.
- Pluralismo político. El artículo 1.1 CE propugna como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico el pluralismo político. Añade el artículo 6 CE que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son un instrumento fundamental para la participación política.

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

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

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

#### **b) Soberanía nacional.**

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

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

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

#### **c) Monarquía parlamentaria.**

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

Procede recordar el aforismo británico en virtud del cual se dice que *“el Rey reina, pero no gobierna”*, lo que en nuestra CE se traduce en que:

- 1) Es el Gobierno el que dirige la política interior y exterior del Estado (artículo 97 CE) y el que debe tener la confianza del Congreso de los Diputados, ante quien responde solidariamente (artículos 99 y 108 CE);
- 2) El titular de la Corona, Jefe del Estado, únicamente va a ejercer las funciones que expresamente le encomiendan la CE y las leyes. Además, sus actos serán siempre refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los ministros competentes, los cuales serán responsables de dichos actos (artículo 64 CE).

#### **d) Estado autonómico.**

El artículo 2 CE dispone que *“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el*

*derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.*

Por tanto, siguiendo a Delgado-Iribarren (2005), los principios que inspiran nuestro modelo territorial son:

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

#### **1.4.2. Principio de legalidad.**

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

Del principio de legalidad se derivan los siguientes:

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

#### **1.4.3. Principio de rigidez constitucional.**

La rigidez constitucional es el elemento del que se vale el constituyente para asegurar la perdurabilidad de la CE y jurídicamente para establecer la supremacía del texto constitucional

sobre otras normas. Estas finalidades se alcanzan estableciendo un procedimiento de reforma constitucional distinto del de las leyes ordinarias, por lo que alcanza un valor jurídico superior.

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

### **1.5. VALORES SUPERIORES.**

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

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

- **La libertad:** es un derecho y un valor encaminado al reconocimiento de la autonomía del individuo, que puede hacer todo aquello que la Ley no prohíbe. Su fundamento último reside en la dignidad de la persona, ex artículo 10 CE. Además, el artículo 9.2 CE exige a los poderes públicos la promoción de las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.
- **La justicia:** es uno de los principios cardinales de nuestro Estado de Derecho. Se encuentra recogido en múltiples preceptos constitucionales (administración de justicia, distribución de la renta, etc.). Además, el Título VI CE se encarga de la regulación del Poder Judicial.
- **La igualdad:** es un derecho y un valor preeminente de nuestro ordenamiento jurídico. El artículo 9.2 CE exige también a los poderes públicos la promoción de las condiciones para que este valor y derecho sea real y efectivo.
- **El pluralismo político:** los artículos 1 y 6 CE consagran el pluralismo político, considerando a los partidos políticos instrumento fundamental para la participación política. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

## **2. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y SU ESPECIAL PROTECCIÓN.**

### **2.1. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.**

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

Las primeras manifestaciones del reconocimiento de los Derechos Fundamentales las encontramos en el Bill of Rights de 1689, en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, producto de la Revolución Francesa; y en la Constitución Americana de 1776. Tras la Primera Guerra Mundial, se aprobó la Declaración Universal de Derechos

Humanos de la ONU en 1945. En el ámbito europeo, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, más conocido como la Convención Europea de Derechos Humanos, fue adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950.

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

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

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

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

Pueden ser clasificados de la siguiente manera:

1. Derechos de ámbito personal

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

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

2. Derechos de la esfera privada.

- Derecho al honor a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 18.1).
- Derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2).
- Secreto de las comunicaciones (art. 18.3).



- La Ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos, garantizando el pleno ejercicio de sus derechos (art. 18.4).

- Libertad de residencia y desplazamiento (art. 19)

### 3. Derechos de ámbito político o de participación.

- Libertad de expresión (art. 20), que engloba los derechos a:

- A expresar y difundir libremente pensamientos, ideas y opiniones, mediante la palabra el escrito o cualquier otro medio de reproducción (art. 20.1.a).
- A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica (art. 20.1.b)
- A la libertad de cátedra (art. 27)
- A la libertad de información (art. 20.1.d)

- Derecho de reunión pacífica y sin armas (art. 21)

- Derecho de asociación (art. 22)

- Derecho de participación política (art. 23)

- Derecho de petición (art. 29)

### 4. Derechos jurisdiccionales

- Tutela judicial efectiva (art. 24)

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

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

### 5. Derechos en el ámbito socioeconómico

- Libertad de enseñanza (art. 27)

- Libertad de sindicación (art. 28.1)

- Derecho a la huelga (art. 28.2)

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

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

## **2.2. ESPECIAL PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.**

Sostiene García Morillo (2007) que la experiencia histórica ha demostrado que el reconocimiento de derechos fundamentales en una norma constitucional no es condición

suficiente, aunque sí necesaria, para su efectivo respecto y eficacia. Por ello, el reconocimiento de derechos fundamentales debe venir acompañado de garantías suficientes que aseguren su efectividad.

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

1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del Título I [**artículos 14 a 38 CE**] **vinculan** a todos los poderes públicos. Se establece, además, una **reserva de Ley**, pues el precepto dispone que solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán a través del recurso de inconstitucionalidad.

2. Respecto de los derechos y libertades reconocidos en los **artículos 14 a 29 CE**, cualquier ciudadano podrá recabar su tutela ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los **principios de preferencia y sumariedad** y, en su caso, a través del **recurso de amparo** ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el **artículo 30**.

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

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

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

#### **2.2.1. Garantías normativas.**

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

Por tanto, el contenido esencial de un derecho se conculca *"cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable"*

o lo despojan de la necesaria protección". Nos encontramos, por tanto, ante un límite para el legislador.

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

### 2.2.2. Garantías Institucionales.

#### Defensor del Pueblo.

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

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

#### Ministerio Fiscal.

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

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

### 2.2.3 Garantías Judiciales.

#### Amparo ordinario o judicial.

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

Como explica Isabel María Abellán Matesanz (2003), el procedimiento preferente y sumario para la protección de los derechos fundamentales inicialmente se reguló mediante la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona. Posteriormente, esta Ley fue derogada y sustituida por procedimientos específicos

contemplados en las leyes procesales judiciales de los diversos órdenes (civil, penal, contencioso-administrativo y social).

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

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

La ley regulará un procedimiento de habeas corpus para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Así mismo, por ley, se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional (art. 17 CE). Esta Ley es la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de Mayo, reguladora del procedimiento de “Habeas Corpus”.

#### **Amparo constitucional.**

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

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

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

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

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

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

En adición, podrían añadirse el recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad como garantías jurisdiccionales constitucionales de protección de los derechos fundamentales.

#### **2.2.4 Garantías internacionales.**

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

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

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

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

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

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

### **3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL.**

Tal y como afirma Espín (2007), la vida de los sistemas constitucionales oscila entre dos polos. Por un lado, la necesidad de una progresiva evolución de la CE, para que se adapte a las transformaciones sociales y políticas y no se produzca un alejamiento de la realidad que

favorezca tensiones y una eventual ruptura constitucional. Y por otro, la necesidad de que exista una estabilidad constitucional.

Por ello, la reforma constitucional no es sólo una técnica al servicio de la supremacía constitucional, sino también un mecanismo de adaptación de la Constitución a las nuevas exigencias sociales y de corrección técnica de las deficiencias de los preceptos constitucionales.

Nuestra CE dedica su Título X a regular la reforma constitucional. Se establecen dos procedimientos rígidos, siendo dicha rigidez una garantía de la supremacía de la CE.

El artículo 166 CE, para regular la **iniciativa** de la reforma constitucional, se remite a los apartados 1 y 2 del artículo 87 CE. En consecuencia, los titulares del derecho a la iniciativa son el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las CCAA. Se excluye, por tanto, la iniciativa popular en relación con la reforma constitucional.

La iniciativa parlamentaria en este campo presenta ciertas novedades, ya que, si bien la CE no establece diferencia alguna entre la iniciativa legislativa ordinaria y la iniciativa de la reforma de la CE, los reglamentos del Congreso y del Senado sí la han introducido.

Así, mientras para la iniciativa legislativa ordinaria el Reglamento del Congreso exige la presentación de la proposición de ley por un Diputado con la firma de otros 14 miembros de la Cámara o por un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz, para las proposiciones de reforma establece que deberán ir suscritas por dos Grupos Parlamentarios o por una quinta parte de los Diputados (es decir, 70 diputados en lugar de 15).

Por su parte, el Reglamento del Senado, que confiere la iniciativa legislativa ordinaria a un Grupo Parlamentario o a 25 senadores, exige en este caso 50 senadores, que no pertenezcan al mismo Grupo, para poder presentar proposiciones de ley de reforma constitucional.

En adición, las Asambleas legislativas de las CCAA únicamente pueden solicitar al Gobierno la adopción de un proyecto de reforma o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de reforma constitucional, delegando ante dicha cámara una comisión de hasta 3 miembros de la Asamblea encargada de su defensa. Se trata, por tanto, de una iniciativa muy limitada.

En último lugar, es pertinente hacer mención a las reformas constitucionales producidas en nuestra historia democrática. La primera de ellas tuvo lugar en el año 1992, en la que se modificó el artículo 13.2 CE para reconocer el derecho de sufragio tanto activo como pasivo a los extranjeros en las elecciones municipales, atendiendo a criterios de reciprocidad. La segunda reforma constitucional se produjo en el año 2011, en la que se modificó el artículo 135 CE para garantizar los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera.

### **3.1. EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE REFORMA O LA REFORMA PARCIAL.**

Dispone el artículo 167 CE que los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de 3/5 de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se

intentará obtenerlo mediante la creación de una comisión paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma.

Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los 15 días siguientes a su aprobación, 1/10 de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

### **3.2. LA REFORMA ESPECIAL O AGRAVADA.**

Dispone el artículo 168 CE que cuando se propusiere la revisión total de la CE o una parcial que afecte al Título Preliminar, a los artículos 15 a 30 o a la Corona, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de 2/3 de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

Por revisión total de la CE ha de entenderse aquella que incida de forma relevante en todas sus partes, aunque no afecte a todos los preceptos (Espín, 2007).

Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión [por mayoría simple] y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de 2/3 de ambas Cámaras. Aprobada la reforma por las Cortes, será sometida a referéndum para su ratificación.

Se trata, por tanto, de un procedimiento de reforma mucho más complejo, en el que han de intervenir dos legislaturas distintas y producirse dos consultas al electorado.

Siguiendo a Espín (2007), se constata que unas primeras Cortes son las que han de aprobar por una relevante mayoría la decisión de efectuar la reforma, pero no son ellas quienes deben llevarla a cabo, sino las Cortes elegidas tras la disolución de las primeras. De esta forma, el electorado puede pronunciarse de manera indirecta sobre la conveniencia o no de la reforma misma y sobre su contenido, así como sobre qué fuerzas parlamentarias deben tener mayoría en esas Cortes constituyentes. Posteriormente, una vez aprobada la reforma por las segundas Cortes, el electorado se debe pronunciar de nuevo sobre su contenido, mediante referéndum.

Los Reglamentos del Congreso y del Senado, al haberse dado por supuesto que la decisión de las primeras Cámaras sobre la revisión se efectúa sobre un “proyecto o proposición de ley”, resuelven el problema del estudio del nuevo texto constitucional a través de la remisión “al procedimiento legislativo común” (artículo 147.5 del Reglamento del Congreso).

Respecto del referéndum de ratificación, el presidente del Congreso deberá enviar al Presidente del Gobierno la comunicación del proyecto de revisión aprobado por las Cámaras, a fin de que se proceda a la convocatoria de la consulta en el plazo de un mes, que deberá celebrarse dentro de los 60 días siguientes.

Existen ciertas críticas en torno a este procedimiento. En primer lugar, se argumenta que se establecen condiciones innecesarias (como el referéndum final). En segundo lugar, al seguirse un criterio “geográfico” para la determinación de los contenidos a proteger, no sólo se dejan

fuera, de manera arbitraria, contenidos especialmente importantes (como los principios de dignidad o de igualdad de los artículos 10 y 14 CE), sino que otorga el mismo grado de rigidez a las instituciones que se pretenden proteger y a aspectos puramente secundarios de ellas, cuya dificultad de reforma puede poner en peligro la institución principal.

### **3.3. LOS LÍMITES A LA REFORMA.**

La mera existencia de procedimientos específicos de reforma constitucional permite diferenciar este instituto y hablar de límites formales a la reforma.

Asimismo, la existencia de dos procedimientos de reforma en nuestra CE determina que los contenidos protegidos por medio del procedimiento agravado se conviertan en limitaciones materiales para el poder de reforma ordinario. No obstante, se puede afirmar que en nuestra CE no existen cláusulas de intangibilidad, es decir, no existen contenidos exceptuados de la posibilidad de reforma (Espín, 2007).

Por otra parte, la Constitución prevé en su artículo 169 una prohibición temporal referida al inicio de la reforma en tiempo de guerra o de vigencia de los estados de alarma, excepción o sitio del artículo 116 CE.

Es reseñable que no se prohíbe la tramitación de la reforma ya iniciada, sino tan sólo el comienzo de la reforma. Se puede originar además un conflicto entre el artículo 116.5 CE y el 168 CE. En efecto, el artículo 168 CE obliga a la disolución de las Cortes, mientras que el artículo 116.5 CE prohíbe la disolución del Congreso mientras esté declarado el estado de alarma, de excepción o de sitio.



## **BIBLIOGRAFÍA**

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

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

Espín, E. (2007). Derecho Constitucional, Volumen I. Valencia, 2007.

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

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

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

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

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 2**

**LA CORONA: ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS. SUCESIÓN, REGENCIA  
Y REFRENDO. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. LA CORONA: ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS**

### **2. SUCESIÓN**

### **3. REGENCIA**

### **4. REFRENDO**

### **5. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

#### **5.1. INTRODUCCIÓN**

#### **5.2. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: NATURALEZA**

#### **5.3. ORGANIZACIÓN**

#### **5.4. FUNCIONAMIENTO**

#### **5.5. ATRIBUCIONES**

MATERIAL NO OFICIAL

## 1. LA CORONA: ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS.

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

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

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

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

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

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

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

Existe un amplio consenso doctrinal al interpretar que esta función consiste en la posibilidad que tiene el monarca de ejercer cierta influencia en relación con el Gobierno, lo que se concreta en el derecho del Rey a ser consultado. En efecto, el

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

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

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

**a) Funciones del Rey en relación con las Cortes Generales.**

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

**b) Funciones del Rey en relación con el Poder Ejecutivo.**

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

- El mando supremo de las Fuerzas Armadas.

**c) Funciones del Rey en relación con el Poder Judicial.**

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

**d) Funciones del Rey en relación con las relaciones internacionales.**

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

**e) Funciones del Rey en relación con las Comunidades Autónomas.**

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

**f) Otras funciones.**

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

**2. SUCESIÓN.**

Nuestra CE ha configurado la Corona como una institución hereditaria en la que existe un criterio automático de sucesión. En consecuencia, en ningún caso puede quedar la Corona

vacante, pues la muerte o abdicación del Rey supone la asunción inmediata de la Corona por su sucesor. La única excepción reside en la extinción de la dinastía, que se analizará más adelante.

El artículo 57 CE dispone lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La primera sucesión de la monarquía española desde la aprobación de la Constitución tuvo lugar en el año 2014. El Rey Don Juan Carlos I de Borbón anunció su abdicación el 2 de junio de 2014. El 3 de junio se celebró una reunión del Consejo de Ministros que aprobó la remisión a las Cortes Generales de una Ley Orgánica por la que se hizo efectiva la abdicación del Rey, y se aprobó un acuerdo por el que se solicitó el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de la norma. El 11 de junio el Congreso de los Diputados aprobó el Proyecto de Ley con el voto favorable de 299 diputados. El mismo día se debatieron las enmiendas y, tras el voto, se remitió al Senado, que la aprobó el 17 de junio. Aprobada la Ley Orgánica, a Don Juan Carlos I de Borbón le sucedió en el trono su hijo varón Felipe, que se convirtió en Felipe VI.

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

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

### 3. REGENCIA.

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

El artículo 59 CE establece lo siguiente:

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

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

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

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

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

Existen, por tanto, dos tipos de regencia. La primera de ellas es la que tiene lugar por llamamiento de la propia CE, y se encuentra en los dos primeros apartados de este artículo.



Dentro de este tipo de regencia, encontramos la regencia por minoría de edad y la regencia por inhabilitación del Rey. Esta inhabilitación del Rey debe ser reconocida por las Cortes Generales.

Si el Rey es menor de edad, corresponde la regencia al padre o a la madre de este y, en su defecto, al pariente mayor de edad más próximo a suceder en la Corona. En el supuesto de incapacidad reconocida por las Cortes, corresponde la regencia al Príncipe heredero si es mayor de edad y, si no lo es, al padre o madre del Rey o al pariente mayor de edad más próximo en el orden de sucesión.

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

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

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

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

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

#### 4. REFRENDANDO.

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

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

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

por el Presidente del Congreso. De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden.

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

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

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

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

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

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

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

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

## **5. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.**

### **5.1. INTRODUCCIÓN.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **5.2. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: NATURALEZA.**

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

- Es un órgano constitucional, dado que se configura directamente por la CE.
- Su jurisdicción tiene carácter concentrado. Ello se confirma por el hecho de que solo el Tribunal Constitucional puede declarar la inconstitucionalidad de las normas con rango de ley, sin perjuicio del papel que desempeñan los órganos judiciales a través de la cuestión de inconstitucionalidad (Pérez Tremps, 2007).
- Es un órgano jurisdiccional, aunque no se encuadra en el Poder Judicial. Se trata de un órgano independiente sometido únicamente a la CE y a su LOTC (artículo 1.1 LOTC). Como firma Pérez Tremps (2007), el Tribunal Constitucional encarna una auténtica jurisdicción, aunque por su naturaleza y funciones no se incardine en el seno del Poder Judicial. El Tribunal Constitucional adopta sus decisiones sin verse sometido a las indicaciones u órdenes de ningún otro órgano del Estado.
- Es un órgano pasivo, que solo puede pronunciarse a instancia de parte. No obstante, ello no impide que pueda tener iniciativa una vez abierto el proceso.
- Es el supremo órgano en la interpretación de la CE (artículo 1.1 LOTC).
- Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional (artículo 1.2 LOTC).
- Tiene naturaleza de legislador negativo, dado que sus Sentencias determinan la inconstitucionalidad de normas con rango de ley y su expulsión del ordenamiento jurídico.
- Es un órgano creador de Derecho, pues sus Sentencias son fuente de Derecho (artículo 164 CE). Sus Sentencias se publican en el Boletín Oficial del Estado (“BOE”). Tienen el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas. Las que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos. Salvo que en el fallo se disponga otra cosa, subsistirá la vigencia de la ley en la parte no afectada por la inconstitucionalidad.
- Es un órgano equilibrador de los poderes del Estado, pues ayuda a conseguir el equilibrio entre unidad del Estado y pluralidad de poderes.

### **5.3. ORGANIZACIÓN.**

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

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

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

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

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

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

antigüedad en el cargo y, en caso de igualdad, el de mayor edad. El Presidente puede ser reelegido una sola vez (artículo 9 LOTC).

A través de este mismo procedimiento se designa al Vicepresidente.

#### **5.4. FUNCIONAMIENTO.**

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

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

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

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

- a) De la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los tratados internacionales.
- b) De los recursos de inconstitucionalidad contra las leyes y demás disposiciones con valor de ley, excepto los de mera aplicación de doctrina, cuyo conocimiento podrá atribuirse a las Salas en el trámite de admisión. Al atribuir a la Sala el conocimiento del recurso, el Pleno deberá señalar la doctrina constitucional de aplicación.
- c) De las cuestiones de constitucionalidad que reserve para sí; las demás deberán deferirse a las Salas según un turno objetivo.
- d) De los conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.
- e) bis. De los recursos previos de inconstitucionalidad contra Proyectos de Estatutos de Autonomía y contra Propuestas de Reforma de los Estatutos de Autonomía.
- f) De las impugnaciones previstas en el apartado 2 del artículo 161 de la Constitución.
- g) De los conflictos en defensa de la autonomía local.
- h) De los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado.
- i) De las anulaciones en defensa de la jurisdicción del Tribunal previstas en el artículo 4.3.
- j) De la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos para el nombramiento de Magistrado del Tribunal Constitucional.
- k) Del nombramiento de los Magistrados que han de integrar cada una de las Salas.
- l) De la recusación de los Magistrados del Tribunal Constitucional.

m) Del cese de los Magistrados del Tribunal Constitucional en los casos previstos en el artículo 23.

n) De la aprobación y modificación de los reglamentos del Tribunal.

o) De cualquier otro asunto que sea competencia del Tribunal pero recabe para sí el Pleno, a propuesta del Presidente o de tres Magistrados, así como de los demás asuntos que le puedan ser atribuidos expresamente por una ley orgánica.

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

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

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

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

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

### **5.5. ATRIBUCIONES.**

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

a) Del **recurso de inconstitucionalidad** contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley.

b) Del **recurso de amparo** por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 CE.

c) De los **conflictos de competencia** entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.

d) De las **demás** materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.

El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la

suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

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

El artículo 162 CE añade que están legitimados:

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

Se estudian a continuación los señalados procedimientos:

- **Recurso de inconstitucionalidad.**

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

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

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

- **Recurso de amparo.**



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

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

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

- **Conflictos constitucionales.**

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

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

- **Conflictos entre órganos constitucionales:** el objeto de este proceso es resolver las controversias que surjan en el reparto de atribuciones entre los órganos constitucionales del Estado, esto es, entre el Gobierno, el Congreso, el Senado, el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal de Cuentas.

- **Conflictos en defensa de la autonomía local.** Se interpone frente a normas del Estado o de las Comunidades Autónomas con rango de ley que lesionen la autonomía local.

- **Cuestión de inconstitucionalidad.**

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

- **Control previo de los Tratados.**

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

MATERIAL NO OFICIAL

## **BIBLIOGRAFÍA**

Abellán Matesanz, I. M. (2003). Sinopsis del artículo 56 de la Constitución Española.  
<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=53&tipo=2>

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

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

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

MATERIAL NO OFICIAL

### **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 3**

#### **EL PODER JUDICIAL. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. EL PODER JUDICIAL.**

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

### **2. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA**

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

## **1. EL PODER JUDICIAL**

### **1.1. EL PODER JUDICIAL**

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

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

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

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

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

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

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

Las garantías de la independencia son:

- a) **Garantía genérica:** se contiene en el artículo 14 de la LOPJ, en el que se establece que los Jueces y Magistrados que se consideren inquietados o perturbados en su independencia lo pondrán en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial, dando cuenta de los hechos al Juez o Tribunal competente para seguir el procedimiento adecuado, sin perjuicio de practicar por sí mismos las diligencias estrictamente indispensables para asegurar la acción de la justicia y restaurar el orden jurídico. El Ministerio Fiscal, por sí o a petición de aquéllos, promoverá las acciones pertinentes en defensa de la independencia judicial.
- b) **Garantía legal:** conforme al artículo 117.2 de la CE y 15 de la LOPJ, los Jueces y Magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados, sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley.
- La **inamovilidad:** de ella gozan todos los jueces y magistrados. Esta inamovilidad es la garantía de la independencia de los jueces y magistrados frente a posibles injerencias externas, pues garantiza que no sean separados, suspendidos, trasladados ni jubilados sino por las causas y con las garantías previstas en la ley (artículos 117.2 CE y 15 de la LOPJ).
  - La **responsabilidad:** la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, ha eliminado la responsabilidad civil directa de los jueces y magistrados, escasamente utilizada en la práctica. Ello no impide que la Administración pueda repetir, en vía administrativa, contra un juez o magistrado si han incurrido en dolo o culpa grave.

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

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

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

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

- **Principio de exclusividad jurisdiccional:** el artículo 117.3 CE establece que el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan.

- **Principio de monopolio jurisdiccional:** el artículo 117.4 CE afirma que los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior y las que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho
- **Principio de unidad jurisdiccional:** el artículo 117.5 CE sostiene que este principio es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. Además, este principio se predica también respecto de los jueces y magistrados, pues estos forman un cuerpo único de conformidad con lo establecido en el artículo 122.1 CE.

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

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

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

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

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

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



Otros principios en relación con la Justicia son:

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

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

## **1.2. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**

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

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

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

Los órganos del CGPJ son:

- El **Presidente** del CGPJ y del Tribunal Supremo. Es la primera autoridad judicial de la nación y ostenta la representación del Poder Judicial y del órgano de gobierno del mismo (artículo 585 LOPJ). Para poder ser elegido, es necesario ser miembro de la carrera judicial con la categoría de Magistrado del Tribunal Supremo, o bien ser un jurista de reconocida competencia con más de 25 años de antigüedad en el ejercicio de su profesión. En la sesión constitutiva del CGPJ, se harán públicas las candidaturas, sin que cada vocal pueda proponer más de un nombre. Será elegido quien obtenga el apoyo de 3/5 de los miembros del Pleno. Si no se obtiene este apoyo, se realizará una segunda votación entre los dos candidatos más votados y será elegido el que obtenga el mayor número de votos.

- **Vicepresidente:** es nombrado por el Pleno por mayoría absoluta a propuesta del Presidente.
- **Pleno.** Está integrado por el Presidente y los 20 vocales. Se reúne en sesión ordinaria una vez al mes, por convocatoria de su Presidente (artículo 600 LOPJ).

También puede reunirse en sesión extraordinaria cuando lo estime oportuno su Presidente o cuando lo soliciten 5 vocales. Para su válida constitución, es necesaria la presencia, como mínimo, de 10 vocales y del Presidente.

- **Comisión Permanente:** Está compuesta por el Presidente y por 7 vocales. Estos vocales se renuevan cada año, para que todos los vocales puedan formar parte de ella. Le corresponde preparar las sesiones del Pleno y ejercer aquellas funciones que no estén expresamente reservadas al resto de órganos.
- **Comisión Disciplinaria.** Está formada por 7 vocales y su mandato es de 5 años. Debe actuar con la asistencia de todos sus miembros. Le corresponde resolver los expedientes disciplinarios incoados por infracciones graves y muy graves e imponer, en su caso, las sanciones que correspondan a Jueces y Magistrados, con la sola excepción de aquellos supuestos en que la sanción propuesta fuere de separación del servicio. También resuelve los recursos de alzada interpuestos contra las resoluciones sancionadoras de los órganos de gobierno interno de los Tribunales.
- **Promotor de la Acción Disciplinaria.** Le corresponde la recepción de quejas sobre el funcionamiento de los órganos judiciales, la recepción de denuncias y la iniciación e instrucción de expedientes disciplinarios, así como la presentación de los cargos ante la Comisión Disciplinaria.
- **Comisión de Asuntos Económicos.** Está formada por 3 vocales. Realiza los estudios que le encarga el Pleno y controla la actividad financiera y contable del CGPJ. Puede elaborar el borrador de presupuestos del CGPJ por delegación el Pleno.
- **Comisión de Igualdad.** Está integrada por 3 vocales. Asesora al Pleno sobre las medidas convenientes para integrar el principio de igualdad entre hombres y mujeres en la carrera judicial. También le corresponde el estudio y seguimiento de la respuesta judicial en materia de violencia de género.

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

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

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

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

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

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

### **1.3. EL MINISTERIO FISCAL**

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

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

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

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

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

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

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

Los órganos del Ministerio Fiscal son, conforme a los artículos 12 y siguientes de la Ley 50/1981:

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

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

- **Consejo Fiscal.** Está presidido por el Fiscal General del Estado y formado además por el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, el Fiscal Jefe Inspector y 9 fiscales. Es un órgano que asiste al Fiscal General del Estado en sus funciones y, a tal efecto, elabora criterios generales para asegurar la unidad de actuación del Ministerio Fiscal; asesora al Fiscal General del Estado; resuelve expedientes disciplinarios o informa los proyectos de ley o de reglamentos que afecten al Ministerio Fiscal, entre otras atribuciones.
- **Junta de Fiscales de Sala.** La preside el Fiscal General del Estado y la integran el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y los Fiscales de Sala. Este órgano asiste al Fiscal General del Estado en materia doctrinal y técnica para la formación de criterios unitarios de interpretación y de actuación legal y para la resolución de consultas y la elaboración de memorias y circulares.
- **Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas.** La preside el Fiscal General del Estado y la integran el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas y el Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica.

Nótese que los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas asumen la representación y se hacen cargo de la dirección del Ministerio Fiscal en el territorio de su Comunidad Autónoma. Su función será asegurar la unidad y coordinación de la actuación y funcionamiento de las Fiscalías en todo el territorio del Estado.

Existen también la **Fiscalía del Tribunal Supremo**, la **Fiscalía ante el Tribunal Constitucional**, la **Fiscalía ante la Audiencia Nacional**, las **Fiscalías especiales** (Fiscalía Antidroga y Fiscalía contra la corrupción y la criminalidad organizada), la **Fiscalía del Tribunal de Cuentas**, la **Fiscalía jurídico-militar**, las **Fiscalías de las Comunidades Autónomas**, las **Fiscalías Provinciales** y las **Fiscalías de Área**.

## **2. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA**

### **2.1. INTRODUCCIÓN. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA**

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

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

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

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

### **2.2. EXTENSIÓN**

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

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

Añade el artículo 1.3 de la LJCA que también conocerá la jurisdicción contencioso-administrativa de: 1) los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión

patrimonial sujetos a Derecho Público adoptados por el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo, así como de los adoptados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo; 2) los actos y disposiciones del CGPJ y la actividad administrativa de los órganos de gobierno de los órganos judiciales; y 3) la actuación de la Administración electoral.

Lo anterior se completa con lo dispuesto en el artículo 2 de la LJCA, en el que se dispone que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con:

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

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

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

### **2.3. ÓRGANOS Y COMPETENCIAS**

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

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

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

- Los **Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo** (artículo 9 LJCA) tienen jurisdicción en toda España. Entre otras materias, conocen de los recursos que se interpongan frente a actos que tengan por objeto materias de personal cuando se dicten por Ministros o Secretarios de Estado (salvo que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera); de recursos contra actos de los Ministros o Secretarios de Estado en materia de responsabilidad patrimonial superior a 30.050 euros; de la inadmisión de peticiones de asilo político o de la disolución judicial de partidos políticos.
- **Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia** (artículo 10 LJCA): son órganos colegiados cuya jurisdicción coincide con el territorio de una Comunidad Autónoma. Entre otras competencias, conocen de los recursos frente a los actos de los Entes Locales y Comunidades Autónomas no atribuidos a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo; de las disposiciones generales de las Entidades Locales o Comunidades Autónomas o de los actos y resoluciones dictados por los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Locales que pongan fin a la vía económico-administrativa.
- La **Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional** (artículo 11 LJCA) tiene jurisdicción en toda España. Entre otras cuestiones, conoce de los recursos contra las disposiciones generales y actos de los Ministros y Secretarios de Estado; de los recursos en relación con los Convenios de las Administraciones no atribuidos a los Tribunales Superiores de Justicia; o de actos de naturaleza económico-administrativa dictados por el Ministro de Economía y por el TEAC.
- La **Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo** (artículo 12 LJCA) tiene jurisdicción en toda España. Tiene competencia, entre otras, para conocer de los actos y disposiciones del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno; o de los actos y disposiciones del CGPJ.

- La **Sala Especial del Tribunal Supremo** prevista en el artículo **61 de la LOPJ** conoce de algunos recursos, como los de revisión contra sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

## **2.4. LAS PARTES**

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

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

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

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

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

## **2.5. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IMPUGNABLE**



El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, o producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en esta Ley (artículo 25 LJCA).

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

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

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

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

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

## **2.6. LÍNEAS GENERALES DEL PROCESO**

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

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

hecho que se impugne y a solicitar que se tenga por interpuesto el recurso, acompañando los documentos previstos en el artículo 45.2 LJCA.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **Sentencia.** La sentencia se dictará en el plazo de diez días desde que el pleito haya sido declarado concluso y decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso (artículo 67 LJCA).

Siguiendo lo dispuesto en el artículo 68 LJCA, la sentencia pronunciará alguno de los fallos siguientes: a) Inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo; b) Estimación o desestimación del recurso contencioso-administrativo.

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

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

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

## **BIBLIOGRAFÍA**

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

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

MATERIAL NO OFICIAL

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 4**

**EL PODER LEGISLATIVO: COMPOSICIÓN, ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. EL PODER LEGISLATIVO: COMPOSICIÓN, ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO**

#### **1.1. INTRODUCCIÓN**

#### **1.2. COMPOSICIÓN DE LAS CORTES**

#### **1.3. ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO**

### **2. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO**

#### **2.1. ORGANIZACIÓN**

#### **2.2. FUNCIONAMIENTO**

### **3. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**

## **1. EL PODER LEGISLATIVO: COMPOSICIÓN, ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO**

### **1.1. INTRODUCCIÓN**

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

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

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

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

Las características de las Cortes Generales son las siguientes:

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

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

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



## **1.2. COMPOSICIÓN DE LAS CORTES**

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

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

Analizamos dichas cámaras de manera separada:

### **A.- Composición del Congreso de los Diputados**

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

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

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

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

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

### **B.- Composición del Senado**

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

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

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

### **C.- Estatuto de los miembros de las Cámaras**

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

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

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

### **1.3. ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO**

Las funciones de las Cámaras son las siguientes:

#### **1. Función legislativa.** Dentro de esta, encontramos:

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

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

**b) Tramitación de proyectos y proposiciones de ley;** En su tramitación, los proyectos de ley tienen prioridad sobre las proposiciones.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2. Función económica**

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

Dentro de esta función les corresponde a las Cortes Generales:

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

## **3. Función de control del Gobierno y la Administración**

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

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

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

- a) Preguntas, interpelaciones y mociones. El artículo 111 CE dispone que el Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se les formulen en las Cámaras, para lo cual los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición. Las preguntas pueden versar sobre un hecho, situación o información. Las interpelaciones se refieren a cuestiones de política general;
- b) Propositiones no de ley. A través de ellas, la Cámara manifiesta su posición sobre una determinada cuestión;
- c) Comisiones de investigación. El artículo 76 CE dispone que el Congreso y el Senado, o ambas cámaras conjuntamente, podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas;
- d) Derecho de acceso a la información y ayuda que precisen del Gobierno o autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas, pudiendo reclamar su presencia.

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

- a) La cuestión de confianza (artículo 112 CE), que es presentada por el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros. La confianza se entenderá otorgada cuando voten a favor la mayoría simple de los diputados; y
- b) la moción de censura (artículo 113 CE), tendente a retirar la confianza al Presidente. Tiene que aprobarse por mayoría absoluta del Congreso, a propuesta de una décima parte de los diputados, e incluir un candidato alternativo.

#### **4. Provisión de personal de otros órganos del Estado**

- a) En lo relativo al Rey, las Cámaras son las encargadas de resolver las cuestiones sucesorias y de nombrar al regente y al tutor del Rey.
- b) Además, proponen al Rey el nombramiento de 8 miembros del Tribunal Constitucional (4 el Congreso por mayoría de 3/5 de sus miembros y 4 el Senado por idéntica mayoría).

- c) Los 20 vocales del Consejo General del Poder Judicial son nombrados por el Rey por un periodo de mandato de 5 años y elegidos por las Cortes Generales entre jueces y juristas de reconocida competencia.
- d) Las Cortes Generales eligen al Defensor del Pueblo por un periodo de 5 años.
- e) Por último, los Consejeros de Cuentas serán designados por las Cortes Generales, seis por el Congreso y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, por un período de nueve años.

## **5. Adopción de decisiones políticas**

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

## **6. Funciones conjuntas**

Estas se llevan a cabo en:

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

## **2. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO**

### **2.1. ORGANIZACIÓN**

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

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

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

- **Pleno** (artículo 75 CE). Está integrado por la totalidad de los miembros de la Cámara. En su seno se discuten y aprueban los actos parlamentarios. Afirma García Morillo que el papel fundamental del Pleno deriva de que es en su seno donde más relevancia adquiere el principio de publicidad de los actos parlamentarios, debido a que sus reuniones son las que tienen mayor repercusión. Por esto, se tiende a reservar al Pleno las funciones y debates de más hondo contenido político.

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

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

Existen varios tipos de comisiones:

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

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

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

Cada grupo parlamentario cuenta en las comisiones con un número de representantes proporcional a su importancia numérica en la Cámara. Todo parlamentario tiene derecho a pertenecer, al menos, a una Comisión. Las Comisiones funcionan como un Pleno

reducido (cuentan con una Mesa, un Presidente y celebran sus sesiones durante el periodo de sesiones de la Cámara).

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

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

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

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

Actúan fuera de los periodos de sesiones de las Cámaras o una vez disueltas estas o expirado su mandato, asumiendo sus funciones básicas.

En particular, a este órgano le corresponde:

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

## **2.2. FUNCIONAMIENTO**

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

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



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

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

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

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

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

### **3. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**

La facultad de iniciativa legislativa, es decir, la de promover la elaboración de una ley, reviste una notable trascendencia, pues abre paso al ejercicio de la función legislativa. No obstante, la iniciativa legislativa no forma parte estrictamente del núcleo básico de la función legislativa, consistente en elaborar y aprobar una ley, sino que constituye una fase preliminar de esta (Espín, 2007).

El artículo 87 CE dispone que la **iniciativa legislativa** corresponde al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, que pueden solicitar al Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, pudiendo delegar en esta cámara hasta 3 miembros para defender la proposición.

También se reconoce la iniciativa legislativa popular, desarrollada en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, para la que se exigen al menos 500.000 firmas acreditadas. No obstante, la iniciativa legislativa popular no procede respecto de materias que deban regularse por ley orgánica, materias tributarias, internacionales o referentes a la prerrogativa de gracia (artículo 87.3 CE).

Se analiza a continuación el procedimiento legislativo de los proyectos de ley y de las proposiciones de ley.

- 1. Proyectos de Ley.** La inmensa mayoría de las leyes provienen actualmente de la iniciativa del Gobierno. El artículo 88 CE dispone que los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso de los Diputados acompañados de una Exposición de Motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos. En virtud del artículo 89 CE, los proyectos de ley gozan de prioridad en la tramitación. La tramitación se regula en los artículos 109 a 123 del Reglamento del Congreso.

Una vez remitidos por el Gobierno, la Mesa del Congreso ordenará su publicación, la apertura del plazo para presentar enmiendas y el envío a la Comisión Permanente Legislativa correspondiente. Los diputados y los grupos parlamentarios disponen de un plazo de 15 días para presentar enmiendas a la totalidad del proyecto o a parte del articulado. Las enmiendas parciales pueden ser de supresión, de modificación o de adición.

En la fase de enmiendas a la totalidad, el proyecto o proposición puede ser totalmente rechazado o sustituido por otro. Estas enmiendas a la totalidad no caben respecto de las proposiciones de ley del Congreso ni respecto de las que proceden de la iniciativa popular.

El proyecto se estudiará en la Comisión correspondiente y tendrán lugar los debates sobre las enmiendas. La Comisión designa a una ponencia que se encarga de elaborar un informe sobre el texto y las enmiendas. Como consecuencia del debate, la Comisión elabora un dictamen que pasará a ser discutido en el Pleno.

Por último, el dictamen de la Comisión es sometido a discusión y votación en el Pleno.

Aprobado el proyecto por el Congreso, el Presidente lo remitirá al Presidente del Senado. En el plazo de 2 meses desde la recepción, o en el plazo de 20 días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso, el Senado puede aprobarlo, oponer su veto o introducir enmiendas. Si lo aprueba, el Rey sancionará la ley en el plazo de 15 días, la promulgará y ordenará su publicación (artículo 91 CE).

Si lo veta (por mayoría absoluta en la votación del Pleno), el texto vuelve al Congreso. El Congreso puede levantar el veto mediante la ratificación del texto por mayoría absoluta. Si no se obtiene dicha mayoría, se someterá de nuevo a votación transcurridos 2 meses y se podrá levantar el veto si el proyecto logra la mayoría simple de los votos.

Si el Senado introduce enmiendas, el Congreso debe pronunciarse y aceptarlas o rechazarlas por mayoría simple.

- 2. Proposiciones de ley.** La iniciativa legislativa corresponde también a ambas Cámaras. El artículo 89 CE establece que la tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras. Se regula en los artículos 124 a 127 del Reglamento del Congreso. Se presentan acompañadas de una Exposición de Motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellas.

Las proposiciones que proceden del Congreso de los Diputados, pueden ser adoptadas a iniciativa de un diputado, con la firma de otros 14 miembros de la Cámara, o de un grupo parlamentario, con la sola firma de su portavoz. En el Senado se requiere la firma de 25 senadores o de un grupo parlamentario.

Ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará su publicación y su remisión al Gobierno para que exponga su criterio al respecto. Si transcurridos 30 días el Gobierno no hubiera manifestado expresamente su disconformidad a la tramitación, la proposición se debatirá en el Pleno para su toma en consideración.

Tomada en consideración, la Mesa acordará su envío a la Comisión correspondiente y la apertura del plazo para la presentación de enmiendas. La existencia del trámite de toma en consideración por la Cámara hace que, superado este, no se admitan ya enmiendas a la totalidad.

A continuación, se sigue un proceso análogo al de la tramitación de los proyectos de ley, correspondiendo su presentación ante el Pleno a uno de los proponentes o a un diputado del grupo parlamentario autor de la iniciativa.

Si la iniciativa parte del Senado, no es preciso en el Congreso el trámite de toma en consideración (ya habrá tenido lugar este trámite en el Senado). Posteriormente se envía la proposición al Congreso, donde empieza la fase sustantiva de tramitación de la norma. En este caso sí se admitirán enmiendas a la totalidad.

El Reglamento del Senado no contempla expresamente la existencia de un plazo para que el Gobierno manifieste su oposición a la tramitación, por lo que el Gobierno podrá hacerlo desde que la proposición sea pública y hasta el momento de toma en consideración por la Cámara (Espín, 2007).

Las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas y las de iniciativa popular son examinadas por la Mesa del Congreso para verificar el cumplimiento de los requisitos legales. Si los cumplen, se tramitarán conforme al procedimiento descrito con anterioridad.

En el caso de la iniciativa popular, la iniciativa habrá de ser impulsada por una comisión promotora, que ha de presentar ante la Mesa del Congreso un texto articulado que será objeto de un examen de admisibilidad por parte de este órgano. Contra la Resolución de la Mesa del Congreso cabe recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Una vez admitida la proposición, la comisión promotora dispone de un plazo de 6 meses, prorrogable por otros tres, para recoger las 500.000 firmas.

Junto a estas modalidades, existen también procedimientos legislativos especiales:

1. La tramitación **urgente**, en la que los plazos se reducen a la mitad.
2. La tramitación en **lectura única**, acordada por el Pleno. Es un procedimiento destinado a proyectos o proposiciones de ley en los que, por su sencillez o por otras razones (alto grado de consenso para su aprobación), sea oportuno realizar una lectura única (debate

y votación) en el Pleno, esto es, sin pasar por la Comisión. Se procederá a realizar un debate, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación. Si el resultado de la votación es favorable, el texto queda aprobado y se remite al Senado. En caso contrario, queda rechazado.

3. También es posible que la tramitación completa de la norma tenga lugar en la **Comisión** correspondiente, sin pasar por el Pleno (artículo 75.2 CE).

Otras especialidades son:

- a) Respecto de las leyes orgánicas, su aprobación requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara en una votación final sobre el conjunto del texto.
- b) El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado goza de preferencia en su tramitación. Además, las enmiendas que supongan un aumento de los créditos o una minoración de los ingresos, requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación. El debate de totalidad del proyecto de ley de presupuestos tendrá lugar en el Pleno de la Cámara. En dicho debate quedarán fijadas las cuantías globales de los estados de los presupuestos. Una vez finalizado este debate, el proyecto será inmediatamente remitido a la Comisión de Presupuestos. El debate del Presupuesto se referirá al articulado y al estado de autorización de gastos.
- c) La iniciativa de reforma constitucional. Debe presentarse por dos grupos parlamentarios o por 1/5 de los diputados, o por 50 senadores que no sean del mismo grupo. Se exige mayoría reforzada para su aprobación.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Espín, E. (2007). *Derecho Constitucional, Vol. II*. Valencia, 2007.

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

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

MATERIAL NO OFICIAL

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 5**

**EL PODER EJECUTIVO: COMPOSICIÓN, DESIGNACIÓN Y CESE. FUNCIONES Y RELACIONES CON EL RESTO DE LOS PODERES DEL ESTADO. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y REGULACIÓN. EL GOBIERNO EN FUNCIONES. ÓRGANOS DE COLABORACIÓN Y APOYO DEL GOBIERNO.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. EL PODER EJECUTIVO: COMPOSICIÓN, DESIGNACIÓN Y CESE**

1.1. INTRODUCCIÓN

1.2. COMPOSICIÓN

1.3. DESIGNACIÓN

1.4. CESE DEL GOBIERNO

### **2. FUNCIONES Y RELACIONES CON EL RESTO DE LOS PODERES DEL ESTADO**

### **3. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y REGULACIÓN**

### **4. EL GOBIERNO EN FUNCIONES**

### **5. ÓRGANOS DE COLABORACIÓN Y APOYO DEL GOBIERNO**

## **1. EL PODER EJECUTIVO: COMPOSICIÓN, DESIGNACIÓN Y CESE.**

### **1.1. INTRODUCCIÓN.**

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

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

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

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

### **1.2. COMPOSICIÓN.**

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

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

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

#### **Órganos unipersonales.**

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



Le corresponden las siguientes atribuciones:

- a) Representar al Gobierno.
- b) Establecer el programa político del Gobierno y determinar las directrices de la política interior y exterior y velar por su cumplimiento.
- c) Proponer al Rey, previa deliberación del Consejo de Ministros, la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales.
- d) Plantear ante el Congreso de los Diputados, previa deliberación del Consejo de Ministros, la cuestión de confianza.
- e) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, previa autorización del Congreso de los Diputados.
- f) Dirigir la política de defensa y ejercer, respecto de las Fuerzas Armadas, las funciones previstas en la legislación reguladora de la defensa nacional y de la organización militar.
- g) Convocar, presidir y fijar el orden del día de las reuniones del Consejo de Ministros, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 62.g) CE.
- h) Refrendar, en su caso, los actos del Rey y someterle, para su sanción, las leyes y demás normas con rango de ley, de acuerdo con lo establecido en los artículos 64 y 91 CE.
- i) Interponer el recurso de inconstitucionalidad.
- j) Crear, modificar y suprimir, por Real Decreto, los Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías de Estado. Asimismo, le corresponde la aprobación de la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno.
- k) Proponer al Rey el nombramiento y separación de los Vicepresidentes y de los Ministros.
- l) Resolver los conflictos de atribuciones que puedan surgir entre los diferentes Ministerios.
- m) Impartir instrucciones a los demás miembros del Gobierno.
- n) Ejercer cuantas otras atribuciones le confieran la CE y las leyes.

**B. Vicepresidente.** Establece el artículo 3 LGob que al Vicepresidente o Vicepresidentes, cuando existan, les corresponderá el ejercicio de las funciones que les encomiende el Presidente. Por tanto, no se trata de una figura obligatoria del Gobierno.

A su vez, el Vicepresidente que asuma la titularidad de un Departamento Ministerial ostentará, además, la condición de Ministro.

**C. Ministros.** Son miembros necesarios y órganos tanto políticos como administrativos, ya que ostentan la doble condición de miembro del Gobierno y de jefe superior del Ministerio.

El artículo 4 LGob establece que los Ministros, como titulares de sus Departamentos, tienen competencia y responsabilidad en la esfera específica de su actuación. Les corresponde el ejercicio de las siguientes funciones:

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

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

### **Órganos colegiados.**

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

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

- a) Aprobar los proyectos de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.
- b) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- c) Aprobar los Reales Decretos-leyes y los Reales Decretos Legislativos.
- d) Acordar la negociación y firma de Tratados internacionales, así como su aplicación provisional.
- e) Remitir los Tratados internacionales a las Cortes Generales en los términos previstos en los artículos 94 y 96.2 CE.
- f) Declarar los estados de alarma y de excepción y proponer al Congreso de los Diputados la declaración del estado de sitio.
- g) Disponer la emisión de Deuda Pública o contraer crédito, cuando haya sido autorizado por una Ley.
- h) Aprobar los reglamentos para el desarrollo y la ejecución de las leyes, previo dictamen del Consejo de Estado, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan.

- i) Crear, modificar y suprimir los órganos directivos de los Departamentos Ministeriales.
- j) Adoptar programas, planes y directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración General del Estado.
- k) Ejercer cuantas otras atribuciones le confieran la CE, las leyes y cualquier otra disposición.

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

Sus funciones son:

- a) Examinar las cuestiones de carácter general que tengan relación con varios de los Departamentos Ministeriales que integren la Comisión.
- b) Estudiar aquellos asuntos que, afectando a varios Ministerios, requieran la elaboración de una propuesta conjunta previa a su resolución por el Consejo de Ministros.
- c) Resolver los asuntos que, afectando a más de un Ministerio, no requieran ser elevados al Consejo de Ministros.
- d) Ejercer cualquier otra atribución que les confiera el ordenamiento jurídico o que les delegue el Consejo de Ministros.

### **1.3. DESIGNACIÓN.**

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

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

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

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

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

**2) Investidura:** concluido el debate siguiente a la exposición del programa por parte del candidato a la presidencia del Gobierno, la investidura se somete a votación. Los Diputados afirmarán, negarán o se abstendrán sobre el candidato propuesto. Esta votación es pública y los diputados deben pronunciarse verbalmente sobre la propuesta (artículo 85 del Reglamento del Congreso). El debate de investidura se regula en los artículos 170 a 178 del Reglamento del Congreso.

Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorga su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple de los votos (artículo 99.3 CE).

De conformidad con el artículo 99.4 CE, si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.

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

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

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

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

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

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

Así las cosas, el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción, por mayoría absoluta, de la moción de censura. El hecho de que sea el Congreso el que ostente esta competencia es plenamente coherente con lo establecido en el artículo 108 CE, en el que se establece que el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados.

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

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

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

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

#### **1.4. CESE DEL GOBIERNO.**

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2. FUNCIONES Y RELACIONES CON EL RESTO DE LOS PODERES DEL ESTADO.**

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

Se desarrollan a continuación dichas funciones:

### **a) Dirección de la política interior.**

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

Dentro de esta función se incluye la intervención en la potestad normativa, dado que el Gobierno dispone de la iniciativa legislativa, incluida la de reforma de la CE, de una posición preeminente en la presentación de los proyectos de ley y de un monopolio de la iniciativa para presentar los proyectos de ley de Presupuestos Generales del Estado. Asimismo, el Gobierno

dispone de potestad legislativa, pues puede dictar disposiciones con fuerza de ley: Reales Decretos Legislativos, dictados previa delegación de las Cortes o Reales Decretos-Ley, dictados para afrontar situaciones de urgente necesidad.

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

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

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

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

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

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

- El **estado de alarma** será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado por el Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo.
- El **estado de excepción** será declarado mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.

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

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

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

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

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

#### **b) Dirección de la política económica.**

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

#### **c) Dirección de la política exterior.**

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

#### **d) Dirección de la Administración civil y militar.**



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

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

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

#### **e) Función ejecutiva y potestad reglamentaria.**

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

### **3. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y REGULACIÓN.**

Los principios constitucionales de actuación del Gobierno son los siguientes:

- **Principio de dirección presidencial.**

El artículo 98.2 CE establece que el presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de estos en su gestión. Esta preeminencia del presidente se vincula al acto de investidura e influye en toda la vida del Gobierno.

En palabras de López Guerra (2007), el Presidente del Gobierno se caracteriza porque es el único en ostentar una investidura parlamentaria. Sin embargo, el nombramiento de los Ministros deriva de la propuesta, en exclusiva, del Presidente. Por tanto, es el Presidente del Gobierno, y no este órgano colegiado en cuanto tal, el que goza de la confianza parlamentaria.

- **Principio de colegialidad.**

El Gobierno es un órgano colegiado, es decir, un órgano cuya voluntad es el resultado del acuerdo de las voluntades de sus miembros tras la oportuna deliberación. Ahora bien, el Gobierno no se rige, para la adopción de sus decisiones, por las normas comunes aplicables a los órganos colegiados de la Administración, precisamente por la naturaleza política (y no solo administrativa) de este órgano (López Guerra, 2007).

Esta colegialidad lleva aparejada la **responsabilidad solidaria** de sus miembros por su gestión política ante el Congreso de los Diputados, como se recoge en el artículo 108 CE. Nótese que este precepto opta por atribuir la posibilidad de exigir esta responsabilidad únicamente al Congreso de los Diputados, no a las dos Cámaras que componen las Cortes.

La responsabilidad del Gobierno frente al parlamento es la verdadera piedra angular del sistema parlamentario. Como asevera Alonso de Antonio (2003), la responsabilidad solidaria del Gobierno es un principio que *"tiende a reforzar la unidad del Ejecutivo y a impedir las divisiones entre sus miembros o que estas divisiones se provoquen por la oposición en el Parlamento"*.

En suma, recuerda el Auto del Tribunal Constitucional 60/1981, de 17 de junio, que *"es esencial a todo sistema parlamentario la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, en la que se comprende el deber del ejecutivo de informar y el derecho de la Cámara o Cámaras a ser informados sin que tales técnicas de relación puedan ser utilizadas para lesionar derechos individuales"*.

Pueden añadirse las Sentencias del Tribunal Constitucional 177/2002 y 208/2003, que mencionaron que *"la potestad que a las Comisiones del Congreso de los Diputados confiere el art. 44 RCD para recabar, por conducto del Presidente del Congreso, la información y documentación procedente del Gobierno y de las Administraciones públicas (apartado 1) y, en general, las presencias y comparecencias previstas en los siguientes apartados del precepto (2, 3 y 4), constituye una manifestación de la función de control del Gobierno que, a las Cortes Generales de manera general, y al Congreso de los Diputados en particular, atribuyen, respectivamente, los arts. 66.2 y 108 CE"*.

- **Principio departamental.**

Es la expresión de la organización de la Administración General del Estado (**"AGE"**) en Departamentos Ministeriales. Se otorga al titular de cada Departamento una amplia autonomía y responsabilidad en el ámbito de su gestión.

Ello implica que, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria de los miembros del Gobierno y de la dirección presidencial, los ministros asumen una competencia y responsabilidad propias sobre los asuntos de su Departamento, como se estipula en el artículo 98.2 CE. En efecto, existen numerosos instrumentos de control parlamentario que se dirigen frecuentemente frente a miembros concretos del Gobierno, como las preguntas o las solicitudes de comparecencia.

- **Principio de legalidad.**

Conforme al artículo 97 CE, el Gobierno actúa de acuerdo con la CE y las leyes.

#### **4. EL GOBIERNO EN FUNCIONES.**

El artículo 101.1 CE, tras establecer las causas de cese del Gobierno, indica en su apartado 2 que el Gobierno cesante continuará **en funciones** hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

El sentido de esta institución no es otro que el de evitar que existan vacíos de poder. Como afirma Carrillo (2017): *“Es impensable que tras la situación de cese que se crea tras la celebración de las elecciones el Gobierno desaparezca. En este sentido, es preciso impedir una situación de vacío institucional o de poder; y, asimismo, se hace necesario garantizar en todo momento la continuidad del funcionamiento de la Administración y otros órganos del Estado, lo que explica que la CE haya dispuesto en su art. 101.2 que, pese a que el Gobierno cese en los supuestos fijados en dicho precepto, siga en funciones automáticamente hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, sin que para ello sea precisa una autorización o investidura alguna”*.

Ha de acudir al artículo 21 de la LGob para analizar detalladamente el régimen jurídico aplicable al Gobierno en funciones. En este sentido, comienza señalando el artículo citado que el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente. El Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, con las limitaciones establecidas en esta Ley.

El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo, y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación exprese así lo justifique, cualesquiera otras medidas.

En adición, el apartado 4 del artículo 21 LGob regula una serie de limitaciones aplicables al Presidente cuando el Gobierno está en funciones. De esta manera, el Presidente del Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:

- a) Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales.
- b) Plantear la cuestión de confianza.
- c) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo.

A su vez, el apartado 5 de este mismo artículo enumera las limitaciones que resultan aplicables al propio Gobierno, cuando se encuentra en funciones, estableciendo que no podrá ejercer las siguientes facultades:

- a) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- b) Presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

No obstante, el Gobierno en funciones sí puede aprobar Decretos-ley en casos de extraordinaria y urgente necesidad.

Por último, el artículo 21.6 LGob menciona que las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales.

El Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre el Gobierno en funciones. En este sentido, procede mencionar, entre otras, la Sentencia de 28 de mayo de 2013. El Alto Tribunal entiende, respecto del despacho ordinario de los asuntos, que *“ese despacho no es el que no comporta valoraciones políticas o no implica ejercicio de la discrecionalidad. Tampoco el que versa sobre decisiones no legislativas, sino el que no se traduce en actos de orientación política”*.

En definitiva, siguiendo a Carrillo (2017), cuando se produce la situación del Gobierno en funciones, *“la continuidad del Gobierno está asegurada, aunque sus funciones han de quedar forzosamente degradadas [...]; y en el ínterin, el Parlamento recién elegido ha de ejercer las suyas, aunque se vean disminuidas. Lo contrario, devendría una especie de cuarentena institucional para el Gobierno y para las Cortes Generales hasta la constitución de un nuevo Ejecutivo, que, además de absurdo, constituiría un fraude constitucional”*.

## **5. ÓRGANOS DE COLABORACIÓN Y APOYO DEL GOBIERNO.**

El Gobierno, para el desarrollo de sus cometidos, precisa de determinados órganos de colaboración y apoyo que le asistan en su labor. Se analizan a continuación:

### **- Secretarios de Estado.**

Conforme al artículo 7 de la LGob, son órganos superiores de la AGE, directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en un sector de actividad específica de un Departamento o de la Presidencia del Gobierno.

Actúan bajo la dirección del titular del Departamento al que pertenezcan. Cuando estén adscritos a la Presidencia del Gobierno, actúan bajo la dirección del Presidente.

### **- Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios (CGSEyS).**

Se trata de un órgano que actúa como “motor” del Gobierno, pues prepara sus decisiones. Los Secretarios de Estado y los Subsecretarios son los cargos inmediatamente inferiores al Ministro, por lo que conocen de manera directa los asuntos sobre los que debe pronunciarse el Gobierno. Estas reuniones de la CGSEyS tienen carácter preparatorio de las sesiones del Consejo de Ministros (Vida Fernández).

Establece el artículo 8 de la LGob que este órgano está integrado por los titulares de las Secretarías de Estado y por los Subsecretarios de los distintos Ministerios. La presidencia corresponde a un Vicepresidente del Gobierno o, en su defecto, al Ministro de la Presidencia. Asistirá igualmente el Abogado General del Estado y aquellos altos cargos con rango de Secretario de Estado o Subsecretario que sean convocados por el Presidente.

Las deliberaciones de este órgano son reservadas. En ningún caso la Comisión podrá adoptar decisiones o acuerdos por delegación del Gobierno.

Corresponde a este órgano:

- a) El examen de todos los asuntos que vayan a someterse a aprobación del Consejo de Ministros, excepto los nombramientos, ceses, ascensos a cualquiera de los empleos de la categoría de oficiales generales y aquéllos que, excepcionalmente y por razones de urgencia, deban ser sometidos directamente al Consejo de Ministros;
- b) El análisis o discusión de aquellos asuntos que, sin ser competencia del Consejo de Ministros o sus Comisiones Delegadas, afecten a varios Ministerios y sean sometidos a la Comisión por su presidente.

- **Secretariado del Gobierno.**

Se regula en el artículo 9 LGob. Es un órgano de apoyo del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas del Gobierno y de la CGSEyS.

El Secretariado se integra en la estructura orgánica del Ministerio de la Presidencia y se encarga de funciones auxiliares de los órganos del Gobierno y de los demás órganos de apoyo.

- **Gabinetes.**

Establece el artículo 10 LGob que son órganos de apoyo político y técnico del Presidente del Gobierno, de los Vicepresidentes, de los Ministros y de los Secretarios de Estado. Los miembros de los Gabinetes realizan tareas de confianza y asesoramiento especial.

## BIBLIOGRAFÍA

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

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

Alonso de Antonio, A. L. (2003). *Sinopsis del artículo 108 de la Constitución Española*. <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=108&tipo=2>

Carrillo, M. (2017). Las atribuciones del Gobierno en funciones. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 121-154. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.109.05>

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

Vida Fernández, J. El Gobierno de la Nación. Disponible en <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/organizacion-actividad-aapp/materiales-de-clase/OCW-OAAP-Leccion-3.pdf>

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 6**

**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES DE CONTROL DEL GOBIERNO: EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y EL DEFENSOR DEL PUEBLO. LA FUNCIÓN CONSULTIVA: EL CONSEJO DE ESTADO**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. LOS ORGANOS CONSTITUCIONALES DE CONTROL DEL GOBIERNO**

#### **1.1. INTRODUCCIÓN**

#### **1.2. EL TRIBUNAL DE CUENTAS**

##### **1.2.1. El control de la actividad financiera en España**

##### **1.2.2. Regulación del Tribunal de Cuentas y características**

##### **1.2.3. Órganos**

##### **1.2.4. Funciones**

#### **1.3. EL DEFENSOR DEL PUEBLO**

##### **1.3.1. Regulación y características**

##### **1.3.2. Nombramiento, cese y estatuto jurídico**

##### **1.3.3. Competencias**

##### **1.3.4. Formas de actuación**

##### **1.3.5. La figura del Defensor del Pueblo en las Comunidades Autónomas**

### **2. LA FUNCIÓN CONSULTIVA: EL CONSEJO DE ESTADO**

#### **2.1. NATURALEZA, COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE ESTADO**

#### **2.2. LA FUNCIÓN CONSULTIVA**



## 1. LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES DE CONTROL DEL GOBIERNO.

### 1.1. INTRODUCCIÓN.

Son órganos constitucionales los creados y regulados por la Constitución, cuyas relaciones configuran la forma de gobierno. Son esenciales para la existencia del Estado y se encuentran en el vértice de la organización estatal en situación de paridad jurídica.

Se consideran generalmente órganos constitucionales el Jefe del Estado, las Cámaras legislativas y el Gobierno; con frecuencia, el órgano colegiado que se encuentra a la cabeza del poder judicial y, en los Estados en que existe, el Tribunal Constitucional. Órganos constitucionales en la Constitución Española de 1978 son: el Rey (Título II), las Cortes Generales (Título III), el Gobierno (Título IV), el Tribunal Constitucional (Título IX), y el Consejo General del Poder Judicial (art. 122).

Junto a estos órganos constitucionales en sentido estricto, la Constitución puede contemplar otros órganos, llamados por la doctrina italiana «de relevancia constitucional», que no son co-esenciales a la forma de gobierno.

En nuestro ordenamiento son órganos de relevancia constitucional, que completan el esquema de coordinación de poderes, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo y el Consejo de Estado. Los dos primeros realizan funciones de control y el tercero una función consultiva

El control ejercido por el **Defensor del Pueblo**, es externo y ulterior, es decir que realiza el control sobre actos ya realizados. Pero tiene la singularidad que no podrá anular o modificar dichos actos, si no que podrá sugerir la modificación de los criterios utilizados para su producción, es decir que se trata de un órgano con el único poder de la sugestión.

Por otro lado, el control ejercido por el **Tribunal de Cuentas** es un control externo, al igual que el del Defensor del Pueblo, pero a diferencia de éste controla la actividad económico-financiera del sector público, con un auténtico poder de ejecución. Es decir, el control ejercido implica la supervisión y posterior aprobación de la actividad realizada.

### 1.2. EL TRIBUNAL DE CUENTAS.

#### 1.2.1 EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA EN ESPAÑA

La gestión económico-financiera del sector público estatal se regula en el Título VI de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (Art 140 a 175).

De acuerdo con el art **31.2 de la Constitución Española de 1978** (CE) *“el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de economía”*. Contiene, de una parte, el principio material de justicia del gasto (equitativa distribución de recursos públicos), y de otra, los criterios financieros de eficiencia y economía a través de los cuales se realizará la asignación de los diferentes recursos.

Asimismo, según el **art 133.4 CE** las “*Administraciones públicas (AP) sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes*”.

Las normas generales del control se encuentran en los **art 140 a 147 LGP** y en concreto el **art 140 LGP** nos habla de las funciones del Tribunal de Cuentas y de la Intervención General de la Administración del Estado.

#### CLASES DE CONTROL

##### **A. Según quien que lo realiza.**

- **Control interno.** Cuando el sujeto que lo ejerce depende del órgano cuyos actos supervisa. La **Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)** ejerce en los términos previstos en la Ley el control de la gestión económica y financiera del sector público estatal, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle.

Ejercerá el control sobre las entidades colaboradoras y beneficiarios de subvenciones y ayudas concedidas por los sujetos del sector público estatal y de las financiadas con cargo a fondos comunitarios de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Subvenciones y en las normas Comunitarias.

- **Control externo.** Cuando el órgano supervisor no depende del órgano fiscalizado. En su condición de supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, corresponde al **Tribunal de Cuentas** este control, en los términos establecidos en la Constitución, en su Ley Orgánica y en las demás leyes que regulen su competencia.

##### **B. Según cuando se realiza.**

- **Control a priori o preventivo.** Practicado con carácter previo a la perfección del acto administrativo. Se llama control “ex ante”.

Como manifestaciones más importantes del control previo hay que señalar:

- Aprobación de las Leyes de Presupuestos y sus modificaciones.
- Aprobación de las Leyes que regulan las operaciones de crédito.
- Aprobación de las Leyes Tributarias.

- **Control de ejecución.** Incide en el momento de la consumación del acto administrativo, denominándosele también control concomitante. Corresponde a la Administración (Intervención General de la Administración del Estado -IGAE-). Es llamado también control administrativo.

- **Control a posteriori.** Es el que se ejerce una vez que se han ejecutado los actos administrativos. Llamado también control “ex post” o consuntivo. Se efectúa básicamente sobre los actos realizados que reflejan las cuentas públicas.

El Parlamento ejercerá un “control de ejecución” en las sesiones de Control al Gobierno y otro a “posteriori” con la aprobación de la Cuenta General del Estado.

El Tribunal de Cuentas, por Delegación de las Cortes Generales, procederá al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado dentro del plazo de 6 meses a partir de la fecha en que la haya recibido (**Art 10 Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas -LOTCu-**).

#### OBJETIVOS DEL CONTROL

Dos son los objetivos del control; por un lado **verificar** el cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación a la gestión objeto de control, el registro y contabilización de las operaciones realizadas y su reflejo en las cuentas del Estado y el cumplimiento de los objetivos asignados a los centros gestores del gasto en los Presupuestos Generales del Estado y por otro, **evaluar** que la actividad y los procedimientos objeto de control se realiza de acuerdo con los principios de buena gestión financiera.

#### **1.2.2. REGULACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS Y CARACTERÍSTICAS**

Sus antecedentes históricos se remontan a mediados del **siglo XIV**, cuando con el término “Contador Mayor de Cuentas” se nombraba a aquellos que velaban por la correcta disposición de las cuentas del Reino. Posteriormente, desde mediados del siglo XVI, se utilizó el nombre de Tribunal de la Contaduría Mayor de Cuentas. En el año 1828 es cuando se cambia el nombre a Tribunal Mayor de Cuentas y en 1851 se llamó Tribunal de Cuentas del Reino. Durante el periodo de 1871 a 1873 pasa a llamarse Tribunal de Cuentas de la Nación al eliminarse todo símbolo monárquico del Estado, intercambiándose dichas nomenclaturas dependiendo de la forma de gobierno: Monárquico o Republicano.

Finalmente, **la Constitución de 1978** establece el nombre de Tribunal de Cuentas, desarrollándolo a través de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, reguladora de la Institución (LOCTu). Asimismo, para establecer el funcionamiento del Tribunal, se dicta La Ley 7/1988, de 5 de abril (LFTCu).

El art 136 de la Constitución Española (CE) instituye el Tribunal de Cuentas como órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción.

Es único en su orden, extendiendo sus competencias a todo el territorio nacional. Depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de la misma en el examen y comprobación de las cuentas del Estado.

Además, tiene competencia para todo lo concerniente a su gobierno, régimen interior y personal y ejerce sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico, elabora su propio presupuesto, que se integra en los Generales del Estado en sección independiente y es aprobado por las Cortes Generales. Los conflictos que se pueden suscitar sobre sus competencias o atribuciones los dirime el Tribunal Constitucional.

El Tribunal de Cuentas no es el único órgano fiscalizador externo de la actividad financiera pública. Junto a aquél, la mayoría de las Comunidades Autónomas han creado órganos de

control externo propios (OCEX), dentro de su ámbito territorial; órganos que comparten con dicho Tribunal la actividad fiscalizadora externa, sin perjuicio de la supremacía de este.

### **1.2.3. ÓRGANOS**

De acuerdo con el art 19 LOTCu los órganos del Tribunal de Cuentas son los siguientes:

- El PRESIDENTE (Art 20 LOTCu) es nombrado por el Rey de entre sus miembros, a propuesta del Pleno y por un período de 3 años. La votación se efectúa por los Consejeros de Cuentas en votación secreta.
- El PLENO (Art 21 LOTCu) integrado por los doce Consejeros de Cuentas, uno de los cuales es el Presidente y el Fiscal. El quórum para la válida constitución del Pleno es de dos tercios de sus componentes y sus acuerdos se adoptan por mayoría de los asistentes excepto en los casos en que se exija una mayoría cualificada.
- Los CONSEJEROS DE CUENTAS (12) (Art 29 a 36 LOTCu) son designados por las Cortes Generales, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, mediante mayoría de 3/5 de cada una de las cámaras, por un período de nueve años, entre letrados y auditores de cuentas, magistrados y fiscales, profesores de universidad y funcionarios públicos pertenecientes a Cuerpos para cuyo ingreso se exija el título de licenciado, ingeniero, abogados, economistas y profesores mercantiles, todos ellos de reconocida competencia y más de 15 años de ejercicio.
- La COMISIÓN DE GOBIERNO (Art 22 LOTCu) está constituida por el Presidente del Tribunal y los Consejeros de Cuentas, Presidentes de Sección que son nombrados por tres años, en la misma sesión en la que se haya nombrado al Presidente, por el mismo procedimiento.
- La SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN (Art 23 LOTCu) está integrada por su Presidente y los Consejeros que tengan a su cargo los Departamentos sectoriales.
- La SECCIÓN DE ENJUICIAMIENTO (Art 24 a 26 LOTCu) está integrada por su Presidente y los Consejeros de Cuentas (2). Cada Sala estará compuesta por el Presidente, que es el de la Sección, y dos Consejeros. Cuenta además con un Secretario y con el personal que demandan las necesidades del servicio.
- La FISCALÍA (Art 27 LOTCu), que depende funcionalmente del Fiscal General del Estado, está integrada por el Fiscal y los Abogados.
- La SECRETARÍA GENERAL (Art 28 LOTCu) desempeña las funciones conducentes al adecuado ejercicio de las competencias gubernativas del Presidente, la Comisión de Gobierno, en todo lo relativo al régimen interior del Tribunal de Cuentas.

### **1.2.4. FUNCIONES**

De acuerdo con el artículo 2 LOTCu son funciones del Tribunal de Cuentas:

- La fiscalización externa permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público.
- El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

Corresponde al Tribunal de Cuentas controlar el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía.

La titularidad de la función fiscalizadora se atribuye exclusivamente al Pleno (Presidente, Consejeros y el Fiscal); la función de los otros órganos tiene un carácter instrumental en relación con aquella competencia exclusiva.

El ámbito de la función fiscalizadora puede definirse, de conformidad con lo establecido en el art 136 CE y 4 LOTCu del siguiente modo:

- Sector público estatal, incluidos los órganos constitucionales, con las excepciones de las Cortes y la Casa de Su Majestad el Rey.
- Sector público autonómico. El art 153 CE estipula que por el Tribunal de Cuentas se ejercerá el control económico y presupuestario de las CCAA.
- Sector público local. Hay que tener en cuenta que ello hay que entenderlo sin perjuicio de las facultades que en materia de fiscalización externa de aquéllas tengan atribuidos por sus respectivos estatutos las CCAA (que ejercerán, en su caso, a través de los OCEX).
- Las entidades gestoras de la Seguridad Social.
- Los Organismos autónomos.
- Las Sociedades estatales y demás Empresas públicas.

Al Tribunal de Cuentas también le corresponde la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas así como la fiscalización de la actividad económico-financiera de los partidos políticos inscritos en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior, y la de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos.

En cuanto al **contenido de la función fiscalizadora** la **LFTCu (Art 31)** regula los siguientes procedimientos:

- a) El examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.
- b) El examen y comprobación de las Cuentas Generales y parciales de todas las entidades y organismos integrantes del sector público y de las que deban rendir los perceptores o beneficiarios de ayudas procedentes del mismo sector, tales como subvenciones, créditos o avales.
- c) El examen de los expedientes referentes a los contratos celebrados por la Administración del Estado y de las demás entidades del sector público.

d) El examen de la situación y variaciones del patrimonio del Estado y demás entidades del sector público.

e) El examen de los expedientes sobre créditos extraordinarios y suplementarios, así como sobre las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales.

f) Cualesquiera otros que resultaren adecuados al cumplimiento de su función.

El resultado de la fiscalización práctica se expresa, según el art 12 LOTCu en informes o memorias ordinarias o extraordinarias, y en mociones o notas.

Según el art 15 LOTCu el enjuiciamiento contable, como jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas, se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos.

Por último, el Tribunal de Cuentas, como órgano de relevancia constitucional y supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, habrá de ser consultado antes de la aprobación de cualquier disposición que afecte a su régimen jurídico o al ejercicio de sus funciones, a semejanza de otros órganos constitucionales. El informe del Tribunal de Cuentas en el ejercicio de esta función consultiva limitada se configura como preceptivo, pero no vinculante. (d.a. 11ª LFTCu)

El Tribunal de Cuentas deberá emitir su informe en el plazo improrrogable de treinta días. Si en la orden de remisión se hiciera constar la urgencia del informe, el plazo de emisión será de quince días. Excepcionalmente, el órgano remitente podrá conceder una prórroga del plazo, atendiendo a las circunstancias del caso.

Una vez emitido el informe, el Gobierno lo remitirá a las Cortes Generales, en el caso de tratarse de anteproyectos de ley.

### **1.3. EL DEFENSOR DEL PUEBLO**

#### **1.3.1. REGULACIÓN Y CARACTERÍSTICAS**

La figura del Defensor del Pueblo, tal y como la conocemos en nuestro Ordenamiento jurídico, tiene su origen en la oficina del Canciller de Justicia de Suecia (Procurador Supremo "*Högste Ombudsmännen*"), creada a principios del siglo XVIII, con la función de controlar a la administración estatal desde el punto de vista de la legalidad, con competencia para vigilar la correcta observancia de las leyes por parte de todos los órganos de aplicación del derecho, tanto los tribunales como el poder ejecutivo.

Algunos autores encuentran la génesis del actual Defensor del Pueblo en diferentes figuras históricas ya existentes en España, pero las diferentes competencias de aquéllos no los hacen equiparables al actual. Así, el "Justicia Mayor de Aragón", institución del Derecho Aragonés con origen medieval, conocía de los asuntos que se llevaban ante él, y sobre los que decidía con carácter vinculante. El "Diputado del Común" de Canarias, surge como representante

directo de los habitantes de los Cabildos insulares para la defensa de sus derechos, durante los siglos XVI al XVIII.

A pesar de ser ciertas las similitudes existentes, el Defensor del Pueblo, tal y como está configurado en la actual Constitución Española de 1978, es una figura que debe sus orígenes claramente, al *Ombudsmänn* sueco, también importado a diferentes países europeos, como Francia, Inglaterra o Dinamarca, durante el siglo XX.

La figura del Defensor del Pueblo aparece consagrada en el artículo 54 de la Constitución Española, que dispone que una Ley Orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por estas, para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la CE, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración dando cuenta a las Cortes Generales.

En desarrollo de este precepto se dictó la Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo (“**LODP**”). También resulta aplicable el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado el 6 de abril de 1983, y la Ley 36/1985 de Relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las distintas Comunidades Autónomas.

Las características del Defensor del Pueblo son:

- Es un órgano unipersonal.
- Es un órgano de relevancia constitucional.
- Es un órgano dependiente de las Cortes Generales. Se relaciona con ellas a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Defensor del Pueblo.
- Es un órgano de control, para garantizar el respeto y cumplimiento de los derechos y libertades fundamentales.
- Es un órgano que goza de autonomía.
- Es un órgano externo a la Administración.
- No es un órgano jurisdiccional.

### **1.3.2. NOMBRAMIENTO, CESE Y ESTATUTO JURÍDICO**

Respecto del **nombramiento** del Defensor del Pueblo, conforme al artículo 2 de la LODP, la Comisión Mixta Congreso-Senado propone, por mayoría simple, al candidato o candidatos a los Plenos de las Cámaras, para su elección.

El Pleno del Congreso realizará la votación en un plazo no inferior a 10 días, siendo elegido el candidato que goce del apoyo mínimo de las 3/5 partes de este, que deberá ser ratificado con la misma mayoría por el Senado en un plazo máximo de 20 días. Si no se alcanzan estas mayorías, la Comisión debe formular nuevas propuestas en el plazo máximo de 1 mes. Una vez conseguida la mayoría de 3/5 en el Congreso, la designación quedará realizada al alcanzarse la mayoría absoluta en el Senado.

Puede ser elegido cualquier español, mayor de edad, que se encuentre en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos, *ex* artículo 3 LODP. El Defensor del Pueblo es elegido por un periodo de 5 años.

El **cese** se produce, conforme al artículo 5 LODP, por renuncia, por expiración del plazo de su nombramiento, por muerte o incapacidad sobrevenida, por notoria negligencia en el cumplimiento de los deberes y obligaciones de su cargo o por haber sido condenado por sentencia firme por un delito doloso.

Respecto de su **estatuto jurídico**, cabe señalar lo siguiente:

- Incompatibilidades: conforme al artículo 7 LODP, este cargo es incompatible con todo mandato representativo, con todo cargo político, con el servicio activo en la Administración, con la afiliación a un partido político o con el desempeño de funciones directivas en un partido, sindicato, asociación o fundación y con el empleo al servicio de los mismos, con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal y con cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral.
- Autonomía. El Defensor del Pueblo no está sujeto a mandato imperativo. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad y desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio.
- Inviolabilidad, inmunidad y aforamiento al Tribunal Supremo.

### **1.3.3. COMPETENCIAS**

El Defensor del Pueblo tiene como misión la protección y defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos comprendidas en el Título I de la CE. Además, controla que la Administración actúe de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 103 CE, que establece que la Administración sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

La actividad del Defensor del Pueblo se extiende a la totalidad de órganos y autoridades de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Entes Locales y a sus colaboradores.

El Defensor del Pueblo **no** puede intervenir:

- Cuando no haya existido intervención de las Administraciones Públicas;
- En conflictos entre particulares;
- Cuando haya transcurrido más de un año desde que el ciudadano haya tenido conocimiento de los hechos objeto de la queja;
- Cuando se reciban quejas anónimas, sin pretensión concreta, en las que se aprecie mala fe o en aquellas que puedan causar perjuicios a los legítimos derechos de terceros;



- Cuando se plantee la disconformidad con el contenido de una resolución judicial;
- Tampoco pueden presentar quejas las autoridades administrativas en asuntos de su competencia.

De esta manera, el Defensor del Pueblo realiza los siguientes tipos de **control**:

- Control del poder ejecutivo, incluido el militar. Para ello, puede realizar investigaciones, puede formular sugerencias o recomendaciones a las autoridades o funcionarios, expone sus informes ante las Cortes y puede plantear el recurso de amparo;
- Control del poder legislativo, mediante el recurso de amparo, frente a las decisiones sin valor de ley emanadas de las Cortes o de sus órganos, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. También puede interponer el recurso de inconstitucionalidad,
- Control del poder judicial. Cuando el Defensor del Pueblo reciba quejas referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia, debe dirigirlas al Ministerio Fiscal para que las investigue y adopte las medidas oportunas o dé traslado al Consejo General del Poder Judicial. También puede recurrir en amparo cuando se produzcan violaciones de Derechos Fundamentales o causa de actos u omisiones de un órgano judicial.

Además, el Defensor del Pueblo se ha configurado por las Cortes Generales como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura desde el año 2009, ex Disposición Final Única de la LODP.

#### **1.3.4. FORMAS DE ACTUACIÓN**

El Defensor del Pueblo actúa de oficio o a instancia de parte, de conformidad con un procedimiento caracterizado por las notas del antiformalismo, la sumariedad, el impulso de oficio y la gratuidad.

En el procedimiento para la resolución de quejas están legitimadas todas las personas físicas o jurídicas que invoquen un interés legítimo. Gozan de legitimación especial los diputados, senadores, las comisiones parlamentarias y el Fiscal General del Estado.

Respecto de la tramitación de las quejas, estas pueden presentarse por cualquier medio, incluido el telemático. La queja debe presentarse firmada por el interesado, con indicación de sus datos personales, en escrito razonado y en el plazo máximo de un año desde que se tenga conocimiento de los hechos objeto de la misma. Este plazo no rige en las actuaciones de oficio.

Una vez recibida la queja, el Defensor del Pueblo decidirá sobre su admisión en base a los requisitos de legitimación y competencia. El Defensor del Pueblo puede rechazar las quejas en escrito motivado, pudiendo informar al interesado sobre las vías más oportunas para ejercitar su acción.

Este órgano no entra en el examen individual de las quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y suspenderá el procedimiento si se solicita la acción jurisdiccional. No

obstante, ello no impedirá la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas. En cualquier caso, el Defensor del Pueblo velará por que la Administración resuelva expresamente en tiempo y forma las peticiones y recursos que se le hayan formulado.

Las decisiones del Defensor del Pueblo no son recurribles. El procedimiento es gratuito, no hay plazos y no son necesarios ni abogado ni procurador.

Cuando se **admite** una queja, se realiza una investigación sumaria e informal para el esclarecimiento de los supuestos de la misma. Se da cuenta del contenido sustancial de la queja al organismo u órgano del que proceda la actuación, a fin de que se remita un informe escrito en el plazo máximo de 15 días.

Todos los poderes públicos están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones. Este puede personarse en cualquier centro de la Administración para comprobar cuantos datos sean precisos, puede hacer entrevistas personales o proceder al estudio de la documentación que considere oportuna. No se le puede negar el acceso a ningún expediente o documentación administrativa.

El Defensor del Pueblo, aun no siendo competente para modificar o anular los actos y resoluciones de las Administraciones, podrá sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de aquellos. Si, como consecuencia de sus investigaciones, llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir al órgano legislativo competente, o a la Administración, la modificación de la misma. Si las actuaciones se hubiesen realizado con ocasión de servicios prestados por particulares en virtud de un acto administrativo habilitante, podrá instar de las autoridades administrativas competentes el ejercicio de sus potestades de inspección y sanción.

Finalmente, el Defensor del Pueblo podrá emitir alguna de las siguientes **resoluciones**:

- Recomendación: se propone que se modifique la interpretación de una norma o incluso la creación de una nueva, y tiene alcance general.
- Sugerencia: se propone la modificación de una actuación concreta que afecta únicamente a un ciudadano particular o a una comunidad concreta.
- Recordatorio de deberes legales: se recuerda la obligación de cumplir una exigencia legal.
- Advertencia: se comunica la existencia de una situación de hecho o práctica que precisa de mejora.

Las autoridades y funcionarios tienen la obligación de responder al Defensor del Pueblo en el plazo de un mes, razonando la adopción o no adopción de las medidas sugeridas por este.

Posteriormente, se informa al interesado del resultado de las investigaciones del Defensor del Pueblo, así como de la respuesta que hubiese dado la Administración o funcionario implicados. También se comunica el resultado positivo o negativo de las investigaciones a la

autoridad, funcionario o dependencia administrativa acerca de la cual se haya suscitado la actuación.

Si el Defensor del Pueblo tuviese conocimiento de alguna conducta presumiblemente delictiva, lo pondrá en inmediato conocimiento del Fiscal General del Estado. El Defensor del Pueblo también puede ejercitar de oficio la acción de responsabilidad contra autoridades y funcionarios sin que sea necesaria la previa reclamación por escrito.

Por último, el Defensor dará cuenta anualmente a las Cortes Generales de la gestión realizada en un Informe. Un resumen de este informe será expuesto oralmente por el Defensor del Pueblo ante los plenos de ambas Cámaras. Los informes anuales y, en su caso, los extraordinarios, son publicados.

### 1.3.5 LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Regular el sistema de relaciones entre las instituciones autonómicas, nacidas al amparo de los respectivos Estatutos de Autonomía y la figura del Defensor del Pueblo, cuyos objetivos y medios son idénticos, se realiza mediante la **Ley 36/1985**, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas.

La **finalidad** de dicha Ley es establecer, con carácter general, las adecuadas normas que desarrollen y concreten el modo de aplicación de los principios básicos de coordinación y cooperación previstos en el artículo 12.2 de la LODP.

El **artículo 2**, regula el régimen de colaboración y coordinación entre instituciones, aunque la Ley nada dice, en el caso de que esa colaboración y coordinación no se llegue a dar.

*“1. La protección de los derechos y libertades reconocidos en el título I de la constitución y la supervisión, a estos efectos, de la actividad de la administración pública propia de cada comunidad autónoma, así como de las administraciones de los entes locales, cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquella, se podrá realizar, de oficio o a instancia de parte, por el defensor del pueblo y el comisionado parlamentario autonómico en régimen de cooperación, según lo establecido en el apartado segundo de este artículo, en todo aquello que afecte a materias sobre las cuales se atribuyan competencias a la comunidad autónoma en la constitución y en el respectivo estatuto de autonomía y sin mengua de lo establecido en cuanto a facultades del defensor del pueblo por la constitución y por la ley orgánica 3/1981, de 6 de abril.*

*2. A fin de desarrollar y concretar adecuadamente la colaboración y coordinación entre el defensor del pueblo y los comisionados parlamentarios autonómicos, se concertaran entre ellos acuerdos sobre los ámbitos de actuación de las administraciones públicas objeto de supervisión, los supuestos de actuación de los comisionados parlamentarios, las facultades que puedan ejercitar, el procedimiento de comunicación entre el defensor del pueblo y cada uno de dichos comisionados parlamentarios, y la duración de los propios acuerdos.*

*3. En la supervisión de la actividad de órganos de la administración pública estatal, que radiquen en el territorio de cada comunidad autónoma, el defensor del pueblo podrá recabar*

*la colaboración del respectivo comisionado parlamentario para la mejor eficacia de sus gestiones y recibirá de él las quejas que le hubieran sido remitidas sobre la actividad de dichos órganos de la administración pública estatal. A su vez, el defensor del pueblo podrá informar al comisionado parlamentario autonómico del resultado de sus gestiones.”*

Las figuras similares de las distintas **Comunidades Autónomas**, previstas en sus respectivos Estatutos, no han sido desarrolladas por Ley en todos los casos. Únicamente Cantabria, Extremadura y Madrid son las CC.AA que no tienen Defensor del Pueblo, con la salvedad de la Comunidad Autónoma de Madrid que desarrolla la figura del Defensor del Menor, asimilable a la del Defensor del Pueblo, pero restringida a la función de protección de los menores. En todas las demás, es decir en catorce, existe la figura del Defensor del Pueblo, que tienen competencias idénticas al nacional, pero dentro de su ámbito territorial.

La nomenclatura de los mismos recoge en algunos casos las figuras históricas asimiladas a la actual, como son el **“Justicia Mayor”** de Aragón o el **“Diputado del Común”** de Canarias. Otras Comunidades lo asimilan a la figura del **“Procurador Común”**, como en Castilla y León, **“Procurador General”**, en Asturias, **“Valedor do Pobo”** en Galicia, **“Síndic de Greuges”** (Síndico de Agravios) en Cataluña, Comunidad Valenciana e Islas Baleares, **“Ararteko”** en el País Vasco o directamente lo nombran **“Defensor del Pueblo”**, como en Andalucía, Navarra, Castilla La Mancha, La Rioja y Murcia.

## **2. LA FUNCIÓN CONSULTIVA: EL CONSEJO DE ESTADO.**

### **2.1 NATURALEZA, COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE ESTADO.**

Los orígenes del Consejo de Estado son un tanto imprecisos, porque en España ha habido desde antiguo muy diversos cuerpos consultivos. Durante la guerra civil, la labor del Consejo de Estado no se interrumpió; siguió reuniéndose regularmente, si bien sus funciones se vieron muy limitadas y tuvo que trasladarse, junto con el Gobierno, a Valencia y después a Barcelona. Tras la guerra, la Ley de 10 febrero 1940 volvió a institucionalizar el Consejo de Estado, recuperando fundamentalmente la Ley de 1904, aunque las consultas sólo serían facultativas. Posteriormente, en 1944 se aprobó una nueva Ley orgánica del Consejo de Estado, que fue acompañada por un nuevo Reglamento orgánico, aprobado por Decreto de 13 de abril de 1945.

Cabe señalar, no obstante, que durante el régimen del General Franco también se crearon otros órganos consultivos, como fueron el Consejo del Reino y el Consejo Nacional, que hicieron que el Consejo de Estado perdiera preeminencia y parte de sus atribuciones.

Se llega así, tras la transición democrática, a la Constitución Española de 1978, que contempla al Consejo de Estado en su artículo 107, configurándolo como el supremo órgano consultivo del Gobierno y remitiendo a una ley orgánica la regulación de su composición y competencias.

La primera ley orgánica que reguló el Consejo de Estado para acomodar la institución al nuevo orden constitucional fue la **Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril**, en cuya regulación destacan las notas de independencia e imparcialidad de que se dota al Consejo de Estado y que se

proyectan desde el primero de sus artículos que, al declarar que ejerce la función consultiva, prescribe que ha de hacerlo “con autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia de acuerdo con la CE y las leyes”. Destaca en su desarrollo el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

Una y otro han sido objeto de modificaciones puntuales posteriores. La más importante de la Ley Orgánica lo fue por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, que, entre otras cosas, incorporó a los **ex Presidentes del Gobierno** como Consejeros natos con carácter vitalicio y creó como nuevo órgano del Consejo la **Comisión de Estudios**.

El Consejo de Estado tiene su sede en el Palacio de los Consejos, que se halla al final de la calle Mayor, antiguamente llamada de la Almudena, en el viejo Madrid de los Austrias (art. 1.3 Ley Orgánica).

El Consejo de Estado no pertenece a la Administración activa, como reconoció el Tribunal Constitucional en su Sentencia 56/1990, de 29 de marzo, y tiene carácter de órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece.

#### COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Respecto a la composición, cabe señalar que es un órgano complejo, central, de competencia general, que actúa en Pleno, Comisión Permanente y Comisión de Estudios

- Integran el **Consejo de Estado en Pleno** (art. 4)

El presidente.

Los consejeros permanentes.

Los consejeros natos.

Los consejeros electivos.

El secretario general.

- Componen la **Comisión Permanente** (art. 5):

El presidente.

Los consejeros permanentes ( art. 7).

El secretario general.

El Consejo de Estado se organiza en *Secciones* para preparar el despacho de los asuntos que son competencia de la Comisión Permanente. Las Secciones son ocho (art. 13.1 Ley Orgánica), están presididas por un Consejero permanente e integradas, además, por un Letrado Mayor y los Letrados que sean necesarios según la importancia de los asuntos o el número de las consultas (art. 13.2 Ley Orgánica).

- La **Comisión de Estudios** está presidida por el Presidente del Consejo de Estado e integrada por dos Consejeros permanentes, dos natos y dos electivos, designados por el Pleno a propuesta del Presidente, así como por el Secretario General (art. 5.2 Ley Orgánica).

### **El Presidente**

El Presidente del Consejo de Estado será nombrado libremente por real decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente entre juristas de reconocido prestigio y experiencia en asuntos de Estado.

### **Los Consejeros Permanentes**

Los Consejeros Permanentes, en número igual al de las Secciones del Consejo, son nombrados, sin límite de tiempo, por real decreto entre personas que estén o hayan estado comprendidas en alguna de las categorías siguientes:

- Ministro.
- Presidente o miembro de los Consejos Ejecutivos de las CC.AA
- Consejero de Estado.
- Miembros de los Consejos consultivos u órganos equivalentes de las CC.AA
- Letrado Mayor del Consejo de Estado.
- Académico de número de las Reales Academias integradas en el Instituto de España.
- Profesor numerario de disciplinas jurídicas, económicas o sociales en Facultad Universitaria, con quince años de ejercicio.
- Oficial general de los Cuerpos Jurídicos de las Fuerzas Armadas.
- Funcionarios del Estado con quince años de servicios al menos en Cuerpos o Escalas para cuyo ingreso se exija título universitario.
- Ex Gobernadores del Banco de España.

### **Los Consejeros Natos**

Quienes hayan desempeñado el cargo de Presidente del Gobierno adquirirán la condición de Consejeros natos de Estado con carácter vitalicio, y en cualquier momento podrán manifestar al Presidente del Consejo de Estado su voluntad de incorporarse a él.

Serán Consejeros (además y en razón del cargo que desempeñan) natos de Estado:

- El Director de la Real Academia Española y los Presidentes de las Reales Academias de Ciencias Morales y Políticas y de Jurisprudencia y Legislación.
- El Presidente del Consejo Económico y Social.
- El Fiscal General del Estado.
- El Jefe del Estado Mayor de la Defensa.
- El Presidente del Consejo General de la Abogacía.
- El Presidente de la Comisión General de Codificación o el Presidente de su Sección Primera si aquel fuera Ministro del Gobierno.
- El Abogado General del Estado-Director del Servicio Jurídico del Estado.
- El Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- El Gobernador del Banco de España.

## **Los Consejeros Electivos**

Los Consejeros electivos de Estado, en número de diez, serán nombrados por real decreto, por un período de cuatro años, entre quienes hayan desempeñado cualquiera de los siguientes cargos:

- Diputado o Senador de las Cortes Generales.
- Magistrado del Tribunal Constitucional, Juez o Abogado General del TJUE.
- Defensor del Pueblo.
- Presidente o Vocal del Consejo General del Poder Judicial.
- Ministro o Secretario de Estado.
- Presidente del Tribunal de Cuentas.
- Jefe del Estado Mayor de la Defensa.
- Presidente o miembro del Consejo Ejecutivo de Comunidad Autónoma.
- Embajador procedente de la carrera diplomática.
- Alcalde de capital de provincia, Presidente de Diputación Provincial, de Mancomunidad Interinsular, de Cabildo Insular o de Consejo Insular.
- Rector de Universidad.

De entre los diez Consejeros electivos, dos deberán haber desempeñado el cargo de Presidente del Consejo Ejecutivo de Comunidad Autónoma por un período mínimo de ocho años. Su mandato será de ocho años.

## **El Secretario General**

El Secretario general será nombrado por Real Decreto entre los Letrados Mayores, a propuesta de la Comisión Permanente aprobada por el Pleno (art 10.1 Ley Orgánica). Es el jefe directo del personal y del régimen interior de los servicios y dependencias del Consejo (art. 58 párrafo primero Reglamento). De él dependen los distintos servicios del Consejo Estructura Administrativa.

Los Letrados del Consejo de Estado, que constituyen un Cuerpo al que se accede por oposición entre Licenciados universitarios en Derecho (art. 15.1 Ley Orgánica), desempeñan las funciones de estudio, preparación y redacción de los proyectos de dictamen sobre los asuntos sometidos a consulta del Consejo (art. 14.1 Ley Orgánica).

### **2.2 LA FUNCION CONSULTIVA.**

Por una parte, en el ejercicio de su función el Consejo de Estado ha de velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, además de valorar los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines.

Su función principal es la de emitir dictámenes a petición de la autoridad consultante. El dictamen es un documento en el que el Consejo de Estado expresa su criterio sobre las cuestiones que le han sido consultadas.

- **DICTÁMEN.**

La elaboración de dictámenes es la función que tradicionalmente ha realizado el Consejo de Estado. Los dictámenes que finalmente y tras ser aprobados en Sección se someten a la Comisión Permanente y, en su caso, al Pleno del Consejo de Estado, son la expresión solemne y formal del parecer jurídico cualificado del supremo órgano consultivo en los que está presente no sólo la preocupación por la determinación del sentido de las normas sino también por el fondo del asunto, a la luz de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico: libertad, justicia, igualdad y pluralismo político.

El dictamen es un texto escrito a través del cual el Consejo de Estado emite un juicio o una opinión sobre el asunto consultado, sin perjuicio de que pueda pronunciarse también sobre otras cuestiones derivadas del expediente a fin de aportar la máxima ilustración posible al órgano llamado a tomar la decisión final. Los dictámenes contienen reflexiones serenas desde la objetividad e independencia y con sometimiento pleno a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico sobre los planteamientos, a veces parciales, contenidos en el expediente. Finalizan con una solución cuyo objetivo es conformar la decisión y en la que a veces se reflejan las discrepancias habidas en el seno del propio Consejo cuando se formulan votos particulares.

Los dictámenes no son vinculantes para la autoridad consultante, si bien en algunos casos - como la revisión de actos nulos de pleno derecho- la resolución requiere el previo dictamen favorable del Consejo de Estado, por lo que si la conclusión del dictamen es negativa impiden la revisión de oficio. Se habla en tales supuestos de dictámenes cuasi-obstativos o habilitantes.

Los dictámenes se han de emitir en el plazo de dos meses, con carácter general, y salvo declaración de urgencia (de 15 días o inferior a fijar por el Gobierno o su Presidente y si fuere inferior a 10 días la consulta será despachada por la Comisión Permanente). Artículo 19 de la LOCE.

Pueden ser oídos ante el Consejo los directamente interesados en los asuntos sometidos a consulta. La audiencia se acordará por el Presidente, a petición de aquellos o de oficio. La audiencia se concederá, en todo caso, cuando en la consulta esté, manifiestamente interesada, y así lo manifieste, una Comunidad Autónoma.

Por conducto del órgano consultante, o directamente, pueden ser invitados a informar ante el Consejo, por escrito o de palabra, los organismos o personas que tuvieran notoria competencia técnica en las cuestiones relacionadas con los asuntos sometidos a consulta.

El Consejo, por conducto del Presidente, a propuesta del Pleno, Comisión Permanente o Sección, puede solicitar del órgano consultante que se complete el expediente con cuantos antecedentes, informes y pruebas estime necesarios, incluso con el parecer de los organismos o personas que tuviesen notoria competencia en los asuntos sometidos a dictamen.

El dictamen consta de tres partes: antecedentes de hecho, consideraciones y conclusión. Los antecedentes de hecho recogen una exposición sucinta y ordenada, pero clara y expresiva, del contenido del expediente que se ha remitido a consulta del Consejo de Estado. La descripción



fiel y matizada de los hechos da idea de lo acaecido y de los problemas planteados, así como del criterio de los órganos que hayan informado previamente y de la propuesta de resolución.

Si el expediente tiene por objeto un proyecto de disposición, dará cuenta del texto consultado, de los borradores previos, de las observaciones contenidas en los informes y, en su caso de las alegaciones que hayan podido realizar los afectados. El propio Consejo de Estado puede conceder audiencia a los interesados o darla cuando sea solicitada, y también, pedir del órgano consultante que se complete el expediente.

Las consideraciones contienen los razonamientos jurídicos que han de llevar a la conclusión del dictamen. Se procede a la determinación del derecho aplicable, mediante una labor de exégesis analítica e interpretativa de los preceptos legales, y de su conexión con los hechos. Las posibilidades de argumentación son amplias. No hay imposición de ninguna tesis. Han de recoger los razonamientos que lleven a discernir el problema suscitado. Las consideraciones de procedimiento preceden a las de fondo si no hay reparos esenciales a la tramitación acaecida que pueden llevar a la devolución del expediente.

En los proyectos de normas pueden distinguirse las consideraciones de fondo, de las de sistemática jurídica, de las de redacción. Se habrán de diferenciar las observaciones esenciales a efectos de que si, estas son atendidas en su totalidad, se pueda utilizar la fórmula “de acuerdo con el Consejo de Estado” en la disposición o resolución (en caso contrario se utiliza la fórmula “oído el Consejo de Estado”). En los proyectos normativos se puede acompañar al dictamen un nuevo texto de la disposición, en el que figure íntegramente redactado el que, a juicio del Consejo de Estado, deba aprobarse.

La conclusión ha de expresar el sentido último del dictamen, en coherencia con las consideraciones, es decir, si procede o no la declaración de nulidad o de responsabilidad, o la aprobación por el Consejo de Ministros de una disposición, según el objeto de la consulta. En algunas ocasiones cabe la formulación de varias conclusiones.

El dictamen del Consejo de Estado es el último trámite, que concluye la tramitación del expediente. Los asuntos en los que haya dictaminado el Consejo de Estado no pueden remitirse a informe de ningún otro cuerpo u órgano de la Administración. Tras el dictamen, solo cabe la resolución por parte de la autoridad consultante.

La resolución que se adopte debe indicar si es conforme con el dictamen del Consejo de Estado o si se aparta de él. En el caso de consultas preceptivas, si la autoridad consultante es un miembro del Gobierno y desea apartarse del dictamen, la resolución debe ser adoptada por el Consejo de Ministros.

El Consejo de Estado publica recopilaciones de la doctrina legal sentada en sus dictámenes y cuenta con una base de dictámenes pública. La documentación del Consejo de Estado incluye todos sus dictámenes aprobados.

- **CONSULTAS.**

Las consultas pueden ser preceptivas o facultativas. Son preceptivas las consultas en que así lo establezca la Ley Orgánica del Consejo de Estado u otra norma con rango de ley y son facultativas todas las demás.

Las consultas se reciben en la Sección competente en función de la materia. El proyecto de dictamen, que prepara uno de los Letrados adscritos a la Sección, se debate en la misma y se aprueba, en su caso, por el Consejero Presidente. De ahí se eleva para su aprobación a la Comisión Permanente y posteriormente al Pleno, de ser competencia del mismo.

- **ESTUDIOS, INFORMES Y PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL.**

Con la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre (artículo 2.3), se regulan nuevas formas de producción de la función consultiva. A partir de ella corresponde al Consejo de Estado llevar a cabo estudios, informes o memorias solicitados por el Gobierno o que el propio Consejo juzgue oportuno y elaborar propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno le encomiende.

En la elaboración de propuestas legislativas o de reforma constitucional atenderá los objetivos, criterios y límites señalados por el Gobierno y podrá hacer también las observaciones que estime pertinentes acerca de ellos.

Precisamente el primer encargo realizado por el Gobierno fue el informe sobre la reforma constitucional relativa a cuatro aspectos: la supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono, la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea, la inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas y la reforma del Senado. El 16 de febrero de 2006 se aprobó por el Consejo de Estado en Pleno el informe sobre la reforma constitucional, que ha sido publicado.

- **MOCIONES.**

La Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, prevé en su artículo 20.1 que el Consejo de Estado en Pleno o en Comisión Permanente, podrá elevar al Gobierno las propuestas que juzgue oportunas acerca de cualquier asunto que la práctica y experiencia de sus funciones le sugieran.

Según el artículo 131 de su Reglamento Orgánico, las propuestas de mociones que, en uso de su facultad, eleve al Gobierno, podrán iniciarse por acuerdo de la Comisión Permanente o del Pleno, a propuesta de cualquiera de sus miembros, y se ajustarán en su tramitación a las normas contenidas en los artículos 95 y siguientes del Reglamento Orgánico. Añade el artículo 143.2 del citado Reglamento que, cuando el Pleno o la Comisión Permanente así lo estimaren, el Presidente constituirá una Ponencia especial encargada del estudio y preparación de la propuesta correspondiente para su aprobación por los mismos. El artículo 121.1.5.º de dicho Reglamento Orgánico atribuye a las Ponencias especiales el estudio y preparación de las Mociones que haya acordado remitir al Gobierno o Comunidad Autónoma, el Pleno o la Comisión Permanente.

- **MEMORIA.**

El Consejo de Estado en Pleno elevará anualmente al Gobierno una Memoria en la que, con ocasión de exponer la actividad del Consejo en el período anterior, recogerá las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resulten de los asuntos consultados y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración (art. 20.2 de la Ley Orgánica).

Las memorias se componen de dos partes:

La primera se refiere a la exposición de la composición del Consejo de Estado durante el año al que se refiere, nombramientos y ceses y asuntos consultados por materias, autoridades consultantes, dictámenes de especial importancia, personal, servicios, relaciones institucionales, honores y distinciones y relación de las sentencias del Tribunal de Conflictos.

La segunda parte, bajo el título de observaciones y sugerencias contiene estudios sobre diferentes materias que vienen determinados por el funcionamiento de los servicios públicos que resultan de los asuntos consultados y contienen, en algunos casos, sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración. Se trata en muchos casos de interpretación de normas y análisis de novedades legislativas, sugerencias de técnica normativa, problemas procedimentales, conflictos constitucionales y recursos de inconstitucionalidad. No existe una desvinculación necesaria entre “observaciones” y “sugerencias”, siendo de estricta lógica que las sugerencias fluyan al hilo y como consecuencia de las observaciones formuladas.

Cabe concluir, la existencia de un ARCHIVO donde se conserva la documentación relativa a los asuntos despachados por el Consejo desde el segundo tercio del siglo XIX hasta nuestros días (que incluye expedientes, dictámenes, informes y mociones), clasificándose su estructura en los siguientes sectores: Fondo Histórico (1833-1939) (aproximadamente, 130.000 expedientes) y Fondo actual (desde 1940 en adelante) (Más de 110.000 expedientes).

## **BIBLIOGRAFÍA**

Espín, E. (2007). Derecho Constitucional, Vol. II. Valencia, 2007.

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

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

<http://www.consejo-estado.es/>

<http://www.encyclopedia-juridica.com/>

MATERIAL NO OFICIAL

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 7**

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO PERIFÉRICA. LA ADMINISTRACIÓN EN EL EXTERIOR. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES**

### **2. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**

#### **2.1 INTRODUCCIÓN**

#### **2.2 LOS MINISTERIOS Y SU ESTRUCTURA INTERNA**

#### **2.3 MINISTROS**

#### **2.4 OTROS ÓRGANOS DE LOS MINISTERIOS**

### **3. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO PERIFÉRICA**

#### **3.1. INTRODUCCIÓN**

#### **3.2 DELEGADOS DEL GOBIERNO**

#### **3.3. SUBDELEGADOS DEL GOBIERNO**

#### **3.4. DIRECTORES INSULARES**

### **4. LA ADMINISTRACIÓN EN EL EXTERIOR**

### **5. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL**

#### **5.1 CONCEPTO**

#### **5.2. TIPOLOGÍA**

##### **5.2.1 Organismos Públicos**

##### **5.2.2 Autoridades administrativas independientes**

##### **5.2.3 Sociedades mercantiles estatales**

##### **5.2.4 Consorcios**

##### **5.2.5 Fundaciones del Sector Público Estatal**

##### **5.2.6 Fondos carentes de personalidad jurídica del Sector Público Estatal**

## 1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

La Constitución Española de 1978 regula la Administración Pública junto con el Gobierno en su Título IV, bajo la denominación: “Del Gobierno y de la Administración”, que abarca de los artículos 97 a 107. A pesar de esta referencia expresa, no existe en la Constitución una definición expresa de qué debe entenderse por Administración.

Para aproximarnos al concepto de Administración, debemos partir de la posibilidad de definir la Administración Pública desde varios puntos de vista:

Desde un punto de vista funcional, la Administración podría definirse como una organización destinada a prestar servicios públicos de interés general para el conjunto de la Comunidad, bajo la sumisión plena a la Ley y al Derecho.

De esta forma, la Administración se define como una institución que forma parte de uno de los poderes en los que se divide el Estado, concretamente el poder Ejecutivo. La división de poderes del Estado en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, propia de los sistemas democráticos, y ejercidos, respectivamente, por el Gobierno, el Parlamento y el Poder Judicial, fue consagrada en la Revolución Francesa de 1789, gracias al Ilustrado *Montesquieu*.

También la Administración pública es susceptible de ser definida desde un punto de vista orgánico, como un conjunto de órganos jerárquicamente ordenados, que actúa con personalidad jurídica única, bajo la dirección del Gobierno. Sirve con objetividad los intereses generales de la comunidad y actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 103 CE).

Hablar de Administración pública en nuestro Ordenamiento jurídico, obliga a hacer referencia a la existencia de una pluralidad de Administraciones Públicas, en consonancia con la organización territorial del Estado diseñada por la Constitución, en su título VIII, concretamente en su art. 137, que divide al Estado en municipios, provincias y en Comunidades Autónomas. A todas ellas, les reconoce autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Así, el artículo 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), dispone que lo que debe entenderse por Administración pública:

- La Administración General del Estado. Se rige por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).
- Las Administraciones de las Comunidades Autónomas, se contemplan en los Estatutos de Autonomía de cada una de ellas, como su norma institucional básica. Y se regulan con detalle en las Leyes de organización y funcionamiento propias de la Administración de cada CC.AA.
- Las Entidades que integran la Administración local: Diputaciones provinciales y municipios. Reguladas en la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, cuyas disposiciones han sido recientemente revisadas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; y en el Real

Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

- Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas. Es el llamado Sector Público Institucional, regulado en la LRJSP.

Debe tenerse en cuenta que los tres primeros apartados constituyen la denominada **Administración territorial**, ya que cada una de esas Administraciones públicas extiende su competencia sobre un determinado territorio, frente a la Institucional – apartado 4 -, donde el elemento del territorio no es una característica definitoria.

Todas las Administraciones de tipo territorial se caracterizan además por ser organizaciones complejas, integradas por un conjunto de órganos organizados jerárquicamente, que son creados, regidos y coordinados, de acuerdo con la Ley (art. 130.2 CE)

Los **principios constitucionales** informadores de las Administraciones públicas se regulan en el Artículo 103 de la Constitución, que expresamente señala: “La Administración sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”.

Entrando en el detalle de los diferentes principios constitucionales informadores de las Administraciones públicas, es posible destacar:

1. **Eficacia.** El principio de eficacia hace referencia al logro o consecución por parte de la Administración pública de fines u objetivos de interés general. Este principio es esencial en toda actuación administrativa que debe perseguir la satisfacción del interés general en la prestación de los diferentes servicios a los ciudadanos, mediante el cumplimiento de objetivos, cuidando también el respeto a unos estándares de calidad y en el marco de una buena gestión económica.
2. **Jerarquía.** Este principio significa, en el marco de la existencia de una pluralidad de órganos, la prevalencia del órgano superior sobre los inferiores, de manera que los superiores dirigen a los inferiores, quienes a su vez tienen el deber de obediencia, respeto y acatamiento de órdenes.
3. **Descentralización.** De acuerdo con este principio, se posibilita el traslado de funciones de una organización a otra, cada una de ellas dotada con personalidad jurídica propia, permitiendo así una gestión más cercana al ciudadano. La clasificación de descentralización podríamos realizarla en territorial y funcional.
  - La descentralización territorial permite las distribuciones entre la Administración General del Estado hacia otros entes territoriales: CC.AA, provincias, municipios, comarcas, etc.
  - La descentralización funcional o institucional supone la creación por parte de las Administraciones públicas territoriales (Estado, CC.AA, provincias y municipios,



entre otras) de organizaciones especializadas, dotadas de autonomía y personalidad jurídica, a las que transfieren el ejercicio efectivo de determinadas funciones.

Este último punto, da lugar a la existencia, dentro del concepto de Administraciones públicas, del denominado Sector Público institucional o Administración institucional, formadas por entidades instrumentales (art. 2.1.d) LRJSP).

De acuerdo con la Ley 40/2015, el sector público institucional se integra por:

- a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.
- b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.
- c) Las Universidades públicas que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley.

Tienen la consideración de **Administraciones Públicas** la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a).

4. **Desconcentración**- Si el principio de descentralización operaba entre diferentes Administraciones públicas, con la desconcentración se trata de transferir la titularidad y el ejercicio de competencias de un órgano superior a un órgano inferior, pero siempre dentro de un mismo ente público y sin perder la responsabilidad jurídica de los asuntos que son objeto de desconcentración.

La desconcentración se realiza entre órganos en sentido vertical descendente y tiene vocación de permanencia, esto es, no se realiza para un asunto concreto. Este principio opera tanto para la Administración territorial como institucional.

Un ejemplo de desconcentración lo podemos ver en los Organismos Autónomos, como en el caso del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), donde las funciones no están centralizadas todas en una sola instancia, sino que se organizan en diferentes Unidades como la Presidencia, la Secretaría General, la Subdirección General Económico-Financiera, la Subdirección General de Regulación de Mercados, la Subdirección General de Ayudas Directas, la Subdirección General de Sectores Especiales y la Subdirección General de Fondos Agrícolas (Real Decreto 1441/2001, de 21 de diciembre).

- 5. Coordinación.** La existencia de diferentes Administraciones públicas bajo un mismo Estado de Derecho puede dar lugar a la posible existencia de duplicidades, e incluso contradicciones, lo que hace necesaria la existencia de este principio para lograr la unidad de actuación entre las diferentes Administraciones y órganos, cuando entre ellos no opere el principio de jerarquía.

Un ejemplo de coordinación es la figura del Delegado del Gobierno que, de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución, es el encargado de dirigir la AGE en el territorio de la CC.AA, y coordinarla, cuando proceda, con la Administración autonómica.

Finalizado el análisis de los principios constitucionales informadores de las Administraciones Públicas, no debe olvidarse la existencia de otros principios que también regulan el funcionamiento y las relaciones entre las diferentes Administraciones públicas, y que vienen regulados en el artículo 3 de la LRJSP, donde expresamente se indica que las Administraciones Públicas deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios:

- Servicio efectivo a los ciudadanos.
- Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.
- Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.
- Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
- Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.
- Responsabilidad por la gestión pública.
- Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.
- Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.
- Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.
- Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

## **2. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**

### **2.1 INTRODUCCIÓN**

- a) Regulación:** La Administración General del Estado (AGE) se rige por lo dispuesto en la Constitución (Título IV), en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

**b) Concepto:** La AGE es aquella parte de la Administración pública que se encarga de la gestión en todo el territorio nacional de aquellos servicios y funciones fundamentales para la existencia de la comunidad.

**c) Entre sus características** cabe destacar:

1. Actúa bajo la dirección del Gobierno y con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. Sirve con objetividad los intereses generales, desarrollando funciones ejecutivas de carácter administrativo.
2. Está constituida por órganos jerárquicamente ordenados de forma departamental (en Departamentos ministeriales) y actúa con personalidad jurídica única.
3. Constituye el aparato instrumental básico del Estado en cuanto a unidad política.

**d) Órganos superiores y directivos** de la AGE:

La organización de la Administración General del Estado responde a los principios de división funcional en Departamentos ministeriales y de gestión territorial integrada en Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas.

La Administración General del Estado comprende:

- I) La Organización Central, que integra los Ministerios y los servicios comunes.
- II) La Organización Territorial, integrada por los Delegados y Subdelegados del Gobierno y los Directores insulares.
- III) La Administración General del Estado en el exterior, de la que forman parte los Embajadores y Representantes permanentes ante la Unión Europea y otras Organizaciones internacionales.

Los órganos superiores y directivos de la Administración central (AGE) están establecidos en el art. 55 de la LRJSP, que dispone que:

1. Tienen la consideración de **órganos superiores**:
  - Ministros
  - Secretarios de Estado
2. Tienen la consideración de **órganos directivos**:
  - Subsecretarios y Secretarios Generales
  - Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales
  - Subdirectores Generales o asimilados
  - Delegados del Gobierno en las CC.AA. y Subdelegados del Gobierno en las provincias.
  - Embajadores y Representantes permanentes ante Organizaciones Internacionales.

Todos los órganos superiores y directivos de la AGE tienen la condición de **Alto Cargo**, excepto los Subdirectores Generales y asimilados. A los órganos superiores les corresponde elaborar planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad, mientras que los órganos directivos se encargan de su desarrollo y ejecución.

Antes de entrar en el análisis detallado de los órganos que forman parte de la AGE, conviene hacer una referencia al **Gobierno**, al ser éste un poder del Estado que dirige a la Administración General del Estado, para el cumplimiento de fines y funciones públicas.

**a) Concepto:** el artículo 97 de la C.E. y artículo 1 de la Ley del Gobierno disponen que el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración Civil y Militar y la defensa del Estado, ejerciendo la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes.

**b) Los principios que configuran el funcionamiento del Gobierno son tres:**

- El principio de dirección presidencial, que otorga al Presidente del Gobierno la competencia para determinar las directrices políticas que deberá seguir el Gobierno y cada uno de los Departamentos;
- El principio de colegialidad y consecuente responsabilidad solidaria de sus miembros.
- El principio departamental que otorga al titular de cada Departamento una amplia autonomía y responsabilidad en el ámbito de su respectiva gestión.

**c) Composición:** De acuerdo con el art. 1.2 de la Ley del Gobierno, éste se compone de del *Presidente, del Vicepresidente o Vicepresidentes*, en su caso, y de los *Ministros*.

## 2.2. LOS MINISTERIOS Y SU ESTRUCTURA INTERNA

(arts. 57 y siguientes de la LRJSP)

La AGE se organiza en Presidencia del Gobierno y en Ministerios, comprendiendo cada uno de ellos uno o varios sectores funcionalmente homogéneos de actividad administrativa.

La determinación del número, la denominación y el ámbito de competencia respectivo de los Ministerios y las Secretarías de Estado se establecen mediante Real Decreto del Presidente del Gobierno.

**a) Organización interna de los Ministerios:** art. 58 LRJSP

En los Ministerios pueden existir Secretarías de Estado, y Secretarías Generales, para la gestión de un sector de actividad administrativa. De ellas dependerán jerárquicamente los órganos directivos que se les adscriban.

Los Ministerios contarán, en todo caso, con una Subsecretaría, y dependiendo de ella una Secretaría General Técnica, para la gestión de los servicios comunes.

Las Direcciones Generales son los órganos de gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas.

Las Direcciones Generales se organizan en Subdirecciones Generales para la distribución de las competencias encomendadas a aquéllas, la realización de las actividades que les son propias y la asignación de objetivos y responsabilidades. Sin perjuicio de lo anterior, podrán adscribirse directamente Subdirecciones Generales a otros órganos directivos de mayor nivel o a órganos superiores del Ministerio.

**b) Creación, modificación y supresión de órganos y unidades administrativas:** art. 59 LRJSP

Las Subsecretarías, las Secretarías Generales, las Secretarías Generales Técnicas, las Direcciones Generales, las Subdirecciones Generales, y órganos similares a los anteriores se crean, modifican y suprimen por Real Decreto del Consejo de Ministros, a iniciativa del Ministro interesado y a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas.

Los órganos de nivel inferior a Subdirección General se crean, modifican y suprimen por Orden del Ministro respectivo, previa aprobación del Ministro de Administraciones Públicas.

Las unidades que no tengan la consideración de órganos se crean, modifican y suprimen a través de las relaciones de puestos de trabajo.

**c) Ordenación jerárquica de los órganos ministeriales:** art. 60 LRJSP

En la cúspide de la pirámide organizativa de todo Ministerio se encuentra la figura del Ministro, que es el jefe superior del Departamento y superior jerárquico directo de los Secretarios de Estado y del Subsecretario.

Los órganos directivos dependen de alguno de los anteriores y se ordenan jerárquicamente entre sí de la siguiente forma: Subsecretario, Director general y Subdirector general.

Los Secretarios generales tienen categoría de Subsecretario y los Secretarios Generales Técnicos tienen categoría de Director general.

**2.3. MINISTROS** art. 61 LRJSP

**a) Concepto:** es un órgano superior de la AGE que se encuentra al frente de un Departamento ministerial que, a su vez, constituye una unidad especializada en grandes áreas de acción política y gestión administrativa.

Tiene doble naturaleza: política, por un lado, al ser un miembro del Gobierno. Y administrativa, en su condición de órgano superior de la AGE.

**b) Nombramiento y cese:**

Los Ministros son nombrados y cesados por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno (art. 100 CE). Deben prestar ante el Rey juramento o promesa de:

- Cumplir fielmente las obligaciones del cargo con lealtad al Rey
- Guardar y hacer guardar la Constitución.
- Mantener el secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros.

En caso de ausencia o enfermedad, serán sustituidos por el Ministro que designe el Presidente del Gobierno.

**c) Competencias:**

- Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento.
- Fijar los objetivos del Ministerio, aprobar los planes de actuación del mismo y asignar los recursos necesarios para su ejecución, dentro de los límites de las dotaciones presupuestarias correspondientes.
- Aprobar las propuestas de los estados de gastos del Ministerio, y de los presupuestos de los Organismos públicos dependientes y remitirlas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Determinar y, en su caso, proponer la organización interna de su Ministerio, de acuerdo con las competencias que le atribuye esta Ley.
- Evaluar la realización de los planes de actuación del Ministerio por parte de los órganos superiores y órganos directivos y ejercer el control de eficacia respecto de la actuación de dichos órganos y de los Organismos públicos dependientes, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Nombrar y separar a los titulares de los órganos directivos del Ministerio y de los Organismos públicos o entidades de derecho público dependientes del mismo, cuando la competencia no esté atribuida al Consejo de Ministros a otro órgano o al propio organismo, así como elevar a aquél las propuestas de nombramientos que le estén reservadas de órganos directivos del Ministerio y de los Organismos Públicos dependientes del mismo.
- Autorizar las comisiones de servicio con derecho a indemnización por cuantía exacta para altos cargos dependientes del Ministro.
- Mantener las relaciones con las Comunidades Autónomas y convocar las Conferencias sectoriales y los órganos de cooperación en el ámbito de las competencias atribuidas a su Departamento.
- Dirigir la actuación de los titulares de los órganos superiores y directivos del Ministerio, impartirles instrucciones concretas y delegarles competencias propias.
- Revisar de oficio los actos administrativos y resolver los conflictos de atribuciones cuando les corresponda, así como plantear los que procedan con otros Ministerios.
- Celebrar en el ámbito de su competencia, contratos y convenios, sin perjuicio de la autorización del Consejo de Ministros cuando sea preceptiva.
- Administrar los créditos para gastos de los presupuestos del Ministerio, aprobar y comprometer los gastos que no sean de la competencia del Consejo de Ministros, aprobar las modificaciones presupuestarias que sean de su competencia, reconocer las obligaciones económicas y proponer su pago en el marco del plan de disposición de fondos del Tesoro Público, así como fijar los límites por debajo de los cuales estas competencias corresponderán, en su ámbito respectivo, a los Secretarios de Estado y

Subsecretario del departamento. Corresponderá al Ministro elevar al Consejo de Ministros, para su aprobación, las modificaciones presupuestarias que sean de la competencia de éste.

- Decidir la representación del Ministerio en los órganos colegiados o grupos de trabajo en los que no esté previamente determinado el titular del órgano superior o directivo que deba representar al Departamento.
- Remitir la documentación a su Departamento necesaria para la elaboración de la Cuenta General del Estado, en los términos previstos en la Ley 47/2003, 26 de noviembre.
- Resolver de los recursos administrativos y declarar la lesividad de los actos administrativos cuando les corresponda.
- Otorgar premios y recompensas propios del Departamento y proponer las que corresponda según sus normas reguladoras.
- Conceder subvenciones y ayudas con cargo a los créditos de gasto propios del Departamento, así como fijar los límites por debajo de los cuales podrán ser otorgadas por los Secretarios de Estado o el Subsecretario del Departamento.
- Proponer y ejecutar, en el ámbito de su competencia, los Planes de Empleo del Departamento y de los organismos públicos de él dependientes.
- Modificar las Relaciones de Puestos de Trabajo en los casos en que esa competencia esté delegada en el propio departamento o proponer al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas las que sean de competencia de este último.
- Imponer la sanción de separación del servicio por faltas muy graves.
- Ejercer cuantas otras competencias les atribuyan las leyes, las normas de organización y funcionamiento del Gobierno y cualesquiera otras disposiciones.

## **2.4 OTROS ÓRGANOS DE LOS MINISTERIOS**

### **Los Secretarios de Estado: art. 62 LRJSP**

Los Secretarios de Estado son órganos superiores directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en un sector de actividad específica. Su existencia dentro de un Ministerio no es obligatoria y sus titulares pueden no ostentar la condición de funcionario público.

Asimismo, podrán ostentar por delegación expresa de sus respectivos Ministros la representación de estos en materias propias de su competencia, incluidas aquellas con proyección internacional, sin perjuicio, en todo caso, de las normas que rigen las relaciones de España con otros Estados y con las Organizaciones internacionales.

Los Secretarios de Estado dirigen y coordinan las Secretarías y las Direcciones Generales situadas bajo su dependencia, y responden ante el Ministro de la ejecución de los objetivos fijados para la Secretaría de Estado.

Entre sus funciones, destacan:

- Ejercer las competencias sobre el sector de actividad administrativa asignado que les atribuya la norma de creación del órgano o que les delegue el Ministro y desempeñar las relaciones externas de la Secretaría de Estado, salvo en los casos legalmente reservados al Ministro.
- Ejercer las competencias inherentes a su responsabilidad de dirección y, en particular, impulsar la consecución de los objetivos y la ejecución de los proyectos de su organización, controlando su cumplimiento, supervisando la actividad de los órganos directivos adscritos e impartiendo instrucciones a sus titulares.
- Nombrar y separar a los Subdirectores Generales de la Secretaría de Estado.
- Mantener las relaciones con los órganos de las Comunidades Autónomas competentes por razón de la materia.
- Celebrar contratos relativos a asuntos de su Secretaría de Estado y los convenios no reservados al Ministro del que dependan, sin perjuicio de la correspondiente autorización cuando sea preceptiva.
- Conceder subvenciones y ayudas con cargo a los créditos de gasto propios de la Secretaría de Estado, con los límites establecidos por el titular del Departamento.

**Los Subsecretarios:** art. 63 LRJSP

Los Subsecretarios son órganos directivos de existencia obligatoria en cada Ministerio, encargados de la representación ordinaria del mismo, de la dirección de los servicios comunes, ejercen las competencias correspondientes a dichos servicios comunes.

También desempeñan la jefatura superior de todo el personal del Departamento y el asesoramiento jurídico al Ministro en el desarrollo de las funciones que a éste le corresponden y, en particular, en el ejercicio de su potestad normativa y en la producción de los actos administrativos de la competencia de aquél, así como a los demás órganos del Ministerio.

Los Subsecretarios serán nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del titular del Ministerio.

Los nombramientos habrán de efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, pertenecientes al Subgrupo A1. En todo caso, habrán de reunir los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

**Los Secretarios Generales:** art. 64 LRJSP



Son órganos directivos del Ministerio de existencia no obligatoria.

Serán las normas que regulan la estructura de un Ministerio las que prevean la existencia de un Secretario general, y en ese caso, deberán determinar las competencias que le correspondan sobre un sector de actividad administrativa determinado.

Los Secretarios generales ejercen las competencias inherentes a su responsabilidad de dirección sobre los órganos dependientes, así como todas aquellas que les asigne expresamente el Real Decreto de estructura del Ministerio.

Los Secretarios generales, con categoría de Subsecretario, serán nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Ministerio o del Presidente del Gobierno.

Los nombramientos habrán de efectuarse entre personas con cualificación y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada. En todo caso, habrán de reunir los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

**Los Secretarios Generales Técnicos:** art. 65 LRJSP

Los Secretarios generales técnicos son un órgano directivo de existencia obligatoria en cada Ministerio, situado bajo la inmediata dependencia del Subsecretario.

Sus competencias se refieren a la gestión de los servicios comunes que les atribuya el Real Decreto de estructura del Departamento y, en todo caso, las relativas a producción normativa, asistencia jurídica y publicaciones.

Los Secretarios generales técnicos tienen a todos los efectos la categoría de Director General y ejercen sobre sus órganos dependientes las facultades atribuidas a dicho órgano por el artículo siguiente.

Los Secretarios generales técnicos serán nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del titular del Ministerio.

Los nombramientos habrán de efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, pertenecientes al Subgrupo A1. En todo caso, habrán de reunir los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio de alto cargo de la Administración General del Estado.

**Los Directores Generales:** art. 66 LRJSP

Los Directores generales son los titulares de los órganos directivos encargados de la gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas del Ministerio.

Los Directores generales serán nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Departamento o del Presidente del Gobierno.

Los nombramientos habrán de efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, pertenecientes al Subgrupo A1, salvo que el Real Decreto de estructura permita que, en atención a las características específicas de las

funciones de la Dirección General, su titular no reúna dicha condición de funcionario, debiendo motivarse mediante memoria razonada la concurrencia de las especiales características que justifiquen esa circunstancia excepcional.

En todo caso, habrán de reunir los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

**Los Subdirectores Generales:** art. 67 LRJSP

Los Subdirectores generales son los responsables inmediatos, bajo la supervisión del Director general o del titular del órgano del que dependan, de la ejecución de aquellos proyectos, objetivos o actividades que les sean asignados, así como de la gestión ordinaria de los asuntos de la competencia de la Subdirección General. No tienen la consideración de alto cargo.

Los Subdirectores generales serán nombrados, respetando los principios de igualdad, mérito y capacidad, y cesados por el Ministro, Secretario de Estado o Subsecretario del que dependan.

Los nombramientos habrán de efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado o de otras Administraciones, cuando así lo prevean las normas de aplicación, pertenecientes al Subgrupo A1.

### **3. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO PERIFÉRICA**

#### **3.1 INTRODUCCIÓN**

##### **a) Concepto**

Los órganos administrativos de la AGE, en función del ámbito territorial en el que desempeñan sus funciones, pueden ser centrales o periféricos. En los apartados anteriores ya hemos visto los órganos de la AGE considerados centrales.

En el presente apartado, vamos a abordar el tratamiento de los órganos territoriales periféricos, que integran la denominada Administración periférica del Estado. Se define así a aquella que está integrada por órganos que, formando parte de la AGE, tienen su competencia limitada a un determinado territorio, y son:

- El Delegado del Gobierno en la CC.AA.
- El Subdelegado del Gobierno en las Provincias.
- Los Directores insulares en las Islas.

Los principios a que responde la organización de la Administración periférica del Estado son los de eficacia y economía del gasto público y la necesidad de evitar duplicidad de estructuras administrativas.

##### **b) Regulación:**

La regulación de la Administración periférica del Estado se encuentra contenida en los artículos 69 a 79 de la LRJSP y en el Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, de Subdelegados del Gobierno y Directores insulares en la AGE.

Mención aparte merece el reconocimiento constitucional de la figura del Delegado del Gobierno, en el artículo 154 CE, donde dispone: “Un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad.”

### **3.2 DELEGADOS DEL GOBIERNO**

#### **a) Concepto**

En consonancia con lo que señala el art. 154 CE, el Delegado del Gobierno es la persona que nombra el Gobierno en cada CC.AA. para dirigir la Administración del Estado en dicho territorio y coordinarla, cuando proceda, con la Administración propia de esa Comunidad. Se encarga también de representar al Gobierno y de dirigir y supervisar todos los servicios de la AGE y sus Organismos públicos en el territorio de la CC.AA.

Tiene el mismo rango que un Subsecretario y la condición de Alto Cargo.

#### **b) Nombramiento, cese y sustitución:**

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

En caso de vacante, ausencia o enfermedad será suplido por el Subdelegado del Gobierno que el Delegado designe y, en su defecto, al de la provincia en que tenga su sede. En las Comunidades Autónomas uniprovinciales en las que no exista Subdelegado la suplencia corresponderá al Secretario General.

Los Delegados del Gobierno dependen orgánicamente del Presidente del Gobierno y funcionalmente del Ministerio competente por razón de la materia.

#### **c) Competencias más destacadas:**

##### **Dirección y coordinación de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos:**

- Impulsar, coordinar y supervisar con carácter general su actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma, y, cuando se trate de servicios integrados, dirigirla, directamente o a través de los subdelegados del gobierno, de acuerdo con los objetivos y, en su caso, instrucciones de los órganos superiores de los respectivos ministerios.
- Nombrar a los Subdelegados del Gobierno en las provincias de su ámbito de actuación y, en su caso, a los Directores Insulares, y como superior jerárquico, dirigir y coordinar su actividad.

- Informar, con carácter preceptivo, las propuestas de nombramiento de los titulares de órganos territoriales de la Administración General del Estado y los Organismos públicos estatales de ámbito autonómico y provincial en la Delegación del Gobierno.

**Información de la acción del Gobierno e información a los ciudadanos:**

- Coordinar la información sobre los programas y actividades del Gobierno y la Administración General del Estado y sus Organismos públicos en la Comunidad Autónoma.
- Promover la colaboración con las restantes Administraciones Públicas en materia de información al ciudadano.
- Recibir información de los distintos Ministerios de los planes y programas que hayan de ejecutar sus respectivos servicios territoriales y Organismos públicos en su ámbito territorial.
- Elevar al Gobierno, con carácter anual, a través del titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, un informe sobre el funcionamiento de los servicios públicos estatales en el ámbito autonómico.

**Coordinación y colaboración con otras Administraciones Públicas:**

- Comunicar y recibir cuanta información precisen el Gobierno y el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Realizará también estas funciones con las Entidades Locales en su ámbito territorial, a través de sus respectivos Presidentes.
- Mantener las necesarias relaciones de coordinación y cooperación de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos con la de la Comunidad Autónoma y con las correspondientes Entidades Locales. A tal fin, promoverá la celebración de convenios con la Comunidad Autónoma y con las Entidades Locales, en particular, en relación a los programas de financiación estatal, participando en el seguimiento de la ejecución y cumplimiento de los mismos.
- Participar en las Comisiones mixtas de transferencias y en las Comisiones bilaterales de cooperación, así como en otros órganos de cooperación de naturaleza similar cuando se determine.

**Control de legalidad:**

- Resolver los recursos en vía administrativa interpuestos contra las resoluciones y actos dictados por los órganos de la Delegación, previo informe, en todo caso, del Ministerio competente por razón de la materia. Las impugnaciones de resoluciones y actos del Delegado del Gobierno susceptibles de recurso administrativo y que no pongan fin a la vía administrativa, serán resueltas por los órganos correspondientes del Ministerio competente por razón de la materia.

Las reclamaciones por responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se tramitarán por el Ministerio competente por razón de la materia y se resolverán por el titular de dicho Departamento.

- Suspender la ejecución de los actos impugnados dictados por los órganos de la Delegación del Gobierno, cuando le corresponda resolver el recurso, de acuerdo con el artículo 117.2 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y proponer la suspensión en los restantes casos, así como respecto de los actos impugnados dictados por los servicios no integrados en la Delegación del Gobierno.
- Velar por el cumplimiento de las competencias atribuidas constitucionalmente al Estado y por la correcta aplicación de su normativa, promoviendo o interponiendo, según corresponda, conflictos de jurisdicción, conflictos de atribuciones, recursos y demás acciones legalmente procedentes.

#### **Políticas públicas:**

- Formular a los Ministerios competentes, en cada caso, las propuestas que estime convenientes sobre los objetivos contenidos en los planes y programas que hayan de ejecutar los servicios territoriales y los de los Organismos públicos, e informar, regular y periódicamente, a los Ministerios competentes sobre la gestión de sus servicios territoriales.
- Proponer ante el Ministerio de Política Territorial y Función Pública (o departamento que ostente las competencias en la materia) las medidas precisas para evitar la duplicidad de estructuras administrativas, tanto en la propia Administración General del Estado como con otras Administraciones Públicas, conforme a los principios de eficacia y eficiencia.
- Proponer al Ministerio de Política Territorial y Función Pública (o departamento que ostente las competencias en la materia) medidas para incluir en los planes de recursos humanos de la Administración General del Estado.
- Informar las medidas de optimización de recursos humanos y materiales en su ámbito territorial, especialmente las que afecten a más de un Departamento.

Asimismo, los Delegados del Gobierno ejercerán la potestad sancionadora, expropiatoria y cualesquiera otras que les confieran las normas o que les sean desconcentradas o delegadas.

Corresponde a los Delegados del Gobierno proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, a través de los Subdelegados del Gobierno y de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado, cuya jefatura corresponderá al Delegado del Gobierno, quien ejercerá las competencias del Estado en esta materia bajo la dependencia funcional del Ministerio del Interior.

Por último, la LRJSP regula en su art. 79 la Comisión Territorial de Asistencia, como un órgano colegiado, presidido por el Delegado del Gobierno e integrado por los Subdelegados del Gobierno, que existirá en todas las CC.AA. pluriprovinciales, con la finalidad de coordinar todas las actuaciones que hayan de ejecutarse de forma homogénea en el territorio de la CC.AA.

### **3.3 SUBDELEGADOS DEL GOBIERNO:** arts. 74 y 75 LRJSP y Real Decreto 617/1997

#### **a) Concepto:**

Los Subdelegados del Gobierno es un órgano de la Administración periférica del Estado, con el carácter de colaborador del Delegado del Gobierno para que éste pueda ejercer las competencias relativas a los servicios de la AGE en el territorio de la provincia respectiva.

Existirán en cada provincia, a excepción de la Comunidad de Madrid, que, a pesar de ser uniprovincial, tiene también una Subdelegación del Gobierno. Tienen rango de Subdirector General. Dependen jerárquicamente del Delegado del Gobierno y en las CC.AA. uniprovinciales sus competencias son asumidas por el Delegado del Gobierno.

#### **b) Nombramiento, cese y suplencia:**

Los Subdelegados del Gobierno son nombrados y cesados por el Delegado del Gobierno, por el procedimiento de libre designación, entre funcionarios de carrera del Estado, CC.AA. o Entidades locales, de Cuerpos o Escalas clasificados como Subgrupo A1.

#### **c) Principales competencias:**

Los Subdelegados del Gobierno desempeñan funciones de comunicación, colaboración y cooperación con la respectiva Comunidad Autónoma y con las Entidades Locales y, en particular, informan sobre la incidencia en el territorio de los programas de financiación estatal. En concreto les corresponde:

- Mantener las necesarias relaciones de cooperación y coordinación de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos con la de la Comunidad Autónoma y con las correspondientes Entidades locales en el ámbito de la provincia.
- Comunicar y recibir cuanta información precisen el Gobierno y el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Realizará también estas funciones con las Entidades locales en su ámbito territorial, a través de sus respectivos Presidentes.
- Proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizando la seguridad ciudadana, todo ello dentro de las competencias estatales en la materia. A estos efectos, dirigirá las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la provincia.
- Dirigir y coordinar la protección civil en el ámbito de la provincia.

- Dirigir, en su caso, los servicios integrados de la Administración General del Estado, de acuerdo con las instrucciones del Delegado del Gobierno y de los Ministerios correspondientes; e impulsar, supervisar e inspeccionar los servicios no integrados.
- Coordinar la utilización de los medios materiales y, en particular, de los edificios administrativos en el ámbito territorial de su competencia.
- Ejercer la potestad sancionadora y cualquier otra que les confiera las normas o que les sea desconcentrada o delegada.

**3.4 DIRECTORES INSULARES:** art. 70 LRJSP y Real Decreto 617/1997, de 25 de abril.

**a) Concepto:**

El Director Insular es un órgano de la Administración periférica del Estado que existe, con el nivel orgánico que en cada caso determinen las correspondientes Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), en las islas de Menorca, Ibiza-Formentera, Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, La Gomera y El Hierro.

Depende jerárquicamente del Delegado del Gobierno de la CC.AA. o del Subdelegado del Gobierno en la provincia, cuando éste exista.

**b) Nombramiento, cese y sustitución:**

Los Directores Insulares son nombrados por resolución del Delegado del Gobierno, que será publicada en el BOE. El procedimiento de nombramiento será el de libre designación, entre funcionarios de carrera del Estado, CC.AA. o Entidades locales, pertenecientes a Cuerpos o Escalas clasificados como del subgrupo A1.

**c) Competencias:**

A los Directores insulares les corresponde ejercer, en su ámbito territorial, las competencias atribuidas por la LOFAGE a los Subdelegados del Gobierno en las provincias, y aquellas otras que les sean desconcentradas o delegadas.

**4. LA ADMINISTRACIÓN EN EL EXTERIOR**

**a) Concepto:**

La Administración en el exterior es una parte de la Administración General del Estado que tiene como misión ser el instrumento fundamental del Gobierno para la ejecución de la Política y de la Acción Exterior.

En ella se aglutinan todos los órganos de la AGE que actúan en el exterior, entre los que destacan los Embajadores y Representantes permanentes ante Organizaciones internacionales, que tienen la consideración de órganos directivos.

**b) Regulación:**

Título III de Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y supletoriamente, la LRJSP, de acuerdo con su art. 80.

**c) Composición:**

Son sujetos de la Acción Exterior del Estado, los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los órganos administrativos, instituciones y entidades que, en el ejercicio de sus propias competencias, actúan y se proyectan en el exterior (art. 5 Ley 2/2014).

Un poder clave en la acción exterior es el Gobierno que, de acuerdo con la Constitución, dirige la Política Exterior, autoriza la firma y aplicación provisional de los tratados internacionales, aprueba su firma «*ad referendum*», los remite a las Cortes Generales y acuerda la manifestación del consentimiento de España para obligarse mediante un tratado internacional.

El Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en el marco de la superior dirección del Gobierno y de su Presidente, planifica y ejecuta la Política Exterior del Estado, y coordina la Acción Exterior y el Servicio Exterior del Estado.

Los Ministros podrán representar al Estado en los actos de celebración de un tratado, con excepción de la manifestación del consentimiento del Estado en obligarse por el mismo, mediante la oportuna plenipotencia, otorgada por el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

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

Misiones Diplomáticas o Representaciones Permanentes, encargadas de representar a España ante uno o varios Estados.

Al frente de cada misión está el Embajador, jefe de la Misión Diplomática, representante y máxima autoridad de España ante el Estado receptor.

Los Embajadores serán designados y cesarán por real decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

La Organización de la Misión Diplomática o Representación Permanente aparece regulada en el art. 45 Ley 2/2014 y se integra por:

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



Representación ante la Unión Europea y otras organizaciones internacionales, encargadas de representar a España ante la Unión Europea u organizaciones internacionales.

Misiones Diplomáticas Especiales y Delegaciones temporales. Representan temporalmente al Reino de España ante uno o varios Estados, con su consentimiento, para un cometido concreto.

Oficinas Consulares para atender a la tramitación de distintos trámites, especialmente prestan asistencia y protección a los españoles en el exterior.

#### **d) La Administración en el exterior del MAPA.**

La **Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado**, establece el marco general de acción del Estado en el exterior, regulando asimismo el Servicio Exterior. En su artículo 29 regula en concreto la acción exterior en materia agraria, pesquera y alimentaria.

Igualmente, sus artículos 42.6, 45.3 y 45.5 regulan el funcionamiento de las Consejerías y Agregadurías sectoriales, así como el procedimiento para su creación o supresión.

Las **Consejerías y Agregadurías de Agricultura, Pesca y Alimentación** son órganos técnicos especializados de la Misión Diplomática o de la Representación Permanente de España que, bajo la dependencia jerárquica del **Embajador**, le prestan asesoramiento y apoyo técnico, y asisten a éste y a la Misión o Representación en el desempeño de sus funciones en el desarrollo de los ámbitos de la acción exterior que, en el marco de las competencias del **Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación**, les encomienda la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

**Dependen** orgánica y funcionalmente de la Subsecretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, a través de la Subdirección General de Relaciones Internacionales y Asuntos Comunitarios, manteniendo, en todo caso, una dependencia jerárquica del Embajador.

Actualmente (2020) se rigen por el **Real Decreto 262/2019**, de 12 de abril, por el que se establece la estructura de las Consejerías del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en el exterior y se regula la organización, funciones y provisión de puestos de trabajo.

En 2020 existen **18 oficinas con representación ante 41 países y 4 Organismos Internacionales**.

CONSEJERÍAS Y AGREGADURÍAS DEL MAPA EN EL EXTERIOR
República Federal de Alemania, acreditada también en la República de Austria.
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, acreditada también en la República de Irlanda.
Federación de Rusia.
República Francesa, acreditada también ante la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

República Italiana, acreditada también ante la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
Reino de Marruecos, acreditada también en la República Islámica de Mauritania y en la República de Guinea (Guinea-Conakri).
República Popular de China, acreditada también ante Mongolia.
Estados Unidos de América, acreditada también en el Canadá.
República de Costa Rica, acreditada también en la República Dominicana, la República de Guatemala, la República de Honduras, la República de Nicaragua, la República de Panamá, Jamaica y la República de El Salvador.
Estados Unidos Mexicanos.
República Argentina, acreditada también en la República de Chile y en la República Oriental del Uruguay.
República Federativa del Brasil, acreditada ante la República del Perú, la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela.
República de India.
Singapur, acreditada también en la República de Indonesia, Malasia, Reino de Tailandia, República de Filipinas y República Socialista de Vietnam.
República Islámica de Mauritania adscrita a la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Misión Diplomática ante el Reino de Marruecos.
República del Perú, adscrita a la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Misión Diplomática de España en la República de Federativa de Brasil.
Representación Permanente de España ante la Unión Europea. El Consejero Jefe tendrá también la consideración de Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación ante el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo.
Representación Permanente de España ante la Oficina de las Naciones Unidas y los organismos internacionales con sede en Ginebra (Confederación Helvética)

Con carácter general, las Consejerías **promoverán los productos y servicios agroalimentarios y pesqueros** españoles, la **apertura de nuevos mercados** para éstos, la **remoción de obstáculos comerciales o sanitarios** a los mismos, ajustándose a los objetivos establecidos en la política agroalimentaria y pesquera nacional y a los compromisos que, en su caso, se deriven de las estrategias y políticas de la Unión Europea y respetando las competencias que a ésta corresponden.

En particular, las Consejerías desempeñarán las **siguientes funciones** en materia de agricultura, pesca y alimentación:

1. Prestar **asesoramiento y asistencia técnica**, informar y realizar funciones de apoyo a la jefatura y demás órganos de la Misión Diplomática.

2. Preparar, participar y prestar **asesoramiento en grupos de trabajo, comités, comisiones mixtas** u otras reuniones con las Administraciones nacionales, y elaborar los informes correspondientes.
3. Mantener **relaciones permanentes con las administraciones del país receptor**, así como con sus instituciones públicas o privadas y organizaciones representativas de los sectores agrario, pesquero, alimentario y de desarrollo rural.
4. **Informar** de todas las cuestiones en el ámbito de competencias del Ministerio que puedan ser relevantes en el país o países de acreditación de la Consejería, así como en los organismos internacionales ante los que esté acreditada.
5. Realizar el seguimiento y valoración de la aplicación de los **convenios bilaterales** u otros acuerdos y protocolos específicos proponiendo, en su caso, adaptaciones y mejoras y realizando las actuaciones que se les encomienden para la efectiva aplicación del principio de reciprocidad y el intercambio de información.
6. En su caso, realizar las actuaciones de **coordinación y control multilateral** que se les encomienden en el marco de la Unión Europea o de las organizaciones internacionales.
7. Facilitar **información sobre legislación o prácticas administrativas** a ciudadanos o empresas españolas que realicen o vayan a realizar operaciones en el país correspondiente.
8. **Analizar la estructura de los sectores agrario, pesquero, alimentario** y de desarrollo rural del país de que se trate, y elaborar informes sobre posibilidades de mercado y oportunidades de inversión destinados a los operadores económicos españoles.
9. **Colaborar** con aquellos **departamentos ministeriales y organismos públicos** que tengan atribuidas competencias en la materia, en el apoyo a la comercialización de los productos agrarios, pesqueros y alimenticios españoles, mediante actividades específicas.
10. Incentivar y participar en la **elaboración de proyectos de cooperación** y en su seguimiento y evaluación, en el marco de las competencias que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación tiene atribuidas, y sin perjuicio de las del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
11. Colaborar en la **formación internacional de funcionarios** en el ámbito de competencias del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, mediante estancias temporales en las Consejerías del Ministerio en el exterior, dirigiendo y supervisando sus actividades.
12. **Representar** en los actos institucionales al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación o al Jefe de Misión, cuando se le encomiende específicamente.

En cuanto al **nombramiento y cese** de consejeros y agregados, corresponde al Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, oído el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. El nombramiento se producirá por el procedimiento de libre designación, previo informe preceptivo y no vinculante de la Comisión Técnica de Valoración de las Consejerías en el exterior del Ministerio, que preside el Director General de Servicios e Inspección y se

constituye en órgano colegiado consultivo para el análisis y valoración del funcionamiento de las consejerías y su personal.

Para ser designado para un puesto de Consejero o Agregado del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se exigirán los siguientes **requisitos**, los cuales se deberán cumplir en el momento de finalización del plazo para presentar las solicitudes previsto en la correspondiente convocatoria:

- Ser funcionario de carrera de alguno de los Cuerpos o Escalas del subgrupo A1.
- Encontrarse en la situación administrativa de servicio activo.
- Que el funcionario haya prestado sus servicios en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación durante un período de al menos dos años, de los que al menos un año lo haya sido en los últimos diez desde la fecha de publicación de la convocatoria.
- No haber ocupado un puesto de trabajo de Consejero o Agregado del Ministerio en un plazo mínimo de tres años con anterioridad a la fecha de la convocatoria.
- No haber ocupado dos o más puestos como Consejero o Agregado en las Consejerías del Ministerio.
- Acreditar el conocimiento suficiente del idioma o idiomas necesarios para el desempeño del puesto.
- En la convocatoria podrán exigirse requisitos adicionales en función de la naturaleza y situación del puesto de trabajo.

Además de estos requisitos, para decidir quién sea el designado se podrán valorar criterios como tener conocimientos y experiencia acreditada en las materias objeto de las competencias del Ministerio, antigüedad, años de servicio y nivel.

El real decreto también regula el plazo de **permanencia** en estos puestos de modo que será de un mínimo de 3 años y un máximo de 5 años para los Consejeros y de 6 años máximo para los Agregados, contados desde la fecha de toma de posesión en el puesto de trabajo, sin perjuicio de las facultades de cese discrecional inherentes al procedimiento de provisión del puesto de trabajo por libre designación. Excepcionalmente, por necesidades del servicio los Consejeros y Agregados podrán ser nombrados para otro puesto de Consejero o Agregado en el exterior. En este caso, el plazo máximo de permanencia continuada entre ambos puestos no podrá superar los 5 años.

## **5. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL**

### **5.1 CONCEPTO**

El sector público institucional de la AGE está integrado por un conjunto de entes de derecho público o privado que, bajo la dependencia de ésta y mediante técnicas orgánicas de

descentralización funcional, ejecuta actividades administrativas y económicas propias de las competencias del Estado.

Junto a las Administraciones Públicas territoriales (la del Estado, las de las Comunidades Autónomas y los entes locales), existe una multitud de sujetos que, aunque tienen personalidad jurídica propia, dependen de las primeras o de otros entes públicos, de modo que la suya es una personalidad **instrumental**. Ese carácter de instrumentalidad se refleja en las potestades de control que tiene la Administración territorial matriz sobre esa entidad.

Su regulación se contiene en el Título II de la LRJSP (artículos del 84 al 139)

## **5.2 TIPOLOGÍA: art. 84 LRJSP**

### **5.2.1 ORGANISMOS PÚBLICOS**

De acuerdo con el art. 88 de la LRJSP, son organismos públicos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado, bien directamente o bien a través de otro organismo público, los creados para:

- la realización de actividades administrativas, sean de fomento, prestación o de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación;
- la realización de actividades de contenido económico reservadas a las Administraciones Públicas;
- la supervisión o regulación de sectores económicos, y cuyas características justifiquen su organización en régimen de descentralización funcional o de independencia.

Los organismos públicos tienen personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión.

Dentro de su esfera de competencia, les corresponden las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines, en los términos que prevean sus estatutos, salvo la potestad expropiatoria.

Los actos y resoluciones dictados por los organismos públicos en el ejercicio de potestades administrativas son susceptibles de los recursos administrativos previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Los Organismos públicos se clasifican, a su vez, en:

#### **A. Organismos Autónomos**

Los organismos autónomos son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades propias de la Administración Pública, tanto actividades de fomento, prestacionales, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta.

Los organismos autónomos dependen de la Administración General del Estado a la que corresponde su dirección estratégica, la evaluación de los resultados de su actividad y el control de eficacia.

Se rigen por el Derecho público, esencialmente por la LRJSP, su ley de creación, sus estatutos, la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, y el resto de las normas de derecho administrativo general y especial que le sea de aplicación.

Ejemplos de OO.AA son, entre otros muchos, la Dirección General de Tráfico (DGT), el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) o el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

### **B. Entidades Públicas Empresariales de ámbito estatal.**

Las entidades públicas empresariales son entidades de Derecho público, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, que se financian mayoritariamente con ingresos de mercado y que junto con el ejercicio de potestades administrativas desarrollan actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación.

Las entidades públicas empresariales dependen de la Administración General del Estado o de un Organismo autónomo vinculado o dependiente de ésta, al que le corresponde la dirección estratégica, la evaluación de los resultados de su actividad y el control de eficacia.

Las entidades públicas empresariales se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en la LRJSP, en su Ley de creación, en sus estatutos, la Ley de Procedimiento Administrativo Común, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, y el resto de normas de derecho administrativo general y especial que le sean de aplicación.

A diferencia de los Organismos Autónomos, las EPE se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en la LRJSP.

Ejemplos de EPE son, entre otros, Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE) o Instituto de Crédito Oficial, (ICO).

### **5.2.2 AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES**

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

Ejemplo de ello es la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) o la Agencia de Protección de Datos.

### **5.2.3 SOCIEDADES MERCANTILES ESTATALES**

Se entiende por sociedad mercantil estatal aquella sociedad mercantil sobre la que se ejerce control estatal:

- Bien porque la participación directa, en su capital social de la Administración General del Estado o alguna de las entidades que integran el sector público institucional estatal, incluidas las sociedades mercantiles estatales, sea superior al 50 por 100.
- Bien porque la sociedad mercantil se encuentre en el supuesto previsto en el artículo 4 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores respecto de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos vinculados o dependientes. Dicho precepto remite al concepto de grupo de sociedades del art. 42 del Código de Comercio.

Ejemplos de sociedades mercantiles estatales son, entre otras, la empresa de Transformación Agraria (TRAGSA), la Sociedad Estatal de Infraestructuras Agrarias (SEIASA) o Aguas de las Cuencas de España (ACUAES).

### **5.2.4 CONSORCIOS**

Los consorcios son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias.

Los consorcios podrán utilizarse para la gestión de los servicios públicos, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las Administraciones españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia.

Ejemplos de consorcios son, entre otros, y en los ámbitos autonómico y local, el Consorcio de Compensación de Seguros y el Consorcio Regional de Transportes de Madrid o el Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos en Asturias (COGERSA).

### **5.2.5 FUNDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL**

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

- Que se constituyan de forma inicial, con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración General del Estado o cualquiera de los sujetos integrantes del sector público institucional estatal, o bien reciban dicha aportación con posterioridad a su constitución.

- Que el patrimonio de la fundación esté integrado en más de un 50 por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por sujetos integrantes del sector público institucional estatal con carácter permanente.
- La mayoría de derechos de voto en su patronato corresponda a representantes del sector público institucional estatal.

Son actividades propias de las fundaciones del sector público estatal las realizadas, sin ánimo de lucro, para el cumplimiento de fines de interés general, con independencia de que el servicio se preste de forma gratuita o mediante contraprestación.

Ejemplo de fundaciones del sector público son, entre otras, la Fundación Biodiversidad o la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.

### **5.2.6 FONDOS CARENTES DE PERSONALIDAD JURÍDICA DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL**

La creación de fondos carentes de personalidad jurídica en el sector público estatal se efectuará por Ley. La norma de creación determinará expresamente su adscripción a la Administración General del Estado. Con independencia de su creación por Ley se extinguirán por norma de rango reglamentario.

Ejemplos de fondos carentes de personalidad jurídica del sector público estatal son, entre otros, el Fondo para inversiones en el exterior y el Fondo para la adquisición de activos financieros.

Para finalizar el tema del sector público institucional, debe mencionarse a las Agencias Estatales, como la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) o la Agencia del Boletín Oficial del Estado (BOE). Creadas como un nuevo tipo de ente público por la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, finalmente la LRJSP derogó la citada Ley de Agencias, dándoles un plazo de tres años desde su entrada en vigor, para adaptarse a cualquiera de las entidades y organismos que forman parte del sector público estatal (D.A. 4ª LRJPAC). No obstante, hasta que, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional cuarta, concluya el plazo de adaptación de las agencias existentes en el sector público estatal, se mantiene en vigor la Ley 28/2006, de 18 de julio.

### **BIBLIOGRAFÍA**

Parada Vázquez R (2009). Manual de Derecho Administrativo. Editorial Dykinson

García de Enterría E. y Tomás Ramón Fernández T. (2017). Curso de Derecho Administrativo. Editorial CIVITAS

Página web del MAPA: <https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/ministerio-exterior/>



## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 8**

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

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. LA DEFINICIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO**

### **2. SOBERANÍA NACIONAL Y DERECHO A LA AUTONOMÍA**

### **3. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO**

### **4. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

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

4.2. ESTATUTOS

4.3. ORGANIZACIÓN POLÍTICA

### **5. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL**

5.1. ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

5.1.1 Consideraciones generales

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

5.1.3 Mecanismos de alteración de la competencia

5.2. ENTES LOCALES

### **6. LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS**

6.1. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6.2. RECURSOS EN SEDE CONTENCIOSA

6.3. ENTES LOCALES

6.4. OTRAS MEDIDAS

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

7.1. COLABORACIÓN

7.2. COOPERACIÓN

7.3. COORDINACIÓN

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

## 1. LA DEFINICIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO.

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

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

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

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

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

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

El artículo 2 establece que ***la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.***

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

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

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

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

- Artículo 138

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

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

Como consecuencia de este artículo se regulan en el 158 los mecanismos para el equilibrio territorial:

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

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

- Artículo 139

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

2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la **libertad de circulación y establecimiento** de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

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

- Artículo 145

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

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

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

## 2. SOBERANÍA NACIONAL Y DERECHO A LA AUTONOMÍA.

Como corolario de las anteriores consideraciones surge la necesidad de diferenciar soberanía de autonomía en lo que el Tribunal Constitucional ha calificado de **Estado complejo**.

España se ha convertido, en efecto, en un Estado profundamente descentralizado pero que tiene como clave de bóveda la unidad nacional consecuencia de la soberanía, que reside en el conjunto del pueblo español. No cabe Constitución ni autonomías sin unidad y soberanía.

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

La **autonomía**, por el contrario, permite un cierto haz de competencias en que se despliegue la búsqueda de ciertos intereses propios, pero inserta necesariamente en el todo completo que es el Estado, que se basa en la soberanía.

En todo caso, conviene recordar que consecuencia de la autonomía es la necesaria autonomía financiera, puesto que gobernar es gastar, motivo por el que el artículo 156 de la Constitución señala que *las comunidades autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles*.

Por consiguiente, la **autonomía responde a una idea de poder limitado y derivado** de la propia soberanía, mientras que ésta es un poder que no admite superior y es originario.

Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981 diferenció entre el Estado, titular exclusivo de la soberanía, y las comunidades autónomas, que poseen un derecho a la autonomía política, y los entes locales, que poseen meramente autonomía administrativa (más limitada).

Y la temprana Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981 dejó sentada esta diferenciación con el aforismo ***autonomía no es soberanía***.

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

### 3. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.

Conforme al **artículo 137** de la Constitución *el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*.

Por consiguiente, el territorio nacional se organizará en entidades locales, obligatorias, y comunidades autónomas, potestativas, pero que de hecho han terminado por generalizarse, como se expondrá en el siguiente epígrafe.

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

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

#### A. ENTIDADES LOCALES TERRITORIALES:

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

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

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

Las islas, por su parte, se organizan a través de **Cabildos** Insulares Canarios y **Consejos** Insulares Baleares, equiparables a las diputaciones. En Canarias, al ser una comunidad pluriprovincial existen también las mancomunidades provinciales interinsulares como órganos

de representación y expresión de los intereses provinciales e integrados por los Presidentes de los Cabildos de las islas de cada provincia.

#### **B. OTRAS ENTIDADES LOCALES:**

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

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

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

#### **4. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

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

##### **4.1. VÍAS DE ACCESO A LA AUTONOMÍA Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS ESTATUTOS.**

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

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

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

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

##### *Artículo 143*

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

2. La **iniciativa** del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya

población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.

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

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

#### Artículo 144

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

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

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

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

c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143. Junto con estos tres supuestos, la Constitución prevé un mecanismo singular para el caso de la Comunidad Foral de **Navarra**.

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

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

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

*Disposición transitoria primera.*



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

En estos tres casos, la **elaboración de los respectivos estatutos** se regirá por el artículo 146, que preceptúa que el proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.

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

**B. VÍA RÁPIDA**, como mecanismo singular.

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

- **Adquiriendo más competencias**, puesto que no será necesario esperar los cinco años antedichos y el estatuto directamente podrá asumir todas las competencias que considere procedentes dentro del límite del artículo 149.
- **Exigiéndose un procedimiento agravado**, ya que en el artículo 151 se pide que *además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas* [en la vía lenta eran dos tercios, un porcentaje menor] y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica [que no se requería].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.2. ESTATUTOS.

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

Según el artículo 147:

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

2. Los Estatutos de autonomía deberán contener:

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

b) La delimitación de su territorio.

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

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

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

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

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

#### 4.3. ORGANIZACIÓN POLÍTICA.

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

El artículo 152 prevé:

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

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

En su virtud, en las comunidades autónomas aparecen los siguientes órganos:

Una **Asamblea Legislativa**: se trata de un órgano unicameral -a diferencia de las Cortes Generales- que se elige por sufragio universal. La Asamblea se denomina de diferentes formas según el territorio (Cortes, Asamblea, Parlamento...) y presenta las funciones clásicas de los poderes legislativos: aprobar leyes autonómicas, controlar al Consejo de Gobierno -ya que le elige, puede destituirle mediante moción de censura o cuestión de confianza y someterle a control político mediante preguntas e interpelaciones- y aprobar los presupuestos autonómicos, junto con otras como la elección de senadores, presentar proposiciones de ley a las Cortes Generales...

Un **Consejo de Gobierno**: se ocupa de las funciones ejecutivas y de aprobación de reglamentos, dirigiendo la Administración autonómica. Cada vez más estatutos están incorporando la posibilidad de que se aprueben normas con rango de ley: decretos legislativos -para refundir normas legales previa autorización de la Asamblea- y decretos-ley -en casos de extraordinaria y urgente necesidad, con la posterior convalidación de la Asamblea-. Como ocurre en el Estado, se divide en Departamentos según el reparto funcional por materias de entre sus miembros, y se compone del Presidente, Vicepresidentes en su caso y Consejeros. El Consejo se llama en cada estatuto de una manera: Junta, Diputación General, Consejo Ejecutivo...

Un **Presidente**: elegido por la Asamblea de entre sus miembros, dirige la acción del Gobierno, representa a la comunidad y ostenta la representación ordinaria del Estado en la comunidad autónoma, respondiendo ante la Asamblea. Como en el Estado, elige a los consejeros y puede disolver la Asamblea anticipadamente si lo prevé el Estatuto, como ya ocurre en cada vez más casos (en caso contrario, las elecciones coinciden con las locales).

## 5. LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL.

### 5.1. ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

#### 5.1.1 Consideraciones generales.

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

recursos económicos que se asignan a cada una de ellas, lo que se ha dado en llamar la autonomía financiera).

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

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

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

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

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

7. <sup>a</sup> La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
8. <sup>a</sup> Los montes y aprovechamientos forestales.
9. <sup>a</sup> La gestión en materia de protección del medio ambiente.
10. <sup>a</sup> Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.
11. <sup>a</sup> La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.

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

Este listado de competencias se puede clasificar de varias maneras, pero la más usual es la siguiente:

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

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

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

Dentro de este régimen básico se puede señalar alguna consideración adicional que el TC ha venido perfilando fruto de los sucesivos conflictos entre Estado y comunidades autónomas para concretar la extensión del sistema autonómico.

Así, se diferencia entre la basicidad formal y la material, que supone que la norma básica -por ejemplo, la de minas- ha de limitarse a regular ese mínimo común normativo, sin ir más allá, porque si no vaciaría de competencia a las comunidades, ya que una regulación del Estado tan exhaustiva que no dejara margen para que pudieran regular los detalles les impediría de hecho a los poderes regionales ejercer su competencia y contravendría el sistema de reparto competencial. Asimismo, se exige que se recoja en una norma con rango de ley o en su caso en un real decreto -las órdenes serían sólo para cuestiones muy puntuales, técnicas y coyunturales-. Por último, hay que poner expresamente en la norma que es una norma básica y al amparo de cuál de las reglas del artículo 149 CE se dicta.

Junto con estas cuestiones, en materia básica se ha distinguido entre dos tipos de títulos competenciales: los horizontales, porque permiten afectar a materias variadas, y los sectoriales, que se centran en un tipo específico.

Así, serían horizontales las siguientes reglas del artículo 149:

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

*13.ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.*

La regla 1ª permitió aprobar la ley de dependencia y la regla 13ª sustenta la acción normativa del Estado en materia agroalimentaria (pues como se puede apreciar no existe una atribución expresa sectorial de competencias al Estado en materia de agricultura y alimentación). No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es ahora restrictiva en cuanto a su uso

pues pone como límite que emplear estas reglas horizontales no suponga de hecho impedir a las comunidades autónomas llevar a cabo sus funciones.

Entre los títulos sectoriales se pueden citar varios, como por ejemplo:

*23. <sup>a</sup> Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.*

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

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

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

- El Estado es competente en exclusiva y en todo para las cuestiones de sanidad exterior (como los PIF), sin que las comunidades autónomas tengan nada que decir ni hacer al respecto.
- El Estado es competente para toda la normativa farmacéutica, sin que las comunidades puedan decir nada al respecto, pero su ejecución es autonómica.
- El Estado sólo puede regular las reglas básicas, ese mínimo común normativo, de la sanidad, pero son las comunidades las que lo desarrollan en su territorio -por ejemplo, incluyendo en sus normas servicios sanitarios adicionales- y las que lo ejecutan -desde 2003 todas las comunidades tienen sus propios sistemas sanitarios públicos, integrados a su vez en el Sistema Nacional de Salud-. En las competencias del Ministerio, son ellas las competentes para proceder a vaciados sanitarios, por ejemplo, aunque es el Estado quien fija las enfermedades de declaración obligatoria.

**C. Competencias concurrentes.** Aparecen en dos supuestos:

Uno de ellos deriva directamente de la Constitución, pues asigna por igual a todas las Administraciones funciones plenas en materia **cultural** (por eso en una misma ciudad pueden existir bibliotecas o museos municipales, autonómicos y estatales). El artículo 149.2 (no confundir con el artículo 149.1 regla 2ª, que se refiere a nacionalidad y no tiene nada que ver) prevé:

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

Otro de ellos responde a la **realidad material** a que se enfrenta el reparto de competencias. En determinados supuestos, las categorías previstas en la Constitución se superponen porque la realidad fáctica es frecuentemente más compleja que las categorías constitucionales, por lo

que varios títulos pueden concurrir en un mismo lugar (en un puerto de interés general la competencia estatal para gestionarlo de acuerdo con el artículo 149.1.20ª se solapa con las funciones autonómicas y locales que se desarrollan en su seno, como los accesos o la protección ambiental) o aspecto de la realidad (en urbanismo concurren el título autonómico de urbanismo pero también la legislación civil del Estado que regula la propiedad privada o el régimen de expropiaciones).

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

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

Así, se distinguen las siguientes cláusulas:

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

### **5.1.3 Mecanismos de alteración de la competencia.**

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

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

#### **A. Ley Marco:**

*1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin*



*perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.*

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

#### **B. Ley Orgánica de Transferencia o Delegación:**

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

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

#### **C. Ley de Armonización:**

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

Este mecanismo actuaría en sentido contrario a los anteriores, pues se basa en armonizar normas autonómicas en sus competencias porque sea necesario para el interés general. Se intentó emplear en una ocasión durante los pactos autonómicos de los 80 -la llamada LOAPA: ley orgánica de armonización del proceso autonómico- pero el Tribunal Constitucional la declaró inconstitucional en buena parte mediante la Sentencia 76/1983, en que se indicaba que ni era una ley orgánica ni se podía aprobar de modo precautorio, es decir, que era un mecanismo para armonizar después las normas autonómicas ya aprobadas que generasen un perjuicio al interés general y no antes de que eso ocurriera. Con las partes que se declararon conformes a la Constitución se aprobó una ley del proceso autonómico, aún en vigor (Ley 12/1983).

#### **5.2. ENTES LOCALES.**

La Constitución también reconoce la autonomía de las entidades locales, pero con un ámbito menor que el de las comunidades autónomas, por lo que se ha hablado de una **autonomía administrativa** local frente a la autonomía política autonómica.

Los entes locales tienen reconocida tal autonomía en la propia Constitución:

#### Artículo 140

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

#### Artículo 141

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

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

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

#### Artículo 25

- 1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede **promover actividades y prestar los servicios públicos** que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.*
- ...3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera...*

#### Artículo 26

- 1. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los **servicios** siguientes:*

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

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

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

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

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

a) Recogida y tratamiento de residuos.

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

c) Limpieza viaria.

d) Acceso a los núcleos de población.

e) Pavimentación de vías urbanas.

f) Alumbrado público...

#### Artículo 36

1. Son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes:

a) La **coordinación de los servicios municipales** entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada ...

b) La **asistencia y cooperación** jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

c) La prestación de servicios públicos de carácter **supramunicipal** y, en su caso, supracomarcas y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.

d) La cooperación en el **fomento** del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.

... f) Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la **recaudación** tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

g) La prestación de los servicios de **administración electrónica** y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

... i) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los **consultorios** médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes.

2. A los efectos de lo dispuesto en las letras a), b) y c) del apartado anterior, la Diputación o entidad equivalente:

a) Aprueba anualmente un **plan provincial de cooperación a las obras y servicios** de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los Municipios de la Provincia.

... b) Asegura el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los **servicios mínimos de competencia municipal** y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal.

Con esta finalidad, las Diputaciones o entidades equivalentes podrán otorgar **subvenciones** y ayudas con cargo a sus recursos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales, que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos...

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

## 6. CONFLICTOS DE COMPETENCIAS.

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

### 6.1. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

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

#### A. PROCEDIMIENTOS DE DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

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

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

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

Pueden presentar un recurso de inconstitucionalidad –en el plazo de tres meses-:

- El Presidente del Gobierno.
- El Defensor del Pueblo.
- Cincuenta Diputados.
- Cincuenta Senadores.
- Los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las comunidades autónomas (con respecto de normas estatales que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía).

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

Las cuestiones de inconstitucionalidad se pueden presentar por un juez que, *de oficio o a instancia de parte, considere que una norma con rango de Ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución*. Se deberá plantear una vez terminado el procedimiento y antes de dictar sentencia, de modo que la respuesta del TC le vinculará para su fallo definitivo, suspendiendo entre tanto las actuaciones en el proceso judicial hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie. Dada su naturaleza, las cuestiones

de inconstitucionalidad no tienen plazo desde la aprobación de la norma, puesto que se hacen necesarias para poder dictar sentencia en un litigio que la va a aplicar a un caso concreto.

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

Sin embargo, aunque en términos generales la admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspende la vigencia ni la aplicación de la norma, *en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo 161.2 de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas.*

Este artículo señala que *el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.* Es decir, sólo se produce **suspensión automática** cuando es el Estado el que recurre una norma dictada por una comunidad autónoma.

## **B. CONFLICTOS DE COMPETENCIAS (POSITIVOS Y NEGATIVOS).**

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

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

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

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

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

Los **conflictos negativos** podrán ser instados también por las personas físicas o jurídicas interesadas y ocurren cuando ninguna Administración quiere asumir su competencia. Para poderlo presentar hay que agotar la vía administrativa en ambas Administraciones, de modo

que sólo cuando todos los posibles responsables se han desentendido, el particular -o la otra Administración- puede acudir al TC para que atiendan su derecho, en el plazo de un mes.

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

### **C. CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL.**

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

Están legitimados para plantear estos conflictos:

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

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

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

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

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

En 2015 se recupera parcialmente un recurso que estuvo en la redacción originaria de la LOTC y se eliminó en 1985. En su redacción originaria permitía también el análisis previo de cualquier ley orgánica -y fue el empleado para enjuiciar la LOAPA y dio lugar a la STC 76/1983-, y en 2015 se recupera sólo para reformas estatutarias (artículo 79).

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

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

## **6.2. RECURSOS EN SEDE CONTENCIOSA.**

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

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

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

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

Sin embargo, el artículo 44 de la ley recuerda los elementos esenciales de este tipo de recursos que se interpongan entre las Administraciones –remitiendo para las entidades locales a lo que se dirá seguidamente–:



En los litigios entre Administraciones públicas **no cabrá interponer recurso en vía administrativa.**

Antes de acudir a la jurisdicción se **podrá requerir** previamente a la otra Administración para que *derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada* (salvo para los recursos especiales y las reclamaciones en materia de contratación).

El requerimiento, *mediante escrito razonado que concretará la disposición, acto, actuación o inactividad*, deberá producirse en el plazo de dos meses contados desde la publicación de la norma o desde que la Administración requirente hubiera conocido o podido conocer el acto, actuación o inactividad.

El requerimiento se entenderá rechazado si en un mes no se contesta.

En cuanto a los entes locales, los artículos 63 y siguientes de la LBRL prevén una regulación sobre el control jurisdiccional de actos y acuerdos locales.

Por un lado, se **legitima** para acudir al proceso contencioso-administrativo a:

a) El Estado y las comunidades autónomas. Así, *cuando la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de las respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna Entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla para que lo anule en el plazo de un mes, acudiendo posteriormente a la jurisdicción en el plazo de dos meses, o recurrir directamente en sede judicial.*

Del mismo modo se procederá cuando los entes locales menoscaben competencias del Estado o de las comunidades autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de sus propias competencias.

b) Los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos.

Por otro lado, *si una Entidad local adoptara actos o acuerdos que atenten gravemente al **interés general de España**, el Delegado del Gobierno, previo requerimiento para su anulación al Presidente de la Corporación efectuado dentro de los diez días siguientes ... podrá suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes para la protección de dicho interés. El plazo concedido al Presidente de la Corporación en el requerimiento de anulación no podrá ser superior a cinco días ... Acordada la suspensión de un acto o acuerdo, el Delegado del Gobierno deberá impugnarlo en el plazo de diez días desde la suspensión ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa.*

### **6.3. ENTES LOCALES.**

Además de los aspectos antes señalados, la Ley de bases del régimen local prevé determinados mecanismos de control de las actuaciones de las entidades locales:

**A. DEBER DE INFORMACIÓN.** Conforme al artículo 56, *las entidades locales tienen el deber de remitir a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas ...copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas. En todo caso, las*

*Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas estarán facultadas, con el fin de comprobar la efectividad, en su aplicación y, respectivamente, de la legislación estatal y la autonómica, para recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, pudiendo solicitar incluso la exhibición de expedientes y la emisión de informes.*

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

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

#### **6.4. OTRAS MEDIDAS.**

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

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

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

*b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.*

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

*d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.*

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

1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

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

La existencia de diversos niveles administrativos hace necesario aumentar y perfilar el conjunto de mecanismos que el Derecho prevé para que éstas funcionen de modo armonioso y se prevengan los conflictos indicados en el apartado anterior.

Debe partirse de que estas relaciones son un mandato constitucional y legal. Constitucional porque el artículo 103.1 dispone que *La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*; legal porque la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, recoge entre los principios que rigen la actividad de las Administraciones (artículo 3) los de e) *Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional* y k) *Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas*, que luego se repiten en el artículo 140. Es esta norma la que recoge la mayoría de las disposiciones en esta materia, según se analizan a continuación, aunque se puede adelantar ya que la principal diferencia es que, en palabras del TC, en la coordinación existe un ente supraordenado que se encuentra en una posición de predominio sobre los demás para asegurar una finalidad común.

### **7.1. COLABORACIÓN.**

Según el artículo 140.1 c), la colaboración es *el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes*.

Los artículos 141 y 142 de la ley desarrollan este principio, distinguiendo entre los deberes que dimanen del mismo y las técnicas para lograrlo.

Así, son **deberes** de las Administraciones:

a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.

b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.

c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias...

*d) Prestar ... asistencia y auxiliarse para la ejecución de sus actos*

Sólo podrá **negarse** esta colaboración cuando la entidad solicitada no esté facultada para prestarla de acuerdo con lo previsto en su normativa específica, no disponga de medios suficientes o causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones o cuando la información solicitada tenga carácter confidencial o reservado.

Son técnicas de colaboración, que permiten cumplir con esos principios, las siguientes:

- a) El suministro de información.
- b) La creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa
- c) El deber de asistencia y auxilio, en especial cuando los efectos de su actividad administrativa se extiendan fuera de su ámbito territorial.

Como se puede apreciar, la colaboración es la menos intensa de los tres principios de actuación y supone la ayuda y asistencia en lo posible entre Administraciones.

## **7.2. COOPERACIÓN.**

Según el artículo 140.1 d), la cooperación se da *cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común*, y se desarrolla en los artículos 143 a 154 de la ley, exigiendo en todo caso que se desarrolle *de manera voluntaria mediante acuerdos de órganos de cooperación o en convenios y siempre al servicio del interés general*

En este sentido, la ley distingue las siguientes **técnicas** de cooperación:

- a) *La participación en órganos de cooperación, con el fin de deliberar y, en su caso, acordar medidas en materias sobre las que tengan competencias diferentes Administraciones Públicas.*
- b) *La participación en órganos consultivos de otras Administraciones Públicas.*
- c) *La participación de una Administración Pública en organismos públicos o entidades dependientes o vinculados a otra Administración diferente.*
- d) *La prestación de medios materiales, económicos o personales a otras Administraciones Públicas.*
- e) *La cooperación interadministrativa para la aplicación coordinada de la normativa reguladora de una determinada materia.*
- f) *La emisión de informes no preceptivos con el fin de que las diferentes Administraciones expresen su criterio sobre propuestas o actuaciones que incidan en sus competencias.*
- g) *Las actuaciones de cooperación en materia patrimonial, incluidos los cambios de titularidad y la cesión de bienes, previstas en la legislación patrimonial.*

Pero además, específicamente, la norma regula profusamente una de esas técnicas, las **Técnicas orgánicas de cooperación**, es decir, las que se vehiculan por medio de *órganos de*

*composición multilateral o bilateral, de ámbito general o especial, constituidos por representantes de varias Administraciones, deberán inscribirse en el Registro estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación.*

**A. Conferencia de Presidentes.** *Es un órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno de la Nación y los respectivos Gobiernos de las Comunidades Autónomas y está formada por el Presidente del Gobierno, que la preside, y por los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla en que se discuten asuntos y aprueban acuerdos.*

Cuenta con un Comité preparatorio formado por un Ministro y un consejero de cada comunidad y se reúne habitualmente en el Senado. La última Conferencia de Presidentes se reunió en 2017 y tuvo como eje central el reto demográfico.

**B. Conferencias Sectoriales.** *Son órganos de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado presididas por el Ministro del ramo y a la que asisten los consejeros correspondientes, por ejemplo la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural.*

*Las Conferencias Sectoriales pueden ejercer funciones consultivas, decisorias o de coordinación orientadas a alcanzar acuerdos sobre materias comunes:*

- a) Ser informadas de los proyectos normativos que afecten a su ámbito competencial.
- b) Establecer planes de cooperación interadministrativos, procurando suprimir duplicidades y mejorar la eficiencia.
- c) Intercambiar información.
- d) Fijar los criterios objetivos para territorializar los fondos de las subvenciones que se van a distribuir para que las gestionen las comunidades autónomas.

El Ministro, como presidente de la Conferencia, convoca las reuniones –al menos una vez al año o cuando lo pidan un tercio de sus miembros- (se permiten reuniones telemáticas para informar proyectos normativos), de cuya celebración derivan dos tipos de decisiones:

- *Acuerdo: supone un compromiso de actuación en el ejercicio de las respectivas competencias. Son de obligado cumplimiento ... salvo para quienes hayan votado en contra. Como novedad, la Ley 40/2015 establece que cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias del ámbito material respectivo [por ejemplo, ex artículo 149.1.13ª], el Acuerdo ... será de obligado cumplimiento para todas las Administraciones, esto es, aunque hayan votado en contra. Asimismo, la nueva ley permite acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa contra ellas.*
- *Recomendación: tiene como finalidad expresar la opinión de la Conferencia Sectorial sobre un asunto que se somete a su consulta. Los miembros de la Conferencia Sectorial se comprometen a orientar su actuación en esa materia de conformidad con lo previsto en la Recomendación salvo quienes hayan votado en contra.*

**C. Comisiones Sectoriales y Grupos de trabajo.** Son *órgano de trabajo y apoyo de ... la Conferencia Sectorial*. Es decir, preparan las reuniones posteriores de la Conferencia y acuden los órganos de inferior rango de las respectivas administraciones, normalmente Secretarios de Estado y Directores Generales, respectivamente. Las Comisiones Sectoriales preparan las reuniones posteriores de las Conferencias –por ejemplo, debaten los criterios para el reparto de fondos que luego se aprobarán- o hacen seguimiento de lo acordado y los Grupos de Trabajo se especializan en cuestiones concretas, mucho más técnicas –por ejemplo, fijar criterios técnicos sobre planes conjuntos de sanidad vegetal-.

**D. Comisiones Bilaterales de Cooperación** .A diferencia de los anteriores, son órganos bilaterales en que participan en igual número *miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o representantes de la Ciudad de Ceuta o de la Ciudad de Melilla*. Están dedicadas a *funciones de consulta y adopción de acuerdos que tengan por objeto la mejora de la coordinación entre las respectivas Administraciones*. La mayoría de estatutos prevén estas comisiones, que son el cauce normal de relación entre el Estado y la respectiva comunidad, y pueden crear también grupos de trabajo más especializados (por ejemplo, para negociar las discrepancias sobre la normativa antes de acudir al TC conforme al artículo 33.2 LOTC).

**E. Comisiones Territoriales de Coordinación.** Mucho más raras que las anteriores, se emplean cuando por *la proximidad territorial o la concurrencia de funciones administrativas así lo requiera*, con asistencia de las Administraciones de los territorios afectados: Estado y entes locales, comunidades y entes locales, o todos los anteriores.

Por otro lado, en el ámbito local se recoge en el artículo 57 de la LBRL que *la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban*.

### **7.3. COORDINACIÓN.**

Según el artículo 140.1 e), la coordinación, supone que una Administración *tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico*.

Estas circunstancias se dan en los supuestos ya enunciados en que el artículo 149 otorga al Estado funciones de coordinación (como ocurre con la planificación económica, la sanidad o la investigación), de modo que las decisiones se adoptan por un ente supraordenado, el Estado, que impone a los demás determinadas condiciones de actuación. Por ejemplo esto ocurre en los casos en que los acuerdos de conferencia sectorial obligan a todos, incluso los que votaran en contra, o cuando la normativa regule determinados elementos que las comunidades autónomas han de aceptar –como la creación de un registro nacional en que las autoridades autonómicas han de volcar sus datos, con ciertas condiciones y requisitos técnicos para asegurar su plena interoperabilidad-.

Junto con estos elementos, se pueden apreciar otros casos en que la Constitución prevé labores de coordinación, como en el artículo 154, que prevé que el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma tiene por funciones coordinar la Administración periférica con la autonómica.

Asimismo, en lo que respecta a los entes locales, el **artículo 55** de la LBRL recoge una especial obligación sobre la coordinación entre Administraciones al indicar que *para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las entidades locales, de otro, deberán ... prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.*

Asimismo, se señala en el **artículo 58** que se pueden crear *para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las entidades locales. Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial* y en el **artículo 59** que, en caso de fallar los anteriores mecanismos, se podrá atribuir al Gobierno de la Nación o al autonómico *la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias ... mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente.*

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

En el marco de las consideraciones ya indicadas anteriormente sobre el reparto competencial general, cabe ahondar en tres de los aspectos que más afectan a las competencias del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, siendo sus principales referencias constitucionales las siguientes:

*13.ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.*

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

*23.ª Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.*

### **AGROALIMENTACIÓN.**

Como se ha indicado, no existe una atribución directa de competencias al Estado en esta materia, pero el artículo 149.1 en su regla 13ª dispone un título competencial básico de carácter horizontal que permite regular los aspectos mínimos de esta cuestión, como ha reconocido el TC en numerosas sentencias. En efecto, la actividad agropecuaria y de alimentación tiene una evidente afección a la actividad económica general, lo que permite

acudir a la regla 13ª para regular ese mínimo común normativo a que se ha hecho referencia más arriba.

El Tribunal Constitucional, en relación con las competencias exclusivas de las comunidades autónomas en materia de agricultura, ha declarado, desde la temprana **Sentencia del Tribunal Constitucional 95/1986** que *el carácter exclusivo con el que se califica la competencia autonómica sobre la agricultura, no impide toda intervención estatal en este sector. Ello no sólo porque ciertas materias o actividades estrechamente vinculadas a la agricultura son subsumibles bajo enunciados competenciales que el artículo 149.1 de la Constitución confía al Estado, sino también y sobre todo, porque ... el artículo 148.1.7 de la Constitución ... deja a salvo las facultades de ordenación de la economía reservadas con carácter general al Estado por el artículo 149.1.13 de la Constitución*” (FJ2). A su vez, el FJ 4 de la misma sentencia señala que *“es claro que dentro de esta competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las **normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación** de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos de la ordenación de cada sector....*

En consecuencia, la competencia estatal en materia de ordenación general de la economía ...puede abarcar tanto las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto, como las previsiones de **acciones o medidas singulares** que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/1986 y 213/1994).

Del mismo modo, la más reciente **Sentencia del Tribunal Constitucional 34/2013**, de 14 de febrero, reiteró para un subsector concreto –el del vino- estas mismas conclusiones:

*...que la normativa europea condicione y en buena parte absorba la planificación general de la economía española en el sector del vino, lejos de justificar que al Estado no le resta espacio para dictar normas que realicen esa función, supone el reconocimiento de que en esa materia pueden establecerse reglas que, con el objeto de diseñar una planificación general del sector, señalen las líneas directrices y criterios generales que han de presidir su organización, así como preverse medidas instrumentadas a la realización de aquéllos. Además, dado que la intervención del Derecho comunitario europeo no altera el reparto constitucional de competencias [STC 99/2012, de 11 de febrero, FJ 2 b)], dicha planificación general del sector del vino corresponde, por efecto de la atribución que se sigue del art. 149.1.13 CE, **al Estado, que podrá limitarse a trasponer la parte de aquél que contenga esa planificación general o, respetándola, optar por una ordenación del sector más intensa, siempre, claro está, sin ir más allá de los límites del título competencial que le habilita.** (FJ7)*

También se ha alcanzado la misma conclusión para el concreto caso de las normas básicas de aplicación de la **Política Agrícola Común**.

Por un lado, la **Sentencia del Tribunal Constitucional 180/2013**, de 23 de octubre, determinó respecto del régimen de pago único de las ayudas directas que:



“(I) que la decisión estatal cuestionada se ha adoptado dentro del margen de decisión permitido por el Reglamento europeo que se ejecuta; (II) que aunque Cataluña ostenta competencias exclusivas en materia de agricultura (art. 116.1 EAC), el Estado ostenta las que le atribuye el art. 149.1.13 CE; (III) que, conforme a la doctrina constitucional en ella citada, la competencia que ostenta el Estado está sujeta a dos límites consistentes en que el ejercicio de la competencia estatal no elimine la competencia autonómica colindante y que es necesario que exista un principio al que se encamine la intervención estatal y que ésta llegue sólo hasta donde lo exija aquél; (IV) que la decisión de aplicar el **régimen de pago único a escala nacional implica que las ayudas a percibir por los agricultores se fijan sobre bases uniformes establecidas para todo el Estado** y a partir de una única cantidad establecida en función del importe total de ayudas asignado a cada Estado miembro, por lo que **se trata de una decisión estructural y conformadora de un sistema de ayudas a un sector económico concreto, con una finalidad directiva básica y coordinadora**, de donde cabe concluir que la regulación impugnada tiene acomodo en el art. 149.1.13 Consejo de Estado...”.

Por otro lado, la **Sentencia del Tribunal Constitucional 104/2013**, de 25 de abril, concluyó al respecto que:

“...como hemos recordado en la STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 9, **“la traslación al ordenamiento interno de este Derecho supranacional [los reglamentos UE sobre la PAC] no afecta a los criterios constitucionales de reparto competencial ...** Tratándose entonces de una controversia competencial, relativa a la determinación de la instancia territorial competente para decidir el ámbito de aplicación del régimen de pagos ... éste no puede ser otro que el relativo a agricultura, materia en el que la Comunidad Autónoma ostenta competencias exclusivas ..., exclusividad que ha de ser entendida no sólo en los términos de nuestra doctrina (STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 59 y 64) sino, más específicamente, **“respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13 y 16 de la Constitución”**, como dispone en citado precepto estatutario ... este Tribunal ha declarado repetidamente desde la STC 95/1986, de 10 de julio (posteriormente, entre otras, en las SSTC 152/1988, de 20 de julio y 188/1989, de 16 de noviembre), que **las bases de la planificación general de la actividad económica consisten en el establecimiento de “las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector”** (STC 135/2012, de 19 de junio, FJ 2), admitiendo así que esta competencia ampara todas las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas al logro de tales fines, entre los que la doctrina constitucional ha situado el de garantizar el mantenimiento de la unidad de mercado (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 10, y 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6) o de la “unidad económica” (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2, 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2, 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y 146/1992, de 16 de octubre, FJ 2), pero también el de **“alcanzar los objetivos de la económica general o sectorial”** (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y en el mismo sentido SSTC 80/1985, de 4 de julio, FJ 1, y 188/1989, de 16 de noviembre, FJ 5), así como el de incidir en principios rectores de la política económica y social (SSTC 95/2002, de 25 de abril, FFJJ 7 y 11, seguida por las SSTC 190/2002, de 17 de octubre; 228/2003 y 230/2003, ambas de 18 de diciembre).

*...la decisión de aplicar el régimen de pago único a escala nacional supone calcular los importes de referencia de las ayudas en dicho ámbito, lo que, a su vez, implica que las ayudas a percibir por los agricultores se fijen sobre bases uniformes aplicables en todo el territorio nacional y a partir de una única cantidad establecida en función del importe total de ayudas asignado a cada Estado miembro, importe resultante de la aplicación de los criterios establecidos por la normativa comunitaria. Se trata de una previsión estructural y conformadora del sistema de ayudas a un sector económico como el agrícola, con una orientación eminentemente directiva que ha de ser indudablemente calificada como básica y que cumple, además, una función coordinadora, en la medida en la que, con la obligada adopción de este régimen de ayudas, se propone una simplificación y agrupación de muchas de ellas con una evidente trascendencia de reordenación nacional común del sistema de ayudas a la agricultura ... Todo lo cual justifica que sólo pueda ser ordenado a partir de un criterio común en relación con la forma de determinar las ayudas a percibir que enlaza derechamente con las competencias exclusivas del Estado reconocidas en el art. 149.1.13 CE" (FJ 5).*

A mayor abundamiento, la **Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010** fijó una interpretación conforme respecto de los estatutos de autonomía, por la que las competencias enumeradas en éstos lo son siempre sin perjuicio de las competencias estatales en lo que proceda, sin necesidad de expresa salvaguarda. Es decir, no importa si el texto estatutario recoge competencias exclusivas incondicionadas en favor de la comunidad autónoma, pues siempre lo serán sin perjuicio de las exclusivas estatales, como en este caso la de fijar las bases y coordinación de la planificación económica general.

Junto con estas cuestiones hay que recordar que el Estado también posee competencias básicas en materia de sanidad, de modo que las decisiones sobre sanidad animal y vegetal se basarán conjuntamente en las reglas 13ª y 16ª.

## **PESCA.**

En materia pesquera se pueden distinguir claramente **varios ámbitos**:

### **A. PESCA MARÍTIMA.**

La pesca marítima en aguas exteriores está atribuida al **Estado** con carácter exclusivo por el artículo 149.1.19ª de la Constitución, e incluye la normativa relativa a los recursos y zonas donde puede pescarse (fondos, caladeros, distancias, cupos), a los períodos en que puede pescarse (vedas, horas) y a las zonas y medios de realización de la actividad extractiva (artes y medios de pesca).

La pesca en aguas interiores, conforme al artículo 148, es competencia de las **comunidades autónomas** litorales. A este respecto, la jurisprudencia constitucional - Sentencia del Tribunal Constitucional 184/1996, de 14 de noviembre, o Sentencia del Tribunal Constitucional 9/2001, de 18 de enero- exige que la regulación autonómica se centre en esas aguas interiores, sin que quede duda o indeterminación en los límites pues *un Decreto, cuyo ámbito de aplicación no se circunscribe a las «aguas interiores» sino, con mayor extensión, a las aguas de las Islas Baleares, sin determinar su límite externo.... evidencia que nos encontramos ante la regulación*

*por la Comunidad Autónoma de una modalidad de pesca ... en aguas situadas más allá de las aguas interiores ... Siendo ello así es claro que el Decreto impugnado no respeta el orden constitucional de distribución de competencias en la materia, invadiendo con su regulación un ámbito material que la Constitución reserva a la competencia exclusiva del Estado.*

**B. MARISQUEO Y ACUICULTURA.** También será competencia **autonómica** exclusiva la regulación y gestión de la acuicultura y el marisqueo, sea en aguas interiores o exteriores.

**C. ORDENACIÓN DEL SECTOR PESQUERO.** Hace referencia al sector económico y productivo de la pesca en todo lo que no sea actividad extractiva (lonjas, cofradías, buques...) y en la que el **Estado** tiene atribuida competencia **básica** el Tribunal Constitucional ha dictado, entre otras, las Sentencias 56/1989 y 147/1991, señalando que el concepto de ordenación del sector pesquero incluye a *quienes pueden ejercer la actividad pesquera, ya sea la directamente extractiva o alguna otra relacionada con ella, las condiciones que deben reunir tales sujetos integrantes del sector y su forma de organización* y que, en este ámbito, el Estado tiene la competencia para dictar la legislación básica correspondiendo a las comunidades autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución de las normas.

En este ámbito, no obstante, debe hacerse especial mención a la primera venta de los productos pesqueros, donde entra en juego junto con esta cláusula la ya referida regla 13ª, y la competencia exclusiva del Estado en marina mercante y abanderamiento de buques prevista en el artículo 149.1.20ª de la Constitución (y que ejerce Fomento).

### **8.3. FORESTAL.**

Como se ha indicado, el Estado posee la normativa básica en materia de montes y aprovechamientos forestales. Se trata de una materia especial con respecto de la general de protección ambiental, en la que la competencia también es básica.

Como indica el preámbulo de la propia Ley de Montes *La ley designa a las Administraciones autonómicas como las responsables y competentes en materia forestal, de acuerdo con la Constitución y los estatutos de autonomía. Al mismo tiempo, clarifica las funciones de la Administración General del Estado, fundamentadas en su competencia de legislación básica en materia de montes, aprovechamientos forestales y medio ambiente, además de otros títulos [que fundamentan que sea el Estado, en colaboración con las comunidades autónomas, quien apruebe la Estrategia Forestal Española o el Plan Forestal Español]. En todo caso, opta con claridad por la colaboración y cooperación entre las Administraciones para beneficio de un medio forestal que no entiende de fronteras administrativas. Por estos mismos motivos, se revitaliza el papel de las Administraciones locales en la política forestal, concediéndoles una mayor participación en la adopción de decisiones que inciden directamente sobre sus propios montes, reconociendo con ello su papel como principales propietarios forestales públicos en España y su contribución a la conservación de unos recursos naturales que benefician a toda la sociedad.*

En particular, como indica la **Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2017** la norma básica *que prohíbe el cambio de uso forestal de los terrenos incendiados durante un período mínimo de treinta años, “encaja sin dificultad en el ámbito de la competencia estatal para*

*establecer la legislación básica en materia de montes y aprovechamientos forestales”, sin invadir con ello la competencia autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio, ni vaciar la competencia autonómica para la protección del patrimonio forestal (STC 84/2013, de 11 de abril, FJ 4). Ese carácter básico fue extendido por la STC 97/2013, FJ 4, también al régimen de excepciones a la prohibición que establece el apartado 1 del artículo 50 en su inciso segundo, de forma que, al fin y al cabo, según nuestra jurisprudencia, todo el apartado 1 del artículo 50 de la Ley 43/2003 tiene carácter básico (STC 162/2014, de 7 de octubre, FJ 4).*

MATERIAL NO OFICIAL

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 9**

**LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. LA JERARQUIZACIÓN DE LAS FUENTES. LOS TRATADOS INTERNACIONALES. LA LEY: CONCEPTO Y TIPOS. LAS DISPOSICIONES DEL EJECUTIVO CON FUERZA DE LEY: REAL DECRETO-LEY Y REAL DECRETO LEGISLATIVO. EL REGLAMENTO: CONCEPTO, CLASES Y LÍMITES. LA POSTESTAD REGLAMENTARIA.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

### **2. LA JERARQUÍA DE FUENTES**

### **3. LOS TRATADOS INTERNACIONALES**

### **4. LA LEY: CONCEPTO Y TIPOS**

#### **4.1. CONCEPTO**

#### **4.2. CLASES DE LEYES**

### **5. LAS DISPOSICIONES DEL EJECUTIVO CON FUERZA DE LEY: REAL DECRETO-LEY Y REAL DECRETO LEGISLATIVO**

#### **5.1. REAL DECRETO-LEY**

#### **5.2. REAL DECRETO LEGISLATIVO**

### **6. EL REGLAMENTO: CONCEPTO, CLASES Y LÍMITES. LA POSTESTAD REGLAMENTARIA**

#### **6.1. CONCEPTO**

#### **6.2. NATURALEZA JURÍDICA. DISTINCIÓN CON EL ACTO ADMINISTRATIVO**

#### **6.3. CLASES**

#### **6.4. LÍMITES**

#### **6.5. CONTROL**

## 1. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

### A. Concepto.

Se entiende por fuentes del Derecho el lugar de donde emana o procede el Derecho.

Las fuentes del Derecho pueden ser definidas desde un punto de vista material, como las Instituciones o fuerzas sociales que tienen la capacidad de creación de normas jurídicas, o desde el punto de vista formal, como los modos a través de los cuales el Derecho se manifiesta.

Las fuentes del Derecho, en el caso del Derecho Administrativo, así denominado por ser el conjunto de normas que regula la Administración pública, adquieren una especial relevancia, dado que la Administración no sólo es destinataria obligada de normas jurídicas, sino también una importante protagonista en su elaboración.

La participación de la Administración en la creación del Derecho se manifiesta a través:

1. Coparticipación de la Administración en la función legislativa de las Cortes Generales, mediante la elaboración de los proyectos de ley.
2. La participación directa de la Administración en la función legislativa, a través de la producción de normas jurídicas con rango de ley: Decretos Leyes y Decretos Legislativos.
3. Mediante la elaboración de Reglamentos.

### B. Clasificación.

B.1. En cuanto a las clases de fuentes, debe hacerse mención, en primer lugar, a la que establece el art. 1.1 del Código Civil:

*“1. Las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.*

2. Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior.
3. La costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada.

Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad tendrán la consideración de costumbre.

4. Los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.
5. Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el «Boletín Oficial del Estado».
6. La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.”

B.2. Fuentes directas e indirectas:

<b>FUENTES DIRECTAS E INDIRECTAS</b>	
<b>FUENTES DIRECTAS</b>	<b>FUENTES INDIRECTAS</b>
Constitución Española Tratados Internacionales Leyes orgánicas y ordinarias Reglamentos Costumbre Principios Generales del Derecho	Jurisprudencia Tratados Internacionales no publicados en BOE Doctrina científica

**B.3. Fuentes escritas y no escritas:**

<b>FUENTES ESCRITAS Y NO ESCRITAS</b>	
<b>FUENTES ESCRITAS</b>	<b>FUENTES NO ESCRITAS</b>
Constitución Española Tratados Internacionales Leyes orgánicas y ordinarias y disposiciones del Gobierno con rango de Ley Reglamentos	Costumbre Principios Generales del Derecho

**B.4. Fuentes primarias y subsidiarias:**

<b>FUENTES PRIMARIAS Y SUBSIDIARIAS</b>	
<b>FUENTES PRIMARIAS</b>	<b>FUENTES SUBSIDIARIAS</b>
Constitución Española Tratados Internacionales Leyes orgánicas y ordinarias y disposiciones del Gobierno con rango de Ley Reglamentos	Costumbre Principios Generales del Derecho

**2. LA JERARQUÍA DE FUENTES.**



Mediante el principio de jerarquía de fuentes la Constitución determina la atribución del rango a cada norma, en función de la fuente de la que procedan. De tal manera que las normas de rango inferior nunca podrán contradecir ni oponerse a lo que diga una norma de superior rango.

Este principio está regulado en la Constitución, en su art. 9.3, donde dispone que la Carta Magna garantiza el principio de jerarquía normativa.

A su vez, otras dos normas ayudan a definir el contenido del principio de jerarquía normativa, constitucionalmente enunciado. El art. 1.2 del Código Civil cuando dispone que *"carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior"*. Mediante la aplicación de este principio se garantiza que las normas de rango superior prevalezcan y se impongan a las normas de rango inferior.

Por otro lado, el art. 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), establece que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las Leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o Asambleas Legislativas de las CC.AA. Además, ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior.

De todo lo anterior se deduce que nuestro Ordenamiento Jurídico, entendido éste como el conjunto de normas vigentes, tiene una estructura piramidal, en cuya cúspide se ha encontrado tradicionalmente la Constitución española. Por encima de la Constitución se sitúa la normativa comunitaria, que se impone por el hecho de pertenecer nuestro país a la Unión Europea, y en aplicación del principio de primacía. La integración de nuestro país a esta organización internacional supone la cesión de parte de nuestra soberanía a favor de las Instituciones comunitarias quienes pueden dictar normas de aplicación directa.

En resumen, y dejando aparte la salvedad expresada por la normativa europea, el principio de jerarquía normativa supone que la Constitución está por encima de las demás normas, quienes no pueden contradecirla, y también que la Ley es superior al Reglamento.

### **3. LOS TRATADOS INTERNACIONALES.**

Una de las fuentes del Derecho a que hace referencia el art. 1.1 del Código Civil son los Tratados internacionales.

Los tratados internacionales tienen doble naturaleza: forman parte del Derecho Internacional público, y también, en principio, del Derecho estatal (art. 96.2 CE) una vez publicados íntegramente en el BOE (art. 1.5 CC), y por eso su régimen jurídico se disciplina en la Constitución junto a las restantes normas que forman parte del ordenamiento jurídico. En esta línea, el artículo 96.1 CE dispone que *"los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno"*.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (firmada el 23 de mayo de 1969 y que entró en vigor el 27 de junio de 1980) define el tratado como *"un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, y cualquiera que sea su denominación particular"*.

Su regulación se contiene en el capítulo III del Título III de la CE, artículos 93 a 96 y en la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

La citada Ley regula las fases de celebración de los tratados internacionales, que se pueden resumir en:

- Negociación, fundamentalmente realizada por el Departamento ministerial correspondiente por razón de la materia, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Adopción por los negociadores, de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional.
- Autenticación, mediante el procedimiento que prevea el propio tratado internacional o que convengan los negociadores. En su defecto, se hará mediante la firma.
- Autorización de firma por el Consejo de Ministros.
- Aplicación provisional, en su caso. Será autorizada por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, y a iniciativa motivada del departamento competente para su negociación.
- Manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado (Téngase en cuenta que la Resolución TC-Pleno de 13 de Diciembre de 2004, declara que no existe contradicción entre la Constitución española y los artículos I-6, II-111 y II-112 de la Constitución Europea y que el art. 93 de la Constitución Española es suficiente para la prestación del consentimiento del Estado al Tratado referido), acordada por el Consejo de Ministros. Los artículos 93 y 94.1 CE regulan una serie de tratados que requieren la autorización previa de las Cortes Generales –al igual que para la denuncia de ese tratado–, con carácter previo a este trámite:
  - Los tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, requerirán ley orgánica para autorizar su celebración (art. 93CE). Ejemplo clásico de este tipo de tratados son los tratados constitutivos de la Unión Europea.
  - Requieren la autorización previa de Cortes Generales (art. 94.1CE):
    - \* Tratados de carácter político.
    - \* Tratados o convenios de carácter militar.
    - \* Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I.
    - \* Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública.
    - \* Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.
- Información al Congreso de los Diputados y al Senado: las Cámaras serán inmediatamente informadas de la conclusión de los restantes tratados o convenios.
- Firma del instrumento de manifestación del consentimiento por el Rey, con el refrendo del Ministro de Asuntos Exteriores.

Deberá tenerse en cuenta, en el estudio de los tratados internacionales como fuente de Derecho, la normativa comunitaria que, por sus especiales características e impacto en el ordenamiento jurídico interno, es objeto de estudio separado en un tema independiente.

#### **4. LA LEY: CONCEPTO Y TIPOS.**

##### **4.1 CONCEPTO.**

En un sentido genérico, la Ley puede ser definida como toda norma jurídica escrita dictada por los órganos a los que el Ordenamiento Jurídico atribuye el Poder Legislativo.

La Ley es elaborada por el Poder Legislativo del Estado, quien ostenta la representación del pueblo, de acuerdo con la Constitución. Es por ello, por lo que se dice que la Ley es expresión de la voluntad popular. Goza de directa legitimidad democrática, al ser un producto de la actividad normativa de las Cortes Generales.

Las Leyes constituyen la fuente ordinaria suprema después de la Constitución pues no sólo regulan los aspectos más importantes de la acción administrativa, sino que también fijan el campo de acción en los que puede moverse la potestad reglamentaria del Gobierno. La importancia de la Ley como fuente del Derecho administrativo es superior en España que en otros países, como Francia, en los que existe una reserva reglamentaria. En España, al no existir esta reserva, el legislador puede abarcar todo el ámbito de actuación que estime más conveniente y en la forma que lo desee, ya que la única limitación la tiene por arriba, o sea, no efectuar remisiones reglamentarias sobre los aspectos fundamentales en materias sujetas a reserva de Ley.

Las leyes son además de aprobadas por las Cortes, sancionadas por el Rey en el plazo de 15 días, quién además las promulgará (las dotará de fuerza obligatoria) y ordenará su inmediata publicación en el BOE.

Debe hacerse una breve referencia al principio de reserva de Ley mediante el cual la Constitución reserva determinadas materias para que sean reguladas sólo mediante Ley. La finalidad es garantizar que determinadas materias, por su especial trascendencia, sean reguladas por el titular del Poder Legislativo.

##### **4.2. CLASES DE LEYES.**

Las diferentes clases o tipos de leyes que se contemplan en la CE, se pueden dividir en dos grandes grupos: las leyes orgánicas y las leyes ordinarias. Ambos tipos de leyes difieren tanto por el contenido material como por el procedimiento de aprobación.

Las leyes orgánicas tienen un contenido material limitado, puesto que únicamente pueden regular aquellas materias concretas en las que la CE exige este tipo de leyes, en cambio, las leyes ordinarias no tienen esta limitación material.

En cuanto al procedimiento de aprobación, las leyes orgánicas precisan la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, cuando las leyes ordinarias sólo requieren la mayoría simple.

##### **A. Leyes ordinarias.**

Las leyes ordinarias son el instrumento normal de realización de la función legislativa por parte

de las Cortes. Pueden referirse a cualquier materia que no esté reservada por la Constitución a otro tipo de norma y constituyen la legislación habitual de las Cortes.

Constitucionalmente cabe distinguir entre leyes de Pleno y leyes de Comisión. A estos efectos, el art. 75.2 de la Constitución dice que “Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de Ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación”.

Debe señalarse, no obstante, que la propia Constitución, en su art. 75.3 exceptúa de esta posibilidad la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las Leyes orgánicas y de Bases y los Presupuestos Generales del Estado.

**A.1. Leyes estatales:** elaboradas y aprobadas por las Cortes Generales en virtud del procedimiento dispuesto en el Capítulo II del Título III de la Constitución. Éstas a su vez se pueden clasificar en:

- a) **Leyes del pleno:** aprobadas por los plenos de ambas Cámaras.
- b) **Leyes de Comisión:** Reguladas por el art. 75 CE. Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de Ley. Se excluyen de esta posibilidad la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las Leyes Orgánicas y los Presupuestos Generales del Estado.
- c) **Leyes Marco:** Art. 150.1 CE. Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.
- d) **Leyes de Transferencia o Delegación:** Art. 150.2 CE. El Estado podrá transferir o delegar en las CC.AA, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.
- e) **Leyes de Armonización:** art. 150.3 CE. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.
- f) **Leyes de Presupuestos Generales del Estado:** art. 134 CE. Estas leyes se tramitan por un procedimiento específico, tienen un ámbito de vigencia limitado y regulan un tipo de materia concreta. Las especialidades aquí reflejadas también le son de aplicación a las leyes de presupuestos de las CC.AA, incluida la prohibición de regular materias ajenas, como también ha declarado el Tribunal Constitucional.

**A.2 Leyes autonómicas:** la Constitución reconoce la potestad de las CC.AA. para dictar Leyes. Las Leyes autonómicas tienen el mismo rango y fuerza que las del Estado pero operan en un campo material distinto en función del reparto constitucional de competencias previsto en los

arts. 148 y 149 CE y en sus Estatutos de Autonomía.

### **B. Leyes Orgánicas.**

Están reguladas en el art. 81 CE y pueden ser definidas como un tipo especial de Ley para cuya aprobación se requiere un quórum especialmente reforzado en el Congreso de los Diputados, concretamente: *“mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.”*

Las Leyes Orgánicas regulan materias a las que la Constitución otorga una especial trascendencia.

Dice nuestra Carta Magna que son Leyes Orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, las que aprueban los Estatutos de Autonomía de las CC.AA. y el Régimen Electoral General, y las demás previstas en la Constitución.

Entre las materias previstas en otros artículos de la Constitución están, entre otras:

- Bases de la organización militar.
- Instituciones u órganos: Defensor del Pueblo, Tribunal Constitucional, Consejo de Estado y Tribunal de Cuentas.
- Resolución de abdicaciones, renunciaciones y dudas relativas al orden sucesorio a la Corona.
- Formas de ejercicio y requisitos de la Iniciativa Legislativa Popular.
- Autorización para la celebración de Tratados Internacionales por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, etc.

Además las materias que son objeto de regulación mediante Leyes orgánicas están excluidas de la Iniciativa Legislativa Popular, y de la regulación mediante Decretos Leyes y Decretos Legislativos, que más adelante serán objeto de estudio.

## **5. LAS DISPOSICIONES DEL EJECUTIVO CON FUERZA DE LEY: REAL DECRETO-LEY Y REAL DECRETO LEGISLATIVO.**

La Constitución atribuye al Gobierno de la Nación, titular del Poder Ejecutivo del Estado, la facultad de dictar normas con rango de Ley. Estas disposiciones del Gobierno con fuerza de Ley se denominan Decretos Legislativos y Decretos Leyes.

### **5.1 REAL DECRETO-LEY (Art 86 CE)**

#### **5.1.1 Concepto.**

Es toda norma con rango de Ley que emana, por vía de excepción, del Gobierno o del Consejo de Ministros, en los supuestos de extraordinaria o urgente necesidad.

La apreciación de tal necesidad corresponde en un principio al Gobierno pero posteriormente deberá ser valorada por el Parlamento.

#### **5.1.2 Características.**

1. Es una norma de carácter provisional, tiene un ámbito temporal limitado y serán

sometidas por el Gobierno a una posterior revisión parlamentaria.

2. Para poder ser dictadas, debe existir previamente un presupuesto de hecho, que es una situación de extraordinaria y urgente necesidad, que habilita al Gobierno para dictar una norma con rango legislativo, al impedir que esta situación pueda ser atendida ni por el procedimiento ordinario común ni por el procedimiento de urgencia.
3. No pueden ser objeto de regulación mediante Decretos-Leyes:
  - El ordenamiento de las instituciones básicas del Estado.
  - Los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I.
  - El régimen de las CC.AA.
  - El Régimen electoral general
  - Cualquier cuestión especialmente relevante.
4. Los Decretos Leyes serán inmediatamente sometidos a debate y votación en el Congreso de los Diputados en el plazo de los 30 días siguientes a su promulgación. Esta Cámara deberá pronunciarse expresamente sobre su convalidación o derogación. Si el Congreso no adoptara una decisión en ese plazo, el Decreto-Ley dejará de ser eficaz.

## **5.2 REAL DECRETO LEGISLATIVO (Art 82 a 85 CE).**

Las Cortes Generales pueden delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley sobre materias concretas que no sean objeto de regulación mediante Ley Orgánica. El tipo de norma fruto de una delegación del Parlamento recibe la denominación de Decreto Legislativo.

La Ley de delegación previa de las Cortes Generales puede ser de dos tipos:

**1ª. Ley de Bases:** es aquella que autoriza al Gobierno para la formación de **textos articulados** (un texto articulado es aquella regulación que hace el Gobierno de una materia por artículos).

a) Características:

- La delegación del Parlamento en el Gobierno ha de ser expresa y por un plazo determinado y para materias concretas – excluidas aquellas que deben ser objeto de regulación por Ley Orgánica -.
- La Ley de Bases debe delimitar con precisión el alcance y contenido de la delegación y los criterios a seguir para su desarrollo.
- La norma resultante de la delegación, el Decreto Legislativo, debe ser elaborada por el Gobierno. No cabe subdelegación en autoridades distintas al propio Gobierno.
- La norma resultante tiene rango de Ley, siempre que se mantenga dentro de los límites de la delegación.
- Cualquier modificación del Decreto Legislativo requerirá una ley del Parlamento.

b) Límites:

- No puede autorizar su propia modificación.
- No puede facultar al Gobierno para dictar normas de carácter retroactivo.

**2ª. Ley Ordinaria:** es aquella que autoriza al Gobierno para elaborar **textos refundidos**. En este caso, el Gobierno realiza una labor de carácter técnico, sistematizando y articulando en un texto único una pluralidad de leyes que inciden sobre un mismo objeto, pero sin alterar la regulación de la Ley.

Pueden ser, a su vez, de dos tipos:

- a) Las que se limitan a formular un texto único.
- b) Aquellas que, a la vez que refunden las leyes en un único texto, también armonizan, aclaran y regularizan los textos que refunden.

## **6. EL REGLAMENTO: CONCEPTO, CLASES Y LÍMITES. LA POSTESTAD REGLAMENTARIA.**

### **6.1 CONCEPTO.**

Por Reglamento se entiende la disposición normativa de carácter general y de rango inferior a la Ley emanada del poder ejecutivo en virtud de su potestad reglamentaria, o como dice García de Enterría de forma más sencilla “se llama Reglamento a toda norma escrita dictada por la Administración”.

El Reglamento se configura como la fuente más característica del Derecho Administrativo, ya que es propia de esta rama del Derecho y, además, la más importante desde el punto de vista cuantitativo, dado que por aplicación del principio de jerarquía normativa, los reglamentos están sujetos a la Constitución y a las leyes.

La potestad reglamentaria es la facultad que tiene la Administración para dictar reglamentos. El artículo 97 CE dispone que *“El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.”*

Una de las principales razones que justifican la existencia de la potestad reglamentaria es la necesidad de que las normas dictadas por la Administración completen las tareas del legislador, a través del establecimiento de una serie de normas complementarias o de desarrollo, que no pueden contradecir lo ya regulado en la CE o las leyes.

### **6.2 NATURALEZA JURÍDICA. DISTINCIÓN CON EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

La naturaleza jurídica ha sido estudiada por la Doctrina sobre todo para establecer su diferenciación con el acto administrativo. Aunque ambos son instrumentos jurídicos de la Administración, el Reglamento no es un acto administrativo. Las principales diferencias son las siguientes:

1. El Reglamento innova el Ordenamiento Jurídico o lo crea, mientras que el acto administrativo es una aplicación de esa normativa a un supuesto de hecho determinado.
2. El Reglamento tiene carácter general, al ser sus destinatarios una pluralidad abstracta de personas. Por el contrario, el acto administrativo tiene alcance particular, sus destinatarios son una o varias personas claramente identificadas. Ello no obsta a la existencia de actos

administrativos dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas no concretadas previamente pero que pueden ser objeto de determinación a posteriori (ej. convocatoria de unas oposiciones).

3. El Reglamento se consolida y es susceptible de varias aplicaciones. El acto administrativo se agota con su cumplimiento.

4. Los Reglamentos sólo pueden ser dictados por aquellos órganos a los que el Ordenamiento Jurídico ha atribuido esa facultad (ej. Ministros). Por el contrario, los actos administrativos pueden ser dictados por cualquier órgano de la Administración.

### 6.3 CLASES.

Existen numerosas clasificaciones de los Reglamentos elaboradas por la Doctrina. Entre las más notorias, cabe destacar:

a) En función del órgano que los dicta, los Reglamentos pueden ser estatales, autonómicos o locales.

b) Atendiendo a los efectos jurídicos, los Reglamentos se clasifican en:

- Reglamentos jurídicos o normativos: aquellos que regulan derechos y obligaciones de los ciudadanos. Deben estar habilitados previamente por una Ley.
- Reglamentos administrativos, internos o de organización: son los que regulan la organización administrativa y no producen efectos fuera de esta.

c) Atendiendo a la relación que mantienen con la Ley, es muy notoria la clasificación de los Reglamentos en:

- Reglamentos ejecutivos o *secundum legem*. Son los que desarrollan los preceptos de una Ley. Deben ser objeto de dictamen por el Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la CC.AA.
- Reglamentos independientes o *praeter legem*. No vienen a desarrollar de ninguna forma los preceptos de una ley; son, por tanto, reglamentos dictados por la Administración en uso libérrimo de su potestad reglamentaria, y sin recibir para ello previa habilitación de ley formal alguna. No pueden regular materias objeto de reserva de Ley ni tampoco asuntos que afecten, directa o indirectamente, a los derechos y libertades de los ciudadanos.
- Reglamentos de necesidad o *contra legem*. Son normas dictadas por las autoridades gubernativas en circunstancias excepcionales y únicamente caben en nuestro Ordenamiento Jurídico en tales supuestos, como los estados de alarma, excepción o sitio.

Estos reglamentos tienen un carácter marcadamente excepcional, en la medida en que se sobreponen y, en cierta forma, suspenden la aplicación de las Leyes en el territorio al que afecte la situación de emergencia antes aludida; poseen por ello, también, un carácter temporal limitado a la duración de la situación anormal.

### 6.4 LÍMITES.

Los límites a la potestad de la Administración de elaboración de Reglamentos son de dos tipos:



A. Límites formales:

1. **Competencia:** este límite hace referencia a que sólo pueden dictar Reglamentos aquellos órganos que tienen atribuida la competencia para ello. A su vez, esta competencia puede ser:

- Originaria: la atribuida por la Constitución al Estado (art. 97 CE), CC.AA (art. 161.2 CE) y entes locales (art. 137 y 140 CE).
- Derivada: es la que se atribuye a Ministros y otras autoridades.

2. **Procedimiento de elaboración:** otro de los límites a la potestad de la Administración es que para dictar Reglamentos éstos deben ser elaborados de acuerdo con un procedimiento previamente fijado por la Ley. Para el caso del Estado, este procedimiento se regula en el art. 26 de la Ley 50/1997, del Gobierno. El citado artículo establece también el procedimiento para elaborar anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos legislativos.

Por tanto, cuando la Administración decida abordar la elaboración de un Reglamento deberá seguir los siguientes pasos:

1º. El Gobierno aprobará anualmente un **Plan Normativo**, regulado en el Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración, que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente (artículo 25 de la Ley del Gobierno).

Dada la proliferación de normas, la concurrencia de disposiciones procedentes de diversas instancias (directivas y reglamentos, leyes y reglamentos estatales y de las Comunidades Autónomas, ordenanzas locales) que con frecuencia usan marcos conceptuales y regulatorios diferentes; en suma, la complejidad del sistema normativo, hacen especialmente necesario dotar a éste de claridad, de calidad y de racionalidad.

Se impone, por ello, dar las mayores garantías al proceso normativo, racionalizar la decisión misma de aprobar una norma e incluso evaluar, con posterioridad, la oportunidad de mantener una norma ya vigente, en función del análisis de los efectos que produce, esto es objeto del Plan Normativo anual.

2º. Así las cosas, existe un espacio de participación pública en proyectos normativos, tanto para la consulta pública previa, como para el trámite de audiencia e información pública en el proceso de elaboración de normas de la AGE.

Esta participación está recogida en el art. 133 de la LPACAP y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Por lo anterior, cabe una consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Podrá prescindirse del trámite de consulta pública en el caso de:

- a) La elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas.
- b) Cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.
- c) Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia.
- d) Tramitación urgente de iniciativas normativas.

La consulta pública deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un tiempo suficiente, que en ningún caso será inferior a quince días naturales.

3º. El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una **Memoria del Análisis de Impacto Normativo** regulada en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, que deberá contener:

- a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.
- b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.
- c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.
- d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.
- e) Se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.
- f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.
- g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado.

A lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los informes y dictámenes que resulten preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del

texto.

4º. Los Reglamentos deberán ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio o Ministerios proponentes.

Asimismo, cuando la propuesta normativa afectara a la organización administrativa de la Administración General del Estado, a su régimen de personal, a los procedimientos y a la inspección de los servicios, será necesario recabar la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (actual Ministerio de Política Territorial y Función Pública) antes de ser sometidas al órgano competente para promulgarlos. Si transcurridos 15 días desde la recepción de la solicitud de aprobación por parte del citado Ministerio no se hubiera formulado ninguna objeción, se entenderá concedida la aprobación.

Será además necesario informe previo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (actual Ministerio de Política Territorial y Función Pública) cuando la norma pudiera afectar a la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

5º. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.

Podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

El plazo mínimo de esta audiencia e información públicas será de 15 días hábiles, y podrá ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen; así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas.

El trámite de audiencia e información pública sólo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Asimismo, no será de aplicación a las disposiciones presupuestarias o que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas.

6º. Se precisará dictamen del Consejo de Estado en los casos de *“Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones”* (art. 22.3 Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado).

7º. La entrada en vigor de los reglamentos aprobados por el Gobierno requiere su íntegra publicación en el «BOE».

**3. Irretroactividad:** el art. 9.3 de la Constitución dispone que las disposiciones administrativas no podrán establecer la retroactividad de las disposiciones sancionadoras

no favorables o restrictivas de derechos individuales.

En caso de incumplimiento, el Reglamento será nulo de pleno derecho (art. 128 LPACAP: *“Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público. ”*)

#### B. Límites materiales:

**1. El principio de jerarquía normativa** es otro de los límites a la potestad reglamentaria de la Administración. Su aplicación supone que los Reglamentos están subordinados a la Constitución, a las leyes y al resto de normas con rango de Ley (Decretos Legislativos y Decretos Leyes).

Por razón de la jerarquía de los órganos que los dictan. Así lo dispone con carácter general el artículo 128.3 LPACAP que establecen que ninguna disposición reglamentaria podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior, pero también que los reglamentos se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Y lo precisa para el ámbito territorial estatal el artículo 24.2 de la Ley del Gobierno que establece que los reglamentos se ajustarán a la siguiente jerarquía:

I. Disposiciones aprobadas por Real Decreto del Presidente del Gobierno o del Consejo de Ministros.

II. Disposiciones aprobadas por Orden Ministerial.

En consecuencia, los reglamentos no pueden vulnerar ni lo dispuesto en la Constitución, ni lo establecido en las leyes correspondientes a su ámbito territorial, ni tampoco lo preceptuado por los reglamentos de rango superior.

**2. Principio de inderogabilidad singular de reglamentos:** establece que las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquellas tengan igual o superior rango a estas.

**3. Materia reglamentaria:** mediante el establecimiento de este límite se pretende que los Reglamentos no puedan regular materias objeto de reserva de Ley ni infringir normas con dicho rango. Tampoco podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, cánones, u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter públicos.

**4. Respeto a los límites de las potestades discrecionales.** Nos encontramos ante una potestad discrecional cuando la Ley permite a la Administración elegir entre diferentes soluciones, todas ellas igualmente válidas. Mediante este límite se garantiza que, cuando la Administración ejercite una potestad discrecional, deba respetar, entre otros:

- Los hechos determinantes y el contenido de los conceptos jurídicos indeterminados.

- Los principios generales del Derecho.
- El principio de interdicción o prohibición de la arbitrariedad. Art. 9.3 CE.

5. Por último, el régimen común del ejercicio de la potestad reglamentaria se cierra con un **requisito de publicidad** de las normas contenido en el artículo 131 LPACAP que establece que exige que se publiquen en el diario oficial o boletín oficial correspondiente –que podrá publicarse en las sedes electrónicas con los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa– para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos, al margen de otros posibles medios de publicidad complementarios.

## 6.5 CONTROL.

Los vicios de los que adolezcan los Reglamentos pueden ser objeto de control a través de diversas vías. El control de la potestad reglamentaria de la Administración está previsto en el art. 106 CE, donde se dispone que *“los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”*.

Los medios que pueden ser utilizados para luchar contra un Reglamento ilegal son los siguientes:

1º. Por **vía administrativa**, la regla general es que no cabe recurso administrativo contra los Reglamentos. Sólo es posible la interposición de un recurso directo contra ese reglamento ante los Juzgados y Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (art. 112.3 LPAC), o en caso de que el vicio del que adolece el Reglamento sea determinante de nulidad, la revisión de oficio por la propia Administración (art. 106 LPACAP).

2º. Por la **vía contencioso-administrativa**, los Reglamentos son susceptibles de ser impugnados por los particulares ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, mediante la interposición un recurso contencioso administrativo, en el plazo de los dos meses siguientes a su publicación (art. 25 Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

La vía más relevante de reacción contra un reglamento ilegal es su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, como lógica consecuencia de lo dispuesto en el artículo 106.1 CE conforme al cual los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa. Conforme al artículo 26 de la LJCA la impugnación judicial de las disposiciones reglamentarias admite dos modalidades:

- a) La impugnación o recurso directo contra reglamentos, una vez que han sido aprobados definitivamente y dentro del plazo de dos meses desde su publicación en el boletín oficial correspondiente; y
- b) Recurso indirecto, que es la impugnación de los actos de aplicación de tales disposiciones, con base en que éstas no son conformes.

3º. Por la **vía penal**, a través del delito de usurpación de atribuciones, regulado en el art. 506 del Código Penal.

4º. Por la **vía constitucional**, mediante el Recurso de Amparo (art. 53.2 y 161.1 CE) y los conflictos de competencia (art. 161.1 y 161.2 CE).

5º. Por **vía de excepción**, los Juzgados y Tribunales podrán no aplicar los Reglamentos o cualquier otra disposición que sea contraria a la Constitución, a la Ley o al principio de

jerarquía normativa (art. 6 LOPJ).

Para finalizar el tema, se debe hacer referencia a los **principios de buena regulación** del artículo 129 de la LPACAP. Como consecuencia de ellos, en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

Anualmente, las Administraciones Públicas harán público un **Plan Anual Normativo** que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente. El Plan Anual Normativo es coordinado por el Ministerio de la Presidencia para asegurar la congruencia de las iniciativas que se tramiten y dotar de estabilidad al régimen jurídico aplicable a los distintos sectores y actividades. Se prevé que se puedan elevar propuestas que no estén previstas en este Plan, pero en dicho caso se debe justificar en la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Este Plan Anual Normativo deberá publicarse en el Portal de Transparencia.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Parada Vázquez, R. (2019). Manual de Derecho Administrativo. Editorial Dykinson.

García de Enterría, E. y Ramón Fernández, T.(2017). Curso de Derecho Administrativo. Editorial CIVITAS

MATERIAL NO OFICIAL

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 10**

**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, NATURALEZA Y CARACTERIZACIÓN. FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN: PRINCIPIOS GENERALES Y ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*



## **ÍNDICE**

### **1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, NATURALEZA Y CARACTERIZACIÓN**

- 1.1. INTRODUCCIÓN: EL RÉGIMEN JURÍDICO
- 1.2. CONCEPTO
- 1.3. NATURALEZA
- 1.4. CARACTERIZACIÓN

### **2. FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

- 2.1. PRIMERA FASE: INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO
- 2.2. ORDENACIÓN
- 2.3. SEGUNDA FASE: INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO
- 2.4. TERCERA FASE: FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO
- 2.5. TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO

### **3. LA POSTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN: PRINCIPIOS GENERALES Y ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR**

- 3.1. PRINCIPIOS GENERALES DE LA POTESTAD SANCIONADORA
- 3.2. ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

## 1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, NATURALEZA Y CARACTERIZACIÓN.

### 1.1. INTRODUCCIÓN: EL RÉGIMEN JURÍDICO.

En palabras de SANTAMARÍA PASTOR, *‘uno de los rasgos más característicos de nuestro sistema administrativo... consiste en que las Administraciones públicas actúan habitualmente con sujeción a formas rituales: toman sus decisiones y llevan a cabo su actuación de manera formal, observando un determinado procedimiento que se haya definido e impuesto coactivamente mediante normas’*, lo que la diferencia de los sujetos privados.

La Constitución incluye en su título IV *“Del Gobierno y de la Administración”* los principios que inspiran la actuación administrativa, asegurando entre otros la objetividad en su actuación, su sumisión a la Ley y al Derecho y su eficacia (artículo 103.1, en desarrollo del artículo 9.3 de la Constitución).

La regulación legal del régimen jurídico de las Administraciones –objeto de otro tema- y del procedimiento administrativo que éstas han de emplear en actividad diaria (*ad intra*) supone un mecanismo esencial para articular las relaciones de la Administración con los ciudadanos y la satisfacción de los intereses generales a los que la administración debe servir por mandato constitucional.

En este sentido, el artículo 105 de la Constitución establece: *"La ley regulará: (...) c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado"*.

La Constitución, teniendo en cuenta la estructura del Estado establecida en su título VIII *“De la Organización Territorial del Estado”*, garantiza en el **artículo 149.1.18ª** un marco común para todas las Administraciones Públicas.

Dicho marco común tiene como finalidad última asegurar la igualdad de trato de los ciudadanos por parte de todas ellas, al establecer que el Estado tiene competencia exclusiva sobre *"Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas"*.

Por lo que aquí interesa, el reproducido artículo 149.1.18ª de la Constitución distingue entre:

- Por un lado, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que habrán de garantizar al administrado un tratamiento común ante ellas;
- Por otro lado, el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

La delimitación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas es una competencia básica que por lo tanto permite a las comunidades autónomas dictar sus propias normas siempre que se ajusten a las bases estatales como mínimo común normativo. La regulación básica deberá contener los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones Públicas y que englobaría los principios y reglas básicos sobre los aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las administraciones públicas. Esta regulación estaría contenida en la **Ley 40/2015, de 1 de octubre**, de Régimen Jurídico del Sector Público (LPRJSP).

Sin embargo, el “procedimiento administrativo común” se contempla como una competencia normativa plena y exclusiva del Estado, para establecer con carácter general y abstracto las normas aplicables a todo tipo de procedimientos, sin perjuicio (tal y como prevé la regla 18ª de la Constitución) de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas.

En particular, de conformidad con la doctrina constitucional abarcaría (por todas la STC 227/1988, FJ 32, o la más reciente STC 55/2018, FJ 4) los principios y reglas que definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración (iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos). También abarca normas que no son estrictamente procedimentales, como la regulación de los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, o las garantías de los ciudadanos en el seno del procedimiento, en tanto en cuanto se configuren como una garantía mínima de los ciudadanos en ejercicio de la actividad administrativa a los efectos de garantizar un tratamiento común. Sin embargo, de ello no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto (porque si no se vaciarían las competencias autonómicas).

Además, la regulación del procedimiento administrativo común, como ha señalado la mentada jurisprudencia constitucional, no agota las competencias estatales o autonómicas de establecer **procedimientos específicos** que tengan atribuidos “*ratione materiae*”, los cuales deberán respetar, en todo caso, estas garantías (contenidas en la regulación del procedimiento administrativo común). El Tribunal Constitucional considera que no se puede disociar la norma sustantiva de la norma de procedimiento, por lo que también ha de ser posible que las comunidades autónomas, y en su caso el Estado, dicten las normas de procedimiento especiales necesarias para la aplicación de su propio Derecho sustantivo. En caso contrario, se llegaría al absurdo de permitir que el Estado condicionara el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, pues lo reservado al Estado no es todo procedimiento sino sólo aquél que deba ser común y haya sido establecido como tal.

En este marco constitucional y haciéndose eco de la citada jurisprudencia se desarrolla la **Ley 39/2015, de 1 de octubre**, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que siendo de aplicación general a todas las Administraciones Públicas, fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa a los efectos de garantizar un tratamiento común, con previsión en el apartado 2 de su artículo 1 de los supuestos en los que se permite:

- Incluir por ley trámites adicionales o distintos a los contemplados en la LPACAP siempre que resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento que tenga atribuidos “*ratione materiae*”.
- Establecer reglamentariamente especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.

Por último, no debe confundirse la regulación del referido procedimiento administrativo común (al amparo del artículo 149.1.18ª CE) con las regulaciones que, aun siendo aplicables a clases enteras de procedimientos, se han adoptado en ejercicio de una competencia estatal más específica, por ejemplo los procedimientos de preparación y adjudicación de contratos públicos o de expropiación forzosa. En este sentido se expresa la disposición adicional primera de la LPACAP:

*“Disposición adicional primera. Especialidades por razón de materia.*

*1. Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales.*

*2. Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley:*

*a) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa.*

*b) Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo.*

*c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería.*

*d) Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo.”*

En cuanto al **ámbito de aplicación subjetivo** se contiene en el artículo 2.1 de la LPACAP, que si bien en su apartado 1 establece su aplicación a todo el sector público integrado por:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.

d) El sector público institucional, a su vez, compuesto por:

- Los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.
- Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas,
- Las Universidades públicas.

Sin embargo, en sus apartados siguientes matiza su aplicación de manera que:

- A las Administraciones (Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, y los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas) se aplica por completo LPACAP.
- A las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas se les aplica en lo que la LPACAP establezca específicamente, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.
- A las Universidades públicas se les aplicará su normativa específica y supletoriamente las previsiones de la LPACAP.
- A las Corporaciones de Derecho Público se les aplicará su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la LPACAP.

Téngase en cuenta que España es pionera en la aprobación de una norma que regulara los elementos esenciales del procedimiento administrativo (Ley de Azcárate de 1889), alcanzando su madurez mediante la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, cuyo objetivo era la unificación de las normas procedimentales existentes para garantizar una actuación homogénea de la Administración.

En cuanto a las **novedades que incorpora la LPACAP**, relacionadas directamente con la regulación del procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las referidas en el análisis de sus características, podemos destacar las siguientes:

A.- Se contempla una reducción de cargas administrativas y una apuesta por la Administración electrónica:

- Posibilidad de realizar apoderamientos electrónicos *apud acta*, para lo que se crea el Registro Electrónico de poderes (artículos 5 y 6).
- No se exigirá, con carácter general, la presentación de documentos originales, ya presentados por el interesado o elaborados por las Administraciones (artículo 28.3).
- Refuerzo de las relaciones electrónicas entre particulares y Administraciones por medios electrónicos.

B.- Se prevé un procedimiento administrativo “exprés” o tramitación simplificada para supuestos de menor complejidad ganando en agilidad y reduciendo plazos (de manera que el

plazo para resolver será de 30 días desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada).

C.- Se generaliza la posibilidad de reducir el importe de las sanciones por pronto pago o por reconocimiento de la responsabilidad.

D.- Se reduce el número de procedimientos especiales, por lo que desaparece el procedimiento especial en materia sancionadora y de responsabilidad patrimonial, ahora son trámites especiales del procedimiento común, y se derogan sus reales decretos reguladores, regulando los principios de la potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial (principios y aspectos concretos aplicables a las Administraciones como responsabilidad concurrente, responsabilidad de Derecho Privado o responsabilidad de las autoridades y personal, además de los sancionadores sobre los que se volverá) se regulan en la LRJSP.

## **1.2. CONCEPTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

Tal y como se recoge en la exposición de motivos de la LPACAP, se entiende por procedimiento administrativo *“el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración”*.

En este mismo sentido, como se ha indicado, la Constitución se refiere a esta materia en su artículo 105 c) al prever que *“la ley regulará: ... c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.”*

En la línea de lo expuesto, el procedimiento administrativo puede definirse como una sucesión de actuaciones ordenada por el Derecho Administrativo para la producción de:

- Actos resolutorios de las Administraciones públicas (procedimientos declarativos)
- Reglamentos (procedimiento para la elaboración y aprobación de los reglamentos, considerado procedimiento administrativo especial por la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, y así lo reconoce la STC 15/1989, aunque no orientado a la producción de actos, por lo que su naturaleza es debatida).
- Ejecución de actos declarativos previos (procedimientos ejecutivos).

Dentro del procedimiento, cabe distinguir entre **actos de trámite**, que se producen en las distintas fases del mismo, y **acto definitivo**, con el que culmina normalmente el citado procedimiento y respecto del cual son instrumentales los de trámite.

Por último, debe traerse colación la doble conceptualización realizada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la STC 50/1999 (FJ 3º), que acometió el juicio de constitucionalidad sobre la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, predecesora de la citada LPACAP:

- El estricto, reproducido al inicio de este epígrafe, como sucesión de actuaciones para la producción de los actos declarativos y de los actos ejecutivos;

- Y otro más amplio, que engloba el conjunto de principios y normas que prescriben la forma de elaboración de los actos; los requisitos de validez y eficacia de los mismos; los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos; y que incluye las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento.

### 1.3.- NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Bajo este epígrafe la doctrina viene planteando, entre otras, las siguientes cuestiones: si el procedimiento administrativo puede considerarse un auténtico proceso o no y las finalidades del procedimiento administrativo.

En relación con el problema de si el procedimiento administrativo puede considerarse como un auténtico proceso, la doctrina ha mantenido posturas diferenciadas, entre otras:

- Los iusprocesalistas consideran que se puede hablar de proceso administrativo en tanto en cuanto el procedimiento se concibe como una sucesión de los actos procesales en su aspecto externo, es decir el camino o itinerario que ha de recorrer la pretensión, mientras que el proceso alude además de a los procedimientos (o lado formal de la actuación), a la estructura y los nexos que relacionan los actos del procedimiento, los sujetos que participan y los derechos y deberes que otorgan. Sin que dicha concepción confunda el plano de la actuación administrativa y la judicial (que además controla la primera) ni la distinta organización de las Administraciones públicas (regidas por el principio de jerarquía organizativa) y de los órganos jurisdiccionales (no sometidos a jerarquía e independientes), estos autores defienden que **el procedimiento es un proceso**.
- Otros (E. GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ) prefieren preservar el término proceso para el ámbito judicial y procedimiento para el administrativo, en tanto en cuanto existen semejanzas pero también diferencias como consecuencia de la **diversa naturaleza de los fines** que ambas instituciones sirven y la distinta posición y carácter de los órganos cuya actividad disciplinan. Mientras que el proceso judicial tiene como fin esencial la averiguación de la verdad y la satisfacción de pretensiones ejercitadas por las partes mediante la decisión de una instancia neutral e independiente de ellas (el juez o tribunal), el procedimiento administrativo no sólo tiene como finalidad la garantía de los derechos de los administrados, sino también la de asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general, por órganos de la Administración, intérpretes de tal interés, que son, a la vez, parte del procedimiento y árbitros del mismo.

En relación con la finalidad del procedimiento administrativo, se distingue:

A.- Por un lado, el **procedimiento como un instrumento de garantía para los ciudadanos**, ya que:

- La sujeción de la actuación a través del procedimiento legalmente establecido (tal y como prevé el artículo 105.c) de la Constitución y prescribe el artículo 34 de la LPACAP al expresar que: “Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido”), permite al ciudadano conocer el modo en el que debe

relacionarse con la Administración para hacer valer sus pretensiones, lo que asegura el principio de **seguridad jurídica** (artículo 9.3. de la Constitución).

- Además, mediante el procedimiento se garantiza el derecho de los ciudadanos a **participar** directamente en los asuntos público (artículo 23.1 de la Constitución), al reconocerse de forma expresa en el artículo 105 a) de la Constitución la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

- El procedimiento sirve también para proteger los derechos de los interesados (aquellos cuyos derechos e intereses legítimos estuvieran afectados por una actuación administrativa en los términos previstos en el artículo 4 de la LPACAP) incluyendo en el artículo 53 de la citada Ley una relación de los **derechos** que le asisten en el procedimiento.

- Por último, la observancia del procedimiento legalmente establecido opera como un **requisito formal** de los actos administrativos, es decir, como una verdadera condición de su validez y no solamente es un cauce necesario para su producción. Así pues, los vicios procedimentales han de ser analizados como infracciones que pueden ser causa de una irregularidad invalidante del acto administrativo, y por lo tanto es uno de los presupuestos para su impugnación mediante la interposición del correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional. En este sentido, atendiendo al grado inobservancia de los requisitos procedimentales el legislador diferencia tres grados:

- La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que se dicten prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (artículo 47 de LPACAP).
- La anulabilidad de los actos administrativos por incurrir en defectos de forma “*cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados*”.
- La irregularidad no invalidante en el resto de los casos.

B.- Por otro lado, **el procedimiento opera como un instrumento al servicio de las Administraciones Públicas** a los efectos de garantizar la eficacia de su actividad, en tanto en cuanto permite actuar con una mayor agilidad al conocer de antemano el cauce a seguir para producir sus actos administrativos y servir con objetividad los intereses generales referidos en el artículo 103.1 de la Constitución y artículo 3 de la LRJSP. Así, en relación con esta idea de eficacia, se establece, entre otros aspectos, la obligación de resolver, así como el hecho de que si la Administración no resuelve una solicitud en plazo puede darse la estimación presunta de la misma en virtud del silencio positivo (artículo 24 de la LPACAP), pero también permite a la Administración asegurar su buen funcionamiento, especialmente ante un crecimiento sostenido de la Administración que hace necesaria la normalización funcional de sus instituciones (asegurando además los principios de jerarquía y eficacia).

#### **1.4. CARACTERIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

La caracterización del procedimiento administrativo viene determinada por los principios sobre los que se desarrolla que le dotan de una serie de rasgos distintivos respecto del proceso



judicial. Dichos principios no están reconocidos expresamente en un elenco, sino que se infieren de la normativa que regula el procedimiento administrativo, y entre los que podemos destacar los siguientes:

#### **A. PRINCIPIO DE OFICIALIDAD.**

El artículo 71.1 de la LPACAP establece que *"el procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos, respetando los principios de transparencia y publicidad"*. Esto significa que la Administración está obligada a desarrollar toda la actividad que sea necesaria para llegar a la decisión final, sin necesidad de recordatorio o impulso alguno por los interesados, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito de la jurisdicción civil donde, por regir el principio dispositivo, se entiende que el proceso es cosa de las partes, de quienes depende, en consecuencia, su progresión. En virtud de este principio, *los expedientes deberán despacharse por riguroso orden de incoación de asuntos de homogénea naturaleza* (artículo 71.2 de la LPACAP).

En este sentido, a los efectos de garantizar el cumplimiento del citado artículo 71.1 de la LPACAP en el mismo texto se prevé en su artículo 20.1 que *"Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos"*.

En este sentido en el artículo 21.6 de la LPACAP se concreta al determinar la responsabilidad directa de los titulares de los órganos administrativos en el cumplimiento de la obligación de resolver en plazo (tal y como prevé el artículo 21.1 LPACAP).

#### **B. PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN.**

El procedimiento administrativo, da igual si se inicia de oficio o a instancia de parte, tiene carácter contradictorio, es decir la posibilidad de que se hagan valer los distintos intereses en juego y que sean adecuadamente confrontados antes de adoptar una decisión definitiva. En este sentido se manifiesta el artículo 76 de la LPACAP.

#### **C. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA.**

Este principio, tiene su respaldo constitucional en el artículo 105.b), en el que se reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a los archivos y registros, y ha sido desarrollado en el artículo 13 d) de la LPACAP cuando prevé que los ciudadanos tendrán derecho *"al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico"*. La finalidad es impedir la opacidad en el ejercicio de las actuaciones administrativas.

Relacionado con lo anterior, la implantación y desarrollo del principio de transparencia ha sido uno de los objetivos sobre los que se han desarrollado las reformas de la Administración, en

la línea de la nueva concepción de **gobernanza** y subordinado al impacto de las nuevas tecnologías en las relaciones administrativas, en la medida en que la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, ya que permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados.

Sin embargo, tal y como se reconoce en la exposición de motivos de la LPACAP, la regulación de esta materia ha venido adoleciendo de un problema de dispersión normativa (desde la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos –ya derogada-, a Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado).

Por todo, la LPACAP ha pretendido sistematizar y armonizar tal regulación y así, por ejemplo, en relación con la materialización del derecho a la transparencia del procedimiento se reconoce un elenco de derechos como son los previstos en el citado artículo 53 de la LPACAP, entre otros el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y a obtener copias de documentos contenidos en ellos.

#### **D. PRINCIPIO DE ECONOMÍA PROCESAL O CONCENTRACIÓN DE TRÁMITES.**

Opera como un presupuesto inherente al principio general de **eficacia** reconocido en el artículo 103.1 de la Constitución, en tanto que, para que la actuación de las Administraciones sea eficaz ha de ser rápida. Es un principio que habilita a la Administración para adoptar cuantas medidas repercutan en la economía, celeridad y eficacia de sus servicios.

En este sentido, son diversos los preceptos de la LPACP que de forma directa o indirecta se refieren a este principio, entre otros podemos desatacar los siguientes:

- Acumulación de varios expedientes en uno solo cuando entre ellos guarden una conexión íntima (artículo 57 LPACAP).
- Obligación de acordar en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo (artículo 72.1 LPACAP).

#### **E.- PRINCIPIO "IN DUBIO PRO ACTIONE".**

Se postula en favor de la interpretación más favorable al ejercicio del derecho a la acción y, por lo tanto, en el sentido de asegurar, en lo posible, más allá de las dificultades de índole formal, el cumplimiento del deber de resolver el procedimiento (artículo 21 LPACAP) y en aras del principio de eficacia (artículo 103.1 de la Constitución).

Así, en caso de dudas siembre debe resolverse en el sentido más favorable a la continuación del procedimiento hasta su total conclusión (se dota de un mayor valor al aspecto finalista que al formal cuando existan dudas al respecto); son manifestaciones de este principio:

- El artículo 68 y 73 de la LPACA, que establecen la obligación del órgano administrativo de requerir al interesado para que en un plazo de diez días subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, advirtiéndole en el primer caso que se le tendrá por desistido en su petición y en el segundo que se podrá declarar decaído el derecho al trámite correspondiente.
- El artículo 74 LPACAP establece que la única causa incidental que suspende la tramitación del procedimiento es la recusación.
- Artículo 95 de la LPACAP prevé que *“los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses se producirá la caducidad del procedimiento”*.
- El artículo 115.2 2 de la LPACAP según el cual *“el error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter”*.

#### **F. PRINCIPIO DE INFORMALIDAD.**

A diferencia del proceso judicial, que está cargado de formalidades, en la que las partes buscan garantías recíprocas, en el procedimiento administrativo suelen obviarse muchas condiciones formales, ya que se funda en la simplificación, en la celeridad, en la eficacia, en la objetividad y en la sencillez de sus trámites, sin prescindir de trámites, documentos o actos administrativos que son esenciales para lograr la justa y oportuna solución de la solicitud. Así por ejemplo las solicitudes no presentan requisitos formales especiales, de manera que se pueden presentar por cualquier medio y usando cualquier forma de expresión, salvo que en un procedimiento concreto establezca expresamente modelos específicos que serán de uso obligatorio por los interesados o las obligaciones de relación electrónica con la Administración.

#### **G. PREDOMINIO DE LA FORMA ESCRITA.**

Efectivamente, el procedimiento administrativo se viene caracterizando por el empleo del medio escrito frente al oral, así en el artículo 36 de la LPACAP se establece con carácter general en relación con la forma de los actos administrativos (que integran un procedimiento) que *“se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia”*.

#### **H. PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD.**

La Administración presenta la peculiaridad de que en muchas ocasiones es, además de quien resuelve, parte interesada en el propio procedimiento, lo que exige potenciar las exigencias que aseguren la efectiva imparcialidad en sus actuaciones. La Constitución establece en el artículo 103.1 un mandato de objetividad a la Administración Pública en la gestión de los

intereses generales y así el propio precepto, en su apartado 3, exige a sus funcionarios imparcialidad en el ejercicio de sus funciones (por ejemplo, separando el órgano instructor de un procedimiento sancionador del que vaya a resolver).

La aplicación de este principio se completa con:

- Por un lado, el deber de abstención del personal al servicio de las Administraciones públicas, públicos a los efectos de garantizar la prescrita objetividad de la actuación administrativa (en los supuestos previstos en el artículo 22 de la LRJSP, por ejemplo, amistad íntima, parentesco...).
- Por otro lado, la posibilidad de los interesados de promover una recusación de quienes instruyan o resuelvan un procedimiento cuando deberían haberse abstenido.

#### **I. PRINCIPIO DE GRATUIDAD.**

La tramitación de un procedimiento administrativo no devenga costas, a diferencia de los procedimientos o procesos judiciales, con ello se pretende reforzar el acceso de los ciudadanos a la actuación administrativa, así como el principio servicio efectivo a los ciudadanos, que, en caso contrario, podría verse condicionado.

Únicamente cuando a petición del interesado deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos (artículo 78.3 LPACAP).

#### **J. AUSENCIA DE DIRECCIÓN TÉCNICA O POSTULACIÓN PROCESAL.**

Relacionado con el anterior principio, el procedimiento administrativo en sí mismo no da lugar a otros gastos que los que eventualmente pueda llegar a ocasionar la práctica de las pruebas propuestas por el interesado, ya que no se exige la asistencia de letrado, pudiendo comparecer por sí mismo, pero aun cuando así no lo hiciere y nombrase representante, este nombramiento no exige que recaiga en determinados profesionales.

#### **K. PROCEDIMIENTO ELECTRÓNICO.**

Vinculado con el principio de eficacia y transparencia el legislador reconoce el hecho de que el uso del medio electrónico no puede constituir una forma especial sino el medio habitual en las relaciones de las Administraciones con los ciudadanos y de estas entre sí. En este sentido, la LPACAP en su artículo 14 establece el derecho (para las personas físicas) y obligación (para ciertos colectivos como las personas jurídicas) de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.

No obstante lo anterior, para la implantación efectiva y completa del procedimiento electrónico, el legislador articula una serie de medios como son el registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico (muchos de los que, habida cuenta de la dificultad técnica y económica para su ejecución, han visto aplazada su entrada en vigor por el Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, hasta el 2 de octubre de 2020.

## **2. FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

El título IV de la LPACAP que lleva por rubrica “De las disposiciones en el procedimiento administrativo común”, tras incorporar un elenco de derechos del interesado en el procedimiento (artículo 53) establece las fases en las que se puede dividir un procedimiento administrativo que son las siguientes:

- Iniciación (Capítulo II)
- Instrucción (Capítulo IV)
- Finalización (Capítulo V)

Respecto a las fases mencionadas deben interesarse dos cuestiones:

1. La **ordenación**-regulada en el capítulo III- no alude a una fase del procedimiento en sentido estricto que deba seguirse tras la iniciación y preceda a la instrucción, sino que engloba una serie de criterios de tramitación e impulso aplicables a todo el procedimiento en su conjunto una vez que se ha iniciado (de ahí que se ubique tras la fase de iniciación), para que el procedimiento llegue a buen fin. Luego la ordenación solamente corresponde al órgano administrativo, mientras que la fase de instrucción se constituye por los actos necesarios, realizados por las partes interesadas en el procedimiento y la propia Administración, para que el órgano administrativo se instruya adecuadamente, se forme una idea completa sobre cada una de las pretensiones.
2. Con carácter previo al inicio de un procedimiento podrá abrir un período de información o **actuaciones previas** con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

### **2.1. PRIMERA FASE: INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO (artículos 54-69 de la LPACAP).**

El legislador prevé una doble modalidad de iniciación (artículo 54 LPACAP):

- De oficio
- A solicitud de interesado.

Una vez iniciado el procedimiento, habilita al órgano administrativo competente a establecer medidas provisionales y así como la acumulación de asuntos.

Procedamos al análisis de las cuestiones anunciadas:

#### **A. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE OFICIO.**

La iniciación de oficio se produce por acuerdo del órgano competente (**incoación**), acto de trámite motivado por cuatro razones:

- Propia iniciativa: La actuación derivada del conocimiento directo o indirecto de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento por el órgano que tiene atribuida la competencia de iniciación.

- Orden superior: Emitida por un órgano administrativo superior jerárquico del competente para la iniciación del procedimiento.
- Petición razonada de otros órganos: La propuesta de iniciación del procedimiento formulada por cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para iniciar el mismo y que ha tenido conocimiento de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento, bien casualmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación. A diferencia de la orden del superior, esta causa no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento, si bien deberá comunicar al órgano que la hubiera formulado los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación.
- Denuncia: Acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo.

## **B. INICIACIÓN A SOLICITUD DEL INTERESADO.**

En este modo de iniciación deben concurrir una serie de requisitos para su validez referidos al sujeto, al objeto y a la actividad, así:

a) Referidos al **sujeto** debe considerarse los siguientes extremos:

- La capacidad de obrar
- La legitimación o concepto de interesado en el procedimiento administrativo
- La representación
- La existencia de un pluralidad de interesados

b) Referidos al **objeto**:

- Requisitos de la solicitudes
- Subsanción y mejora de las solicitudes
- Declaraciones responsables y comunicaciones (que substituyen a la solicitud)

c) Referidos al **ejercicio** de la actividad: el lugar de la presentación de las solicitudes.

**a) Requisitos subjetivos:**

**a.1) Capacidad de obrar ante la Administración.** Para poder actuar ante la Administración, los ciudadanos han de tener capacidad de obrar, la cual según el artículo 3 LPACAP, la tienen:

*“a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten capacidad de obrar con arreglo a las normas civiles.*

b) Los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacidad afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.

c) Cuando la Ley así lo declare expresamente, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos”.

**a.2) Legitimación (artículo 4LPACAP).** Además de tener capacidad de obrar, que opera como un requisito previo, para poder ser parte de un procedimiento administrativo y en particular para iniciarlo se requiere ser **interesado**, esto es, mantener una especial relación con el objeto del procedimiento al ser titular de un derecho o de un interés que pudiera verse afectado por aquel.

En este sentido, de conformidad con el artículo 4 de la LPACAP, son interesados en el procedimiento administrativo:

“a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.”

**a.3) Representación (artículo 5 de la LPACP).** Supuesto en el que los interesados actúan a través de un representante, un tercero, que podrá ser tanto una persona física con capacidad de obrar como una persona jurídica, siempre que ello esté previsto en sus Estatutos.

Deberá acreditarse la representación para:

- formular solicitudes,
- presentar declaraciones responsables o comunicaciones,
- interponer recursos,
- desistir de acciones y renunciar a derechos

Para los actos y gestiones de mero trámite (incluidos en la fase de ordenación o instrucción, como la subsanación de deficiencia, proposición de pruebas...) se presumirá la representación.

La acreditación de la representación se podrá realizar mediante:

- Cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia (documento público o privado con firma reconocida por notario o funcionario público con funciones de fedatario).
- El apoderamiento *apud acta* efectuado por comparecencia personal del interesado ante órgano administrativo que conoce del procedimiento.
- La comparecencia electrónica del interesado en la correspondiente sede electrónica.
- La acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente (cuya entrada en vigor se ha aplazado al 2 de octubre del 2020).

**a.4) El caso específico de pluralidad de interesados en el procedimiento (artículo 7 LPACPAP).** Cuando en una solicitud, escrito o comunicación figuren varios interesados, las actuaciones a que den lugar se efectuarán con el representante o el interesado que expresamente hayan señalado, y, en su defecto, con el que figure en primer término.

#### **b) Requisitos objetivos**

**b.1) Requisitos de las solicitudes (artículo 66 LPACPAP).** Las solicitudes que se formulen deberán contener:

- Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.
- Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico o dispositivo electrónico con el fin de que las AAPP les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.
- Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
- Lugar y fecha.
- Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
- Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación.

Además los solicitantes podrán a entregar con la solicitud todos los documentos que crean necesario para que la Administración atienda su petición, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan, en particular cuando tenga por objeto precisar o completar los datos de los modelos de solicitud.

En cuanto a la forma, el artículo 66.4 LPACP obliga a las Administraciones a establecer **modelos**, que estarán a disposición voluntaria del interesado en la sede electrónica y en la oficina de asistencia en materia de registro de la Administración, y sistema de **presentación masiva** que permitan a los interesados presentar simultáneamente varias solicitudes. No



obstante a lo anterior, cuando la Administración en un procedimiento concreto establezca expresamente modelos específicos de presentación de solicitudes, éstos serán de uso obligatorio.

**b.2) Subsanación y mejora de la solicitud.** Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, el artículo 67(para los procedimientos de responsabilidad patrimonial) u otros exigidos por la legislación específica aplicable, **se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días** (ampliable por otros 5, salvo procedimientos selectivos o de concurrencia de competitiva), **subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos**, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21.

A tales efectos, se considera un supuesto de subsanación la solicitud presencial realizada por los sujetos referidos en los apartados 2 y 3 del artículo 14 (sujetos obligados a relacionarse por medio electrónicos), a los que se requerirá para que la subsanen a través de su presentación electrónica, fecha en la que se tendrá por presentada (y consecuentemente a partir de la cual se computará el plazo para resolver artículo 21.3).

Asimismo, el órgano competente podrá **recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias** de su solicitud, de los términos de aquélla. De ello se levantará acta sucinta, que se incorporará al procedimiento.

**b.3) Declaración responsable y comunicación (artículo 69).** A diferencia de las solicitudes que inician un procedimiento, la declaración responsable o comunicación, que en ningún caso serán exigibles de forma acumulativa, permiten a los interesados ejercer, desde el mismo día de su presentación (salvo en las comunicaciones que podrá iniciarse antes siempre que lo prevea su normativa), determinados derechos o actividades sin pasar por una actuación administrativa previa (autorización, licencia o permiso) y todo ello sin perjuicio de las actividades de inspección y control que *a posteriori* puede ejercer la Administración, que podrán conllevar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente de apreciarse inexactitud, falsedad u omisión de una declaración responsable o de una comunicación. Se trata, pues, del traslado de la participación previa de la Administración a la posterior.

El artículo 69 de la LPACA las define:

Declaración responsable: “documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento...”

Comunicación: “documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho”.

**c) Referidos al ejercicio de la actividad: el lugar de la presentación de las solicitudes (artículo 16 LPACP)**

De conformidad con el artículo 16.4 de la LPACP, los documentos (y por lo tanto las solicitudes) que los interesados dirijan a las Administraciones Públicas podrán presentarse:

- a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos
- b) En las oficinas de Correos
- c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.
- e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Los interesados podrán exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha y hora de presentación (artículo 66.3), cuya importancia radica en el que en que determina el inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir las AAPP (artículo 31.2c) LPACP).

**C. MEDIDAS PROVISIONALES (artículo 56 LPACP)**

Una vez iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolver podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte, de forma motivada (de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad) las medidas provisionales enumeradas en el artículo 56 (suspensión temporal de actividades, prestación de fianzas...) que considere oportunas a los efectos de asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer.

No obstante lo anterior, antes siquiera de la iniciación del procedimiento (lo que se conoce como medidas provisionalísimas), el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas. Estas medidas se confirmarán, modificarán o levantarán en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda. En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

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

En todo caso, se extinguirán cuando surta efectos la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente.

## **D. ACUMULACIÓN (artículo 57)**

El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno.

## **2.2. ORDENACIÓN (artículos 70 al 74 de la LPACAP)**

Como se ha indicado, la ordenación no constituye per se una fase del procedimiento sino que engloba una serie de **principios y medidas** tendentes a procurar el desarrollo del procedimiento de la forma más eficaz hasta su finalización, algunas de las cuales y que ya hemos anunciado en el análisis de las características del procedimiento administrativo. Así la LPACAP limita la regulación de la ordenación a los siguientes aspectos: expediente administrativo, al impulso, concentración y cumplimiento de trámites y cuestiones incidentales:

### **A. EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO (artículo 70)**

Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

Los requisitos que debe cumplir son los siguientes:

- Formato electrónico.
- Su remisión se realizará de conformidad con en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma.
- No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo (por ejemplo opiniones, borradores, notas internas...)

### **B. IMPULSO DE LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO (artículo 71).**

El impulso o el ejercicio de la actividad necesaria para que el procedimiento se desarrolle en sus distintas fases se fundamenta en los principios de:

- **Oficialidad**, en virtud del cual el órgano administrativo, sin que medie instancia o solicitud del interesado, debe impulsar el procedimiento administrativo en todos sus trámites. El interés público a que se ordena la actividad administrativa justifica que no sea la solicitud de los interesados la que impulse el procedimiento, sino que sea el propio órgano administrativo quien haga que avance en sus distintos trámites.

- **Igualdad**, garantizando el mismo trato a los interesados en los procedimientos relativos a asuntos de naturaleza homogénea, los cuales deberán despacharse por orden de entrada (o de incoación), salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que ha de quedar constancia. El incumplimiento de dicha regla da lugar a responsabilidad disciplinaria del infractor e, incluso, puede ser causa de remoción del puesto de trabajo, aunque esta genérica previsión de la Ley debe ser concretada para su aplicación.

### C. CONCENTRACIÓN DE TRÁMITES (artículo 72 LPACAP)

Como se ha expuesto, es una de la medida que se desprende del principio de economía procesal, y más concretamente del principio de simplicidad administrativa, reconocido en el artículo 3 LRJSP como uno de los principios que deberán respetar las AAPP en su actuación y relaciones. Su aplicación en la ordenación del procedimiento causa la concentración de tramitación, así el artículo 72.1 de la LPACAP prevé: *“De acuerdo con el principio de simplificación administrativa, se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo.”*

Asimismo, a los efectos de evitar **dilaciones** indebidas en el cumplimiento de los trámites por otros órganos se indicará el plazo establecido para ellos (artículo 72.2 LPACAP).

### D. CUMPLIMIENTO DE TRÁMITES POR LOS INTERESADOS (artículo 73)

Tanto el cumplimiento de los trámites como su subsanación (cuando la Administración considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios) deberán realizarse en el plazo de diez días a partir del siguiente al de la notificación del correspondiente acto. Su inobservancia faculta al órgano administrativo para poder declarar decaído el derecho de los interesados a dicho trámite.

### E. CUESTIONES INCIDENTALES (artículo 74)

Las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, salvo la recusación, siendo una manifestación del principio *in dubio pro actione*.

## 2.3. FASE DE INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO (artículos 75-83 de la LPACAP)

Tal y como se ha venido anunciado, a diferencia de los actos de ordenación, los de instrucción tiene como finalidad proporcionar al órgano decisorio los **elementos de juicio**, esto es conocimiento y comprobación de los hechos, en virtud de los cuales deba pronunciarse, en primera instancia la propuesta de resolución, y en todo caso la posterior resolución.

En abstracto, tales elementos de juicio podrán derivar de las alegaciones de los interesados y del periodo de información pública, de los informes que emitan otros órganos, de las pruebas que se practiquen, que son en esencia los actos de instrucción que regula LPACAP en el capítulo IV del título IV.

Asimismo, deben destacarse una serie de cuestiones previas, algunas de las cuales se han mencionado con anterioridad, pero su incidencia directa en esta materia invita a recordarlas:

- La aplicación del principio de **oficialidad**, que caracteriza el PAC, determina que los actos de instrucción necesarios se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos por el órgano que tramite el procedimiento, garantizando el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el mismo. Ahora bien, no es necesario que en esta fase de instrucción se sustancien todos los actos que regula la Ley, pues en muchos casos bastarán las alegaciones aducidas por el interesado en su escrito inicial para que la Administración, sin más trámites, dicte la resolución que proceda. Y todo ello sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos (artículo 75.1 LPACAP), en particular a realizar alegaciones que serán tenidas en cuenta en la resolución que se dicte.
- El uso de medios informáticos, propios del **procedimiento electrónico**, utilizados para la instrucción deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, así como facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos.

A los efectos de sistematizar las distintas actividades que se integran dentro de esta fase se suele distinguir tres tipos de actividades:

Actividades de aportación de datos: Alegaciones.

- a) Alegaciones de los interesados. Trámite de audiencia
- b) Alegaciones de terceros. Periodo de información pública.

Actividades de comprobación de datos: Pruebas

Actividades mixtas: informes.

#### **A. ALEGACIONES.**

##### **a) Alegaciones de los interesados.**

A su vez el legislador distingue dos supuestos en que los interesados pueden realizar alegaciones:

- *Motu proprio*, y de acuerdo con el antiformalismo o carencia de solemnidades que inspira el procedimiento administrativo se habilita a los interesados para que en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia (es decir antes de dictar la propuesta de resolución) puedan aducir las alegaciones y aportar los documentos u otros elementos de juicio que crean convenientes, los cuales serán valorados por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución (**artículo 76.1 LPACAP**).
- A instancia del órgano instructor, esto es, mediante la práctica del **trámite de audiencia** previsto en el artículo **84 de la LPACP**, y dando cumplimiento al artículo 105.c) de la

Constitución, que además constituye una garantía vinculada a los derechos de defensa y contradicción (artículo 24.2 Constitución).

De forma expresa, el artículo 84.1 prevé: *“1. Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, para lo que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.”*

**El trámite de audiencia** se configura con sustantividad propia, pues su finalidad no es sólo la de poder formular de modo general alegaciones (artículo 76), sino dar la oportunidad para que éstas se realicen concretamente después de conocer todos los elementos y datos que integran el expediente y que así tengan pleno sentido.

Los requisitos que deben concurrir en el trámite de audiencia son los siguientes:

1. Debe concederse a cualquier interesado, entendido éste en los términos del artículo 4 LPACAP, o, en su caso, a su representante.
2. La vista y audiencia ha de concederse una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, a expensas de la solicitud en su caso, del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma. El momento procedimental del trámite de audiencia es relevante, siendo esencial que tenga lugar inmediatamente antes de que la Administración dicte resolución, para que sirva de garantía:
  - para la Administración, que puede reunir todas las fuentes que permitan un mejor acierto de sus resoluciones;
  - para los particulares, para que puedan aportar los elementos de hecho y las alegaciones, que tienen un carácter conclusivo pues son la última oportunidad que tiene de influir en el resultado final del procedimiento en defensa de sus intereses teniendo en cuenta toda la información formada en la fase de instrucción.
3. Se establece como excepción al pleno conocimiento del expediente por parte del interesado la información o datos que pudiera afectar a las materias referidas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, entre otras: seguridad pública o Nacional, prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, protección del medio ambiente...
4. En cuanto a la duración del trámite de audiencia será fijado por el órgano instructor en un mínimo de 10 días y máximo de 15, si bien podrá entenderse realizado, si antes de su vencimiento los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones (apartados 2 y 3 del artículo 82 LPACAP).
5. El trámite de audiencia, tal y como vienen reconociendo la jurisprudencia, tiene un carácter esencial y sustantivo del que no cabe prescindir salvo en el supuesto exceptuado por la Ley: el apartado 4 de artículo 82 de la LPACAP, prevé que *“se podrá prescindir del trámite de*

*audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.*

**b) Alegaciones de terceros: Periodo de información pública (artículo 86 LPACP).**

La información pública es un trámite que garantiza la incorporación al procedimiento administrativo de alegaciones por cualquier tipo de personas o grupos. Representa no una actuación de los interesados fundada en un título jurídico singular, sino una manifestación de la participación de los ciudadanos en la actividad de los poderes públicos, esto es, la administrativa. En este sentido, su finalidad no es la de garantizar ningún interés concreto o específico, sino la de proporcionar a la Administración el mayor y mejor número de datos que pueda propiciar una decisión más justa, transparente y objetiva, mediante una consulta previa y abierta a toda clase de alegaciones y sugerencias (tal y como ha venido expresándose por la jurisprudencia desde la STS de 24 de octubre de 1984).

Ahora bien, tal y como ha venido reconociendo la jurisprudencia el trámite de información pública no es excluyente (si bien tiene una finalidad diferente al trámite de audiencia), no impide que los interesados puedan presentar cuantas alegaciones estimen conveniente en defensa de sus derechos, pero en cualquier caso *“su incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento”* (apartado 3 artículo 83 LPACP).

Tampoco este trámite es exclusivo, en tanto en cuanto, *“conforme a lo dispuesto en las leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de las personas, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento en el que se dictan los actos administrativos* (artículo 83.4 LPACP)

Su régimen jurídico es:

1. La expresión que incorpora la norma *“cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera”*- se ha venido interpretando en un sentido amplio y flexible, ponderando dos elementos:

- por un lado, el carácter prevalente de los intereses generales, de tal modo que el procedimiento no se dirija especialmente a personas más o menos determinadas;
- por otro, la posible existencia de personas indeterminadas que puedan verse afectadas por la resolución, aunque el procedimiento tenga un objeto concreto diferente de ellos mismos.

Concurriendo tales elementos el órgano competente debe acordarlo. No obstante lo anterior, su ausencia tienen efectos anulatorios cuando sea un trámite preceptivo y esencial como se establece en regulaciones sectoriales, por ejemplo la expropiación forzosa (artículo 18 y ss de a LEF) o la elaboración en la elaboración de disposiciones administrativas que afecte a los ciudadanos (artículo 105 a) de la Constitución y artículo 26.6 de la Ley 50/97 de 27 de noviembre, del Gobierno).

2. Para comparecer y formular alegaciones en el período de información pública no se precisa legitimación especial. Como ha señalado la jurisprudencia, constituye un trámite de audiencia

indiscriminada así el artículo 83.2 alude a cualquier persona física o jurídica, y el párrafo 3 del mismo precepto advierte que la comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma la condición de interesado.

3. La información pública se anuncia en el Boletín Oficial propio del correspondiente ámbito territorial del órgano competente, aunque se pueden compaginar.

4. El trámite comprende el examen del procedimiento, que puede ser en su totalidad o en una parte del mismo, y la formulación de alegaciones en el plazo que se indique.

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

6. Quienes presenten alegaciones u observaciones en el trámite de información pública no adquieren la condición de interesado, pero tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.

#### **B. ACTIVIDADES DE COMPROBACIÓN DE DATOS: PRUEBA (artículo 77 y 78 LPACAP)**

La prueba es el acto (o la serie de actos) encaminados a demostrar la existencia o inexistencia de los datos que han de tenerse en cuenta al resolver y cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Las características más relevantes son las siguientes:

1. La apertura del período de prueba (por un plazo de 10 a 30 días) deberá acordarse, de oficio o a instancia del interesado, cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por éstos o la naturaleza del procedimiento lo exija (art. 77.2 LPACAP). Asimismo, cuando lo considere necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días.

2. La pruebas propuestas por los interesados:

a) Solo podrán rechazarse cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias.

b) Si generan gastos que la Administración no tiene el deber de soportar, se podrá exigir al interesado el anticipo de dichos gastos, a reserva de la liquidación definitiva, que se realizará una vez practicada la prueba.

3. La práctica de pruebas se notificará a los interesados, con antelación suficiente, con indicación del lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan.

#### **C. ACTIVIDADES MIXTAS: INFORMES.**

Los informes se vienen definiendo como las opiniones técnicas o de oportunidad que emiten las autoridades, funcionarios u organismos distintos de aquellos a quienes corresponde dictar la resolución o propuesta de resolución, respecto de pretensiones, hechos o derechos que se traten en el expediente y sirvan para proporcionar los necesarios elementos de juicio para la adecuada resolución.



Los informes o dictámenes pueden calificarse según la obligación de solicitarlos y a si vincula su contenido:

1. Respecto de la obligación de solicitarlos, pueden ser **preceptivos o facultativos**, según se trate de informes exigidos expresamente por el ordenamiento jurídico, y que deben solicitarse en todo caso, o por el contrario, simplemente cuando se consideren convenientes o necesarios para resolver.
2. Respecto de la observancia obligatoria de su contenido, pueden ser **vinculantes o no vinculantes**, según que el órgano decisor esté o no obligado a resolver en el sentido indicado en el informe.

Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes (artículo 80.1 LPACAP).

En relación con los informes podemos destacar los siguientes requisitos:

1. Su petición deberá indicar:

El precepto en virtud del cual se solicita (informes preceptivos) o en su caso, fundamentando la conveniencia de reclamarlos (informes facultativos).

Las cuestiones acerca de las que se solicita.

2. Su emisión: a través de medios electrónicos y de acuerdo con los requisitos que señala el artículo 26 de la LPACAP (referido a los requisitos que debe cumplir los documentos emitidos por las AAPP) en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor.

3. Falta de emisión:

- Transcurrido el plazo podrán continuarse las actuaciones, salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento, sin que pueda superar los tres meses (artículo 22.1 d) de la LPACAP).
- Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera emitido, se podrán proseguir las actuaciones.
- El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.

## **2.4. FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO (artículos 84- 95 de la LPACAP)**

Ponen fin al procedimiento administrativo según el artículo 84 de la LPACAP:

- La resolución
- El desistimiento o la renuncia al derecho en que se funde la solicitud,

- La caducidad.
- La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas.

A estos supuestos debe añadirse la terminación convencional prevista en el artículo 86 LPACAP.

En el supuesto previsto en el artículo 84 existe una resolución (de conformidad con la obligación de resolver de la Administración del artículo 21 LPACAP) aunque con las especialidades que a continuación se desarrollan, mientras que en la terminación convencional habrá un acuerdo entre Administración e interesado y en los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación previa o a la Administración no se emitirá resolución (al haberse trasladado el peso al interesado).

#### **A. RESOLUCIÓN (artículos 87 y 88 LPACAP).**

La resolución es el modo habitual de terminar un procedimiento:

##### **1. Respecto a su contenido:**

- Decidirá sobre **todas las cuestiones** planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo, si bien:
  - a) Respecto de las cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente deberá ponerlo antes de manifiesto a aquéllos por un plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba.
  - b) En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial (*reformatio in peius*) y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.
- Será **motivada** en los casos a que se refiere el artículo 35 (apartarse del criterio anterior, sancionar...). A tal efecto, la aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación cuando se incorporen al texto de la resolución.
- **Expresarán los recursos** que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

##### **2. Respecto a su forma:**

- La resolución se dictará **electrónicamente** y garantizará la identidad del órgano competente, así como la autenticidad e integridad del documento que se formalice mediante el empleo de alguno de los instrumentos previstos en la LPACAP, sin perjuicio de la forma y lugar señalados por el interesado para la práctica de las notificaciones.

- Cuando la competencia para instruir y resolver un procedimiento no recaiga en un mismo órgano, será necesario que el instructor eleve al órgano competente para resolver una propuesta de resolución.

Sin perjuicio de su análisis en otra parte del programa, relacionada con el deber de resolver, merece una especial mención el **silencio administrativo**, que se produce en aquellas situaciones en las que la Administración no ha resuelto expresamente y la LPACAP impone la presunción o ficción jurídica de que sí lo ha hecho con los efectos previstos en los artículos 24 (respecto de los procedimientos iniciados a solicitud de interesado) y 25 (para los procedimientos iniciados de oficio).

Como novedad respecto de la regulación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el órgano competente para resolver, a los efectos de tener un conocimiento completo acerca del asunto sobre el que debe pronunciarse, puede acordar la realización de **actuaciones complementarias** indispensables para tal fin, se regulan en el artículo 87 de la LPACAP y:

1. Antes de dictar resolución el órgano competente para resolver podrá acordar motivadamente la práctica de actuaciones complementarias.
2. El acuerdo de realización de actuaciones complementarias se notificará a los interesados, concediéndoseles un plazo de siete días para formular las alegaciones.
3. Deberán practicarse en un plazo NO superior a quince días.
4. El plazo para resolver el procedimiento quedará suspendido hasta la terminación de las actuaciones complementarias

## **B. DESISTIMIENTO O RENUNCIA DEL INTERESADO.**

Ambas son formas de terminación del procedimiento por medio de una **declaración expresa** de los interesados en la que se pone de manifiesto su deseo de no continuar con el procedimiento.

Se diferencian porque en el desistimiento el interesado abandona su pretensión en un concreto procedimiento, pero no el derecho, por lo que no le impide volver a ejercer su derecho en otro procedimiento posterior, mientras que la renuncia es una declaración del interesado abandonando el derecho, lo cual le impide volver a iniciar otro procedimiento basado en ese mismo derecho.

La LPACAP regula conjuntamente ambas figuras, distinguiendo a su vez la posibilidad del desistimiento de la propia Administración:

1. La **Administración** podrá desistir, motivadamente, en los procedimientos iniciados de oficio, en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes.
2. En cuanto al desistimiento y renuncia por los **interesados** (procedimientos iniciados a solicitud de interesado):

- a) Todo interesado podrá desistir de su solicitud o renunciar a sus derechos (cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico).
- b) Si el escrito de iniciación se hubiera formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquellos que la hubiesen formulado.
- c) Tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse por cualquier medio que permita su constancia, siempre que incorpore las firmas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable.
- d) La Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, y declarará concluso el procedimiento salvo que:
- Se personen terceros interesados en el procedimiento y solicitasen su continuación, en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento o renuncia.
  - La cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguirá el procedimiento.

### C. CADUCIDAD.

La caducidad se puede producir en procedimientos iniciados a instancia de parte o de oficio.

Según el artículo 95.1 de la LPACAP, la caducidad del procedimiento es la consecuencia del **incumplimiento por los interesados** de la carga que sobre ellos pesa de efectuar determinadas actuaciones sin las cuales aquél no se podrá tramitar, en los procedimientos que instaron. Sólo se producirá, por tanto, por causa imputable al mismo; circunstancia que muy excepcionalmente ocurrirán, ya que por un lado, el procedimiento debe impulsarse de oficio y, por otro, son cuestiones distintas la caducidad del procedimiento y la del trámite concreto dentro del mismo –que no impide seguir el procedimiento–.

En relación con este último extremo, el legislador prevé que la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite, salvo que el cumplimiento de dicho trámite que sea indispensable para dictar resolución (artículo 95.2 LPACAP).

Dada la gravedad de las consecuencias se derivan de la caducidad, la Administración debe advertir a los particulares afectados de la necesidad de que realicen los actos pertinentes y de las consecuencias que derivarían de su negligencia. Así se establece que “ *En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del procedimiento.*”

En todo caso, debe recordarse que la finalización del procedimiento por caducidad no exime a la Administración de dictar una resolución que fundada en la caducidad (sin entrar a valorar otras cuestiones), indicando los recursos procedan contra la misma, y ordenar el **archivo de las actuaciones**.

Aunque el artículo 95 no lo incluye, la propia LPACP también se refiere a la caducidad en procedimientos **iniciados de oficio**, como son:

- En los que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, cuando no se dicte y notifique la resolución expresa en el plazo máximo establecido (artículo 25.1 b) LPACAP). En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95.
- En los procedimientos de revisión de actos nulos por la propia Administración, cuando fueran iniciados de oficio y hubiera transcurrido seis meses desde su inicio sin dictarse resolución.
- En el procedimiento administrativo de declaración de lesividad cuando hubiera transcurrido el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado (artículo 107.3 LPACP).

En relación con los **efectos**, al igual que en el caso de desistimiento de la solicitud, la caducidad del procedimiento no afecta al derecho sustantivo o relación jurídico-material que subyace a aquél y, en consecuencia, la acción encaminada a su ejercicio o realización. Así resulta implícitamente de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 95 LPAC, al decir que la caducidad *“no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción”*, debiendo entenderse la ininterrupción no desde la fecha en que se resolvió aquella caducidad, sino desde la fecha de iniciación del procedimiento mismo. Es decir, es una protección para que el interesado no quede a expensas de que la Administración decida o no seguir con el procedimiento (en los de oficio) o un mecanismo para cerrar expedientes que no tienen la necesaria respuesta por parte de los interesados (en los de oficio), pero nada impide que se reabran en el futuro si el derecho no ha prescrito. Se ve claramente en las sanciones: una cosa es el plazo para tramitar el expediente sancionador, que si se supera supondrá su caducidad y archivo, y otra cosa es la prescripción de la infracción, que permitirá abrir otro procedimiento nuevo siempre que no esté prescrita la infracción –de modo que se proteja al interesado pero se permita la persecución de los ilícitos durante su tiempo de vigencia-.

#### **D. TERMINACIÓN CONVENCIONAL.**

Se plasma en un convenio acuerdo, pacto, o contrato en el que se negocien los efectos y resultados de la cuestión objeto de procedimiento. Fue una de las novedades que introdujo la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y que ha sido mantenida por el artículo 86 de la LPACAP.

Estos convenios pueden firmarse por la Administración con cualquier persona de derecho privado o siempre que:

1. No sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción
2. Tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado

3. Establezcan como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados.

4. No supongan alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos, ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios, relativas al funcionamiento de los servicios públicos

5. Sean aprobados por el Consejo de Ministros u órgano equivalente de las comunidades autónomas cuando versen sobre materias de la competencia directa de dicho órgano.

Por último, debe tenerse en cuenta los siguientes **efectos** derivados de la celebración de un convenio:

- Al iniciarse las negociaciones para concluirlos se podrá suspender el plazo legal para dictar resolución (artículo 22 LPACP).
- Según el artículo 114.1d) de la LPACPA que podrán fin a la vía administrativa los que los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento son finalizadores del procedimiento ponen fin a la vía administrativa, contra estos solo cabe la interposición del recurso potestativo de reposición, y la vía contenciosa.

## **2.5. TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO (artículo 96).**

Como novedad de este título, se incorpora un nuevo capítulo V relativo a la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común, se establece su objeto, plazo máximo para resolver y los trámites de que constará, así como lo supuestos en los que, iniciada la tramitación simplificada, deberá seguirse la tramitación ordinaria.

Los requisitos de la tramitación simplificada se desarrollan en el artículo 96 de la LPACAP que podemos sintetizar en los siguientes:

- **Supuesto u objeto:** cuando existan razones de interés público o falta de complejidad del procedimiento.
- Se puede **acordar en cualquier momento** anterior a dictar la resolución:
  - a) de oficio: en tal caso deberá notificarlo a los interesados. Si alguno de ellos manifestara su oposición expresa, la Administración deberá seguir la tramitación ordinaria.
  - b) A solicitud de interesado: el órgano competente para la tramitación, en el plazo de 5 desde su presentación, podrá desestimarla cuando aprecie que no concurre alguna de las razones que motivan su declaración (razones de interés público o la falta de

complejidad), sin que exista posibilidad de recurso. Transcurrido el mencionado plazo de cinco días se entenderá desestimada la solicitud.

- Supuestos en los que “**revoca**” la tramitación simplificada, esto es, se acuerda continuar el procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria:
  - a) En cualquier momento del procedimiento anterior a su resolución, el órgano competente para su tramitación podrá acordar continuar con arreglo a la tramitación ordinaria.
  - b) Si fuera necesario realizar otro trámite adicional deberá seguirse la tramitación ordinaria.
  - c) Si el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente fuera contrario al fondo de la propuesta de resolución, con independencia de que se atienda o no este criterio, el órgano competente para resolver acordará continuar el procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria, y se entenderán convalidadas todas las actuaciones que se hubieran realizado, a excepción del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente. La finalidad de continuar con la tramitación ordinaria es dotar de unas **mayores garantías** a los interesados, pudiéndose realizar otros trámites no previstos en el procedimiento simplificado, por ejemplo, pruebas a solicitud de interesado.
- Salvo que reste menos de su tramitación ordinaria, el plazo máximo para resolver los procedimientos tramitados de manera simplificada es de **treinta días**, a contar desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada.
- Los **trámites** que integran la tramitación simplificada son los siguientes:
  - a) Inicio del procedimiento de oficio o a solicitud del interesado.
  - b) Subsanación de la solicitud presentada, en su caso.
  - c) Alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días.
  - d) Trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado.
  - e) Informe del servicio jurídico, cuando sea preceptivo.
  - f) Informe del Consejo General del Poder Judicial, cuando sea preceptivo.
  - g) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente cuando sea preceptivo. Desde que se solicite dicho Dictamen, hasta que éste sea emitido, se producirá la suspensión automática del plazo para resolver, dando un plazo nunca inferior a 15 días.
  - h) Resolución.

### 3. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN: PRINCIPIOS GENERALES Y ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.

La potestad sancionadora se viene definiendo como la facultad que tiene la Administración de imponer sanciones por actos realizados por los particulares u otras personas jurídicas por la realización de una conducta tipificada.

La potestad sancionadora se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que disciplinan, respectivamente, las relaciones *ad extra* de las administraciones con los ciudadanos y por otro lado las relaciones *ad intra*, esto es su funcionamiento interno y sus relaciones con las restantes administraciones. En su conjunto (de forma expresa se recoge en la disposición derogatoria de la LPACAP), derogan la regulación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, (contenida en su título IX) y el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.

La primera de las leyes (LPACAP), desarrolla la vertiente procedimiento de la potestad sancionadora, de manera que el **procedimiento sancionador** se configura como una especialidad del procedimiento ordinario general, remarcando en cada una de sus fases sus diferencias respecto de este último.

Por otra parte, en la LRJSP se regula la potestad sancionadora desde el punto de vista **sustantivo**, atendiendo a los principios que la limitan.

La potestad sancionadora de la Administración tiene su fundamento constitucional en los apartados primero y tercero del artículo 25:

*“1. Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”,* del que se deriva que la Administración, por tanto, tiene la competencia de imponer sanciones contra los terceros que incumplan su normativa, aunque sujeto a ciertos límites.

*“3. La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad”,* de modo que sólo los tribunales pueden imponer penas privativas de libertad.

#### 3.1. PRINCIPIOS GENERALES DE LA POTESTAD SANCIONADORA.

La doctrina del Tribunal Constitucional viene interpretando que los principios que inspiran la aplicación del Derecho Penal resultan aplicables a Derecho Administrativo sancionador aunque con algunos matices. Estas exigencias han sido uno de los principales avances en el Derecho Penal a partir del siglo XVIII y se han ido incluyendo en los Ordenamientos jurídicos occidentales.

El legislador ha recogido estos principios en la LRJSP (capítulo III de título Preliminar, **artículos 25 y siguientes**). Se trata de una regulación básica y aplicable, como tal, a todas las Administraciones Públicas: Administración General del Estado, administraciones de las



comunidades autónomas, entidades que integran la Administración local y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de dichas Administraciones.

Los principios que se enuncian y regulan bajo tal epígrafe son idénticos a los que contemplaba la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y son los siguientes: legalidad, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, prescripción y concurrencia de sanciones. Procedamos a su análisis.

#### **A. LEGALIDAD (artículo 25 LRJSP).**

La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una **norma con rango de Ley**, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta LRJSP y en la LPACAP y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario.

A diferencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se establece que la regulación de este capítulo:

- Se aplicará expresamente al ejercicio por las Administraciones públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio (el artículo 25.3 LRJSP).
- No será aplicable ni a las sanciones contractuales (que se rigen por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014) ni a las patrimoniales (contenidas en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas).

#### **B. IRRETROACTIVIDAD (artículo 26 LRJSP).**

Este principio significa que serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes **en el momento de producirse los hechos** que constituyan infracción administrativa, pero que no se aplican a casos anteriores las nuevas infracciones o sanciones incorporadas posteriormente al Ordenamiento.

No obstante lo anterior, de conformidad con el artículo 9.3 de la Constitución el alcance del principio de irretroactividad se limita a las *“disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”*; por lo que, *sensu contrario*, la legislación ha recogido que las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor. En este sentido, en el legislador reconoce expresamente que las *“disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición”* (artículo 26.2 LRJSP).

Por lo tanto, la retroactividad se extiende a la definición de las infracciones y de las sanciones, a la fijación de los plazos de prescripción, e incluso los casos en que, a la entrada en vigor de la norma más favorable, la sanción es ya firme pero todavía susceptible de ejecución.

### C. TIPICIDAD (artículo 27 LRJSP).

Este principio va más allá que el de legalidad, en tanto en cuanto exige que sea una norma con rango de ley la que determine la **conducta constitutiva de infracción** administrativa y la sanción que lleva aparejada (no solo la atribución del ejercicio de la potestad sancionadora que exige el principio de legalidad).

No obstante lo anterior, se matiza y se permite la colaboración de los reglamentos en las infracciones y sanciones administrativas, esto es, las disposiciones reglamentarias de desarrollo de las leyes sancionadoras podrán introducir especificaciones y graduaciones en relación con las conductas constitutivas de infracción administrativas o con las sanciones siempre que se respete los siguientes límites:

- No constituyan nuevas infracciones o sanciones,
- No alteren la naturaleza o los límites que determine la Ley
- Contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

Además, como consecuencia del principio de tipicidad se prohíbe la aplicación **analógica** (es decir, sancionar por conductas similares a las tipificadas).

Como corolario, la normativa prevé que las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves y que únicamente por la comisión de infracciones administrativas se puedan imponer **sanciones** que, en todo caso, estarán también delimitadas expresamente por la Ley.

### D. RESPONSABILIDAD O CULPABILIDAD (Artículo 28 LRJSP).

Significa que sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, -y esto es una novedad- cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa (artículo 28.1).

El Tribunal Constitucional ha insistido en que cuando no exista culpa, dolo o negligencia grave, no existe responsabilidad, descartando el reconocimiento de una responsabilidad objetiva general que podría interpretarse de la expresión que recogía la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, “*aun a título de simple inobservancia*”. La LRJSP expresa con toda claridad que la responsabilidad ha de derivar necesariamente de “dolo o culpa”, lo cual no impide que existan normas singulares y excepcionales que incorporen culpa objetiva –como la responsabilidad por accidentes nucleares-, en cuyo caso no importaría la conducta del particular sino que haya o no acontecido el hecho.

Las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción son **compatibles** con la exigencia al infractor de la **reposición** de la situación alterada a su estado originario y con la **indemnización por los daños y perjuicios causados**, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora. De no satisfacerse la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, se procederá en la forma prevista en el artículo 101 de la LPACP, sin necesidad de acudir a la vía judicial, como sucedía en la regulación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Esto es posible porque los objetivos de estas instituciones son diferentes: mientras las sanciones buscan prevenir esas conductas y retribuir el daño para expiar la culpa, la reposición se limita a que la realidad se vuelva a quedar como estaba antes del daño y la indemnización a satisfacer los perjuicios económicos producidos por la conducta.

Por lo demás, se prevé que las leyes podrán incorporar los siguientes tipos de responsabilidad administrativa:

a) **Responsabilidad solidaria por el incumplimiento de obligaciones conjuntas:** todas ellas responderán solidariamente –indistintamente– de las respectivas infracciones y sanciones, salvo que se trate de sanción pecuniaria, supuesto en el cual la responsabilidad de cada infractor se individualizará en la resolución en función de su grado de participación en la infracción si resulta posible.

b) **Responsabilidad por omisión del deber de prevenir infracciones de terceros** por quienes estén sujetos a ellos por una relación de dependencia o vinculación.

c) **Responsabilidad del pago de sanciones impuestas a terceros**, en que determinadas personas responderán del pago de las sanciones pecuniarias impuestas a quienes de ellas dependan o a ellas estén vinculadas (artículo 28.4). En tal caso, a diferencia del anterior, se establece una mera responsabilidad de pago, pero sin conferir al obligado condición de infractor (que se limita al sancionado con multa).

#### **E. PROPORCIONALIDAD (artículo 29 LRJSP).**

Este principio debe aplicarse tanto en la determinación normativa del régimen sancionador como en la imposición de sanciones y consiste en que el ejercicio de la potestad sancionadora se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción, asegurando que sea ponderada.

A tal efecto el artículo 29 establece la observancia de los siguientes requisitos:

1. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.
2. Las sanciones pecuniarias deberán prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.
3. En la graduación de la sanción se considerará especialmente los siguientes criterios:
  - a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.
  - b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.

c) La naturaleza de los perjuicios causados.

d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa. El inciso “en vía administrativa” (ausente en la Ley 30/1992) deja claro que basta con la firmeza administrativa de la sanción, sin ser necesario aguardar a su firmeza judicial, si la resolución sancionadora hubiese sido impugnada en tal vía.

4. Se podrá imponer la sanción inferior en grado al que correspondiera a la infracción cometida para adecuarla a la gravedad del hecho infractor y a las circunstancias concurrentes.

5. En el supuesto de unidad de conducta con pluralidad de infracciones se impondrá sólo la sanción correspondiente a la más grave cometida.

6. Infracción administrativa continuada se define como la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión. AL igual que el supuesto anterior tal norma estaba contenida en el Reglamento sobre la potestad sancionadora.

#### **F. PRESCRIPCIÓN (artículo 30 LRJSP).**

Inspirado en el principio de seguridad jurídica, opera como una forma de extinguir la responsabilidad administrativa fijando un plazo de prescripción para la imposición de las infracciones y sanciones, que será el siguiente:

1º- El establecido en las leyes que establezcan las infracciones y las sanciones.

2º- En su defecto, la LRJSP establece el siguiente plazo de prescripción para:

- Las **infracciones** muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses.
- Las **sanciones** impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.

En relación con el **cómputo del plazo de prescripción** se establecen las siguientes reglas:

a) Para las infracciones:

- Comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido.
- Establece que para infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora.
- Se interrumpe con la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora, reiniciándose el plazo de prescripción si el

expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable

b) Para las sanciones:

- Comenzará a contarse desde el día siguiente a aquél en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla.
- Además, como novedad se añade el supuesto de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, en el que el plazo comenzará a contarse desde el día siguiente a aquél en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso (artículo 30.3).
- Se interrumpe con la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

#### **G. NON BIS IN IDEM (artículo 31 LRJSP).**

No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento punitivo.

### **3.2.- ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR**

Como ya se ha adelantado, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ya no existe, en rigor, un procedimiento administrativo sancionador autónomo, como sucedía con la normativa anterior, puesto que la imposición de sanciones vendrá precedida de la tramitación del procedimiento administrativo común regulado en su título IV, con las particularidades que resulten aplicables al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración que expresamente se establecen.

Por lo tanto, el procedimiento sancionador sigue las mismas fases que el procedimiento ordinario, esto es: Iniciación, ordenación (aunque la doctrina mayoritaria no lo considera una fase), instrucción y finalización.

No obstante, la LPACPA en su disposición adicional primera.2.c) se remite a su regulación específica los procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería, normativa especial, pues, que subsiste.

Las especialidades de procedimiento sancionador -incardinado en el procedimiento administrativo común- son las siguientes:

#### **A. EN LA FASE DE INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO (artículos 54 y 69 LPACAP).**

Los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre **de oficio** por acuerdo del órgano competente, que como ha se ha indicado en relación con el análisis del PAC, puede ser

por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia, con las siguientes particularidades:

- El inicio del procedimiento sancionador por orden superior o por petición razonada de otros órganos. La orden, o en su caso, la petición expresará, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron (artículos 60.2 y 61.3 LPACP).
- Inicio del procedimiento por denuncia. Si el denunciante ha participado en la comisión de una infracción de esta naturaleza, cese en la participación de la infracción y no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia, y existan otros infractores, el órgano competente para resolver el procedimiento podrá, según proceda, exonerar o reducir la responsabilidad de en los términos previstos en el artículo 62 .4 de la LPACP.

Como garantías procedimentales aplicables al inicio del procedimiento sancionador se prevén en el artículo 63 las siguientes:

- Debe establecerse la debida **separación** entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos.
- El órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador será el que determine las normas reguladoras del mismo.
- En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el oportuno **procedimiento**.
- No se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo.

En cuanto al acuerdo de iniciación en los procedimientos de naturaleza sancionadora se regula en el artículo 64 LPCAP estableciendo las siguientes peculiaridades:

Respecto a su **comunicación**:

El acuerdo de iniciación se comunicará al instructor del procedimiento, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se notificará a los interesados, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado.

Asimismo, la incoación se comunicará al denunciante cuando las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean.

Respecto a su **contenido**, se detalla un mínimo:

a) Identificación de la persona o personas presuntamente responsables.

- b) Los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder (salvo que no exista elementos suficientes, y se podrán hacer en un momento posterior mediante un pliego de cargos que se notificará a los interesados).
- c) Identificación del instructor y, en su caso, Secretario del procedimiento, y posibilidad de su recusación.
- d) Órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya tal competencia.
- e) Indicará la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en el artículo 85 LPACP.
- f) Medidas de carácter provisional que se hayan adoptado
- g) Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.

Una de las novedades de la normativa de 2015 es que el pliego de cargos pasa a ser extraordinario, cuando en un primer momento se carezca de toda la información necesaria (antes era un trámite ordinario).

## **B. EN LA FASE DE ORDENACIÓN**

No presenta especialidades respecto de la ordenación del PAC, siendo aplicable todas las cuestiones desarrolladas con anterioridad en el epígrafe 2.2.

## **C. EN LA FASE DE INSTRUCCIÓN**

Aunque el procedimiento sancionador no presenta unas diferencias relevantes respecto del procedimiento general, esta fase cobra una especial importancia para el procedimiento sancionador al ser concluyente para la consecución de la finalidad de aquél por depurar la responsabilidad administrativa y consecuente sanción a imponer, que redundará en una privación en la esfera de los derechos de los particulares imputados.

De forma específica se concreta que en los procedimientos de carácter sancionador los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones respecto de los procedimientos sancionadores.

## **D. EN LA FASE DE TERMINACIÓN.**

La terminación del procedimiento presenta las mayores novedades y especialidades respecto del procedimiento administrativo común, en el que podemos destacar las siguientes:

- 1.- La LPACAP prevé tres formas de terminación: terminación anticipada, reconocimiento de la responsabilidad y resolución ordinaria.

a) **Terminación anticipada.** Cuando durante la instrucción del procedimiento quede acreditado alguno de los siguientes extremos (artículo 89.1 LPACP):

- a) La inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción.
- b) Que los hechos no resulten acreditados.
- c) Que los hechos probados no constituyan infracción administrativa.
- d) Que no exista o no se haya podido identificar a la persona responsable o bien aparezcan exentos de responsabilidad.
- e) Que haya prescrito la infracción.

En tales casos, el órgano instructor (no el sancionador) puede acordar la finalización del procedimiento, con archivo de las actuaciones, sin que sea necesaria la formulación de la propuesta de resolución. Las actuaciones se archivarán. También cabe que tales circunstancias se incorporen a la propuesta de resolución y el procedimiento termine por resolución del órgano sancionador (artículo 89.2), siendo absoluta.

b) **Reconocimiento de responsabilidad.** Se diferencian los siguientes supuestos:

- **Reconocimiento de la culpa:** Si, iniciado un procedimiento sancionador, el infractor reconoce su responsabilidad, la Ley prevé que se podrá resolver aquél imponiendo la sanción que proceda (artículo 85.1 LPACAP), reduciendo al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta.
- **Pago voluntario de la sanción:** Si la sanción tiene carácter pecuniario o bien se ha justificado la improcedencia de las no pecuniarias que cabría imponer, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción (artículo 85.2 LPACAP), suponiendo también, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta.

Estas reducciones de al menos el 20 % son **acumulables** entre sí. Tales reducciones deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción (artículo 85.3). Dicho porcentaje de reducción podrá ser incrementado reglamentariamente.

c) **Resolución ordinaria.** Una de las especialidades respecto del procedimiento ordinario se refiere a la **propuesta de resolución** y el alcance de la vinculación a ésta de la resolución. En efecto, la resolución ordinaria deberá ser precedida por la formulación de una propuesta de resolución notificada a los interesados, cuyo contenido se detalla con precisión en el artículo 89.2 y 3 LPACP:



- El plazo para que los interesados puedan formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes.
- De forma motivada los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción que, en su caso, aquéllos constituyan, la persona o personas responsables y la sanción que se proponga, la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, así como las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado.

La resolución de los procedimientos de carácter sancionador, además del contenido previsto en los dos artículos anteriores, incluirá: la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquéllas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, fijarán los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad (artículo 90.1LPACAP).

Si éstos se han producido y han sido ya cuantificados en el expediente, deberán expresarse en la propia resolución la **indemnización de daños y perjuicios** (en caso de que no hayan sido cuantificados, hay que acudir al procedimiento complementario descrito por el artículo 90.4 LPACP).

#### **E. EN FASE DE EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN.**

- **Ejecutividad.** La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva **cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa**. Por lo tanto, lo será cuando no quepa ya ni recurso de alzada ni de reposición, sea porque han sido desestimados expresamente, sea porque no se ha recurrido en plazo (artículo 90.3 LPACP). Esta novedad – que se separa de la ejecutividad normal de los actos administrativos- permite asegurar que la efectiva aplicación de las sanciones se da cuando hay visos de que van a prosperar.

- **Suspensión de la ejecución por recurso contencioso-administrativo.** No obstante lo anterior, y para mayor seguridad, la ley prevé que cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso administrativo contra esa resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar termina cuando haya pasado el plazo sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso-administrativo o, habiéndolo interpuesto, no se haya solicitado la suspensión cautelar de la resolución impugnada o el órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada (artículo 90.3, párrafo segundo LPACAP).

## **BIBLIOGRAFÍA**

García de Enterría, E. y Ramón Fernández, T. (2017). Curso de Derecho Administrativo. Editorial CIVITAS

Santamaría Pastor, J.A. (2018). Principios de Derecho Administrativo. Editorial IUSTEL

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 11**

**EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, CLASES Y ELEMENTOS. EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. MOTIVACIÓN Y NOTIFICACIÓN. NULIDAD Y ANULABILIDAD. CONVERSIÓN, CONSERVACIÓN Y CONVALIDACIÓN. EJECUCIÓN FORZOSA. LA REVERSIÓN DE ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, CLASES Y ELEMENTOS**

- 1.1. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO
- 1.2. CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS
- 1.3. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

### **2. EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

### **3. MOTIVACIÓN Y NOTIFICACIÓN**

- 3.1. MOTIVACIÓN
- 3.2. NOTIFICACIÓN

### **4. NULIDAD Y ANULABILIDAD**

### **5. CONVERSIÓN, CONSERVACIÓN Y CONVALIDACIÓN**

### **6. EJECUCIÓN FORZOSA**

### **7. REVISIÓN DE ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA**

- 7.1. LA REVISIÓN DE OFICIO
- 7.2. LA DECLARACIÓN DE LESIVIDAD
- 7.3. REVOCACIÓN DE ACTOS DESFAVORABLES O DE GRAVAMEN
- 7.4. RECTIFICACIÓN DE ERRORES, MATERIALES, DE HECHO O ARITMÉTICOS
- 7.5. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

## 1. EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, CLASES Y ELEMENTOS

### 1.1. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

El concepto de acto administrativo es uno de los más importantes de todo el Derecho Administrativo por cuanto se configura como piedra angular de todo el ordenamiento jurídico-administrativo.

GARCÍA DE ENTERRÍA sitúa el origen del concepto en la separación de poderes realizada en la Revolución francesa, manifestándose como un acto jurídico exento del control jurisdiccional de los Tribunales y sometido únicamente al control de la Administración (aunque con el tiempo para asegurar el Estado de Derecho quedaría sujeto también al control jurisdiccional).

La definición clásica más difundida en la doctrina española parte del administrativista italiano Guido ZANOBINI según el cual acto administrativo es *“toda manifestación de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa”*.

Las características básicas de este concepto son, pues, las siguientes:

a) Es un acto dictado por la **Administración**, lo que implica que no pueden ser considerados actos administrativos los actos políticos del Gobierno.

En este punto surge la cuestión de quién debe fiscalizar los actos del Gobierno, al no ser considerados actos administrativos. La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) es concluyente al aplicar el principio de sometimiento pleno de los poderes públicos al ordenamiento jurídico. Se excluye la definición de “acto político” y cuando se refiere a los *“actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas”* lo hace para afirmar expresamente que el orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación a ellos *“cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos”*. Esta sujeción de toda actuación administrativa a control es una de las grandes conquistas del Derecho Administrativo.

b) Es un acto dictado **unilateralmente** por una Administración, de modo que quedan excluidos todos los actos realizados exclusivamente por los interesados (particulares, ya sean personas físicas o jurídicas) como solicitudes, recursos, quejas, sugerencias, reclamaciones, etc.), ya que dichos actos se encuentran regulados por el Derecho Administrativo, pero se encuentran sometidos a otro régimen diferente, y los realizados conjuntamente por la Administración y estos -como los contratos que conforman una teoría propia de los contratos de la Administración o los convenios-.

Se trata de una declaración intelectual por lo que se independizan también las actuaciones técnicas y los materiales por la vía de hecho, aunque sirvan de preparación o de ejecución del acto administrativo, así como la coacción administrativa en la que se integran las ejecuciones.

c) Quedan excluidos igualmente del concepto de acto administrativo los actos de carácter normativo de alcance general dictadas por la Administración, como los reglamentos, que han de integrarse en la teoría de las fuentes por lo que se trata de actos que la Administración realiza en el ejercicio de una potestad administrativa **distinta de la reglamentaria**.

d) En cuanto dichos actos son expresión de una potestad, producen los **efectos jurídicos** que tal potestad tiene como propios (esencialmente innovar o conservar situaciones jurídicas para el interesado). Todos los demás actos y actuaciones que se dan dentro de un procedimiento administrativo, como las consultas que la Administración emite a requerimiento de los particulares, son imputables a la Administración y podrán ser analizados por los Jueces con motivo de la impugnación del acto administrativo propiamente dicho o principal pero, al no ser directamente relevantes en la modificación de la posición jurídica de los administrados, no tienen acceso directo e independiente ante los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo.

e) En el Estado de Derecho, la noción de acto administrativo está íntimamente relacionada con la sumisión de la Administración Pública a un determinado régimen de Derecho. El carácter de acto administrativo como expresión necesaria de la potestad es lo que conecta el acto a la **legalidad**. Será por tanto el Estado de Derecho y, en definitiva, la adopción del principio de legalidad (contrario a la autonomía de la voluntad de las partes), la que permitirá configurar determinados actos de la Administración como actos administrativos.

f) El **objeto** de dicho acto no tiene que ser necesariamente un acto de voluntad expresado mediante un negocio jurídico de derecho público, sino que puede tener por objeto la manifestación de juicio, de conocimiento o de deseo de la Administración.

- Entre las declaraciones de juicio se encuentran los actos consultivos, los informes o los actos de intervención y fiscalización financiera.
- Entre las declaraciones de conocimiento podemos citar los certificados, las anotaciones o registro de título, levantamientos de actas.
- Entre las declaraciones de deseo se encuentran las propuestas o peticiones de un órgano a otro.

g) Es un acto producido, pues, con arreglo a **normas de Derecho público** y no privado, por lo que los actos de la Administración sujetos a un régimen jurídico privado quedarían excluidos del concepto de acto administrativo.

► Cabe destacar llegados a este punto, las **diferencias entre los actos administrativos y las disposiciones normativas reglamentarias**, ya sean reales decretos u órdenes ministeriales:

- Mientras que una disposición normativa forma parte del ordenamiento jurídico, es decir, constituye una fuente de derecho respetando la jerarquía normativa, el acto administrativo es simple aplicación del mismo; la norma completa el ordenamiento innovándolo, pero el acto se limita a aplicarlo.
- Por lo general, la norma se dirige a una pluralidad indeterminada de personas; por su parte, el acto administrativo se dirige a un destinatario concreto. No obstante, cabe decir que esta

regla de "general-singular" no siempre se cumple, puesto que pueden aplicarse normas de forma singular a un destinatario concreto e incluso existir un acto dirigido a una pluralidad de personas como la convocatoria de un proceso selectivo.

- La norma reglamentaria tiene un proceso de elaboración propio recogido en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. El acto administrativo se produce conforme a las normas procedimentales de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (LPACAP).

- Esta diferencia en cuanto a sus destinatarios obliga a que las normas deban publicarse mientras que los actos administrativos están sujetos a al procedimiento de notificación, siendo la publicación un supuesto excepcional.

- Una norma una vez inserta en el ordenamiento jurídico mediante su publicación en el boletín oficial correspondiente no se extingue, sino que sigue formando parte y completando dicho ordenamiento hasta su derogación; sin embargo, el acto administrativo, una vez aplicado, se agota.

- Según el artículo 2.1. del Código Civil "las leyes entrarán en vigor a los 20 días de su completa publicación den el BOE, si en ellas no se dispone otra cosa. En el caso de los actos administrativos, su vigencia es inmediata salvo que ésta se difiera por término, modo o condición en él establecidos.

- La titularidad de la potestad reglamentaria viene circunscrita a determinados órganos constitucional y legalmente establecidos; por el contrario, el acto administrativo, puede ser dictado por cualquier órgano administrativo.

- La norma puede ser revocada total o parcialmente mediante su derogación, por la Administración, los Tribunales e incluso instada tal revocación por el ciudadano en cualquier momento, pero el acto administrativo no, en cuanto que su revocación puede venir limitada por una Ley en protección de derechos a los que el acto ha podido dar lugar.

- La norma no puede ser objeto de un recurso administrativo, sin embargo, antes de que un acto sea objeto de revisión por un Tribunal de lo Contencioso-Administrativo debe haberse agotado con anterioridad los recursos en vía administrativa.

- La ilegalidad de la norma se encuentra sancionada por la nulidad de pleno derecho mientras que los actos administrativos, tal y como se explica más adelante, pueden constituir irregularidades no invalidantes o pueden ser objeto de la acción de anulabilidad.

- El acto no puede ser contrario a las normas insertas y vigentes en el Ordenamiento jurídico, pues ello determinaría su ilegalidad, pero la contradicción de un acto con otro anterior no siempre da lugar a tal ilegalidad.

## **1.2. CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS**

**a) Actos decisorios externos y actos no decisorios:**

El acto decisorio externo se caracteriza por ser una declaración de voluntad dirigida a un sujeto por la cual se define ejecutoriamente una situación jurídica individualizada de dichos sujetos, o de la Administración respecto de ellos.

Los actos no decisorios son aquéllos que declaran otros estados de la Administración (conocimiento, deseo o juicio).

**b) Actos resolutorios y de trámite:**

Esta clasificación se formula desde la recurribilidad de los actos que es la consecuencia de su distinción. Pueden ser objeto de recurso en vía administrativa *“las resoluciones y actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar con el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a los derechos o intereses legítimos”* (art 112 LPACAP)

**c) Actos favorables y actos de gravamen.** Son favorables si se amplía el patrimonio jurídico del destinatario otorgándole o reconociéndole un derecho, una facultad o se le libera de una limitación, de un deber o un gravamen y son desfavorables si se le impone al destinatario una carga u obligación nueva, reduciendo, privando o extinguiendo algún derecho o facultad.

**d) Otras distinciones funcionales.**

- **Actos administrativos firmes (art. 114 LPACAP) y actos que no agotan la vía administrativa:** los actos firmes no son recurribles bien porque el interesado ha dejado pasar el plazo para recurrir el acto bien porque ha sido recurrido y no proceden más recursos. Para el resto, cabe recurso en vía administrativa (o contencioso-administrativa)
- **Actos constitutivos** (crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas) y **declarativos** (acreditan un hecho o una situación jurídica, sin incidir sobre su contenido).
- **Actos singulares** (círculo concreto de destinatarios) y **generales** (pluralidad indeterminada de destinatarios), actos de administración **activa, consultiva o de control**, actos de **tracto instantáneo y sucesivo**, actos **positivos y denegaciones**, actos **personales y reales**, actos **dependientes** de otros e **independientes** y actos **originarios y confirmatorios**.
- **Actos administrativos presuntos y expresos:** se entiende por presuntos los actos en los que ha pasado el tiempo máximo para resolver por parte de la Administración y no resuelve mientras que en los expresos hay resolución expresa por parte de la Administración dentro de plazo, o bien resolución expresa confirmatoria del acto administrativo presunto. Se trata del régimen de silencio administrativo.

**EL SILENCIO ADMINISTRATIVO**



La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en plazo en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación (art. 21.1 LPACAP)

Sin embargo, para proteger a los particulares frente a la eventual falta de respuesta de la Administración se creó una figura jurídica denominada “silencio administrativo”. En virtud de dicha ficción se atribuyen efectos estimatorios o desestimatorios a la falta de resolución administrativa sin que ello exima a la Administración de su deber de resolver expresamente.

El artículo 24.2 LPACAP establece que *“La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente”*.

La condición indispensable para que exista el silencio administrativo es que haya vencido el plazo máximo que tiene la Administración para resolver y notificar el cual será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento y no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea (art. 21.2 LPACAP). Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses.

El sentido del silencio es distinto si el procedimiento es iniciado a solicitud del interesado o de oficio:

a) Si es iniciado a **solicitud del interesado** la regla general es que el silencio es positivo, excepto cuando una norma con rango de ley o una norma de derecho europeo establezca que es negativo o en determinados supuestos como el derecho de petición, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (art. 24 LPACAP).

La resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse en sentido favorable por lo que confirmará el sentido positivo del silencio, de lo contrario será nula. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento (art. 24.2 LPACAP). Es decir, el Ordenamiento obliga a la Administración a contestar expresamente aunque sea fuera de plazo pero queda vinculada por el silencio positivo de modo que sólo podrá emitir una resolución favorable.

Si el silencio fuera negativo, como no empeora la posición del ciudadano, podrá emitir resolución favorable o desestimatoria.

b) Si el procedimiento es **iniciado de oficio**, si éste es susceptible de producir efectos desfavorables, se produce la caducidad automática y el archivo de las actuaciones (art. 25.1.b), pero si éste es susceptible de producir efectos favorables, el silencio será negativo, de modo que en este caso la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo podrá ser positiva o negativa.

### 1.3. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Los elementos del acto administrativo, entendiendo por tales todas las partes intervinientes en su producción, se pueden clasificar del siguiente modo:

A) Elemento Subjetivo.

- **Administración:** el sujeto que dicta el acto administrativo, debe ser siempre una Administración pública (art. 2 LPACAP) o una Entidad de Derecho Público que ejerza potestades públicas.

- **Órgano:** sólo podrá dictar el acto considerado aquel órgano de la Administración que tenga atribuida la competencia para ello (art.34.1LPACAP). Por ello, la distribución de competencias entre los varios órganos de un ente constituye una operación básica de la organización. La competencia se determina, en consecuencia, por las normas, siendo irrenunciable su ejercicio por el órgano que la tenga atribuida como propia, aunque la misma norma pueda prever supuestos de dislocación competencial (delegación, sustitución, avocación).

- **Competencia:** se construye por razón de la materia (atribución de asuntos a los distintos Ministerios o dentro de estos a las distintas Direcciones Generales etc.), por razón de lugar (los órganos que tienen una competencia territorial determinada, que puede ser nacional como por ejemplo el Ministro o un Director General, o local, referida ésta a una circunscripción concreta; regional, provincial, comarcal o municipal) o por razón de tiempo (por ejemplo, la disponibilidad sobre los créditos presupuestarios sólo es posible durante el ejercicio a que el Presupuesto se refiere).

Según lo expuesto, en un órgano deben confluir todos los criterios de competencia para que se pueda dictar válidamente el acto administrativo que dicha competencia autorice. Cuando no se observan tales criterios se incurre en un vicio legal que afecta a la validez del acto (vicio de incompetencia).

- **Investidura legítima del titular del órgano:** la persona o personas físicas que participen en la declaración como titulares de ese órgano deben ostentar la investidura legítima de tales (nombramiento legal, toma de posesión, situación de actividad o ejercicio etc.), no tengan relación personal directa o indirecta con el fondo del asunto de que se trate, esto es, mantengan íntegra su situación abstracta de imparcialidad por no estar incursos en los deberes legales de abstención y recusación (art. 23 y 24 de la Ley 40/2025 de Régimen Jurídico del Sector Público) y procedan en las condiciones legales prescritas para poder actuar como tales titulares del órgano (lo cual es especialmente importante en el caso de órganos colegiados: convocatoria, orden del día, quórum de constitución, quórum de votación etc.)

B) Elemento objetivo.

El elemento objetivo de un acto administrativo es el objeto o el contenido del acto, la declaración, que debe acomodarse a lo dispuesto por el ordenamiento, ser **determinado** y **adecuado al fin** del acto (art. 43.2 LPACAP).

Debe ser **lícito** -los actos constitutivos de infracción penal o que se dicten como consecuencia de ésta son nulos de pleno derecho- y **posible** -los actos de contenido imposible son igualmente nulos- (art.47.1 c) y d))

Este objeto de la declaración de la Administración puede ser:

- un comportamiento del administrado, de otra Administración, de otro órgano, del titular del órgano (dar, hacer, padecer, no hacer...),
- un hecho que se documenta, se certifica, se aprecia o califica,
- un bien fungible – declaración de liquidación de deuda de cantidad-,
- un bien infungible que se expropia o que se califica (declaración de ruina, de monumento artístico o calificaciones urbanísticas) que se transfiere o subroga (reparcelación, concentración parcelaria) o que se registra,
- una situación jurídica (interpretarla, calificarla o revisarla),
- su propia organización o
- combinaciones de esos objetos típicos.

Todos los actos tienen un **contenido natural** o **esencial** que es el que sirve para individualizar o tipificar el acto no puede faltar sin que el acto se desvirtúe, un contenido **implícito** que es aquél que no estando expresamente recogido por la norma singular se entiende comprendido en el acto por estarlo en la norma legal, un **contenido accidental** que es aquél que se refiere a condicionamientos de particulares del acto. Dentro de éste hay que considerar las siguientes cláusulas accesorias:

- **Término:** indica el día desde el cual debe tener eficacia el acto o desde el cual la eficacia del acto administrativo debe cesar.
- **Condición:** es un hecho futuro e incierto del cual se hace depender la eficacia del acto administrativo.
- **Modo:** es una carga impuesta a la persona a favor de la cual se dicta el acto administrativo.

#### C) Elemento final.

El fin a que debe responder un acto administrativo debe ser siempre “para conseguir un interés público”, en aplicación del art. 103 de la Constitución española y 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LSP), que señalan que la Administración debe servir con objetividad los intereses generales.

#### D) Elemento formal.

Por elemento formal entendemos el conjunto de trámites y de formalidades por medio de los que se configura la voluntad administrativa. Se trata de un cauce necesario para la producción de actos administrativos (art.34 LPACAP) y que garantiza la eficacia y el acierto de la Administración y los derechos de los particulares afectados por dichos actos.

El procedimiento articula una serie de finalidades e intervenciones diversas asegurando un **orden** determinado en el que los actos deben ser cumplidos hasta llegar a la resolución final, de manera que se establece una clara diferencia entre la decisión o resolución final (regulada en el artículo 88 de la LPACAP) y actos procedimentales de carácter instrumental.

El vicio de forma (art 47.1.e), se considera por tanto el vicio nacido de la ausencia de alguna de las formalidades que el ordenamiento jurídico impone a los actos administrativos. Este elemento del acto administrativo, por imperativo del artículo 105 c) de la Constitución, viene recogido en el artículo 36 de la LPACAP:

*“Los actos administrativos se producirán por escrito a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia”.*

La forma verbal es común en ciertos ámbitos (policías o ejército) y prevista en el mismo art:

*“En los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal, la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede.*

*Si se tratara de resoluciones, el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido.*

*Cuando deba dictarse una serie de actos administrativos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, concesiones o licencias, podrán refundirse en un único acto, acordado por el órgano competente, que especificará las personas u otras circunstancias que individualicen los efectos del acto para cada interesado”.*

En cuanto al contenido de la forma escrita, la LPACAP no establece una norma general. El siguiente contenido responde a las exigencias mínimas de identificación y certeza del contenido resolutorio: encabezamiento, con indicación de la autoridad que emite el acto, preámbulo que suele referir los actos preparatorios, normas legales de competencia y, en su caso, de fondo en que el mismo se funda, la eventual consulta al Consejo de Estado, motivación, parte dispositiva o resolución propiamente dicha, lugar, fecha y firma y las indicaciones propias de la notificación.

Cuando todos estos elementos se encuentran determinados en una norma, decimos que la Administración actúa con arreglo a una potestad reglada. Cuando alguno de ellos puede ser establecido libremente por la Administración, decimos que actúa con arreglo a una potestad discrecional. Las potestades discrecionales permiten una libre opción a las Administraciones (otorgar un premio) si bien dentro de los límites reglados que se le imponen (que se cumpla el procedimiento, los requisitos fijados en las bases...).

## **2. EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

Las decisiones de la Administración tienen presunción de validez y son inmediatamente eficaces desde la fecha en que se dicten (art. 39 LPACAP), lo que permite desplegar plenamente sus efectos en tanto no se demuestre su invalidez, siempre que reúna unas condiciones externas mínimas de legitimidad, esto es, que emane de una autoridad legítima y que el acto declarado no sea imposible o delictivo o se haya materializado olvidando en absoluto el procedimiento establecido, en cuyo caso podrá ser suspendido y privado por ello

de eficacia. Se trata de lo que la doctrina ha denominado privilegios en más de la Administración, que le otorgan potestades exorbitantes para poder alcanzar sus fines.

Los actos administrativos gozan por ello, en general, de eficacia jurídica desde el momento que se dictan, salvo en el caso de las siguientes excepciones:

- a) Que se disponga otra cosa – artículo 39.1 LPACAP
- b) Cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior “excepciones de eficacia demorada” - artículo 39.2 de la LPACAP - (la aprobación posterior por una autoridad superior no afecta a la validez del acto que no producirá efectos hasta que dicha aprobación tenga lugar).
- c) Que el acto tenga eficacia retroactiva. Esto ocurrirá cuando se dicten actos en substitución de actos anulados y, asimismo, cuando produzca efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto, y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas.

La eficacia del acto administrativo puede quedar paralizada provisionalmente en vía de recurso administrativo. Según el art 117 de la LPACAP sobre la suspensión de la ejecución:

*“1. La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.*

*2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el órgano a quien competa resolver el recurso, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el ocasionado al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, podrá suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado cuando concurran alguna de las siguientes circunstancias:*

- a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.*
- b) Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de esta Ley”.*

La interposición de cualquier recurso administrativo contra el acto no suspende la ejecución del acto impugnado, si bien una ley puede establecer lo contrario. No obstante, el órgano de la Administración que ha de resolver puede acordar la suspensión, procediendo para ello a **ponderar**, de manera suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que se causa al recurrente de mantenerse la eficacia inmediata del acto, teniendo en cuenta además las siguientes circunstancias: que la ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación y que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPACAP.

### 3. MOTIVACIÓN Y NOTIFICACIÓN

#### 3.1. MOTIVACIÓN

El artículo 35 de la LPACAP establece que deberán motivarse con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:

- a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.*
- b) Los actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos y procedimientos de arbitraje y los que declaren su inadmisión.*
- c) Los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.*
- d) Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales.*
- e) Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia, de ampliación de plazos y de realización de actuaciones complementarias.*
- f) Los actos que rechacen pruebas propuestas por los interesados.*
- g) Los actos que acuerden la terminación del procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, así como los que acuerden el desistimiento por la Administración en procedimientos iniciados de oficio.*
- h) Las propuestas de resolución en los procedimientos de carácter sancionador, así como los actos que resuelvan procedimientos de carácter sancionador o de responsabilidad patrimonial.*
- i) Los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.*

La motivación ha de ser suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión ya que es esencial para poder controlar la actuación administrativa e informar a los interesados de por qué se adoptó esa decisión y no otra.

### **3.2. NOTIFICACIÓN**

La notificación o, en su caso, publicación del acto es un requisito condicionante de la eficacia de la mayoría de los actos administrativos, pero no de todos.

En dichos actos, sólo a partir de la notificación comienzan los efectos del acto y sólo a partir de ese momento se abren los plazos para poder recurrir, puesto que es el momento en que el interesado puede conocer que el acto se ha dictado y cuál es su contenido.

El artículo 40 de la LPACAP establece que el órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos los notificará a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos. Es decir, la obligación de notificar se refiere primariamente a las resoluciones, esto es, los actos que ponen fin al procedimiento que son los que por esta razón afectan directamente a los derechos e intereses de su destinatario, pero también a los demás actos que pudieran afectar de manera semejante a dichos derechos e intereses y solamente al interesado afectado directamente en el procedimiento.

Por lo demás, la obligación de notificar es una obligación estrictamente formal, de modo que sólo se entenderá producida en el supuesto de que cumpla los requisitos siguientes:

- **Plazo:** deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado.
- **Contenido:** deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos. En el caso de que, conteniendo el texto íntegro del acto, se omita alguno/s de los demás requisitos surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda.
- **Medio:** las notificaciones, a partir de la promulgación de la nueva LPACAP, deben practicarse preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía (art. 41.1. LPACAP). Si no están obligados, podrán decidir en cualquier momento que las notificaciones se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos.

En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará por el medio señalado al efecto por aquél salvo que las Administraciones hayan establecido reglamentariamente la obligación de practicar electrónicamente las notificaciones para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

Cuando no hubiera sido posible realizar la notificación se practicará en cualquier lugar adecuado a tal fin, y por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.

Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona mayor de catorce años que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad.

Si nadie se hiciera cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes. En caso de que el primer intento de notificación se haya realizado antes de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse después de las quince horas y viceversa, dejando en todo caso al menos un margen de diferencia de tres horas entre ambos intentos de notificación.

Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado». Asimismo, previamente y con carácter facultativo, las Administraciones podrán publicar un anuncio en el boletín oficial de la comunidad autónoma o de la Provincia, en el tablón de edictos del Ayuntamiento del

último domicilio del interesado o del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.

Con independencia del medio utilizado, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma. De lo contrario, la notificación no producirá efectos pues la misma demorará el comienzo de la eficacia del acto.

Los actos administrativos serán objeto de **publicación** cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente. En todo caso, los actos administrativos serán objeto de publicación, surtiendo ésta los efectos de la notificación, en los siguientes casos:

- a) Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos.
- b) Cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo.

La publicación de un acto deberá contener los mismos elementos que las notificaciones y se realizará en el diario oficial que corresponda, según cual sea la Administración de la que proceda el acto a notificar.

#### **4. NULIDAD Y ANULABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

La LPACAP establece que los actos de las Administraciones públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten. El precepto establece una presunción de que cuando se dicta el acto administrativo han sido satisfechos todos los requisitos intrínsecos del acto, y de que éste contiene por tanto todos sus elementos.

Sin embargo, puede suceder que el acto sea jurídicamente incorrecto, y se haya dictado infringiendo el ordenamiento jurídico o desconociendo alguno de los requisitos que se incluyen dentro de los elementos del acto. Por lo tanto, el acto administrativo se presume válido hasta que se anule, es decir, hasta que sea formalmente eliminado del escenario jurídico mediante alguno de los mecanismos que el Derecho establece. Por lo tanto, no todos los actos administrativos son adecuados o se desarrollan atendiendo a la ley, y por ese motivo se establece en la propia ley una graduación de niveles de invalidez, según su nivel de incumplimiento o defecto.

Los grados de invalidez en que puede incurrir un acto administrativo son:

- a) **Irregularidades no invalidantes:** es un vicio de escaso relieve, y de tan poca entidad que no conduce a la eliminación del acto administrativo. Los supuestos de irregularidades no invalidantes son los siguientes:



- En primer lugar, los defectos de forma, que sólo son causa de anulación del acto administrativo cuando carecen de los requisitos indispensables para alcanzar su fin o producen la indefensión de los interesados (art. 48.2 LPACAP)
- En segundo lugar, las actuaciones realizadas fuera del tiempo establecido, que sólo implicarán la anulación del acto cuando así lo impusiera la naturaleza del término o plazo (art. 48.3 LPACAP).

**b) Anulabilidad (art. 48 LPACAP):** las características de la anulabilidad son las siguientes:

- La anulabilidad se encuentra doblemente delimitada, superiormente por la nulidad de pleno derecho, que es la máxima sanción que puede recibir un acto, e inferiormente por las irregularidades no invalidantes, por lo tanto, sólo son supuestos de anulabilidad aquellos supuestos que no se encuentren comprendidos dentro de la nulidad de pleno derecho ni de las irregularidades no invalidantes.
- Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder (emplear potestades públicas para fines diferentes de aquéllos para los que se concibieron).
- Igualmente son anulables los actos con defectos de forma cuando carecen de los requisitos indispensables para alcanzar su fin o producen la indefensión de los interesados o se producen fuera de plazo cuando lo imponga la naturaleza del término o plazo.
- La acción de anulabilidad sólo podrá llevarse a cabo por los interesados en el procedimiento del acto en cuestión o por la Administración que lo dictó a través del procedimiento de revisión de oficio (art. 106 y ss LPACAP).
- Los actos sólo pueden ser anulados dentro de un cierto plazo, transcurrido el cual, si no se produce reacción mediante el ejercicio de la acción de nulidad o mediante consentimiento expreso o tácito de quien puede ejercitarla, el acto se considera válido.
- Los actos anulables pueden ser convalidados incluso antes de que transcurra el plazo para su anulación o se preste el consentimiento subsanando la infracción legal cometida.

**c) Nulidad de pleno derecho:** la nulidad de pleno derecho es la máxima sanción que puede recibir un acto administrativo, y por ello los vicios que el ordenamiento contempla como supuestos de nulidad de pleno derecho consisten en infracciones de especial gravedad y que atentan contra los derechos fundamentales del sistema, encontrándose reservada a la ley la determinación de tales supuestos.

Cuando un acto es nulo su ineficacia es intrínseca y por ello carece desde el principio de efectos jurídicos sin necesidad de una previa impugnación. La trascendencia general de la misma supone, por último, la ineficacia de los actos posteriores que traigan causa del acto nulo. Las características de la nulidad de pleno derecho son las siguientes:

- Es imprescriptible, es decir, la nulidad de pleno derecho puede ser alegada siempre, y el particular que se encuentre perjudicado por un acto nulo podrá ejercer acciones contra él en cualquier momento.

- En el ejercicio de la acción de nulidad de pleno derecho es irrelevante el consentimiento del particular, puesto que, este ejercicio puede realizarse en cualquier momento por la Administración o por cualquier Tribunal que conozca un recurso contra el acto, aunque nadie haya solicitado tal declaración.
- No puede ser objeto de convalidación.

Los supuestos de la nulidad de pleno derecho aparecen contemplados en el artículo 47 de la LPACAP y son los siguientes:

1. Los actos que lesionen los derechos o libertades que sean susceptibles de amparo constitucional. Se trata, única y exclusivamente de los derechos reconocidos en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la Constitución Española.
2. Los dictados por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio. Para que la incompetencia sea manifiesta debe ser clara y nítida y, además, tiene que ser por razón de la materia o del territorio, quedando excluida, por consiguiente, la incompetencia jerárquica. Por ejemplo: la administración autonómica que dicta un acto administrativo que afecta a dos comunidades autónomas, cuando debería dictarse por la Administración General del Estado, por esta doble afectación (incompetencia por razón del territorio) o el pleno del Ayuntamiento que aprueba la condonación de una deuda, cuando realmente la condonación tiene que estar prevista en una norma con rango de ley (incompetencia material).
3. Actos de contenido imposible. La imposibilidad del acto administrativo puede entenderse desde el punto de vista físico o jurídico. Físico porque el contenido del acto vaya en contra de las leyes físicas o de la propia realidad y por ello imposible de ejecutar, o jurídico porque atente contra las propias leyes de una forma ostensible y clara.
4. Actos constitutivos de infracción penal o que se dicten como consecuencia de ésta, expresión en la que se contienen dos supuestos distintos:
  - Los actos constitutivos de delito son los que, en sí mismos, contienen elementos delictivos.
  - Los actos que se dictan como consecuencia de infracción son los que traen causa de un delito sin ser delictivos en sí mismos.
5. Los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, es decir, que se incumplan reglas esenciales del procedimiento o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados (por ejemplo, que se reúna el órgano colegiado sin que haya convocatoria, ausencia de orden del día, no se les diga que asuntos van a tratar, falta de la mayoría exigida para la constitución del órgano, o se incumplen las reglas de mayoría esenciales de las votaciones), no siendo nulidad cualquier error en el procedimiento.
6. Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico en virtud de los cuales se pueden adquirir facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para

su adquisición. El ejemplo clásico de esta nulidad sería el opositor que obtiene el nombramiento como funcionario de carrera de una administración, sin la titulación exigida.

7. Los que se establezcan expresamente en una norma con rango de ley.

8. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

## **5. CONSERVACIÓN, CONVERSIÓN Y CONVALIDACIÓN**

### **► Conservación y transmisibilidad.**

*Dispone el artículo 51 LPACAP: "El órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción".*

Cuando se detecta un error en un acto administrativo que sea determinante de anulabilidad, ésta puede restringirse al acto viciado de anulabilidad, lo que permite conservar el resto de actuaciones, o puede extenderse esta anulabilidad al resto de actos conectados por el acto administrativo viciado de anulabilidad.

Por ejemplo, en un proceso selectivo en el que se declare la nulidad o anulabilidad de la baremación de los méritos de uno de los aspirantes, se valorará la posibilidad de conservar o transmitir/extender esta anulación al resto de actos del proceso selectivo.

- En caso de que se considere que el vicio afectaba a los méritos de un concreto aspirante, y que la parte viciada no es de tal importancia, se mantendría el nombramiento del resto de aspirantes como si no hubiera sido cometida la infracción. De no existir esta posibilidad, teniendo en cuenta que la revisión de oficio de actos nulos puede hacerse en cualquier momento, sin sujeción a límite temporal, siempre pesaría la sombra del posible vicio del acto que podría implicar su anulación en el futuro; por ello es más prudente preservar la seguridad jurídica y conservar las actuaciones, a pesar de estar viciadas. Ante la nulidad o anulabilidad de un acto viciado, se conservarán los actos anteriores no viciados y no afectaría a los futuros independientes.

- En caso de que se considere que el vicio afecta a todas las valoraciones de méritos, sin que sea procedente conservar las actuaciones, se entendería que la parte viciada es de tal importancia que la mayoría de los nombramientos hubieran sido distintos, de tal forma que no hubieran sido dictados los actos administrativos de nombramientos de esas personas, sino de personas distintas. En este caso estamos hablando de la transmisibilidad o extensión de la nulidad o anulabilidad del acto administrativo a los actos con él conectados.

*El **artículo 49.2 LPACAP** dispone: "La nulidad o anulabilidad en parte del acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquélla, salvo que*

*la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado”.*

► **Conversión de actos viciados.** Esta técnica figura en el artículo 50 LPACAP y supone que los actos administrativos nulos o anulables que contengan elementos de otro acto administrativo producirán los efectos de este último. Es decir, se aligeran los efectos de la anulabilidad o de la nulidad pues se admiten por Ley como legítimos aquellos efectos que puedan considerarse amparados o justificados por los elementos del acto no afectados por el vicio que determina su anulabilidad o su nulidad (por ejemplo, un acto de nombramiento de funcionario interino en lugar de funcionario de carrera después de superar el correspondiente proceso selectivo que sólo contenga error en dicha mención puede producir los efectos del nombramiento correcto “funcionario de carrera” mediante la conversión del acto y su correcta mención pues el acto contenía todos los elementos que podían permitir la constitución válida del acto).

► **Convalidación de los actos anulables (art.52 LPACAP).** Supone que la administración puede subsanar los vicios de anulabilidad (nunca de nulidad).

El acto de convalidación producirá efecto desde su fecha, salvo lo dispuesto en el artículo 39.3 LPAC para la retroactividad de los actos administrativos.

- En el caso de incompetencia jerárquica: si el vicio consistiera en incompetencia no determinante de nulidad, la convalidación podrá realizarse por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado.
- En el caso de que el vicio del acto consistiese en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente.

## 6. EJECUCIÓN FORZOSA

La ejecución del acto puede ser:

- Voluntaria: en este caso el obligado por el acto lo cumple.
- Forzosa: Art. 99 LPACAP: *“Las AA.PP., a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de un órgano judicial”.*

Consiste en la realización material de la obligación cuando el destinatario se resiste a acatarla, es decir, la Administración puede exigir el cumplimiento de sus actos administrativos y, en su caso, proceder por sí misma a ejecutarlos, cuando el administrado se niegue a hacerlo. A esta facultad se la denomina ejecutoriedad, lo que constituye un privilegio de la Administración derivado de la **autotutela ejecutiva**.

El principio que informa este privilegio es el de proporcionalidad, según el cual, el medio de ejecución del acto elegido por la Administración debe ser proporcional a los fines que persigue. Consecuencia de este principio es también el principio de *favor libertatis*, en virtud

del cual, si fueran posibles varios medios de ejecución forzosa, se elegirá el menos restrictivo de derechos.

Para que proceda la ejecución forzosa hacen falta los siguientes requisitos:

a) La existencia de un acto administrativo.

b) Que el acto administrativo sea eficaz para poder ejecutarlo forzosamente, es decir, que haya sido correctamente notificado, y no haya sido suspendido en su ejecución.

c) La Administración tiene que seguir un procedimiento para ejecutar el acto forzosamente, para lo cual es necesario:

- Que siempre que la Administración ejecute un acto forzosamente haga un apercibimiento o requerimiento previo al administrado.
- Que cuando la Administración vaya a ejecutar forzosamente un acto sancionador rijan el principio de proporcionalidad, es decir, que haya un equilibrio razonable entre el medio de ejecución elegido por la Administración y el fin perseguido.
- Que el acto administrativo que pretenda ejecutarse no haya sido sometido por una disposición expresa al auxilio o autorización judicial.

Los medios de ejecución forzosa vienen recogidos en el artículo 100 LPACAP:

**1. Apremio sobre el patrimonio (art 101 LPACAP):** éste es el medio de ejecución forzosa que se usa para hacer efectivas cantidades de dinero siempre que dicha obligación esté establecida en una norma de rango legal.

El procedimiento se inicia cuando existe un acto que obligue al pago de una cantidad líquida, expidiéndose la correspondiente providencia de apremio por no haber sido atendido por el deudor en plazo el pago voluntario, y abriéndose un nuevo periodo de pago de la deuda la cual se verá aumentada por los intereses de demora y el recargo de apremio.

Superado este nuevo periodo de pago, si aún no se ha pagado se producirá el embargo de los bienes en cantidad suficiente para cubrir el importe total de la deuda más los recargos y costas, que con posterioridad al primer acto se causen o puedan causarse.

A efectos de este embargo debe seguirse necesariamente un orden de prelación: primero, el dinero en efectivo o disponible en cuentas abiertas en entidades financieras, después, créditos y valores y a continuación, sueldos, pensiones y seguidamente, bienes inmuebles. El procedimiento termina con la subasta pública de los bienes trabados al obligado.

**2. Ejecución subsidiaria (art 102 LPACAP):** mediante este medio de ejecución, la Administración o un tercero por encargo de ésta substituye al sujeto obligado en el cumplimiento del acto, pero a costa del obligado.

En cuanto a su ámbito de aplicación, la ejecución subsidiaria procede en casos en que se impongan obligaciones de hacer que no necesiten ser desarrolladas específicamente por el obligado y pueda llevarlas a cabo cualquier sujeto. Una vez ejecutado el acto, la A.P. fijará la

cantidad a abonar por el sujeto obligado, para que cubra el importe de los gastos, daños y perjuicios ocasionados por su falta de cumplimiento voluntario del acto.

**3. Multa coercitiva (art 103 LPACAP):** consiste en vencer la resistencia del obligado haciendo surgir nuevas deudas económicas que se van reiterando hasta que se cumplen. Las multas coercitivas pueden ser reiteradas por lapsos de tiempo, separados por plazos razonables de ejecución. Se trata de deudas nuevas, independientes de las sanciones económicas y compatibles con ellas porque no tienen carácter sancionador, sino que son un mero mecanismo para asegurar el cumplimiento.

En cuanto a su ámbito de aplicación, la LPACAP dispone que este medio de ejecución se aplica a obligaciones de hacer, sean o no personalísimas. Asimismo, impone una reserva de ley sobre los supuestos de multa coercitiva, que deberán preverse singularizadamente en leyes específicas.

**4. Compulsión sobre las personas (art 104 LPACAP):** consiste en la coerción física del sujeto obligado. Este medio está restringido a las obligaciones personalísimas de no hacer o soportar. En este caso es fundamental el respecto al principio de proporcionalidad y al derecho fundamental a la dignidad de la persona. Sólo se puede utilizar cuando una ley lo autorice expresamente, debido a la incidencia de este medio de ejecución sobre el derecho constitucional a la libertad.

## **7. LA REVISIÓN DE ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA**

La revisión de los actos en vía administrativa, siguiendo a MORALES, es la potestad que la Ley otorga a la Administración Pública para que pueda, de oficio o a instancia de los interesados y conforme a las reglas que el Ordenamiento dicta, rectificar, substituir sus actos por otros o dejarlos sin efecto, declarando su nulidad o anulabilidad, o bien declarar su lesividad para, posteriormente, demandar su anulación ante los Jueces y Tribunales.

En esta genérica definición de las técnicas reguladas por el título V de la LPACAP se incluyen las siguientes figuras, que serán objeto de estudio detallado en los siguientes epígrafes:

- a) La revisión de oficio de actos y disposiciones administrativas nulos por concurrir en ellos alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 y 2, respectivamente de la LPACAP.
- b) La declaración de lesividad de los actos favorables al interesado que incurran en causa de anulabilidad, como paso previo a su impugnación ante los Tribunales.
- c) La revocación de los actos de gravamen o desfavorables.
- d) La rectificación de errores materiales de hecho o aritméticos existentes en sus actos.
- e) Los recursos administrativos, y dentro de éstos, sus clases:alzada, potestativo de reposición y extraordinario de revisión.

El régimen jurídico de la revisión de oficio tiene, como la propia LPACAP, alcance general, por lo que es aplicable tanto a la Administración del Estado, como a comunidades autónomas y a

las Entidades que integran la Administración Local, así como a las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de aquéllas.

### **7.1. LA REVISIÓN DE OFICIO (art 106 LPACAP).**

El principio de legalidad y la sumisión a la ley y al Derecho obliga a la Administración a reaccionar de oficio frente a cualquiera de sus actos o actuaciones que contravengan el ordenamiento jurídico, con el fin de adecuarlos a éste.

Este deber de ajuste permanente a la legalidad no plantea importantes problemas jurídicos cuando se trata de actos que afectan al ámbito interno de la Administración (estructura, organización o funcionamiento), sin limitar los derechos de los ciudadanos ni cuando el acto es perjudicial o gravoso para un particular, como puede ser la imposición de una sanción indebida, puesto que su revisión pondrá en mejor situación al interesado.

Sin embargo, cuando se trata de la revisión o anulación de los actos administrativos inválidos que han creado o reconocido derechos a favor de terceros que se encuentran además en posesión y disfrute de los mismos, los requisitos y limitaciones a que está sometida la Administración para ejercer esa revisión y dejar sin efecto tales actos son mucho mayores porque las consecuencias también son mucho más graves para el estatuto jurídico de los particulares.

La LPACAP establece el régimen de esta técnica en los siguientes términos:

*“1. Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la **nulidad** de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1.*

*2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma, si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2”.*

#### **a) Actos revisables.**

El objeto de esta técnica es que la Administración pueda dejar sin efecto, declarando su nulidad, sus propias disposiciones y sus actos cuando agoten la vía administrativa o hayan devenido firmes y, por tanto, inatacables, por no haber sido recurridos en plazo (para dejar sin efecto un acto de mero trámite es suficiente con ordenar la retroacción de las actuaciones con el fin de subsanar los defectos antes cometidos).

Son actos que agotan o ponen fin a la vía administrativa (art 114 LPACAP):

- Las resoluciones de los recursos de alzada.
- Las resoluciones de los procedimientos de impugnación sustitutivos del recurso de alzada.

- Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.
- La resolución de los procedimientos complementarios en materia sancionadora a los que se refiere el artículo 90.4 LPACAP.
- Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

En el ámbito estatal ponen igualmente fin a la vía administrativa los actos y resoluciones siguientes:

- Los actos administrativos de los miembros y órganos del Gobierno.
- Los emanados de los ministros y los Secretarios de Estado en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas los órganos de los que son titulares.
- Los emanados de los órganos directivos con nivel de Director General o superior, en relación con las competencias que tengan atribuidas en materia de personal.
- En los Organismos públicos y Entidades Derecho Público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los emanados de los máximos órganos de dirección unipersonales o colegiados, de acuerdo con lo que establezcan sus estatutos, salvo que por Ley se establezca otra cosa.

b) Las causas que pueden fundamentar la revisión:

La revisión, por su carácter extraordinario, sólo puede ser utilizada en los casos de especial gravedad recogidos en la ley con el fin de evitar que esta técnica se desnaturalice y se convierta en una especie de segunda oportunidad para los interesados cuando ya se les ha desestimado un previo recurso administrativo sobre el mismo asunto.

Así, no podrá prosperar si sólo hay una causa de anulabilidad -cualquier infracción del ordenamiento jurídico-, sino que los actos o disposiciones que se pretenda revisar deberán estar incursos en alguna de las tasadas causas de nulidad fijadas por el artículo 47.1 (para los actos) y 47.2 (para las disposiciones) de la LPACAP.

c) Plazo para incoar el procedimiento de revisión de oficio.

A diferencia de lo que ocurre con los recursos o con la declaración de lesividad, cuando se trata de declarar la nulidad de un acto o disposición administrativos, la Administración no se ve constreñida por un plazo limitativo, transcurrido el cual tenga vedado su ejercicio, pues señala el artículo 106 LPACAP que la Administración podrá efectuar dicha declaración "*en cualquier momento*", independientemente del tiempo transcurrido desde la aprobación de la disposición en cuestión.

d) El procedimiento de la revisión de oficio.



La revisión de oficio puede iniciarse bien a iniciativa de la propia Administración autora del acto, bien a instancia o solicitud de interesado, constituyendo en este último caso una auténtica acción de nulidad.

Iniciado el procedimiento de revisión de oficio, el órgano competente para resolver podrá suspender la ejecución de acto sometido a revisión, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

En cualquier caso, cuando la revisión haya sido solicitada por un interesado, la primera decisión a tomar por el órgano competente para resolver será la de admitirla a trámite o inadmitirla.

Sólo podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de la solicitud, cuando ésta no se base en una causa de nulidad o carezca manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales (art 106.3 LPACAP).

La inadmisión es un mecanismo para poner fin al procedimiento que no llega a efectuar un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, pero rechaza la petición del particular. En la medida en que esta decisión de inadmitir a trámite la solicitud de revisión puede adoptarla el órgano administrativo sin el previo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente se exige no sólo una motivación adecuada, sino también que las causas que pueden determinar dicha inadmisión sean interpretadas de forma restrictiva, de modo que su apreciación pueda realizarse casi a primera vista, sin necesidad de efectuar un análisis jurídico sobre el fondo del asunto, y que resulte notoria, clara, evidente y cierta la falta de motivos para la impugnación o la ausencia de una causa de nulidad.

Si se inadmite una solicitud de revisión de oficio, el interesado puede recurrir dicha inadmisión tanto en vía administrativa como contenciosa, en cuyo caso habrá de determinarse si concurrían o no las causas de inadmisión que hubiera alegado la Administración. Si finalmente se anulara la inadmisión a trámite, la resolución que así lo establezca no resolverá directamente sobre el fondo de la revisión de oficio, sino que se limitará a dejar sin efecto la inadmisión a trámite y ordenará que se admita la solicitud y se tramite el procedimiento de revisión.

Si la solicitud es admitida a trámite, habrá de instruirse un procedimiento conforme a las reglas generales del procedimiento administrativo, considerando que, si bien no se prevé expresamente la necesidad de dar trámite de audiencia en el seno del procedimiento de revisión de oficio, resulta preceptiva la audiencia a todos los interesados en el procedimiento para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

El apartado 5 del artículo 106 de la LPACAP fija en **6 meses** el plazo para resolver los procedimientos de revisión iniciados de oficio. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo transcurrido dicho plazo y tendrá libre la vía judicial.

Una vez instruido el procedimiento, se formulará una propuesta de resolución que se elevará, junto con todo el expediente, al Consejo de Estado para que emita su preceptivo dictamen. Sólo si este dictamen es favorable a la revisión puede la Administración acordar la revisión de oficio.

Una vez evacuado el dictamen favorable a la revisión, habrá de dictarse la resolución que ponga fin al procedimiento. En dicha resolución el órgano competente podrá acordar bien la revisión de oficio del acto nulo, bien que no procede dicha revisión, pues el dictamen es vinculante sólo en un efecto, es decir, sólo limita la decisión del órgano en el sentido de que éste no puede declarar la revisión sin el parecer favorable del Consejo, pero no le obliga a declararla, de modo que, en teoría, el órgano consultante puede apartarse del dictamen (lo que se denomina informe obstativo).

No obstante, ha de considerarse que la potestad de revisión de los actos administrativos no es discrecional para la Administración, sino reglada, de forma que una vez comprobada la concurrencia de los vicios que concurren en el acto, la Administración vendría obligada a declarar su nulidad, y ello no sólo por los términos imperativos con que se expresa la LPACAP (*"las Administraciones Públicas...declararán de oficio la nulidad..."*), sino también y sobre todo porque en un Estado de Derecho aquélla ha de actuar con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Por ello, si el órgano decisor quisiera apartarse del dictamen favorable a la revisión, habría de motivar ampliamente su decisión.

La resolución del procedimiento de revisión de oficio produce sus efectos desde la fecha en que alcanzó eficacia el acto anulado, esto es, como si el acto anulado nunca hubiera existido

No obstante, cuando lo que se revisa es una disposición y se declara su nulidad, ello no determina automáticamente la nulidad de todos los actos administrativos singulares de aplicación de la misma o que se hayan dictado a su amparo, sino que éstos, cuando sean firmes, subsistirán y se considerarán válidos y eficaces.

Asimismo, en la resolución que declare la nulidad de una disposición o acto podrán establecerse las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las condiciones y requisitos que establece la propia LPACAP, en sede de responsabilidad de las Administraciones Públicas.

## **7.2. LA DECLARACIÓN DE LESIVIDAD**

Establece el artículo 107 LPACAP que *"las Administraciones públicas podrán impugnar ante el orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de esta Ley, previa su declaración de lesividad para el interés público"*.

Las diferencias de esta técnica con la revisión de oficio son las siguientes:

1ª. La revisión de oficio faculta a la Administración para declarar la nulidad de sus propios actos administrativos favorables o declarativos de derechos, como manifestación de lo que se llama "potestad de autotutela" mientras que en la declaración de lesividad, cuando el acto

administrativo favorable para los interesados está incurso en una causa de mera anulabilidad, la Administración debe declararlo lesivo para, a continuación, acudir a un juez, que será el que mediante sentencia lo declare anulable y lo deje sin efecto, tras la sustanciación del oportuno proceso judicial.

Es decir, la anulación no se produce en vía administrativa. El procedimiento de lesividad acaba con una resolución que sólo habilita a la Administración a presentar un recurso contencioso-administrativo contra su propio acto declarado lesivo.

2ª. La revisión de oficio se prevé para actos y disposiciones mientras que la declaración de lesividad sólo puede tener por objeto actos administrativos, no disposiciones.

3ª. Mientras que la revisión de oficio admitía su iniciación a instancia de los interesados, en la declaración de lesividad únicamente se prevé la incoación del procedimiento por iniciativa de la propia Administración. Ello no impide, por supuesto, que un particular pueda poner de manifiesto a la Administración la concurrencia de una causa de anulabilidad en uno de sus actos y que ésta inicie el procedimiento de lesividad, pero el particular carece en este caso de una verdadera acción o derecho a incoar el procedimiento, que dependerá en todo caso de la decisión administrativa.

4ª. Otra diferencia sustancial con la revisión de oficio atiende al momento en que se puede incoar el procedimiento, pues si para la declaración de nulidad de los actos administrativos la Administración podía iniciar el procedimiento en cualquier momento, sin sujeción a plazo alguno, la declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto pretendidamente lesivo.

El procedimiento para la declaración de lesividad seguirá las normas y trámites generales de la LPACAP para los procedimientos administrativos iniciados de oficio, siendo preceptivo el trámite de audiencia a los eventuales interesados.

Una vez iniciado el procedimiento de lesividad, podrá suspenderse la ejecución del acto objeto del mismo, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

El plazo para acordar la declaración de lesividad es de seis meses desde que se inició el procedimiento, transcurridos los cuales sin haberse dictado resolución se declarará la caducidad del procedimiento. Una vez declarada la lesividad por el órgano administrativo correspondiente, la Administración habrá de presentar ante la jurisdicción contenciosa el denominado recurso de lesividad frente al acto declarado lesivo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la resolución que puso fin al procedimiento de lesividad.

### **7.3. REVOCACIÓN DE ACTOS DESFAVORABLES O DE GRAVAMEN.**

Dispone el artículo 109.1 LPACAP que *"las Administraciones Públicas podrán revocar mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico"*

Esta técnica permite a la Administración autora de un determinado acto de gravamen o desfavorable dejarlo sin efecto.

Atendida la especial naturaleza de los actos susceptibles de revocación, esto es, los actos desfavorables o de gravamen, la revocación se considera como “beneficiosa” para el ciudadano, en la medida en que se verá liberado de una obligación o carga o se eliminará una restricción que afectará a alguno de sus derechos, generando un efecto beneficioso sobre el patrimonio jurídico del particular.

Por ello, el ejercicio de la revocación se sujeta a escasos límites, pues no está sujeto a un plazo de ejercicio, en el sentido de que la Administración puede acudir a la revocación en cualquier momento, es decir, con independencia del tiempo transcurrido desde que se dictó el acto que se pretende revocar; tampoco se somete a formalidades o trámites de garantía específicos como el dictamen de órganos consultivos; e, incluso, se admite la revocación acudiendo a criterios de mera oportunidad, de modo que no será necesario ni siquiera invocar una infracción del ordenamiento jurídico como causa habilitante para la revocación. Es decir, cabe revocar actos administrativos perfectamente válidos, siempre y cuando no se origine con ello un perjuicio al interesado.

No obstante, sí existen algunos límites o restricciones que operan en sentido negativo, pues no podrá acordarse la revocación cuando constituya una exención o dispensa no permitida por las leyes, sea discriminatoria por atentar contra el principio de igualdad o sea contraria al interés público o al ordenamiento jurídico, límites que pretenden impedir un uso abusivo o arbitrario de la técnica.

A estos límites específicos de la revocación habrán de sumarse, además, los generales de la potestad revisora de la Administración y que se establecen en el artículo 110 LPACAP.

En cuanto a la tramitación de la revocación, y a falta de normas procedimentales específicas, se rige por las reglas generales de los procedimientos iniciados de oficio por la Administración, pues no prevé la Ley su iniciación a instancia de parte interesada. Potestativamente, la resolución que revoque un acto puede dictar un acto que lo sustituya, el cual no podrá ser contrario al ordenamiento jurídico ni más perjudicial para el particular que el dejado sin efecto.

#### **7.4. RECTIFICACIÓN DE ERRORES MATERIALES, DE HECHO O ARITMÉTICOS**

Dispone el artículo 109.2 LPACAP que las Administraciones públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.

El presupuesto de esta técnica es la existencia de una discordancia entre lo que la Administración pretendía expresar -la voluntad administrativa- y lo que finalmente se plasmó en el acto.

Su finalidad, por tanto, no es declarar la nulidad o anulabilidad de un determinado acto administrativo, dejándolo sin efecto o eliminándolo, sino corregir los errores contenidos en él para posibilitar su subsistencia o mantenimiento de efectos.

Y es que, pese a estar ubicado el artículo 109.2 en un capítulo de la LPACAP denominado “revisión de oficio”, en realidad no regula una revisión en sentido técnico, es decir, una técnica

que permite dejar sin efecto un determinado acto administrativo, sino, antes al contrario, mantener el acto una vez subsanado el defecto.

Esta corrección del error no puede afectar, pues, de forma fundamental, al sentido del acto, pues como ha señalado la jurisprudencia se trata de errores que, una vez corregidos, no cambian el contenido del acto en el que se producen, de manera que éste subsiste con iguales efectos y alcance una vez subsanado el error.

Este carácter estrictamente material y en absoluto jurídico de la rectificación justifica que para llevarla a cabo no requiera sujetarse a solemnidad ni límite temporal alguno. La rectificación puede hacerse en cualquier momento, tanto de oficio como a instancia de parte.

La jurisprudencia exige que una interpretación estricta de la figura, hasta el punto de que si se emplease sin concurrir los supuestos que establece la norma se estaría ante un uso desviado de esta técnica, que se sanciona con la declaración de nulidad de la rectificación para evitar el fraude de ley. Así, siempre se niega el carácter del error de hecho cuando su apreciación implica un juicio valorativo o exige una operación de calificación jurídica y, por supuesto, siempre que la rectificación represente realmente una alteración fundamental del sentido del acto.

Especial atención debe prestarse pues, a la diferencia existente entre error de hecho y error de derecho, pues sólo el primero de ellos, el que para su apreciación no precisa de interpretación jurídica alguna, permite acudir a la rectificación de errores, mientras que para la corrección del segundo la Administración habría de acudir a alguna de las otras vías de revisión.

#### **Límites de la revisión.**

Establece el artículo 110 LPACAP que *“las facultades de revisión no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”*.

Estos límites son aplicables tanto en los procedimientos iniciados de oficio como a instancia de parte y operan respecto de todas las técnicas expuestas, pudiendo impedir su utilización aun cuando se den los supuestos habilitantes que, según el régimen específico de cada técnica, permitieran acudir a ella.

### **7.5. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

Como se ha indicado, contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse recursos administrativos. No caben contra disposiciones generales (reglamentos).

La interposición del recurso deberá expresar:

- a) El nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación personal del mismo.

- b) El acto que se recurre y la razón de su impugnación.
- c) Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- d) Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige y su correspondiente código de identificación.
- e) Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas.

El error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter (principio pro actione).

Serán causas de **inadmisión** las siguientes:

- a) Ser incompetente el órgano administrativo, cuando el competente perteneciera a otra Administración Pública. El recurso deberá remitirse al órgano competente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.
- b) Carecer de legitimación el recurrente.
- c) Tratarse de un acto no susceptible de recurso.
- d) Haber transcurrido el plazo para la interposición del recurso.
- e) Carecer el recurso manifiestamente de fundamento.

Los dos tipos tradicionales de recursos son el de alzada y el potestativo de reposición:

- El recurso de alzada se interpone contra actos que no ponen fin a la vía administrativa mientras que el potestativo de reposición se interpone contra actos que ponen fin a la vía administrativa. Como es potestativo, el particular puede elegir entre interponerlo o acudir directamente a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
- El recurso de alzada se resuelve por el superior jerárquico de quien dictó el originario (aunque se interpone ante el órgano que dictó el acto o ante el que lo resuelve) mientras que el potestativo de reposición se resuelve por el mismo órgano que dictó el primero.
- El recurso de alzada y el potestativo de reposición se pueden interponer en un mes si es acto expreso o sin plazo si es presunto (lo que constituye una novedad de la ley de 2015).
- El plazo para resolver el recurso de alzada es de tres meses y en caso de no resolverse el silencio será negativo –salvo el recurso de alzada presunto contra un acto presunto con silencio negativo, en que será positivo- mientras que en el potestativo de reposición hay un mes para resolverlo, sin que quepa un nuevo recurso de reposición contra él.

En ambos casos la ley prevé que se aprueben recursos especiales para determinadas materias que vengán a substituir el recurso de alzada o reposición, como ocurre con el recurso especial en materia de contratación.

Pero adicionalmente el legislador ha previsto un recurso extraordinario de revisión para poder impugnar los actos firmes en vía administrativa ante el órgano administrativo que los dictó,

que también será el competente para su resolución, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente. Hay un plazo de cuatro años desde el acto.
- b) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida. Hay un plazo de **tres meses** desde que conozcan los documentos.
- c) Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución. Hay un plazo de **tres meses** desde que conozcan los documentos.
- d) Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme. Hay un plazo de **tres meses** desde que se dicte la sentencia.

En los cuatro casos el silencio será negativo.

El órgano competente para la resolución del recurso podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales

## **BIBLIOGRAFÍA**

García de Enterría, E. y Ramón Fernández, T. (2017). Curso de Derecho Administrativo. Editorial CIVITAS

MATERIAL NO OFICIAL



## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 12**

**LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. ESTRUCTURA. EL CICLO PRESUPUESTARIO: ELABORACIÓN, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO. LA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA. PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO. MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO**

#### **2. ESTRUCTURA**

2.1. ESTRUCTURA DEL ESTADO DE GASTOS

2.2. ESTRUCTURA DEL ESTADO DE INGRESOS

### **3. EL CICLO PRESUPUESTARIO: ELABORACIÓN, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO**

3.1. FASE DE ELABORACIÓN

3.2. FASE DE DISCUSIÓN Y APROBACIÓN

### **4. LA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA Y LOS PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO**

#### **5. MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS**

5.1 TRANSFERENCIAS DE CRÉDITO

5.2 GENERACIONES DE CRÉDITO

5.3 AMPLIACIONES DE CRÉDITO

5.4 CREDITOS EXTRAORDINARIOS Y SUPLEMENTOS

5.5 INCORPORACIONES DE CRÉDITO

## **1. LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO**

El presupuesto se puede definir como el documento financiero en el que se refleja el conjunto de gastos que se pretende realizar durante un período de tiempo determinado, y el detalle de los ingresos que se prevén obtener para su financiación.

Es un Documento Jurídico que autoriza y vincula a las Administraciones Públicas en el que se plasman los objetivos estratégicos de las distintas políticas públicas y los recursos asignados para su cumplimiento.

El marco normativo de referencia en materia presupuestaria para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado lo configuran esencialmente la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978; la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y la normativa europea en materia presupuestaria que resulte de aplicación.

Este marco legal se completa con la Orden anual del Ministerio de Hacienda por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de Estado, y con otras disposiciones de menor rango que regulan diversos aspectos de la gestión presupuestaria (por ejemplo, la Resolución de la Dirección General de Presupuestos por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica).

El artículo 134 CE establece que le corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación. Tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del Sector Público Estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

El Gobierno debe presentarlos ante el Congreso de los Diputados al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior y si no se aprobaran antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

En cuanto a la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante LGP), el artículo 32 establece que “los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal.”

Conforme a lo anterior, cada órgano y entidad pública presentarán sus presupuestos que tendrán, con arreglo a su normativa, carácter limitativo estimativo.

De conformidad con el artículo 36.2 LGP, el procedimiento por el que se regirá la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado se establecerá por Orden del Ministerio de Hacienda para el año correspondiente.

Al ser el presupuesto un acto derivado del poder legislativo adquiere forma de Ley. Su contenido aparece regulado en la LPG, artículo 37, que establece que el proyecto de Ley de

Presupuestos Generales del Estado está integrado por el articulado, sus anexos y los estados de ingresos y de gastos y documentación complementaria.

### **Ámbito subjetivo de los presupuestos del Estado**

Se define en el artículo 33.1 LGP, según el cual:

Los Presupuestos Generales del Estado estarán integrados por:

- a) Los presupuestos de la Administración General del Estado (Estado, Organismos Autónomos y entidades integrantes del sistema de la Seguridad Social) y de aquellos órganos con dotación diferenciada que, careciendo de personalidad jurídica, no están integrados en la misma, y de las entidades del sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de especificaciones y de modificaciones regulado en la Ley General presupuestaria o cuya normativa específica confiera a su presupuesto carácter limitativo.
- b) Los presupuestos estimativos de las entidades de los sectores empresarial y fundacional, los consorcios, las universidades no transferidas, los fondos sin personalidad jurídica y las restantes entidades del sector público administrativo no incluidas en la letra anterior.

Los Presupuestos Generales del Estado comprenden la totalidad de los gastos e ingresos de las entidades que integran el Sector Público Estatal, enumeradas en el artículo 2 de la LGP.

### **Ámbito objetivo de los presupuestos del Estado**

- El máximo de las obligaciones económicas, así como los derechos a reconocer durante el correspondiente ejercicio, los sujetos referidos en el párrafo a) del artículo 33.1 LGP.
- Las operaciones no financieras y financieras a realizar por las entidades contempladas en el párrafo anterior.
- Los objetivos a alcanzar en el ejercicio por cada uno de los gestores responsables de los programas con los recursos que el respectivo presupuesto les asigne.
- La estimación de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

Los presupuestos de ingresos de los sujetos del sector público administrativo, y los presupuestos de ingresos y de gastos del sector público restante (los sectores empresarial y fundacional) son estimativos y no contemplan ningún efecto jurídico particular.

### **Ámbito temporal de los presupuestos del Estado**

Este ámbito se define en el artículo 34 de la LGP:

1. El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural, y a él se imputarán:

- a) Los derechos económicos liquidados durante el ejercicio, cualquiera que sea el período del que deriven.

- b) Las obligaciones económicas reconocidas hasta el fin del mes de diciembre, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o, en general, gastos realizados dentro del ejercicio y con cargo a los respectivos créditos. Con determinadas condiciones pueden aplicarse obligaciones de ejercicios anteriores.

## **2. ESTRUCTURA**

Las estructuras de los Presupuestos Generales del Estado se establecen en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y se especifican en las Ordenes anuales del Ministerio de Hacienda por las que se dictan las normas para la elaboración de los PGE para el año correspondiente y en las resoluciones en esta materia de la Dirección General de Presupuestos.

El Presupuesto del Estado comprende dos presupuestos: El estado de ingresos y el estado de gastos. Hay un solo estado de ingresos, correspondiendo su gestión al Ministerio de Hacienda. El estado de gastos se integra en secciones presupuestarias, dentro de las cuales pueden distinguirse los presupuestos de los órganos constitucionales o con relevancia constitucional y aquellas otras que agrupan los gastos de la Administración General del Estado (AGE).

Los órganos constitucionales o de relevancia constitucional (Casa de su Majestad el Rey, Cortes Generales, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Consejo de Estado, Consejo General del Poder Judicial) son órganos con dotación diferenciada, pero sin presupuesto independiente, por lo que sus presupuestos forman parte del Presupuesto del Estado y se aprueban conjuntamente con éste.

Las restantes secciones presupuestarias, que pueden dividirse en departamentales (que recogen los presupuestos de cada uno de los Departamentos ministeriales incluyendo sus organismos dependientes con presupuesto limitativo) y no departamentales, como, por ejemplo: Deuda Pública, Clases pasivas o Contratación Centralizada, entre otros.

El Presupuesto del Estado tiene la consideración de presupuesto administrativo. Por tanto, se define por el lado de los gastos como una autorización para gastar hasta un determinado límite y en unas concretas finalidades y, por el lado de los ingresos, se define como una previsión de los derechos a liquidar, con efectos meramente estimativos.

La estructura presupuestaria supone la expresión del principio de especialidad presupuestaria, por cuanto presenta el importe y la finalidad de los créditos, constituyendo, además, un instrumento técnico para facilitar la asignación de recursos, para obtener información sobre el programa económico del Gobierno y para hacer posible el control de la actividad financiera.

Junto a la estructura del Presupuesto del Estado, propia de un presupuesto administrativo, en los PGE coexisten otros presupuestos de distinta naturaleza, los Presupuestos de explotación y capital, que elaboran los sujetos del sector público empresarial y fundacional y los fondos sin personalidad. Tiene carácter estimativo, tanto del lado de los ingresos ("recursos") como de los gastos ("dotaciones"). Sus recursos y dotaciones conforman los estados financieros,

expresión que incluye tanto los presupuestos de explotación y capital como otras cuentas expresivas de su actividad o situación financiera, que se elaboran como documentación complementaria (artículo 64 LGP).

## **2.1 ESTRUCTURA DEL ESTADO DE GASTOS**

De acuerdo con el artículo 40 LGP, la estructura de los estados de gastos de los sujetos integrados en el sector público administrativo con presupuesto limitativo, sigue una triple clasificación: orgánica, por programas y económica.

Las consignaciones presupuestarias (vinculantes) reciben la denominación de “crédito”.

Asimismo, se incluye con carácter informativo y como marco plurianual, una cuarta clasificación, la territorial.

### **► Clasificación orgánica**

La clasificación orgánica (artículo 40.1.a) LGP) permite distribuir el gasto por centros gestores, entendiendo por tales aquellas unidades orgánicas con diferenciación presupuestaria. A efectos de la clasificación orgánica del gasto, se pueden distinguir los siguientes subsectores:

- El Estado, que se divide en secciones y éstas, a su vez, en servicios. Con carácter general, sin perjuicio de algunas peculiaridades, las secciones se corresponden a los departamentos ministeriales, y los servicios a unidades con rango igual o superior a Dirección General.
- Los organismos autónomos del Estado, que se agrupan en función del ministerio al que estén adscritos.
- La Seguridad Social.
- Las demás entidades que integran el sector público administrativo estatal con presupuesto limitativo.

Las Secciones pueden referirse a Departamentos Ministeriales (Ej: Sección 21 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), Órganos constitucionales (Ej: Sección 01 Casa SM El Rey) y Secciones no orgánicas que representan obligaciones generales del Estado (Ej: Sección 06 Deuda Pública). En cada sección, se agrupan los distintos servicios que la forman.

### **► Clasificación funcional o por programas**

El artículo 35.4 LGP determina que “constituye un programa de gasto del presupuesto anual el conjunto de créditos que, para el logro de los objetivos anuales que el mismo establezca, se ponen a disposición del gestor responsable de su ejecución. Los mismos constituyen la concreción anual de los programas presupuestarios de carácter plurianual.”

La clasificación por programas (artículo 40.1.b) permite identificar la finalidad a la que se destinan los recursos públicos. Un programa de gasto es el conjunto de créditos que se pone a disposición de los centros directivos para el logro de los objetivos establecidos.

Los programas de gasto pueden ser de dos tipos: programas finalistas y programas instrumentales y de gestión.

- Programas finalistas: son aquellos a los que se pueden asignar objetivos cuantificables e indicadores de ejecución mensurables como, por ejemplo, el programa de *Competitividad y calidad de la sanidad agraria*.
- Programas instrumentales y de gestión: tienen como finalidad la administración de recursos para la ejecución de actividades generales de ordenación, regulación y planificación; la realización de una actividad para la que no se pueden establecer objetivos cuantificables; o bien el apoyo a un programa finalista. Como ejemplo se puede citar el programa de *Dirección y Servicios Generales de Agricultura, Pesca y Alimentación*.

Los programas de gasto se estructuran siguiendo un esquema de árbol.

*Ejemplo de codificación de los programas:*

*El programa 412D “Competitividad y calidad de la sanidad agraria” pertenece al grupo de programas 412 “Mejoras de las estructuras agrarias y de los sistemas productivos”, que se encuadra en la política 41 “Agricultura, Pesca y Alimentación”, dentro del área de gasto 4 “Actuaciones de carácter económico”. Por su parte, la letra D nos indica que es un programa de carácter finalista, al estar comprendida en el tramo de la A a la L (el resto de letras señalan a un programa instrumental o de gestión), dentro de los cuales se encuentra el programa instrumental “000X”, destinado a recoger las “transferencias internas” realizadas entre los diferentes subsectores que se integran en los Presupuestos Generales del Estado.*

#### ► **Clasificación económica**

La Ley General Presupuestaria define los créditos presupuestarios como cada una de las asignaciones individualizadas de gasto que figuran en el Presupuesto puestas a disposición de los centros gestores para la cobertura de las necesidades para las que hayan sido aprobados. (art 35.1 LGP)

Los créditos se agrupan por capítulos, separando **las operaciones corrientes (capítulos 1 a 4), las de capital (capítulos 6 y 7), las financieras (capítulos 8 y 9) y el Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria (capítulo 5)** (artículo 40.1.c) de la LGP):

- Capítulo 1: Gastos de personal
- Capítulo 2: Gastos corrientes en bienes y servicios
- Capítulo 3: Gastos financieros
- Capítulo 4: Transferencias corrientes
- Capítulo 5: Fondo de contingencia y otros imprevistos
- Capítulo 6: Inversiones reales

- Capítulo 7: Transferencias de capital
- Capítulo 8: Activos financieros
- Capítulo 9: Pasivos financieros.

A su vez, los capítulos se desglosarán en artículos y éstos, a su vez, en conceptos que podrán dividirse en subconceptos.

*Ejemplo de clasificación económica:*

<i>Capítulo 2</i>	<i>Gastos Corrientes en bienes y servicios</i>
<i>Artículo 22</i>	<i>Material, suministros y otros</i>
<i>Concepto 220</i>	<i>Material de oficina</i>
<i>Subconcepto 22000</i>	<i>Ordinario no inventariable</i>

#### ► **Clasificación territorial**

La LGP menciona otra clasificación que, sin embargo, no forma parte de la estructura de los estados de gasto: la clasificación territorial.

Así, el artículo 37.2 d) de la LGP establece que al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado se acompañará un anexo, de carácter plurianual de los proyectos de inversión pública, que incluirán su clasificación territorial por comunidades autónomas, ciudades autónomas y provincias.

La clasificación territorial tiene valor informativo, y se encamina a informar al ciudadano y hacer posible un mayor control del equilibrio y solidaridad entre los distintos territorios.

## **2.2 ESTRUCTURA DEL ESTADO DE INGRESOS**

La estructura del estado de ingresos viene dada atendiendo a dos criterios: el orgánico y el económico, de acuerdo con el artículo 41 LGP.

No existe una clasificación funcional o por programas en el estado de ingresos, debido al principio de no afectación, recogido en el artículo 27.3 LGP según el cual, los recursos del Estado, los de cada uno de sus organismos autónomos y los de las entidades integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por ley se establezca su afectación a fines determinados.

#### ► **Clasificación orgánica**

La clasificación orgánica de los ingresos, al igual de lo que sucede en los gastos, permite distinguir entre los que corresponden a la Administración General del Estado (dónde habrá un solo estado de ingresos que corresponde gestionar al Ministerio de Hacienda), los de la Seguridad Social y los de cada uno de los organismos autónomos y demás entidades del sector público administrativo (artículo 41.a) LGP).

#### ► **Clasificación económica**



El *criterio económico* muestra la naturaleza de los ingresos de los que se dispone, con la siguiente desagregación (artículo 41.b) LGP):

**Ingresos corrientes (capítulos 1 a 5), ingresos de capital (capítulos 6 y 7) y Operaciones financieras (capítulos 8 y 9)**

- Capítulo 1: Impuestos directos y cotizaciones sociales
- Capítulo 2: Impuestos indirectos
- Capítulo 3: Tasas, precios públicos y otros ingresos
- Capítulo 4: Transferencias corrientes
- Capítulo 5: Ingresos patrimoniales
- Capítulo 6: Enajenación de inversiones reales
- Capítulo 7: Transferencias de capital
- Capítulo 8: Activos financieros
- Capítulo 9: Pasivos financieros

Al igual que en los gastos, en el caso de los ingresos los capítulos se desglosarán en artículos y éstos, a su vez, en conceptos que podrán dividirse en subconceptos.

► **Entidades con presupuestos estimativos**

Además de las entidades del sector público administrativo con presupuestos limitativos, también forman parte de los Presupuestos Generales del Estado las entidades con presupuestos estimativos. Estas entidades son, fundamentalmente, las que integran el sector público empresarial y el sector público fundacional. Estas entidades elaboran presupuestos de explotación y de capital que estarán constituidos por una previsión de la cuenta de resultados y del estado de flujos de efectivo del correspondiente ejercicio.

Como anexo a dichos presupuestos se acompañará una previsión del balance de la entidad y una memoria explicativa de su contenido, de la ejecución del ejercicio anterior y de la previsión de la ejecución del ejercicio corriente; una descripción de las inversiones públicas que vayan a realizar durante el ejercicio, con un anexo de estos proyectos de inversión regionalizados por provincias; así como los programas de actuación plurianual (art. 65 LGP).

### **3. EL CICLO PRESUPUESTARIO: ELABORACIÓN, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO**

De forma breve, podemos señalar que el ciclo presupuestario consta en España de cuatro grandes fases: Elaboración, aprobación, ejecución, y control.

Una de las características del ciclo presupuestario es la atribución de competencias para cada una de las fases, que en el caso de España viene establecida por la propia Constitución: Es el poder ejecutivo (Gobierno) el que elabora el Proyecto de Presupuesto, lo aprueba el poder legislativo (Cortes Generales), lo ejecuta finalmente el Gobierno y, sin perjuicio de los controles internos que practica el propio poder ejecutivo, el control último corresponde al poder legislativo (Cortes Generales) mediante un órgano constitucional especializado: El Tribunal de Cuentas.

La iniciativa de cara a la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado corresponde de manera exclusiva al Gobierno tal y como establece el artículo 134 CE. (el procedimiento de elaboración se regula en el artículo 36 de la LGP).

El Gobierno debe presentar ante el Congreso de los Diputados el proyecto de Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior. La LGP señala que se deben presentar antes del 1 de octubre del año anterior los documentos del Proyecto de Ley siguientes: articulado con sus anexos y los estados de ingresos y de gastos, con el nivel de especificación de créditos establecidos en los artículos 40 y 41 de la LGP.

Se entraría así en la siguiente fase del ciclo, la de examen, enmienda y aprobación que, tal y como señala el artículo 134CE, corresponde a las Cortes Generales.

**Las fases de elaboración, discusión y aprobación del ciclo presupuestario se pueden sintetizar:**

### **3.1 FASE DE ELABORACIÓN:**

- **Actualización del Programa de Estabilidad.** En el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cada año se debe presentar a la Unión Europea un diagnóstico de la economía española y la orientación de la política económica. En base a dicho análisis se formulan proyecciones presupuestarias a medio plazo (3 años).

- **Informe de situación de la economía española.** Recoge la estimación de las magnitudes económicas más relevantes que sirve para fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria. Contiene un cuadro económico de horizonte plurianual que incluye la previsión de crecimiento de la economía española, entre otras variables.

- **Acuerdo sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y el límite de gasto no financiero del Estado.** En el primer semestre de cada año, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local, en sus respectivos ámbitos, fija el objetivo de estabilidad y el objetivo de deuda pública para el conjunto del sector público administrativo y cada uno de los agentes que lo integran (Administración Central, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social) referido a los tres ejercicios siguientes. El acuerdo se remite a las Cortes Generales para su aprobación o rechazo. Se incluye además el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para el ejercicio siguiente.

- **Plan presupuestario.** En el contexto del semestre europeo, a más tardar el 15 de octubre, se debe presentar a la Unión Europea el proyecto de presupuesto de la administración central para el ejercicio siguiente, junto con los principales parámetros de los proyectos de presupuesto de todos los demás subsectores de las administraciones públicas.

- **Orden de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.** El Ministerio de Hacienda publicará anualmente la orden en la que se dictan las normas de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio siguiente. Con esta orden, se inicia formalmente el proceso de elaboración presupuestaria. La orden establece los criterios de presupuestación, el ámbito institucional, las estructuras presupuestarias, la documentación a presentar y los plazos del proceso de elaboración.

De acuerdo con el artículo 36 de la LGP el procedimiento de elaboración es el siguiente:

**Primera.** Las directrices para la distribución del gasto, estableciendo los criterios de elaboración de las propuestas de presupuestos y sus límites cuantitativos con las prioridades y limitaciones que deban respetarse, se determinarán por el Ministro de Hacienda. Con este fin, se constituirá la Comisión de Políticas de Gasto.

**Segunda.** Los ministerios y los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado, remitirán al Ministerio de Hacienda sus correspondientes propuestas de presupuesto, ajustadas a los límites que las directrices hayan establecido. Del mismo modo, los distintos ministerios remitirán al de Hacienda las propuestas de presupuestos de ingresos y gastos de cada uno de los organismos autónomos y otras Entidades a ellos adscritos. Los ministerios remitirán las propuestas que contengan los presupuestos de operaciones corrientes y de operaciones de capital y financieras de las entidades públicas empresariales, de las sociedades mercantiles estatales y de las fundaciones del sector público estatal que dependan funcionalmente de cada uno de ellos, acompañadas de la documentación a que se refiere el artículo 29 de la LGP.

**Tercera.** Las propuestas de presupuesto de gastos se acompañarán, para cada programa, de su correspondiente memoria de objetivos anuales fijados, conforme al programa plurianual respectivo, dentro de los límites que resulten alcanzables con las dotaciones previstas para cada uno de los programas.

**Cuarta.** En el marco de este procedimiento, por orden del Ministro de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social se establecerán las especificaciones propias del procedimiento de elaboración de los Presupuestos de la Seguridad Social.

El presupuesto de ingresos de la Administración General del Estado será elaborado por el Ministerio de Hacienda, de forma que se ajuste a la distribución de recursos de la programación plurianual prevista en el artículo 29 y al cumplimiento de los objetivos de política económica establecidos por el Gobierno para el ejercicio.

Las propuestas y demás documentación necesaria para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado se formularán y tramitarán por medios informáticos y en los plazos que la orden establezca.

Corresponderá al Ministro de Hacienda elevar al acuerdo del Gobierno el anteproyecto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

### **3.2. FASE DE DISCUSIÓN Y APROBACIÓN EN LAS CORTES GENERALES**

Aprobado el anteproyecto por el Gobierno, el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado se remite a las Cortes Generales de acuerdo con el artículo 37 LGP.

#### **CONGRESO**

- Se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales
- El Congreso abre el plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad y el articulado.

De acuerdo con el artículo 133 del Reglamento del Congreso, las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección.

Las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.

- **DEBATE A LA TOTALIDAD** Finalizado el plazo de enmiendas se celebra el debate de la totalidad del proyecto de ley por el Pleno del Congreso, en el que deben aprobarse las **cuantías globales de los estados de previsión de ingresos y gastos**. Si se aprobara alguna enmienda a la totalidad, se produciría el rechazo del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y su devolución al Gobierno.

- **COMISIÓN DE PRESUPUESTOS:** el proyecto de ley se remite a la Comisión de Presupuestos del Congreso

- Que debe nombrar una **PONENCIA** cuya función es elaborar un **informe** en el plazo de 15 días sobre el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en la tramitación del proyecto y sobre las enmiendas.
- Después, la misma Comisión de Presupuestos redacta un **DICTAMEN** con el resultado de los debates y el texto aprobado del proyecto de ley.

- **DEBATE EN PLENO:** De acuerdo con el artículo 75 de la Constitución Española, es una ley de pleno, no pudiendo delegarse la aprobación del proyecto en la Comisión de presupuestos. Dictaminado por la Comisión de Presupuestos, el Proyecto de Ley de PGE se somete a debate por el Pleno, recayendo el debate, por una parte, sobre el texto articulado y, por otra, sobre cada una de las secciones del estado de gastos. El resultado del debate será el si se aprueba con las modificaciones pertinentes, su paso al Senado. De no aprobarse, se devolverá al Gobierno.

- **APROBACIÓN:** Se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y se remite al Senado.

## **SENADO**

- Se distribuye el proyecto a los senadores: que tendrán un plazo de 10 días NATURALES para presentar veto (rechazo total al proyecto) o enmendarlo.
- COMISIÓN DE PRESUPUESTOS: el proyecto de ley se remite a la Comisión de Presupuestos, que debe nombrar una PONENCIA cuya función es elaborar un informe en el plazo de 15 días sobre el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en la tramitación del proyecto y sobre las enmiendas actúa igual que la del Congreso (informe de la Ponencia, debate y dictamen de la Comisión).
- DEBATE A LA TOTALIDAD Y DEBATE Y APROBACIÓN DE LAS ENMIENDAS: Dictaminado por la Comisión, el proyecto de ley se somete al debate en el Pleno, si por mayoría absoluta se aprueba el veto, el Presidente da por concluido el debate. En caso contrario, se discuten las enmiendas. El resultado de la tramitación en el Senado, se remite al congreso por su Presidente del Senado.
- Si la propuesta del Senado difiere de la del Congreso por veto o enmiendas, una vez remitido el proyecto al Congreso, este puede ratificar (en su caso) su texto inicial o aceptar las variaciones aprobadas en el Senado:
  - por mayoría absoluta (para ratificar el proyecto de PGE en el caso del veto)
  - por mayoría simple, una vez transcurridos 2 meses desde la interposición del mismo (para ratificar el proyecto de PGE en el caso del veto)
  - por mayoría simple en el caso de las enmiendas, aceptándolas o no.

## **SANCIÓN Y PROMULGACIÓN**

El proyecto de Presupuestos Generales del Estado se convierte en ley tras la sanción y promulgación real. Se publica en el Boletín Oficial del Estado, entrando en vigor, normalmente, el día 1 de enero del año correspondiente.

Ante la eventualidad de que la Ley de Presupuestos no obtuviera la aprobación de las Cortes, el propio artículo 134.4 de la CE prevé la prórroga de los presupuestos, aspecto éste desarrollado en el artículo 38 de la LGP

## **4. LA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA Y LOS PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO**

El artículo 38 de la LGP establece:

“1. Si la Ley de Presupuestos Generales del Estado no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos iniciales del ejercicio anterior hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el “Boletín Oficial del Estado”.

2. La prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo.

3. La estructura orgánica del presupuesto prorrogado se adaptará, sin alteración de la cuantía total, a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en que el presupuesto deba ejecutarse.”

Por otro lado, el artículo 26.1 LGP establece que la programación presupuestaria se regirá por los principios siguientes, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera:

- Estabilidad presupuestaria.
- Sostenibilidad financiera
- Plurianualidad
- Transparencia
- Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos
- Responsabilidad
- Lealtad institucional.

**EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.** Se define en el artículo 3 LOEPSF y consiste en que todos los sujetos que componen el sector público deben tratar de permanecer en la situación denominada “de estabilidad presupuestaria”, definida como la situación de equilibrio o superávit estructural.

En lo que se refiere a todas las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas que componen el resto del sector público: Se entiende por Estabilidad Presupuestaria la posición de equilibrio financiero.

**EL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.** Se define en el artículo 4 de la LOEPSF. Se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea.

Se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad.

Para el cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera las operaciones financieras se someterán al principio de prudencia financiera

En el artículo 13 de la LOEPSF se regula la instrumentación del principio de sostenibilidad financiera.

**PRINCIPIO DE PLURIANUALIDAD.** La elaboración de los Presupuestos se encuadrará en un marco presupuestario a medio plazo, compatible con el principio de anualidad por el que se rigen la aprobación y ejecución de los Presupuestos, de conformidad con la normativa europea.

**PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA.** La contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, así como sus Presupuestos y liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia.

**PRINCIPIO DE EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN Y UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.** Las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, estando la gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.

**PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD.**

1. Las Administraciones Públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta Ley, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea o las disposiciones contenidas en tratados o convenios internacionales de los que España sea parte, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.
2. El Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de los entes previstos vinculados o dependientes de aquellas, las Comunidades Autónomas no asumirán ni responderán de los compromisos de las Corporaciones Locales ni de los entes vinculados o dependientes de estas.

**PRINCIPIO DE LEALTAD INSTITUCIONAL.**

Las Administraciones Públicas se adecuarán en sus actuaciones al principio de lealtad institucional. Cada Administración valorará el impacto que sus actuaciones, sobre las materias a las que se refiere esta Ley, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas, respetará el ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración Pública tenga atribuidas y ponderará en el ejercicio de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones Públicas.

**Estos principios vienen apoyados por el cumplimiento de tres reglas fiscales:**

- Equilibrio o superávit estructural: prohibición del déficit estructural a partir de 2020 como plazo máximo, salvo en caso de reformas estructurales con impacto presupuestario positivo a largo plazo, aunque a corto plazo supongan un mayor déficit (con un máximo de 0,4% del PIB) y de circunstancias excepcionales.

- Límite a la ratio de deuda del 60% del PIB: se establece un límite de deuda del conjunto de las Administraciones Públicas del 60% con un reparto entre subsectores (44% para la Administración Central, 13% para las CCAA y 3% para las EELL) a alcanzar en 2020. Además, el factor de sostenibilidad previsto en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social deberá aplicarse de forma automática en el momento en que se proyecte déficit a largo plazo del sistema de pensiones.
- Regla de gasto: el gasto computable no puede superar la tasa de referencia del crecimiento del PIB a medio plazo (según la metodología de la UE y que se determine en el Informe de situación).

► **Establecimiento de los Objetivos de Estabilidad Presupuestaria** (artículo 15 LOEPSF)

En el primer semestre de cada año, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Hacienda previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local en cuanto al ámbito de las mismas, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria y el objetivo de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas como para cada uno de sus subsectores.

Los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública estarán expresados en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional nominal y tendrán en cuenta las recomendaciones y opiniones emitidas por las instituciones de la Unión Europea.

El acuerdo del Consejo de Ministros se remitirá a las Cortes Generales. Si la propuesta de objetivo de estabilidad es rechazada, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá a las Cortes Generales un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.

Una vez aprobados por las Cortes Generales, la elaboración del Proyecto de Presupuesto de las Administraciones Públicas habrá de acomodarse a dichos objetivos.

► **Instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria**

La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de las Administraciones Públicas y demás entidades que forman parte del sector público se someterá al principio de estabilidad presupuestaria (artículo 11 LOEPSF)

Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales, excepto en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4% del PIB nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior.

Excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria. En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que



permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.

► **Medidas preventivas, correctivas y coercitivas**

Medidas preventivas

Las medidas automáticas de prevención deben aplicarse en cualquier momento en que se constate una desviación de la ejecución del presupuesto. Si se aprecia un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el Gobierno de la Nación formulará una advertencia motivada a la Administración responsable, y dará cuenta de la misma para su conocimiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas si el advertido es una Comunidad Autónoma, y a la Comisión Nacional de Administración Local, si es una Entidad Local.

La Administración advertida tiene un mes para adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo. Si no se adoptan las mismas, o el Ministro de Hacienda aprecia que son insuficientes, se aplicarán las siguientes medidas correctivas y coercitivas.

Medidas correctivas

Todas las operaciones de endeudamiento de la Administración incumplidora precisarán de autorización del Estado, así como la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración Central con Comunidades Autónomas incumplidoras precisará, con carácter previo a su concesión o suscripción, informe favorable del Ministerio de Hacienda.

En caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la Administración incumplidora formulará un plan económico-financiero. Este plan, que deberá ser objeto de seguimiento periódico.

Medidas coercitivas

En caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio, la Administración Pública responsable deberá:

Aprobar en el plazo de 15 días la no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido y el Estado podrá ejercer la capacidad normativa sobre los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas.

Constituir un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 % de su PIB nominal, que será cancelado en el momento en que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos.

En caso de no adoptarse las medidas señaladas o ser insuficientes, el Gobierno podrá acordar el envío, de una comisión de expertos cuyas medidas son de obligado cumplimiento para la administración incumplidora.

De acuerdo con el artículo 26 LOEPSF, en caso de incumplir los requerimientos anteriores se podrá intervenir para su cumplimiento forzoso con la aprobación por mayoría absoluta del Senado.

► **El escenario presupuestario plurianual**

Las Administraciones Públicas elaborarán un marco presupuestario a medio plazo en el que se enmarcará la elaboración de sus Presupuestos anuales y a través del cual se garantizará una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública. Estos marcos presupuestarios servirán de base para la elaboración del Programa de Estabilidad, y abarcarán un periodo mínimo de tres años y contendrán, entre otros parámetros:

- a) Los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública de las respectivas Administraciones Públicas.
- b) Las proyecciones de las principales partidas de ingresos y gastos teniendo en cuenta tanto su evolución tendencial, es decir basada en políticas no sujetas a modificaciones, como el impacto de las medidas previstas para el periodo considerado.
- c) Los principales supuestos en los que se basan dichas proyecciones de ingresos y gastos.

Según el artículo 28 LGP, los escenarios presupuestarios plurianuales en los que se enmarcarán anualmente los Presupuestos Generales del Estado, constituyen la programación de la actividad del sector público estatal con presupuesto limitativo en la que se definirán los equilibrios presupuestarios básicos, la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar a las políticas de gasto, en función de sus correspondientes objetivos estratégicos y los compromisos de gasto ya asumidos.

Estos escenarios determinarán los límites, referidos a los tres ejercicios siguientes, que la acción de gobierno debe respetar en los casos en que sus decisiones tengan incidencia presupuestaria.

Serán confeccionados por el Ministerio de Hacienda y estarán integrados por un escenario de ingresos y un escenario de gastos:

- El escenario de ingresos tendrá en cuenta los efectos tendenciales de la economía, los coyunturales que puedan estimarse y los derivados de cambios previstos en la normativa que los regula.
- El escenario de gastos asignará los recursos disponibles de conformidad con las prioridades establecidas para la realización de las distintas políticas de gasto.

**EL FONDO DE CONTINGENCIA DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.**

El Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales incluirán en sus Presupuestos una dotación diferenciada de créditos presupuestarios que se destinará, cuando

proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previsto en el Presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio.

El Fondo únicamente financiará, cuando proceda, y salvo que concurran las circunstancias a que se refiere el artículo 59 de LGP, las siguientes modificaciones de crédito en el Estado: ampliaciones, incorporaciones, créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

En ningún caso podrá utilizarse el Fondo para financiar modificaciones destinadas a dar cobertura a gastos o actuaciones que deriven de decisiones discrecionales de la Administración, que carezcan de cobertura presupuestaria.

La aplicación del Fondo de Contingencia se aprobará, a propuesta del Ministro de Hacienda, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, previamente a la autorización de las respectivas modificaciones de crédito.

## **6. MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS**

Las Cortes Generales, mediante leyes presupuestarias anuales, aprueban unos presupuestos que frecuentemente resultan inadecuados para hacer frente a la totalidad de las necesidades públicas surgidas a lo largo del ejercicio de aplicación.

Las modificaciones presupuestarias suponen un cambio en la cuantía, en la finalidad o en la anualidad de los créditos aprobados por las Cortes Generales, es decir, en alguno de los aspectos en que el Presupuesto limita al gasto público.

Las modificaciones de créditos presupuestarios se ajustarán a lo dispuesto en las propias Leyes de Presupuestos Generales del Estado, y a lo que al efecto se dispone en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en los extremos que no resulten modificados por aquéllas.

El artículo 51 de la LGP establece los tipos de modificaciones:

- a)** Transferencias.
- b)** Generaciones.
- c)** Ampliaciones.
- d)** Créditos extraordinarios y suplementos de crédito.
- e)** Incorporaciones.

### **6.1 TRANSFERENCIAS DE CREDITO (artículo 52 LGP)**

1. Las transferencias son traspasos de dotaciones entre créditos. Pueden realizarse entre los diferentes créditos del presupuesto incluso con la creación de créditos nuevos, con las siguientes restricciones:
  - a) No podrán realizarse desde créditos para operaciones financieras al resto de los créditos, ni desde créditos para operaciones de capital a créditos para operaciones corrientes.
  - b) No podrán realizarse entre créditos de distintas secciones presupuestarias. Esta restricción no afectará a los créditos del programa de contratación centralizada.
  - c) No minorarán créditos extraordinarios o créditos que se hayan suplementado o ampliado en el ejercicio.
2. Las anteriores restricciones no afectarán a las transferencias de crédito que hayan de realizarse como consecuencia de reorganizaciones administrativas o traspaso de competencias a comunidades autónomas; las que se deriven de convenios o acuerdos de colaboración entre distintos departamentos ministeriales, órganos del Estado con secciones diferenciadas en el Presupuesto del Estado u organismos autónomos; las que se efectúen para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y las que se realicen desde el programa de imprevistos.
3. En ningún caso las transferencias podrán crear créditos destinados a subvenciones nominativas o aumentar los ya existentes salvo que sean conformes con lo dispuesto en la Ley General de Subvenciones o se trate de subvenciones o aportaciones a otros entes del sector público.”

No obstante, lo anterior, las diferentes leyes de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio presupuestario, y durante su vigencia, pueden establecer variaciones con respecto a las restricciones establecidas en este artículo.

#### **Competencia para aprobar las transferencias de crédito con carácter general**

Las competencias para autorizar transferencias de crédito están distribuidas entre el Consejo de Ministros (entre distintas secciones por reorganizaciones administrativas), los titulares de los Departamentos Ministeriales o Presidentes y directores de OOAA (entre créditos del mismo programa o programas de un mismo servicio siempre que existan los códigos de los conceptos, no afecten a personal y no incrementen los créditos contemplados en el artículo 43.2) y el Ministro de Hacienda (todas las demás). (Artículos 61, 62 y 63 LGP respectivamente).

No obstante, las distintas leyes de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio presupuestario, y durante su vigencia, pueden establecer variaciones con respecto a estas competencias.

## **6.2 GENERACIONES DE CRÉDITO (artículo 53 LGP)**

Las generaciones son modificaciones que incrementan los créditos como consecuencia de la realización de determinados ingresos no previstos o superiores a los contemplados en el presupuesto inicial.

Podrán dar lugar a generaciones los ingresos realizados en el propio ejercicio como consecuencia de:

- a) Aportación del Estado a los organismos autónomos o a las entidades con presupuesto limitativo, así como de los organismos autónomos y las entidades con presupuesto limitativo y otras personas naturales o jurídicas al Estado u otros organismos autónomos o entidades con presupuesto limitativo, para financiar conjuntamente gastos que por su naturaleza estén comprendidos en los fines u objetivos asignados a los mismos.
- b) Ventas de bienes y prestación de servicios.
- c) Enajenaciones de inmovilizado.
- d) Reembolsos de préstamos.
- e) Ingresos legalmente afectados a la realización de actuaciones determinadas.
- f) Ingresos por reintegros de pagos indebidos realizados con cargo a créditos del presupuesto corriente.

Con carácter general, la generación sólo podrá realizarse cuando se hayan efectuado los correspondientes ingresos que la justifican.

Con carácter excepcional podrán generar crédito en el Presupuesto del ejercicio los ingresos realizados en el último trimestre del ejercicio anterior.

### **Competencia para aprobar las generaciones de crédito con carácter general**

Los artículos 62 y 63 LGP efectúan un reparto de competencias entre el Ministro de Hacienda, los titulares de los Departamentos ministeriales y, en su caso, de los presidentes o directores de los organismos autónomos.

No obstante, las distintas Leyes de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio correspondiente, y durante la vigencia de sus presupuestos, pueden establecer variaciones con respecto a estas competencias.

### **6.3 AMPLIACIONES DE CRÉDITO (artículo 54 LGP)**

Son incrementos de créditos que ostenten la condición de ampliables (pueden incrementar su cuantía hasta el importe de sus obligaciones).

Los créditos ampliables se contemplan en las leyes de Presupuestos, entre ellos, los créditos destinados al pago de pensiones de Clases Pasivas del Estado, los créditos destinados a satisfacer obligaciones derivadas de la Deuda del Estado y de sus organismos autónomos, tanto por intereses y amortizaciones de principal como por gastos derivados de las operaciones de emisión, conversión, canje o amortización de la misma.

Las ampliaciones de crédito que afecten a operaciones del presupuesto del Estado se financiarán con cargo al Fondo de Contingencia o con baja en otros créditos del presupuesto no financiero. En el caso de los OOAA, con cargo a su remanente de tesorería al fin del ejercicio anterior, con mayores ingresos sobre los previstos inicialmente o con baja en otros créditos del presupuesto no financiero del organismo.

No podrán ampliarse créditos que hayan sido previamente minorados, salvo en el ámbito de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social y en el de la sección 06 "Deuda Pública"

**Competencia para aprobar las ampliaciones de crédito:** Ministro de Hacienda.

#### **6.4 CREDITOS EXTRAORDINARIOS Y SUPLEMENTOS (artículo 55 LGP)**

Los créditos extraordinarios son las modificaciones presupuestarias que se plantean cuando surge la necesidad de realizar algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente, no existe crédito adecuado al que imputar dicho gasto y su dotación no resulte posible a través de las restantes modificaciones de crédito.

El suplemento de crédito se diferencia del crédito extraordinario en que su objetivo es incrementar un crédito no ampliable cuya dotación inicial resulta insuficiente.

En el caso del **ESTADO**, la financiación se realizará como se indica a continuación:

- a) Si la necesidad surgiera en operaciones no financieras del presupuesto, el crédito extraordinario o suplementario se financiará mediante baja en los créditos del Fondo de Contingencia o en otros no financieros que se consideren adecuados.
- b) Si la necesidad surgiera en operaciones financieras del Presupuesto, se financiará con Deuda Pública o con baja en otros créditos de la misma naturaleza.

De acuerdo con los artículos 55 y 61.d) LGP las **competencias** para autorizar estas modificaciones de crédito están distribuidas entre las Cortes Generales y el Consejo de Ministros.

En el caso de los **OOAA**, la financiación de los créditos extraordinarios o suplementarios únicamente podrá realizarse con cargo a la parte del remanente de tesorería al fin del ejercicio anterior que no haya sido aplicada en el presupuesto de la entidad o con mayores ingresos sobre los previstos inicialmente. La **competencia** para autorizar créditos extraordinarios o suplementarios corresponderá a los Presidentes o Directores de los organismos, al Ministro de Hacienda o al Consejo de Ministros, según los importes y casos (art.56 LGP).

En el supuesto de que el crédito extraordinario o el suplemento de crédito se destinará a atender obligaciones de ejercicios anteriores, para las que no se anulará crédito en el ejercicio de procedencia, se remitirá un proyecto de Ley a las Cortes Generales, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo anterior.

#### **6.5 INCORPORACIONES DE CRÉDITO (artículo 58 LGP)**

No obstante, lo dispuesto en el artículo 49 sobre la temporalidad de los créditos, se podrán incorporar a los correspondientes créditos de un ejercicio los remanentes de crédito del ejercicio anterior cuando así lo disponga una norma de rango legal.

En el Anexo VII de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio correspondiente se relacionan los créditos que durante la vigencia de los presupuestos se consideran incorporables. **La competencia de su aprobación** es del Ministro de Hacienda.

**Entidades Públicas Empresariales, Sociedades mercantiles Estatales y Fundaciones del sector Público Estatal:**

Las modificaciones presupuestarias de estas entidades se contemplan en el artículo 67 LGP.

**Tramitación de los expedientes de modificaciones presupuestarias**

Los preceptos de la Ley General Presupuestaria han sido desarrollados por la ORDEN EHA/657/2007, de 15 marzo, sobre documentación y tramitación de expedientes de modificaciones presupuestarias y de autorizaciones para adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros. Los expedientes de modificación de crédito en los Presupuestos del Estado y de los Organismos autónomos se iniciarán en las Direcciones Generales, Organismos o Unidades que tengan a su cargo la gestión de los respectivos presupuestos y contendrán la siguiente documentación:

**Documentación general:**

**Memoria.** Constituye el documento justificativo de la necesidad de la modificación de crédito. En ella deberán hacerse constar la clase de modificación que se propone y los créditos a los que afecta; las normas legales, acuerdos o disposiciones en que se basa, así como los preceptos de la LGP o de la Ley de Presupuestos que amparan la modificación; estudio económico que determine la cuantía de los créditos necesarios; la incidencia de la modificación que se propone en los Presupuestos de ejercicios futuros; así como los recursos o medios previstos para su financiación.

**Informes.** Los dictámenes o informes que en cada caso proceda.

**Certificado de existencia de crédito** cuando sea necesario.

**Documentación específica:** la que corresponda a cada tipo de modificación.

**Expedientes de autorización para adquirir compromisos de gasto de carácter plurianual:**

Los centros gestores remitirán a la Oficina Presupuestaria del Departamento Ministerial una memoria justificativa de las necesidades planteadas, en la que se indicarán los compromisos ya adquiridos, a efectos de determinar el cómputo de los porcentajes recogidos en el artículo 47.2 de la LGP, o de los importes de las anualidades futuras en caso de que no exista crédito inicial en el ejercicio de referencia y/o no exista anualidad para el ejercicio en el que se autoriza la adquisición de compromisos plurianuales.

Las Oficinas Presupuestarias elaborarán un informe que se remitirá junto con el expediente, a la Dirección General de Presupuestos.

La Dirección General de Presupuestos someterá la propuesta de Acuerdo, en su caso, al Ministro de Hacienda, para su elevación al Consejo de Ministros.

**Variaciones de los presupuestos de explotación y de capital del sector público empresarial y fundacional:**

El procedimiento para estos casos se regula en los artículos 6 y siguientes del capítulo II de la ORDEN EHA/657/2007, de 15 marzo.

MATERIAL NO OFICIAL



## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 13**

**EL CONTROL INTERNO DE LA GESTIÓN ECONÓMICO FINANCIERA EN ESPAÑA: LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO; LA FUNCIÓN INTERVENTORA Y EL CONTROL A POSTERIORI. LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL. DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. EL CONTROL INTERNO: LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE); LA FUNCIÓN INTERVENTORA Y EL CONTROL A POSTERIORI**

1.1. EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA EN ESPAÑA

1.2. EL CONTROL INTERNO: OBJETIVOS

1.3. TIPOS DE CONTROL INTERNO

1.3.1 La Función Interventora

1.3.2 El Control Financiero Permanente

1.3.3 La Auditoría Pública

### **2. LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL**

2.1. INTRODUCCIÓN

2.2. PRINCIPIOS

2.3. ORGANIGRAMA

### **3. DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA**

## **1. EL CONTROL INTERNO: LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE); LA FUNCIÓN INTERVENTORA Y EL CONTROL A POSTERIORI.**

### **1.1. EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA EN ESPAÑA**

La gestión económico-financiera del sector público estatal se regula en el Título VI de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (Art 140 a 175).

De acuerdo con el art **31.2 de la Constitución Española de 1978** (CE) *“el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de economía”*. Contiene, de una parte, el principio material de justicia del gasto (equitativa distribución de recursos públicos), y de otra, los criterios financieros de eficiencia y economía a través de los cuales se realizará la asignación de los diferentes recursos.

Asimismo, según el **art 133.4 CE** las *“Administraciones públicas (AP) sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes”*.

Las normas generales del control se encuentran en los **art 140 a 147 LGP** y en concreto el **art 140 LGP** nos habla de las funciones del Tribunal de Cuentas y de la Intervención General de la Administración del Estado.

#### CLASES DE CONTROL

##### **A. Según quien que lo realiza.**

- **Control interno.** Cuando el sujeto que lo ejerce depende del órgano cuyos actos supervisa. La **Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)** ejerce en los términos previstos en la Ley el control de la gestión económica y financiera del sector público estatal, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle.

Ejercerá el control sobre las entidades colaboradoras y beneficiarios de subvenciones y ayudas concedidas por los sujetos del sector público estatal y de las financiadas con cargo a fondos comunitarios de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Subvenciones y en las normas Comunitarias.

- **Control externo.** Cuando el órgano supervisor no depende del órgano fiscalizado. En su condición de supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, corresponde al **Tribunal de Cuentas** este control, en los términos establecidos en la CE, en su Ley Orgánica y en las demás leyes que regulen su competencia.

##### **B. Según cuando se realiza.**

- **Control a priori o preventivo.** Practicado con carácter previo a la perfección del acto administrativo. Se llama control “ex ante”.

Como manifestaciones más importantes del control previo hay que señalar:

- Aprobación de las Leyes de Presupuestos y sus modificaciones.
- Aprobación de las Leyes que regulan las operaciones de crédito.
- Aprobación de las Leyes Tributarias.

- **Control de ejecución.** Incide en el momento de la consumación del acto administrativo, denominándosele también control concomitante. Corresponde a la Administración (Intervención General de la Administración del Estado -IGAE-). Es llamado también control administrativo.

- **Control a posteriori.** Es el que se ejerce una vez que se han ejecutado los actos administrativos. Llamado también control “ex post” o consuntivo. Se efectúa básicamente sobre los actos realizados que reflejan las cuentas públicas.

El Parlamento ejercerá un “control de ejecución” en las sesiones de Control al Gobierno y otro a “posteriori” con la aprobación de la Cuenta General del Estado.

El Tribunal de Cuentas, por Delegación de las Cortes Generales, procederá al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado dentro del plazo de 6 meses a partir de la fecha en que la haya recibido (**Art 10 Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas -LOTCu-**).

## **1.2. EL CONTROL INTERNO: OBJETIVOS**

El **artículo 140.2 LGP** establece: *“La IGAE ejercerá en los términos previstos en esta ley el control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal, con plena autonomía, respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle”.*

Adscrita a la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda tiene a su cargo el control interno, mediante el ejercicio de la función interventora y de control financiero, la dirección y gestión de la contabilidad pública, la formación de las cuentas económicas del sector público. El control se realizará en los términos establecidos en la LGP y en el **Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre**.

Los **OBJETIVOS de control** se concretan en el **art 142 LGP**:

- Verificar el cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación a la gestión objeto de control.
- Verificar el adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas, y su fiel y regular reflejo en las cuentas y estados que, conforme a las disposiciones aplicables, deba formar cada órgano o entidad.
- Evaluar que la actividad y los procedimientos objeto de control se realiza de acuerdo con los principios de buena gestión financiera y, en especial, los previstos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP).
- Verificar el cumplimiento de los objetivos asignados a los centros gestores del gasto en los Presupuestos Generales del Estado (PGE).

El **art 143 LGP** establece que el control interno *“será ejercido **sobre la totalidad de los órganos o entidades del sector público estatal** por la IGAE a través de sus servicios centrales o de sus Intervenciones delegadas”.* En virtud del principio de autonomía, los funcionarios que ejercen el control son independientes funcionalmente de los titulares de las entidades cuya gestión

someten a control, no obstante lo cual, ajustarán sus actuaciones a la normativa vigente y, en atención al principio jerárquico, a las instrucciones impartidas al efecto por la Intervención General.

La IGAE está sometida en el ejercicio del control a una serie de **PRINCIPIOS (art 144 LGP)**:

- De **autonomía** respecto de las autoridades y órganos controlados. En virtud de este principio los funcionarios que ejercen el control son independientes funcionalmente de los titulares de las entidades cuya gestión someten a control.
- **Jerarquía interna.**
- **Desconcentración** de acuerdo con la competencia del órgano controlado.

### **1.3. TIPOS DE CONTROL INTERNO.**

Para el cumplimiento de los Objetivos, el control interno se realizará mediante:

- 1.3.1 La **Función Interventora.**
- 1.3.2 El **Control Financiero Permanente (CFP).**
- 1.3.3 La **Auditoría Pública.**

#### **1.3.1. LA FUNCIÓN INTERVENTORA (Art 148-156 LGP).**

Tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, los actos del sector público estatal que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso (art 148 LGP).

Están sometidos a la intervención, la AGE, sus OOAA y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social (art 149.1 LGP) y, cuando circunstancias excepcionales lo aconsejen, el Consejo de Ministros, podrá acordar para determinadas entidades integrantes del sector público estatal, la sustitución por un período determinado, del sistema de control a que quedan sometidas por otra u otras de las modalidades previstas en el título VI de la LGP (**Disposición Adicional undécima**)

De acuerdo con lo establecido en el **art 7 del RD 2188/1995, de 28 de diciembre**, podemos establecer los **PRINCIPIOS** que rigen el ejercicio de la función interventora:

- Tiene carácter interno y preventivo y por objeto garantizar el cumplimiento de las normas relativas a la disciplina presupuestaria, a los procedimientos de gestión de gastos, ingresos y aplicación de los fondos públicos.
- Se ejercerá con ocasión de la autorización o aprobación de gastos, la comprobación de inversiones, la liquidación de gastos o reconocimiento de obligaciones, la ordenación de pagos y el reconocimiento y liquidación de derechos, como en la realización de los ingresos y pagos que de ellos se deriven.

- Las modalidades de intervención son formal y material:
  - La intervención formal consistirá en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción del acuerdo.
  - En la intervención material se comprobará la real y efectiva aplicación de los fondos públicos.
- Sin perjuicio del carácter suspensivo de los reparos, previsto en la LGP, las opiniones de la Intervención respecto al cumplimiento de las normas no prevalecerán sobre las de los órganos de gestión (las discrepancias serán resueltas por el Consejo de Ministros).

Existe la POSIBILIDAD DE SUSTITUCIÓN mediante la que se podrá sustituir la fiscalización previa e intervención de los derechos e ingresos públicos, reglamentariamente por las comprobaciones efectuadas en el ejercicio del control financiero permanente y la auditoría pública salvo los actos de ordenación del pago y pago materiales correspondientes a devoluciones de ingresos indebidos.

El Consejo de Ministros, a propuesta de la IGAE, podrá acordar de forma motivada la aplicación del control financiero permanente en sustitución de la función interventora en los siguientes supuestos:

- a. En aquellos tipos de expedientes de gasto y, en su caso, en aquellos órganos y organismos que se determinen.
- b. Respecto de toda la actividad del organismo o de algunas áreas de gestión, en aquellos organismos autónomos en los que la naturaleza de sus actividades lo justifique.

#### **Competencias (Art 150 bis LGP).**

La distribución de competencias entre el Interventor General de la Administración del Estado y los Interventores Delegados se determinará reglamentariamente (artículo 8 del RD 2188/1995). En todo caso las competencias del Interventor General en materia de función interventora podrán ser delegadas en favor de los interventores delegados.

El Interventor General podrá avocar para sí cualquier acto o expediente que considere oportuno y ejercerá la fiscalización previa en los actos de aprobación de los gastos siguientes:

- Los que hayan de ser aprobados por el Consejo de Ministros o por las Comisiones Delegadas del Gobierno.
- Los que supongan una modificación de otros que hubiera fiscalizado la IGAE.
- Los que deban ser informados por el Consejo de Estado o la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado.

Los Interventores Delegados el resto.

La función interventora se ejerce sobre las distintas fases del procedimiento de gestión de los ingresos, los gastos o de las operaciones extrapresupuestarias. De ahí que puedan distinguirse distintas fases en su ejercicio:

- La **fiscalización previa** de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueben gastos, adquieran compromisos de gasto, o acuerden movimientos de fondos y valores.
- La **intervención del reconocimiento de las obligaciones y de la comprobación de la inversión.**
- La **intervención formal de la ordenación del pago.**
- La **intervención material del pago.**

#### **Fases y procedimiento.**

a. Fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueben gastos, adquieran compromisos de gasto, o acuerden movimientos de fondos y valores.

El art 10.1 del RD 2188/1995 define esta fase diciendo que *“se entiende por fiscalización previa la facultad que compete a la Intervención de examinar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos o valores, con el fin de asegurar, según el procedimiento legalmente establecido, su conformidad con las disposiciones aplicables en cada caso”*. Su finalidad es el control de legalidad de la correspondiente propuesta.

Están sometidos a fiscalización previa (art 150.2 LGP) los actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueben gastos, adquieran compromisos de gasto o acuerden movimientos de fondos de valores. De acuerdo con lo establecido en el art 151 LGP, excepcionalmente, **No estarán sometidos a intervención previa:**

- Los contratos menores y sus asimilados:
  - Contratos de obras menores de 40.000 euros.
  - Contratos de suministros y servicios de menos de 15.000 euros.
- Los gastos de carácter periódico y de tracto sucesivo, una vez fiscalizado el gasto correspondiente al período inicial del acto o contrato del que deriven o sus modificaciones.
- Los gastos menores de 5.000 euros, cuyo pago se realice mediante el procedimiento especial de anticipo de caja fija.
- Los pagos a justificar de menos de 5.000 euros cuando las prestaciones a que se refieran hayan tenido o vayan a tener lugar en el extranjero.
- Los gastos correspondientes a la celebración de procesos electorales a que se refiere la disposición adicional novena de la Ley.
- Las subvenciones con asignación nominativa.
- Contratos de acceso a bases de datos y suscripción a publicaciones que no sean SARA.

La Intervención fiscalizará el expediente en el plazo máximo de 10 días o cinco días hábiles cuando se haya declarado urgente la tramitación del expediente o se aplique el régimen especial

de fiscalización e intervención de requisitos básicos.

El art 17 del RD 2188/1995 establece que *“En el ejercicio de la fiscalización previa se comprobará el cumplimiento de los trámites y requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico mediante el examen de los documentos e informes que integran el expediente”*. Junto a este régimen ordinario de fiscalización, la LGP contempla la que denomina “fiscalización e intervención previa de requisitos básicos”, que puede implantarse en sustitución de aquél cuando el Consejo de Ministros, a propuesta de la IGAE, así lo acuerde (art 152.1 LGP).

Si la Intervención se muestra conforme con la propuesta o documento, se limitará a expresarlo así “Intervenido y conforme”. Cuando, por el contrario, no esté conforme ha de formular reparo que es la forma que adopta la Intervención de disconformidad.

Si se hubiere formulado reparo, el órgano al que afecte podrá conformarse con él, procediendo a su subsanación, o, por el contrario, disentir del mismo. El procedimiento de planteamiento y solución de las eventuales discrepancias se *planteará a la IGAE por conducto de la Subsecretaría del Departamento, o a través de los presidentes o directores de los organismos o entidades en los demás casos*.

**b. Intervención del reconocimiento de las obligaciones y de la comprobación de la inversión.**

La liquidación del gasto o reconocimiento de obligaciones (art 26 RD 2188/1995) a cargo del Tesoro Público están sometidos a intervención previa, ya tengan su origen en la Ley o en negocios jurídicos válidamente celebrados.

La Intervención conocerá el expediente previamente al acuerdo del gasto o reconocimiento de la obligación. Quedará, en este momento, acreditado que se cumplen los requisitos para el reconocimiento de la obligación a cargo del Tesoro Público.

La fiscalización (art 152 LGP) puede ser plena (régimen general) o limitada (de requisitos básicos).

Al efectuar la intervención previa de la liquidación del gasto o reconocimiento de obligaciones se deberá comprobar (art 27 RD 2188/1995):

- Que las obligaciones responden a gastos aprobados y, en su caso, fiscalizados favorablemente, salvo que la aprobación del gasto y el reconocimiento de la obligación deban realizarse simultáneamente o estén exentos de fiscalización.
- Que los documentos justificativos de la obligación se ajustan a las disposiciones legales y reglamentarias que resulten de aplicación.
- Que se ha comprobado materialmente, cuando proceda, la efectiva y conforme realización de la obra, servicio, suministro o gasto.

La **intervención de la comprobación material** se ajustará a lo establecido en el art 28 del RD 2188/1995. Es previa al acto de reconocimiento de la obligación. Consiste en la verificación de la realidad física de la inversión. Cronológicamente es anterior a la liquidación del gasto y a la



comprobación documental.

En cuanto a la fiscalización e intervención previa de requisitos básicos el Gobierno a propuesta de la IGAE podrá acordar que la fiscalización y la intervención previa se limiten a comprobar los extremos siguientes:

- Existencia de crédito adecuado y suficiente y se cumplen los requisitos del art 47 LGP gastos plurianuales.
- Los gastos son propuestos y se proponen al órgano competente, para aprobación, compromiso y reconocimiento de la obligación.
- Tiene las autorizaciones pertinentes en cada caso (Consejo de Ministros, titular del Departamento....).
- Otros aspectos que establezca el Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Hacienda, previo informe de la IGAE.

c. Intervención formal del pago.

Están sometidos a la intervención formal de la ordenación del pago los actos por los que se ordenan pagos con cargo al Tesoro Público. Tendrá por objeto verificar que las órdenes de pago se dictan por órgano competente, se ajustan al acto de reconocimiento de la obligación y se acomodan al plan de disposición de fondos del Tesoro Público (art 29 RD 2188/1995).

d. Intervención material del pago.

Corresponde la misma a los interventores de las Cajas pagadoras y tiene por objeto asegurar la correcta ejecución de las órdenes de pago. Está sometida a intervención material de pago la ejecución de las órdenes de pago que tengan por objeto:

- Cumplir, directamente, las obligaciones del Tesoro Público.
- Situar fondos a disposición de cajeros y agentes facultados legalmente para realizar pagos a los acreedores.
- Instrumentar el movimiento de fondos y valores entre las cuentas del Tesoro.
- Dicha intervención verificará la identidad del perceptor y la cuantía del pago.

**Reparos. (Art 154 LGP)**

La Intervención los formulará por escrito y motivados, citando los preceptos legales en los que basa su criterio.

El reparo suspenderá la tramitación del expediente hasta que sea solventado, bien por la subsanación de las deficiencias puestas de manifiesto o bien, en el caso de no aceptarse el reparo, por la resolución del mismo mediante el procedimiento de resolución de discrepancias.

En el **Régimen de fiscalización plena** procederá **reparo** cuando:

- Se base en la insuficiencia de crédito o el propuesto no se considere adecuado.
- Cuando el gasto se proponga a un órgano que carezca de competencia para su aprobación.
- Cuando se aprecien graves irregularidades en la documentación justificativa del reconocimiento de la obligación o no se acredite suficientemente el derecho de su perceptor.
- Cuando el reparo derive de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios.
- Cuando se hayan omitido requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto.
- Cuando la continuación de la gestión administrativa pudiera causar quebrantos económicos al Tesoro Público o a un tercero.

Se suspenderá la tramitación del expediente, hasta que sea solventado.

En el supuesto de que los defectos observados en el expediente derivasen del incumplimiento de requisitos o trámites no esenciales, la Intervención podrá emitir informe favorable, pero la eficacia del acto quedará **condicionada** a la subsanación de dichos defectos con anterioridad a la aprobación del expediente. De no subsanarse en el plazo de 15 días se suspenderá el expediente.

En el régimen especial de fiscalización e intervención previa de requisitos básicos solo procederá la formulación de reparo cuando no se cumpla alguno de los extremos de necesaria comprobación establecidos en la LGP. Este supuesto no es aplicable en el caso de la fiscalización favorable condicionada.

#### **Resolución de discrepancias (art. 155 LGP).**

Cuando **el órgano gestor no acepte el reparo formulado**, lo planteará a la IGAE.

En el caso de Ministerios se presentará a través de la Subsecretaría del Departamento. El resto de Organismos o entidades lo hará a través de los Presidentes/Directores.

En caso de reparo formulado por una Intervención Delegada corresponderá a la IGAE conocer la discrepancia, siendo su resolución obligatoria para aquélla. Si el reparo es formulado por una Intervención Delegada en centros, dependencias y organismos del Ministerio de Defensa, corresponderá conocer de la discrepancia a la Intervención General de la Defensa haciendo constar su criterio que será vinculante para aquélla.

Cuando el reparo es formulado por una Intervención Delegada en las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, corresponderá conocer de la discrepancia a la Intervención General de la Seguridad Social haciendo constar su criterio que será vinculante para aquélla.

En el supuesto de reparo formulado por Intervención General de la Defensa o por la Intervención General de la Seguridad Social o éstas hayan confirmado el de una Intervención Delegada, subsistiendo la discrepancia, corresponderá a la IGAE resolver la misma, siendo su resolución obligatoria para aquéllas.

Para terminar, si el reparo es formulado por la IGAE o este centro directivo haya confirmado el de otra Intervención General o Delegada, subsistiendo la discrepancia, corresponderá al Consejo de Ministros adoptar resolución definitiva.

El Real Decreto de control interno (**2188/1995**) establece, en su **art 16**, que el plazo para plantear a la Intervención la discrepancia será de 15 días.

#### **Omisión de fiscalización y subsanación de irregularidades**

El acto fiscalizable que hubiere sido dictado con omisión del trámite de intervención, sin haberse resuelto la discrepancia o en contra de aquel dictamen incurre en una irregularidad. La ausencia de fiscalización constituye un supuesto de **anulabilidad**.

#### **Actuación:**

El Interventor Delegado que tenga conocimiento de la omisión remitirá un Informe a la autoridad que hubiera iniciado las actuaciones y dará cuenta a la IGAE en el momento de emisión.

Corresponderá al titular del Departamento al que pertenezca el órgano responsable de la tramitación del expediente o al que esté adscrito el organismo autónomo, sin que dicha competencia pueda ser objeto de delegación, acordar, en su caso, el sometimiento del asunto al Consejo de Ministros para que adopte la resolución procedente.

El acuerdo favorable del Consejo de Ministros no eximirá de la exigencia de las responsabilidades a que, en su caso, hubiera lugar.

#### **1.3.2. CONTROL FINANCIERO PERMANENTE. (Art 157-161 LGP).**

Es un control de ejecución y también a posteriori llevado a cabo por las Intervenciones Delegadas. Pretenden verificar el funcionamiento del sector público estatal que cuente con Intervención Delegada (Administración General del Estado (AGE) y sus Organismos Autónomos (OOAA), entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y sus centros mancomunados, cuando se hallen inmersas en alguno de los supuestos previstos en el artículo 100 de la Ley General de la Seguridad Social, Empresas Públicas Estatales (EPEs) y demás Organismos Públicos (OOPP)). Tienen que realizar un control de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

El Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Hacienda y a iniciativa de la IGAE puede acordar que en determinadas EPEs, OOPP y de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado (AGE), el control financiero permanente se sustituya por actuaciones de auditoría pública que se establezcan en el Plan Anual de Auditorías.

El control financiero permanente se concreta en:

- Verificar el cumplimiento de la normativa y los procedimientos que son aplicables a

aquellos aspectos a los que no alcanza la función interventora. **Control de legalidad.**

- El seguimiento presupuestario y el cumplimiento de objetivos. **Control presupuestario.**
- Comprobación de la planificación, gestión y situación de la tesorería. **Control de tesorería.**
- Analizar procedimientos y operaciones valorando su racionalidad desde el punto de vista económico-financiero y su adecuación a los principios de buena gestión financiera. **Control de eficacia, eficiencia y economía.**

#### **Tipos de Informes de control financiero permanente.**

##### **a. Informes Provisionales y Definitivos.**

El Órgano responsable del control emite un Informe escrito comprensivo de lo puesto de manifiesto y las conclusiones y recomendaciones que se deduzcan. Este Informe tiene carácter Provisional. Se remite al gestor directo de la actividad controlada para que, en el plazo de 15 días desde la recepción del informe, formule alegaciones.

En el caso de existir deficiencias admitidas por el órgano gestor, éste indicará las medidas necesarias y el calendario previsto para solucionarlas.

Con base en el Informe Provisional y en las alegaciones recibidas, el órgano de control emitirá Informe definitivo que incluirá las alegaciones del gestor y, en su caso, las observaciones sobre dichas alegaciones. Si no se hubieran recibido alegaciones en el plazo señalado para ello, el Informe provisional se elevará a definitivo.

Los órganos gestores deben comunicar al que haya desarrollado el control, las medidas que se adopten para solucionar las deficiencias puestas de manifiesto y, en su caso, el grado de cumplimiento de los plazos establecidos en sus alegaciones.

En el caso de que dichas medidas NO sean adoptadas o NO se cumplan los plazos establecidos el órgano de control lo pondrá en conocimiento de la IGAE para la elaboración del Informe de Actuación.

Cuando en los Informes de Control Financiero se indiquen actuaciones que deban ser realizadas de forma inexcusable e inmediata, para reparar o evitar perjuicios para la Hacienda Pública o de los entes controlados, el órgano gestor deberá comunicar en el plazo máximo de 1 mes las medidas que hayan adoptado al respecto, señalando, en su caso, las discrepancias que puedan surgir con relación al contenido del correspondiente informe.

Si el órgano de control manifestara su disconformidad con las actuaciones realizadas por el órgano gestor, lo pondrá en conocimiento de la IGAE a los efectos de la posible elaboración del Informe de Actuación.

##### **b. Informes de actuación.**

La IGAE emite un Informe de actuación en relación con los aspectos relevantes deducidos del control dirigido al titular del Departamento del que dependa o esté adscrito el órgano o entidad

controlada en los siguientes casos:

- Cuando se observen deficiencias y el gestor no indique medidas ni calendario para solucionarlas.
- Cuando el gestor manifieste discrepancias con las observaciones de la Intervención y no esté de acuerdo con ellas.
- Cuando el gestor acepte las observaciones de la Intervención pero no adopte medidas para solucionarlas.

c. Informes al Consejo de Ministros.

La IGAE a través del Ministro de Hacienda eleva al Consejo de Ministros un Informe trimestral de los resultados más relevantes puestos de manifiesto en las actuaciones de control financiero y un informe anual.

Cuando, por su especial trascendencia, la IGAE lo considera oportuno eleva las actuaciones, a través del Secretario de Estado de Presupuestos y Gastos, al Ministro de Hacienda para que, en su caso, las someta a consideración del Consejo de Ministros.

d. Planes de Acción y seguimiento de medidas correctoras.

Cada Departamento ministerial elaborará un Plan de Acción que determine las medidas concretas a adoptar para subsanar las debilidades, deficiencias, errores e incumplimientos relevantes que se pongan de manifiesto en los informes de control financiero permanente elaborados por la IGAE, relativos tanto a la gestión del propio Departamento como a la de los Organismos y Entidades Públicas adscritas o dependientes y de las que ejerza la tutela.

Se elaborará y remitirá a la IGAE en el plazo de 3 meses desde que el titular del Departamento ministerial reciba los informes de control financiero permanente.

Un Informe de la IGAE valorará la adecuación del Plan de Acción para solventar las deficiencias señaladas y en su caso los resultados obtenidos.

Si la IGAE no considerase adecuadas y suficientes las medidas propuestas en el Plan de Acción lo comunicará motivadamente al titular del Ministerio correspondiente, el cual dispondrá de un plazo de 1 mes para modificar el Plan en sentido manifestado.

Si la IGAE considerase graves las debilidades, deficiencias, errores o incumplimientos cuyas medidas correctoras no son adecuadas, lo elevará al Consejo de Ministros, a través del Ministro de Hacienda para su toma de razón.

Si en el plazo de 3 meses no se remite el Plan de Acción, la IGAE lo pondrá en conocimiento del Consejo de Ministros a través del Ministro de Hacienda para su toma de razón.

### **1.3.3. AUDITORÍA PÚBLICA. (Art 162-175 LGP)**

Verificar con **posterioridad** y de forma sistemática la actividad económico-financiera del Sector

Público Estatal (todo el SPE), mediante la aplicación de las normas y procedimientos de auditoría y de las Instrucciones que dicte la IGAE.

**Tipos de auditoría.**

**a. Auditoría de regularidad contable.**

Revisar y verificar la información contable para comprobar su adecuación a la normativa que le sea de aplicación.

**Auditoría de cuentas anuales.**

Comprobar si las cuentas anuales representan la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados y de la ejecución del Presupuesto, de acuerdo con las normas y principios contables que sean de aplicación.

Las auditorías realizadas por la IGAE, de las cuentas anuales de las entidades del sector público estatal sometidas al Plan General de Contabilidad de la Empresa Española, comprenderán además, la revisión de que la información contable incluida en el informe relativo al cumplimiento de las obligaciones de carácter económico-financiero que asumen dichas entidades como consecuencia de su pertenencia al sector público, concuerda con la contenida en las cuentas anuales.

La auditoría de las cuentas anuales de las Fundaciones del sector público estatal, además verificará el cumplimiento de los fines fundacionales y de los principios a los que deberá ajustar su actividad en materia de selección de personal, contratación y disposición dineraria de fondos a favor de los beneficiarios cuando estos recursos provengan del sector público estatal. Asimismo, se extenderá a la verificación de la ejecución de los presupuestos de explotación y capital.

La IGAE podrá extender el objeto de la auditoría de cuentas anuales a otros aspectos de la gestión de los Entes Públicos en especial cuando no estén sometidos a función interventora o control financiero permanente.

Se ejercerá sobre:

- Organismos Autónomos
- Entidades Públicas Empresariales.
- Entidades Estatales de Derecho Público del art. 2.2i)
- Consorcios
- Universidades públicas no transferidas
- Mutuas colaboradoras y centros mancomunados de la Seg. Social.
- Fundaciones del Sector Público obligadas a auditarse en función del volumen de negocio.
- Sociedades Mercantiles Estatales y fundaciones del Sector Público estatal NO obligadas a auditarse, pero que se hubieran incluido en el Plan Anual de Auditorías.

- Los Fondos sin personalidad jurídica (salvo que su legislación disponga lo contrario).

**b. Auditoría de cumplimiento.**

Trata de verificar que los actos y procedimientos se han desarrollado de acuerdo con las normas que sean de aplicación. Constituye un **control de legalidad** (gestión del presupuesto, contratación, personal, subvenciones, etc). Incluye los siguientes tipos de auditoría:

- De programas presupuestarios.
- De sistemas y procedimientos.
- De economía, eficacia y eficiencia.

**c. Auditoría operativa.**

Examinar las operaciones y procedimientos de una organización, programa, actividad o función pública con el fin de valorar su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de buena gestión financiera.

La IGAE podrá determinar la realización de auditorías en las que se combine objetivos de auditoría de regularidad contable, de cumplimiento y operativa.

**Plan Anual de Auditorías.**

La IGAE elabora **anualmente** un **Plan de Auditorías** en el que se incluyen las actuaciones a realizar durante el ejercicio, tanto las que corresponda desarrollar directamente a dicho centro, como aquellas cuya ejecución deba llevarse a cabo a través de la Intervención General de la Defensa y de la Intervención General de la Seg. Social.

Asimismo, este Plan incluirá las actuaciones correspondientes a ayudas y subvenciones públicas.

La IGAE, podrá modificar las auditorías previstas inicialmente en el Plan Anual cuando existan circunstancias que lo justifiquen.

**Informes de auditoría.**

Los resultados de cada actuación de auditoría pública se reflejarán en informes escritos de acuerdo con las normas que la IGAE apruebe. En todo caso, los Informes se remitirán:

En todo caso, los informes se remitirán:

- Al titular del organismo o entidad controlada
- Al Ministro de Hacienda.
- Al Ministro del Departamento del que dependa o al que esté adscrito el órgano o entidad controlada.

El Informe de **Auditoría de Cuentas** se remitirá en todo caso al Tribunal de Cuentas junto con las cuentas anuales.

Anualmente la IGAE remitirá al Consejo de Ministros un informe resumen de las auditorías de

cuentas anuales realizadas, en el que se dará información sobre las medidas adoptadas por los órganos gestores para solventar las salvedades puestas de manifiesto en ejercicios anteriores.

## **2. LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIRef).**

### **2.1. INTRODUCCIÓN**

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) se creó mediante Ley Orgánica el 14 de noviembre de 2013 y tiene por objeto velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas como vía para asegurar el crecimiento económico y el bienestar de la sociedad española.

Empezó a funcionar en 2014. Su misión es garantizar el cumplimiento efectivo por parte de las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el art 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario y del endeudamiento público.

El ámbito de actuación de la AIReF afecta las decisiones en torno a las cuentas públicas y a los principales capítulos de gasto e inversión.

En numerosos países de nuestro entorno, ya existen o se están creando Instituciones Fiscales Independientes, con la finalidad de disponer de un organismo independiente que garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas.

### **2.2. PRINCIPIOS.**

#### **A. INDEPENDENCIA.**

Actúa con plena independencia orgánica y funcional en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines.

#### **B. TRANSPARENCIA.**

Como compromiso de proporcionar a los ciudadanos toda la información relevante sobre sus informes, opiniones y estudios, así como la metodología y criterios que sustentan sus Informes, Opiniones y Estudios.

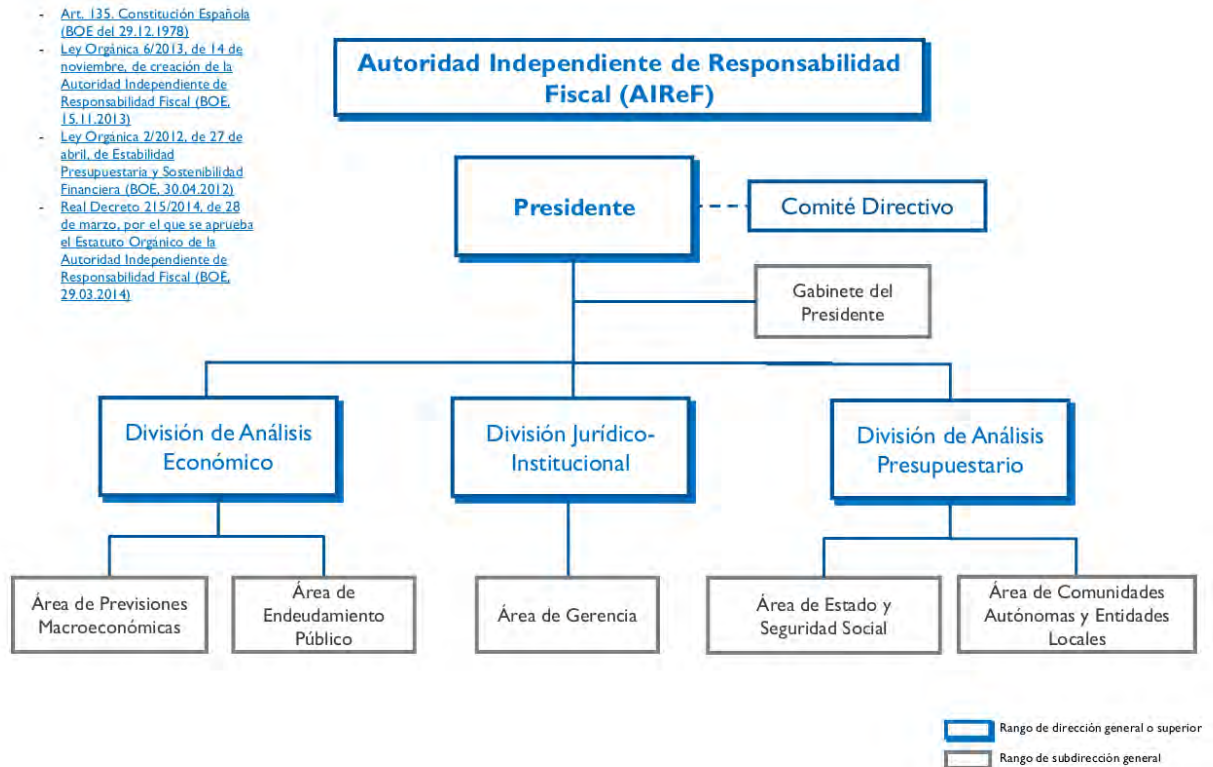
#### **C. RENDICIÓN DE CUENTAS.**

Además de la comparecencia del Presidente como mínimo una vez al año en el Parlamento, se contemplan otras comparecencias dentro del proceso parlamentario, dentro de una política de comunicación que refuerce esta rendición de cuentas de una manera abierta y continua.

La AIReF se someterá a la evaluación externa regularmente, que afectará no solo a los informes de la institución sino también a su propia gobernanza y estructura orgánica e, incluso, a su mandato. Estará sometida a la rendición de cuentas ante la Intervención General de la Administración del Estado y el Tribunal de Cuentas.



## 2.3. ORGANIGRAMA AIREf



### 3. DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA.

Entendemos por **déficit** el **saldo presupuestario** que consiste en la diferencia entre las operaciones de ingresos y gastos públicos durante el año presupuestario. Si el saldo presupuestario es negativo se habla de déficit y si es positivo de superávit. Mide la situación económica del Estado de un país y normalmente se expresa en términos de porcentaje sobre el producto interior bruto (PIB).

Para financiar el déficit público de los sucesivos años, el Estado puede actuar por tres vías:

1. Mediante impuestos conocido como política fiscal. Elevando los impuestos se puede recaudar más.
2. Emisión de dinero. No suele usarse. Genera inflación y deprecia la moneda nacional, impidiendo el correcto funcionamiento y desarrollo de la economía doméstica.
3. Emisión de deuda pública. El Tesoro capta financiación, emitiendo activos a diferentes períodos de tiempo (bonos y letras), por lo que deberá pagar a los inversores una determinada rentabilidad.

La **deuda pública** es el conjunto de deudas o compromisos de pago que el sector público (Administración Central, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y otros entes locales y la

Seguridad Social) tiene con el sector privado, ya sean personas, empresas o instituciones, nacionales o extranjeras. Es decir, la deuda mide la cantidad de dinero que se ha pedido prestado para cubrir el déficit por lo que son dos indicadores estrechamente ligados pero distintos.

Mientras haya déficit, por muy pequeño que sea, la deuda va aumentando.

La deuda se puede presentar en títulos, muchos de ellos negociados en el mercado de capitales (Letras del Tesoro, Bonos y Obligaciones del Estado).

La deuda normalmente se expresa en porcentaje del PIB de ese año.

El déficit debe venir referido a un período de tiempo determinado. Normalmente un año.

La deuda refleja los déficits acumulados hasta un momento dado.

La economía debe crecer lo suficiente como para hacer frente al pago de la deuda más los intereses que se piden. Y además, permitir a su vez reducir el déficit público porque se recauda más.

Cuando mayor es la deuda de un país y sus necesidades de financiación, más complicado es para las empresas privadas conseguirla, ya que compiten con el Estado y deben pagar más por él, lo que encarece su financiación y las hace menos competitivas, es lo que se conoce con el nombre efecto expulsión (crowding-out) situación que desplaza la deuda privada del mercado.

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 14**

**DISTINCIÓN ENTRE CONTRATO, CONVENIO Y SUBVENCIÓN. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONVENIOS. PROTOCOLOS GENERALES DE ACTUACIÓN. ENCOMIENDAS DE GESTIÓN Y ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. DISTINCIÓN ENTRE CONTRATO, CONVENIO Y SUBVENCIÓN.**

### **2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONVENIOS. LOS PROTOCOLOS GENERALES DE ACTUACIÓN.**

#### **2.1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONVENIO**

#### **2.2. LOS PROTOCOLOS GENERALES DE ACTUACIÓN**

### **3. ENCOMIENDA DE GESTIÓN Y ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS.**

#### **3.1. ENCOMIENDA DE GESTIÓN.**

#### **3.2. ENCARGOS EN MEDIOS PROPIOS.**

MATERIAL NO OFICIAL

## 1. DISTINCIÓN ENTRE CONTRATO, CONVENIO Y SUBVENCIÓN.

### Aspectos comunes.

El contrato, el convenio y la subvención son tres figuras jurídicas que tienen en común, por un lado, que designan relaciones bilaterales entre un sujeto público y una persona privada, en virtud de las cuales el primero traslada fondos públicos al segundo, que lleva a cabo una actuación de manera directa o indirecta, repercutirá en el interés general, como fin último de la Administración Pública (artículo 103 de la Constitución Española).

En segundo lugar, aunque cada una de estas figuras cuenta con un régimen jurídico singular (Ley de Contratos del Sector Público, Ley del Régimen Jurídico del Sector Público y Ley General de Subvenciones, respectivamente) que determina su definición, las tres figuras se materializan en tres procedimientos de ejecución del gasto público.

### Principales diferencias.

Debido a estas similitudes, en ocasiones pueden producirse conflictos a la hora de determinar el instrumento jurídico más adecuado para llevar a cabo un gasto determinado.

Así, conviene en primer lugar definir cada una de estas figuras, para observar en qué se diferencian:

El **contrato** es un pacto o acuerdo en virtud del cual una persona se obliga a cumplir algo determinado (una prestación) a cambio de un precio (oneroso). La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) no define unívocamente los contratos del sector público. Sin embargo, en su **artículo 2**, al referirse al ámbito de aplicación de la Ley dispone que *“son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos a la presente Ley en la forma y términos previstos en la misma, los contratos **onerosos**, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren las entidades enumeradas en el artículo 3”*, que en definitiva son, entidades públicas.

Además, añade que *“se entenderá que un contrato tiene carácter oneroso en los casos en que el contratista obtenga algún tipo de beneficio económico, ya sea de forma directa o indirecta.”* Por lo tanto, es precisamente la **onerosidad**, uno de los principales rasgos distintivos del contrato.

Por lo que se refiere a la figura del **convenio**, se puede definir como el acto formal en el cual se plasma la concurrencia de voluntades entre dos o más partes para colaborar en la consecución de finalidades de interés común, adoptada en una posición de igualdad y formalizada por escrito. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), lleva a cabo por primera vez una regulación de la figura del convenio administrativo. Así, el **artículo 47 LRJSP** define los convenios como *“los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí, o con sujetos de derecho privado para un fin común.”*

Por lo tanto, la principal característica del convenio es que se basa en el principio de **colaboración**. Este principio de carácter general **del art. 4.1 LRJSP**, es también aplicable a las relaciones de colaboración que, en virtud de un convenio, la Administración pueda entablar con otras entidades de carácter privado.

En relación con la **subvención**, el **artículo 2** de la Ley General de Subvenciones **define** la subvención como toda disposición dineraria realizada por la Administración General del Estado, las entidades de la Administración local o por la Administración de las Comunidades autónomas, a favor de personas públicas o privadas y que cumpla los siguientes requisitos: que la entrega se realice **sin contraprestación** directa de los beneficiarios, que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado **objetivo** (la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido), que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de **utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública**.

Por lo tanto, podríamos decir que la subvención se caracteriza porque es un instrumento de **promoción o fomento** de una finalidad pública.

Contrato	Onerosidad
Convenio	Colaboración
Subvención	Fomento

#### Importancia de la distinción.

En segundo lugar, conviene determinar en qué influye la utilización de una u otra figura. La importancia de la distinción entre un contrato, un convenio y la subvención viene dada por el **procedimiento** a seguir en la selección del destinatario del gasto.

Mientras que en el contrato, con carácter general, se selecciona al adjudicatario siguiendo un procedimiento de licitación pública, el convenio en el que no existe reciprocidad, existirá un fin común y una necesidad de colaborar para conseguirlo, por lo que se acordará de manera directa con una entidad concreta. Por último, las subvenciones podrán ser otorgadas siguiendo un procedimiento de concurrencia competitiva (con carácter general y similar al de la licitación), pero también podrán adjudicarse de manera directa en los supuestos previstos por la Ley. Son estas últimas, las de concesión directa, las que pueden dar lugar a una mayor confusión con otras figuras como la del convenio o el contrato negociado por exclusividad.

Centrándonos en las diferencias entre el **contrato y el convenio**, se puede destacar que el convenio es un instrumento que permite dar cobertura formal a una gran variedad de actuaciones, no obstante, el art. 47 LRJSP señala expresamente que no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos, porque en ese caso su naturaleza y su régimen jurídico se ajustarán a la legislación de contratos del sector público. Del mismo modo, la LCSP en su art. 6.2 excluye de su ámbito de aplicación a los convenios que celebren las entidades del sector público con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en el de los contratos regulados en esa Ley o en normas administrativas especiales.

En definitiva, el ordenamiento jurídico reserva el convenio para aquella actuación en la que confluyen los intereses de la Administración y de la persona física o jurídica privada: se trata de intereses particulares que resultan de interés público. El convenio no se manifiesta como una contraposición de intereses, a diferencia del contrato, sino que se trata de establecer una colaboración institucional para llevar a cabo una actuación en respuesta de objetivos compartidos. Por el contrario, el contrato consiste en desarrollar una actividad singular específica que forma parte del tráfico mercantil, existiendo una contraposición de intereses y un fin patrimonial. Esta prestación consistirá con carácter general en una obra, un servicio o un suministro.

Respecto a la relación entre **convenio y subvención**, puede dar lugar a confusión en la medida en que existen convenios instrumentales como formalización de las subvenciones concedidas de manera directa, o bien los convenios para la gestión de subvenciones nominativas, previstas en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales (así lo prevé el artículo 28 de la Ley General de Subvenciones). No obstante, se puede entender que, si bien el acto de concesión es un acto unilateral (elemento que diferencia a la subvención del convenio y del contrato), precisa para su plena eficacia la aceptación del beneficiario, otorgada en estos casos mediante la correspondiente suscripción del convenio instrumental.

Por último, respecto a la diferenciación entre el **contrato y la subvención**, hemos de hacer referencia la competencia para contratar, que es la que habilita que para la celebración de contratos y aunque esté relacionada con la actividad de servicio público, en sentido amplio, se diferencia de la actividad de fomento de la administración. La actividad de fomento consiste en la promoción o el estímulo para incentivar la actividad de particulares, ya sea personas físicas o empresas, o incluso a otras Administraciones Públicas, de tal manera que el destinatario de los fondos públicos es el promotor de la actividad fomentada. La titularidad de la actividad no corresponde a la Administración, si no al beneficiario de la subvención, aunque la actividad en sí, sea de interés general. En el caso del contrato, la titularidad del servicio prestado o del bien suministrado será de la Administración.

Esta diferenciación se plasma asimismo en la imputación del gasto a nivel presupuestario. Desde el punto de vista de la clasificación económica del presupuesto, las obligaciones que deriven de una actividad contractual de la Administración se imputarán al Capítulo II, III o VI del presupuesto de gasto, y al Capítulo IV o VII si se trata de una actuación de fomento.

## **2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONVENIOS. LOS PROTOCOLOS GENERALES DE ACTUACIÓN.**

### **2.1 RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONVENIOS.**

#### **a) Antecedentes.**

Los convenios han sido una materia escasamente regulada en nuestro Ordenamiento Jurídico, a pesar de su frecuente utilización.

Con anterioridad a su regulación actual, encontrábamos referencias a los mismos en distintos cuerpos legales. Entre ellos, en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, o actualmente en la **Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público**, que realiza una **delimitación negativa en el artículo 6**, al excluirlos de su ámbito de aplicación. Otros ejemplos serían los **artículos 57 y 57 bis de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local** o el **artículo 74 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria**, entre otros.

En definitiva, existía una falta de regulación y dispersión y confusión entre la normativa existente en materia de convenios. En este sentido, el **Dictamen 878 del Tribunal de Cuentas, de 30 de noviembre de 2010**, realizaba una serie de recomendaciones que pueden resumirse en las siguientes:

- 1ª. Sistematizar su marco legal y tipología;
- 2ª. Establecer los requisitos para su validez;
- 3ª. Imponer la obligación de remitirlos al propio Tribunal.

#### **b) Regulación actual.**

Siguiendo las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, la **Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)**, desarrolla un régimen completo de los convenios, fija su contenido mínimo, clases, duración y extinción y asegura su control por el Tribunal de Cuentas en sus **artículos 47 a 53**.

Conforme a la **Disposición Final 14ª de la LRJSP**, la regulación de los convenios tiene carácter básico al amparo de los títulos competencias de los **artículos 149.1.18, 13 y 14 CE** (bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, de la actividad económica y Hacienda general). Sin embargo, del contenido del propio art. 47 LRJSP cabe excluir la idea de que esta regulación se aplica a los convenios suscritos por las Comunidades Autónomas entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, que se regirán en cuanto a sus supuestos, requisitos y términos por lo previsto en sus Estatutos de Autonomía, tal y como aconsejó el Consejo de Estado.



### **Definición y tipos de convenios.**

El artículo 47 LRJSP define los convenios como “los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí, o con sujetos de derecho privado para un fin común.”

Asimismo, define negativamente los convenios, al añadir que **no tienen la consideración de convenios**:

- Los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares.
- Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.

Respecto a los sujetos que pueden suscribir un convenio, la Ley se refiere a:

- Las Administraciones Públicas.
- Los organismos Públicos.
- Las entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes.
- Las Universidades públicas.

En cuanto a la **tipología**, los convenios que suscriban las Administraciones Públicas, los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculadas o dependientes y las Universidades públicas, deberán corresponder a alguno de los siguientes tipos:

**a. Convenios interadministrativos** firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas.

Quedan **excluidos** los convenios interadministrativos suscritos entre dos o más Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, que se regirán en cuanto a sus **supuestos, requisitos y términos** por lo previsto en sus respectivos Estatutos de autonomía.

**b. Convenios intradministrativos** firmados entre organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de una misma Administración Pública.

**c. Convenios firmados entre una Administración Pública u organismo o entidad de derecho público y un sujeto de Derecho privado.**

d. Convenios no constitutivos ni de Tratado internacional, ni de Acuerdo internacional administrativo, ni de Acuerdo internacional no normativo, **firmados entre las Administraciones Públicas y los órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de Derecho internacional**, que estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes.

**c) Requisitos de validez y eficacia de los convenios.**

1) Las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán suscribir convenios con sujetos de derecho público y privado, sin que ello pueda suponer cesión de la titularidad de la competencia.

En el ámbito de la **Administración General del Estado** y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, podrán celebrar convenios los titulares de los Departamentos Ministeriales y los Presidentes o Directores de las dichas entidades y organismos públicos.

2) La suscripción de convenios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

3) La gestión, justificación y resto de actuaciones relacionadas con los gastos derivados de los convenios que incluyan compromisos financieros para la Administración Pública o cualquiera de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes que lo suscriban, así como con los fondos comprometidos en virtud de dichos convenios, se ajustarán a lo dispuesto en la legislación presupuestaria.

4) Los convenios que incluyan compromisos financieros deberán ser financieramente sostenibles, debiendo quienes los suscriban tener capacidad para financiar los asumidos durante la vigencia del convenio.

5) Las aportaciones financieras que se comprometan a realizar los firmantes no podrán ser superiores a los gastos derivados de la ejecución del convenio.

6) Cuando el convenio instrumente una subvención deberá cumplir con lo previsto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en la normativa autonómica de desarrollo que, en su caso, resulte aplicable.

7) Asimismo, cuando el convenio tenga por objeto la delegación de competencias en una Entidad Local, deberá cumplir con lo dispuesto en Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

8) Los convenios se perfeccionan por la prestación del consentimiento de las partes.

9) Los convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes **resultarán eficaces** una vez inscritos en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de

Cooperación del sector público estatal, al que se refiere la disposición adicional séptima y publicados en el «Boletín Oficial del Estado». Previamente y con carácter facultativo, se podrán publicar en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma o de la provincia, que corresponda a la otra Administración firmante.

**d) Contenido mínimo de los convenios interadministrativos.**

De acuerdo con el **artículo 49** de la LRJSP, los convenios de carácter interadministrativo (artículo 48.1.) deberán incluir al menos las siguientes materias:

**1. Sujetos** que suscriben el convenio y la capacidad jurídica con que actúa cada una de las partes.

**2. La competencia** en la que se fundamenta la actuación de la Administración Pública, de los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella o de las Universidades públicas.

**3. Objeto del convenio y actuaciones** a realizar por cada sujeto para su cumplimiento, indicando, en su caso, la titularidad de los resultados obtenidos.

**4. Obligaciones y compromisos económicos** asumidos por cada una de las partes, si los hubiera, indicando su distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente de acuerdo con lo previsto en la legislación presupuestaria.

**5. Consecuencias aplicables** en caso de incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de las partes y, en su caso, los criterios para determinar la posible indemnización por el incumplimiento.

**6. Mecanismos de seguimiento, vigilancia y control** de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes. Este mecanismo resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios.

**7. El régimen de modificación del convenio.** A falta de regulación expresa la modificación del contenido del convenio requerirá acuerdo unánime de los firmantes.

**8. Plazo de vigencia** del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:

1ª Los convenios deberán tener una **duración determinada**, que no podrá ser superior a **cuatro años**, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.

2ª. En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar **unánimemente** su **prórroga** por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.

En el caso de convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, esta prórroga deberá ser comunicada al Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación.

**e) Trámites preceptivos para la suscripción de convenios y sus efectos.**

Sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever, serán necesarios los siguientes trámites:

1. **Memoria justificativa** donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en esta Ley.

2. Los convenios que suscriba la **Administración General del Estado** o sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes se acompañarán además de:

- **El informe de su servicio jurídico.**

- Cualquier otro **informe preceptivo** que establezca la normativa aplicable.

- **La autorización previa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas** para su firma, modificación, prórroga y resolución por mutuo acuerdo entre las partes.

- Cuando los **convenios plurianuales** suscritos entre Administraciones Públicas incluyan **aportaciones de fondos por parte del Estado** para financiar actuaciones a ejecutar exclusivamente por parte de otra Administración Pública y el Estado asuma, en el ámbito de sus competencias, los compromisos frente a terceros, la aportación del Estado de anualidades futuras estará condicionada a la existencia de crédito en los correspondientes presupuestos.

- Los **convenios interadministrativos** suscritos con las Comunidades Autónomas, serán remitidos al **Senado** por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

**f) Extinción de los convenios.**

Los convenios se extinguen por el cumplimiento de las actuaciones que constituyen su objeto o por incurrir en causa de resolución.

**Causas de resolución:**

- El transcurso del plazo de vigencia del convenio sin haberse acordado la prórroga del mismo.
- El acuerdo unánime de todos los firmantes.
- El incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por parte de alguno de los firmantes.

En este caso, cualquiera de las partes podrá **notificar a la parte incumplidora un requerimiento** para que cumpla en un determinado plazo con las obligaciones o compromisos que se consideran incumplidos. Este requerimiento será comunicado al responsable del mecanismo de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y a las demás partes firmantes. Si transcurrido el plazo indicado en el requerimiento persistiera el incumplimiento, la parte que lo dirigió notificará a las partes firmantes la concurrencia de la

causa de resolución y **se entenderá resuelto el convenio**. La resolución del convenio por esta causa podrá conllevar la **indemnización** de los perjuicios causados si así se hubiera previsto.

- Por decisión judicial declaratoria de la nulidad del convenio.
- Por cualquier otra causa distinta de las anteriores prevista en el convenio o en otras leyes.

#### **Efectos de la resolución:**

- El cumplimiento y la resolución de los convenios dará lugar a la **liquidación** de los mismos con el objeto de determinar las obligaciones y compromisos de cada una de las partes.
- En el supuesto de convenios de los que deriven compromisos financieros, se entenderán cumplidos cuando su objeto se haya realizado en los términos y a satisfacción de ambas partes, de acuerdo con sus respectivas competencias, teniendo en cuenta las siguientes reglas:

a) Si de la liquidación resultara que el importe de las actuaciones ejecutadas por alguna de las partes fuera inferior a los fondos que la misma hubiera recibido del resto de partes del convenio para financiar dicha ejecución, aquella deberá **reintegrar** a estas el exceso que corresponda a cada una, **en el plazo máximo de un mes desde que se hubiera aprobado la liquidación**.

**Transcurrido el plazo máximo de un mes, mencionado en el párrafo anterior**, sin que se haya producido el reintegro, se deberá abonar a dichas partes, **también en el plazo de un mes a contar desde ese momento**, el **interés de demora** aplicable al citado reintegro, que será en todo caso el que resulte de las disposiciones de carácter general reguladoras del gasto público y de la actividad económico-financiera del sector público.

b) Si fuera superior, el resto de partes del convenio, **en el plazo de un mes desde la aprobación de la liquidación**, deberá **abonar** a la parte de que se trate la diferencia que corresponda a cada una de ellas, con el límite máximo de las cantidades que cada una de ellas se hubiera comprometido a aportar en virtud del convenio. En ningún caso las partes del convenio tendrán derecho a exigir al resto cuantía alguna que supere los citados límites máximos.

#### **g) Remisión de convenios al Tribunal de Cuentas**

Dentro de los **tres meses** siguientes a la suscripción de cualquier convenio cuyos compromisos económicos asumidos **superen los 600.000 euros**, estos deberán remitirse electrónicamente al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma, según corresponda.

Igualmente, se comunicarán al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma, según corresponda, las modificaciones, prórrogas o variaciones de

plazos, alteración de los importes de los compromisos económicos asumidos y la extinción de los convenios indicados.

#### **h) Régimen transitorio.**

La **Disposición Adicional 8ª de la LRJSP**, prevé un régimen transitorio para la adaptación de los convenios vigentes suscritos por las Administraciones Públicas y Organismos Públicos, estableciendo un plazo de **tres años** desde la entrada en vigor de la Ley. Esta adaptación será **automática**.

### **2.2. LOS PROTOCOLOS GENERALES DE ACTUACIÓN**

Los Protocolos Generales de Actuación (PGA) pueden definirse como **acuerdos** de larga duración en los que se establece **el marco regulatorio** que regirá las futuras relaciones entre las partes participantes. Este tipo de acuerdo es adecuado cuando las partes manifiestan **interés mutuo** en el desarrollo conjunto de varias actividades (por ejemplo en el ámbito del I+D+i).

Se trata, por lo tanto, de **meras declaraciones de intención de contenido general o que expresan la voluntad de colaborar**. Colaboración que se formalizará o se desarrollará de manera singularizada posteriormente mediante la suscripción de convenios específicos.

Los PGA fijan únicamente las líneas de actuación o colaboración a seguir con **objetivos genéricos**, y no tienen contenido jurídico exigible o vinculante.

Quedan excluidos expresamente de la regulación de los convenios que realiza la Ley 40/2015, de 1 de octubre (siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles) tal y como recoge expresamente su artículo 47.1. segundo inciso.

### **3. ENCOMIENDAS DE GESTIÓN Y ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS.**

#### **3.1. ENCOMIENDAS DE GESTIÓN.**

##### **a) Definición y regulación.**

Las encomiendas de gestión o encomiendas administrativas están reguladas en el **artículo 11 de la LRJSP**. Se trata de una técnica de colaboración o cooperación interadministrativa en virtud de la cual, un órgano administrativo o un ente público encargan a otra entidad u órgano la realización de actividades de carácter material, técnico o de gestión de servicios de su competencia, por razones de eficacia o porque la entidad u órgano titular de la competencia no posee los medios idóneos para su desempeño.

##### **b) Límites.**

- Ausencia de cesión de la titularidad de la competencia.

- Prohibición de ceder competencias decisorias.
- Ausencia de carácter contractual.
- Justificación adecuada.
- Competencia del encomendado. Solo podrá realizarse la encomienda cuando entre las competencias del encomendado se encuentren las actividades encomendadas.
- Sujeción a las instrucciones del encomendante. Es competencia del órgano o entidad encomendante dictar cuantos actos y resoluciones de carácter jurídico sean necesarios para dar soporte o para integrar la concreta actividad material objeto de la encomienda.
- Voluntariedad.
- Publicación de la encomienda. En todo caso, el instrumento de formalización de la encomienda de gestión y su resolución deberá ser publicada, para su eficacia, en el Boletín Oficial del Estado, en el Boletín oficial de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante.
- Protección de datos de carácter personal. El encomendado tendrá la consideración de “encargado del tratamiento” de los datos de carácter personal conforme a lo establecido en el Reglamento Europeo de Protección de datos y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.
- Otros requisitos de validez. Cada Administración podrá prever los requisitos de validez necesarios de estos acuerdos que incluirán, al menos, expresa mención de la actividad o actividades a las que afecten, el plazo de vigencia y la naturaleza y alcance de la gestión encomendada.

### **c) Formalización.**

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

**1ª.** Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos administrativos o Entidades de Derecho Público pertenecientes a la misma Administración deberá formalizarse en los términos que establezca **su normativa propia y, en su defecto, por acuerdo expreso** de los órganos o Entidades de Derecho Público intervinientes.

**2ª.** Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos y Entidades de Derecho Público de distintas Administraciones se formalizará mediante **firma del correspondiente convenio entre ellas, que deberá ser publicado** en el «Boletín Oficial del Estado», en el Boletín oficial de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante, salvo en el supuesto de la gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o en su caso Cabildos o Consejos insulares, que se registrará por la legislación de Régimen Local.

Es conveniente diferenciar las encomiendas administrativas, que en ningún caso podrán tener objeto contractual de las “encomiendas a medios propios”, actualmente denominadas “encargos a medios propios”.

### **3.2. ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS.**

#### **a) Definición y régimen jurídico.**

Los encargos a medios propios son una figura que se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico como consecuencia de la denominada doctrina “in house providing” del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Se trata de una **excepción** a los principios de las Directivas sobre contratación.

Mediante este tipo de encomiendas contractuales o encargos a medios propios, una entidad contratante comprendida en el ámbito subjetivo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, puede encargar o encomendar a otro ente perteneciente al sector público institucional la realización de actividades propias de los contratos públicos (obras, servicios, suministros, concesiones de obras y concesiones de servicios), **sin sujetarse a los principios de competencia y libre concurrencia establecidos en la propia LCSP.**

Esta figura está regulada en el **artículo 86** de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, que recoge los **supuestos y requisitos** para que una entidad del sector público estatal pueda ser medio propio o servicio técnico.

Asimismo, también los **artículos 32 y 33** de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público regulan los encargos a medios propios que realizan poderes adjudicadores y entidades del sector público que no tienen la consideración de poder adjudicador, respectivamente.

El **concepto legal** de encargo a medio propio se halla en el propio **artículo 32 LCSP**, del cual se deduce que un encargo será la **forma de organización** de los poderes adjudicadores que consiste en la **ejecución** de manera directa prestaciones propias de los **contratos** de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios, a cambio de una **compensación tarifaria**, valiéndose de otra persona jurídica distinta a ellos, ya sea de derecho público o de derecho privado, previo encargo a esta, siempre y cuando la persona jurídica que utilicen merezca la calificación jurídica de **medio propio personificado** respecto de ellos y de conformidad con lo establecido en la LCSP y la LRJSP.

Además, añade que, el encargo que cumpla dichos requisitos no tendrá la consideración de contrato.



**b) Concepto de “medio propio o servicio técnico”.**

Según el **artículo 86 LRJSP**, solo aplicable a las entidades del Sector Público Estatal,

- Las entidades integrantes del sector público institucional podrán ser consideradas medios propios y servicios técnicos de los poderes adjudicadores y del resto de entes y sociedades que **no tengan la consideración de poder adjudicador cuando cumplan las condiciones y requisitos establecidos en el TRLCSP (actualmente LCSP)**. Por lo tanto, podrán ser Medios Propios tanto Organismos Autónomos, como Sociedades Mercantiles Públicas o Fundaciones Públicas.
- Tendrán la consideración de medio propio y servicio técnico cuando se acredite que, además de disponer de **medios suficientes e idóneos** para realizar prestaciones en el sector de actividad que se corresponda con su objeto social, de acuerdo con su norma o acuerdo de creación, se dé alguna de las circunstancias siguientes:
  - a) Sea una opción **más eficiente** que la contratación pública y resulta **sostenible y eficaz**, aplicando criterios de rentabilidad económica.
  - b) Resulte necesario por razones de **seguridad pública o de urgencia** en la necesidad de disponer de los bienes o servicios suministrados por el medio propio o servicio técnico.

Estos requisitos quedan sujetos a comprobación mediante el **control de eficacia** que corresponde al medio de adscripción del ente.

- En la **denominación** de las entidades integrantes del sector público institucional que tengan la condición de medio propio deberá figurar necesariamente la indicación «Medio Propio» o su abreviatura «M.P.». Así deberá constar en la inscripción en el INVESPE.
- A la propuesta de declaración de MP deberá acompañarse una **memoria justificativa** que acredite lo dispuesto anteriormente, que será informada por la **Intervención General del Estado** que vaya a declarar el medio propio o servicio técnico.

**c) Encargos a medios propios por poderes adjudicadores.**

La determinación de medio propio, además de las reglas contenidas en el artículo 86 LRJSP, exige el cumplimiento, de manera concurrente de los siguientes requisitos previstos en el **artículo 32.2. LCSP**:

**(1)** La entidad encomendante deberá ejercer un **control directo o indirecto, análogo** al que ejerce sobre sus propios servicios y unidades de manera que el encomendante pueda ejercer sobre el encomendado una influencia decisiva sobre sus objetivos estratégicos y decisiones significativas.

Se entenderá que existe este control cuando el poder adjudicador pueda conferirle encargos que sean **de ejecución obligatoria** para el destinatario del encargo, por así establecerlo sus estatutos o su acto de creación, de manera que exista una **unidad de decisión** entre ellos, de

acuerdo con las instrucciones fijadas unilateralmente por el ente que puede realizar el encargo.

(2) El **pago o compensación** se debe establecer por referencia a **tarifas** aprobadas por la entidad pública de la que depende el Medio Propio personificado, atendiendo al **coste efectivo** soportado por el MP para las actividades objeto del encargo. Dichas tarifas se calcularán de manera que representen los **costes reales** de la realización de las unidades producidas directamente por el MP.

(3) **Más del 80%** de las actividades del ente destinatario del encargo se deben llevar acabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por el poder adjudicador que realiza el encargo.

(4) Cuando el ente destinatario del encargo sea **una personificación jurídico-privada**, además, **la totalidad de su capital o patrimonio** debe ser de titularidad o aportación pública.

(5) La condición de MP de la entidad destinataria del encargo respecto del concreto poder adjudicador que hace el encargo debe reconocerse expresamente en sus **estatutos o actos de creación**. Además, se requiere:

- **Conformidad o autorización expresa** del poder adjudicador respecto del que vaya a ser MP.
- **Verificación por la entidad pública** de que dependa el ente que vaya a ser MP, de que cuenta con los medios personales y materiales apropiados para la realización de los encargos de conformidad con su objeto social.

Los estatutos o el acto de creación del ente del encargo deben determinar:

- El **poder adjudicador** respecto del que tiene esa condición.
- **Régimen jurídico y administrativo** de los encargos que les puedan conferir.
- **Imposibilidad de que participen en licitaciones públicas**, convocadas por el poder adjudicador del que sean MP, sin perjuicio de que, cuando no concurra ningún licitador, pueda encargárseles la ejecución de la prestación objeto de las mismas.

La LCSP también contempla la posibilidad de que un mismo MP tenga tal consideración respecto de **varios poderes adjudicadores que sean independientes entre sí**. Este supuesto exige las siguientes **condiciones**:

- Los distintos poderes adjudicadores que puedan conferirle encargos deben ejercer sobre el MP **un control conjunto análogo** al que ostenta sobre sus propios servicios o unidades. Se entiende que existe un control conjunto o análogo cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

- Que en los órganos decisorios del MP estén representados todos los entes que puedan conferirle encargos, pudiendo cada representante representar a varios de estos últimos o a la totalidad.
- Que los *encomendantes* puedan ejercer directa o indirectamente una influencia decisiva sobre los objetivos estratégicos y sobre las decisiones significativas del MP.
- Que el MP no persiga intereses contrarios a los intereses de los entes encomendantes.
- La **compensación** se establecerá por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que depende el MP para las actividades objeto de encargo realizadas por el MP directamente.
- **Más del 80%** de las actividades del MP se deben llevar a cabo en el ejercicio de los cometidos confiados por los mismos poderes adjudicadores. Este requisito deberá quedar fijado en la Memoria de Cuentas Anuales del MP y ser objeto de verificación por el Auditor de cuentas.

Conviene destacar además que:

- El **incumplimiento sobrevenido** de cualquier requisito de los mencionados conllevará la **pérdida de la condición** de medio propio y por lo tanto la imposibilidad de continuar efectuando encargos, sin perjuicio de la conclusión de los encargos que estuvieran en fase de ejecución.
- Aunque los encargos no tengan consideración de contratos, deberán **formalizarse y publicarse**. El documento de formalización se publicará en la Plataforma de Contratación del Sector Público (artículo 63 LCSP: encargos cuyo importe sea superior a 50.000 euros, IVA excluido).
- Se requerirá **autorización del Consejo de Ministros** cuando el encargo sea igual o superior a **12.000.000 de euros**, así como las modificaciones que superen el 20% del importe del encargo.
- Los MP receptores de encargos quedan sometidos a la LCSP en lo que se refiere a la **subcontratación**, con el **límite** de que no podrán subcontratar con terceros **más del 50% del importe del encargo**.

**d) Encargos por entidades pertenecientes al sector público que no sean poderes adjudicadores.**

El **artículo 33 LCSP** establece, en este supuesto, los siguientes requisitos:

- El ente que realice el encargo deberá ostentar **control, directo o indirecto**, en el sentido del artículo 42 del Código de Comercio, sobre el ente destinatario del encargo.
- La **totalidad** del capital social o el patrimonio del MP debe ser de titularidad pública.

- **Más del 80% de las actividades** del ente destinatario del encargo se deben llevar a cabo en el ejercicio de cometidos que le hayan sido confiados por la entidad que realiza el encargo y que lo controla o por las otras personas jurídicas controladas del mismo modo por la entidad encomendante.
- Todos los requisitos deben ser **acreditados en la memoria integrante de las Cuentas Anuales del MP**, siendo por tanto susceptibles de control mediante auditoría.

MATERIAL NO OFICIAL

## **BIBLIOGRAFÍA**

Coscolluela Montaner, Luis (2019). "Manual de Derecho Administrativo". Thomson Reuters.

Martín Rebollo, Luis (2018). "Leyes Administrativas". Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.

Sánchez Morón, Miguel (2018). "Derecho Administrativo: Parte General". Tecnos.

Bauzá Martorell, Felio J. (2018) "Convenios con particulares: límites entre contrato, convenio y subvención". INAP.

MATERIAL NO OFICIAL

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 15**

**LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. CONCEPTO Y CLASES. SUJETOS. PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN. LA REVISIÓN DE PRECIOS Y OTRAS ALTERACIONES CONTRACTUALES. INCUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. CONCEPTO Y CLASES**

- 1.1. INTRODUCCIÓN Y MARCO NORMATIVO
- 1.2. CONCEPTO
- 1.3. CLASIFICACIÓN

### **2. SUJETOS**

- 2.1. ENTIDADES QUE FORMAN PARTE DEL SECTOR PÚBLICO
- 2.2. ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO QUE TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
- 2.3. ENTIDADES QUE SE CONSIDERAN PODERES ADJUDICADORES
- 2.4. ENTIDADES QUE CUMPLAN LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS POR LA LEY

### **3. PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN**

- 3.1. TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN
- 3.2. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN
- 3.3. CLASIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS

### **4. REVISIÓN DE PRECIOS Y OTRAS ALTERACIONES CONTRACTUALES**

- 4.1. LA REVISIÓN DE PRECIOS
- 4.2. OTRAS ALTERACIONES CONTRACTUALES

### **5. INCUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

- 5.1. INCUMPLIMIENTO PARCIAL O DEFECTUOSO
- 5.2. DEMORA EN LA EJECUCIÓN DE LOS PLAZOS PREVIAMENTE FIJADOS EN EL CONTRATO

## **1. LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. CONCEPTO Y CLASES**

### **1.1. INTRODUCCIÓN Y MARCO NORMATIVO**

La coyuntura político-económica del siglo XXI se caracteriza por una marcada globalización e internacionalización de la contratación, donde el papel regulador de los Estados es cada vez más intenso y determinante. En este contexto, cada año en la UE, los organismos públicos gastan alrededor del **14 % del PIB** en contratación pública, lo que equivale a más de 1,9 billones de euros. Esto implica que se hable ya de la visión estratégica de la contratación pública y más aún, tras la aprobación de las Directivas europeas en 2014.

Ya la Estrategia Europa 2020 indicaba que la contratación pública es una **herramienta principal** para el cumplimiento de los objetivos de la UE, y en este sentido, la normativa estatal reguladora de la contratación pública ha ido modulándose a lo largo del tiempo conforme a la regulación europea en esta materia.

Por lo tanto, uno de los ámbitos en los que más han influido las normas procedentes de las instituciones comunitarias ha sido el de la contratación pública. Así, el paquete de Directivas comprendidas entre los años 2004 y 2007, tenía como principal objetivo la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales. Su transposición dio lugar a la aprobación de dos textos legales en nuestro país:

- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

La ley 30/2007, dio lugar posteriormente al **Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre**, con el objeto de incorporar la multitud de normas modificativas y complementarias de la Ley de Contratos del Sector Público.

Esta evolución culmina con el paquete de Directivas dictadas por la UE en el año 2014 con el fin de **simplificar y flexibilizar** los procedimientos y estimular así el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la contratación pública y garantizar un mayor peso de los criterios sociales y medioambientales, en el seno de la mencionada Estrategia Europa 2020. Este paquete normativo está constituido por las siguientes directivas:

- **Directiva 2014/23/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (llamada "Directiva de Concesiones")
- **Directiva 2014/24/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE



- **Directiva 2014/25/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE

En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo **149.1. 18ª** atribuye al Estado la “legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas”, siendo competentes las Comunidades Autónomas para regular sobre aquellos aspectos de esta que no tengan el carácter de básico, los cuales se exponen en **la Disposición Final Primera de la LCSP**.

La transposición de las directivas de 2014 ha tenido lugar parcialmente mediante la **Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014**, que no se limita a transponer el contenido de las indicadas Directivas, sino que también aborda novedosos aspectos especialmente en materia de **transparencia y gobernanza** que obedecen a las necesidades de la contratación pública nacional.

No obstante, existen otras normas que afectan a la contratación pública y que no están comprendidas en la LCSP. En este sentido, al no haber sido esta aún, desarrollada reglamentariamente, siguen en vigor en todo aquello que no contradiga lo dispuesto en la Ley 9/2017:

- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

## **1.2. CONCEPTO**

Una vez definido el marco normativo que rige la contratación pública, conviene analizar el ámbito objetivo de la misma, esto es, el concepto de contrato del sector público y sus clases.

La LCSP no define unívocamente los contratos del sector público. En su **artículo 2**, al referirse al ámbito de aplicación de la Ley dispone que “son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos a la presente Ley en la forma y términos previstos en la misma, los contratos **onerosos**, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren las entidades enumeradas en el artículo 3.” (Sujetos que se analizarán en el tercer epígrafe del tema). Además, añade que “se entenderá que un contrato tiene carácter oneroso en los casos en que el contratista obtenga algún tipo de beneficio económico, ya sea de forma directa o indirecta.”

### 1.3. CLASIFICACIÓN.

#### Doble clasificación:

a) En función del **régimen jurídico** aplicable (artículo 24 LCSP):

- Contratos administrativos
- Contratos privados

b) En función **del objeto** (contratos típicos, artículo 12 LCSP):

- Contrato de obras
- Contrato de concesión de servicios
- Contrato de concesión de obras
- Contrato de servicios
- Contrato de suministros

De acuerdo con el **artículo 24 LCSP**, los contratos del sector público podrán estar sometidos a un régimen jurídico de derecho administrativo o de derecho privado.

Los elementos que determinan que un contrato pertenezca a una u otra clase son subjetivos (según el contratante) y objetivos (contenido de la prestación).

#### ► **Contratos administrativos (artículo 25.1 LCSP)**

Según el artículo 25, serán **administrativos** los contratos celebrados por una entidad que tenga el carácter de Administración Pública, además de aquellos que así sean declarados por una Ley.

Los contratos administrativos, pueden a su vez ser considerados **contratos administrativos especiales** (artículo 25.1 LCSP). Estos son aquellos distintos de los contratos típicos, pero que tienen naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella<sup>1</sup>.

Los contratos administrativos se regirán, en cuanto a su **preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción**, por la LCSP y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado. No obstante, a los contratos administrativos especiales, les serán de aplicación, en primer término, sus normas específicas.

#### ► **Contratos privados**

---

<sup>1</sup> Un ejemplo de contrato administrativo especial sería el contrato para la prestación del servicio de hostelería y restauración en centros públicos (Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado 24/2005, de 29 de junio de 2005)

### Contratos privados por razón del **sujeto** (artículo 26 LCSP)

En este caso nos referimos a los celebrados por entidades del sector público que, siendo **poder adjudicador**, **no reúnan la condición de Administraciones Públicas** y los celebrados por entidades del sector público que **no reúnan la condición de poder adjudicador**.

Respecto al **régimen jurídico** aplicable:

- Los contratos privados celebrados por poderes adjudicadores que no reúnan la condición de AAPP, si su objeto está incluido en el ámbito de la Ley, se regirán, en cuanto a su **preparación y adjudicación**, por lo dispuesto en el Título I del Libro Tercero (normas relativas a los contratos celebrados por poderes adjudicadores que no son AP). En cuanto a sus **efectos y extinción**, por las normas de derecho privado, salvo las siguientes materias, que se regirán por las propias de la LCSP: materia medioambiental, social o laboral; condiciones especiales de ejecución; modificación del contrato; cesión y subcontratación; racionalización técnica de la contratación y causa de resolución del contrato referida a imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, cuando no se pueda modificar el contrato conforme a la Ley.
- Los contratos privados celebrados por entidades del sector público que no reúnan la condición de poder adjudicador, se regirán en cuanto a su **preparación y adjudicación** por lo dispuesto en los **artículos 321 y 322 LCSP** (contratos de entidades que no son poder adjudicador) y en cuanto a efectos, modificación y extinción, se regularan por las normas de derecho privado que les resulten de aplicación.

### Contratos privados por razón del **objeto** (artículo 25 LCSP)

También tendrán carácter privado los contratos que se celebren por un poder adjudicador que tenga la condición de Administración Pública pero cuando su objeto sea alguno de los siguientes:

- Servicios financieros
- La creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos.
- La suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos. (Vd. DA 9ª)

Estos contratos se regirán en cuanto a **preparación y adjudicación**, en defecto de normas específicas, por las normas de preparación y adjudicación de los contratos celebrados por **Administraciones Públicas** (secciones 1ª y 2ª del Capítulo I del Título I del Libro Segundo), y por sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo, o en su caso, las normas de derecho privado. En lo que respecta a sus **efectos, modificación y extinción**, se regirán por derecho privado.

El **artículo 12 LCSP**, distingue los siguientes tipos contractuales: contratos de obras, concesión de obras, concesión de servicios, suministro y servicios que celebren las entidades pertenecientes al sector público.

#### ► **Contratos de obras (artículos 13 y 231-246 LCSP)**

De conformidad con el artículo 13 de la LCSP, “son contratos de obras aquellos que tienen por objeto uno de los siguientes:

- a) La ejecución de una obra, aislada o conjuntamente con la redacción del proyecto, o la realización de alguno de los trabajos enumerados en el Anexo I.
- b) La realización, por cualquier medio, de una obra que cumpla los requisitos fijados por la entidad del sector público contratante que ejerza una influencia decisiva en el tipo o el proyecto de la obra.”

Asimismo, añade que por «obra» se entenderá el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble. También se considerará «obra» la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o de su vuelo, o de mejora del medio físico o natural. Los contratos de obras se referirán a una **obra completa**, entendiendo por esta la susceptible de ser entregada al uso general o al servicio correspondiente, sin perjuicio de las ampliaciones de que posteriormente pueda ser objeto y **comprenderá todos y cada uno de los elementos** que sean precisos para la utilización de la obra.

No obstante, lo anterior, podrán contratarse obras definidas mediante proyectos independientes relativos a cada una de las partes de una obra completa, siempre que estas sean susceptibles de utilización independiente, en el sentido del uso general o del servicio, o puedan ser sustancialmente definidas y preceda autorización administrativa del órgano de contratación que funde la conveniencia de la referida contratación.

► **Contratos de concesión obras (artículos 14 y 247-284 LCSP)**

La concesión de obras es un contrato que tiene por objeto la realización por el concesionario de **algunas** de las prestaciones a que se refiere el contrato de obras, incluidas las de **restauración y reparación de construcciones existentes**, así como la **conservación y mantenimiento de los elementos construidos**, y en el que la contraprestación a favor de aquel consiste, o bien únicamente en **el derecho a explotar** la obra, o bien en dicho **derecho acompañado del de percibir un precio**.

El contrato podrá comprender, además, el siguiente contenido:

- a) La adecuación, reforma y modernización de la obra para adaptarla a las características técnicas y funcionales requeridas para la correcta prestación de los servicios o la realización de las actividades económicas a las que sirve de soporte material.
- b) Las actuaciones de reposición y gran reparación que sean exigibles en relación con los elementos que ha de reunir cada una de las obras para mantenerse apta a fin de que los servicios y actividades a los que aquellas sirven puedan ser desarrollados adecuadamente de acuerdo con las exigencias económicas y las demandas sociales.

El contrato de concesión de obras **podrá** también prever que el concesionario esté **obligado a proyectar, ejecutar, conservar, reponer y reparar aquellas obras que sean accesorias o estén vinculadas con la principal** y que sean necesarias para que esta cumpla la finalidad

determinante de su construcción y que permitan su mejor funcionamiento y explotación, así como a efectuar las actuaciones ambientales relacionadas con las mismas que en ellos se prevean. En el supuesto de que las obras vinculadas o accesorias puedan ser objeto de explotación o aprovechamiento económico, estos corresponderán al concesionario conjuntamente con la explotación de la obra principal, en la forma determinada por los pliegos respectivos.

El derecho de explotación de las obras deberá implicar la **transferencia al concesionario de un riesgo operacional en la explotación** de dichas obras **abarcando el riesgo de demanda o el de suministro**, o ambos. Se entiende por riesgo de demanda el que se debe a la demanda real de las obras o servicios objeto del contrato y riesgo de suministro el relativo al suministro de las obras o servicios objeto del contrato, en particular el riesgo de que la prestación de los servicios no se ajuste a la demanda.

► **Contrato de concesión de servicios (arts. 15 y 285- 297)**

El contrato de concesión de servicios es aquel en cuya virtud uno o varios poderes adjudicadores encomiendan **a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia**, y cuya contrapartida venga constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio. El derecho de explotación de los servicios implicará la **transferencia al concesionario del riesgo operacional**.

El contrato de concesión de servicios puede tener por objeto la **gestión de un servicio público**, en cuyo caso la relación se establece directamente entre **empresario y usuario**, o un **servicio**, en cuyo caso se trata de un **servicio prestado directamente a la Administración**.

► **Contrato de suministro (arts. 16 y 298-307 LCSP)**

Son contratos de suministro los que tienen por objeto la adquisición, **el arrendamiento financiero, o el arrendamiento, con o sin opción de compra, de productos o bienes muebles**. Sin perjuicio de lo dispuesto en la letra b) del apartado 3 del artículo 16 LCSP, respecto de los contratos que tengan por objeto programas de ordenador. **No** tendrán la consideración de contrato de suministro los contratos relativos a propiedades incorpóreas o valores negociables.

**En todo caso**, se considerarán contratos de suministro los siguientes:

- a) Aquellos en los que el empresario se obligue a entregar una **pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario** sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas a las necesidades del adquirente.
- b) Los que tengan por objeto la **adquisición y el arrendamiento de equipos y sistemas de telecomunicaciones o para el tratamiento de la información, sus dispositivos y programas**, y la **cesión del derecho de uso** de estos últimos, en cualquiera de sus modalidades de puesta a disposición, a excepción de los contratos de adquisición de

programas de ordenador desarrollados a medida, que se considerarán contratos de servicios.

c) Los de fabricación, por los que la cosa o cosas que hayan de ser entregadas por el empresario deban ser elaboradas con arreglo a características peculiares fijadas previamente por la entidad contratante, aun cuando esta se obligue a aportar, total o parcialmente, los materiales precisos.

d) Los que tengan por objeto la adquisición de energía primaria o energía transformada.

► **Contrato de servicios (arts. 17 y 305-315 LCPS)**

Son contratos de servicios aquellos cuyo objeto **son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro**, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario.

No podrán ser objeto de estos contratos los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

► **Contratos mixtos (artículo 18 LCSP)**

Son aquellos que **contienen prestaciones correspondientes a otro u otros tipos** contractuales de distinta clase. En este caso, la determinación de las normas aplicables en su adjudicación se establecerá en función de la prestación más importante desde el punto de vista **económico**.

► **Contratos sujetos a regulación armonizada**

Son contratos de obras, de concesión de obras, de concesión de servicios, de suministros y de servicios, cuyo valor estimado calculado conforme a las reglas que se establecen en el **artículo 101 LCSP** sea igual o superior a los umbrales<sup>2</sup> que se indican en los artículos 21 y 22 LCSP, siempre que la entidad contratante tenga el carácter de poder adjudicador.

También tendrán consideración de contratos sujetos a regulación armonizada (SARA) los **contratos subvencionados** a los que se refiere el **artículo 23**, siempre que sean contratos de obras o contratos de servicios definidos conforme a lo previsto en los artículos 13 y 17, respectivamente, que sean subvencionados, de forma directa y **en más de un 50 por 100 de su importe**, por entidades que tengan la consideración de poderes adjudicadores, y siempre que pertenezcan a alguna de las categorías a las que se refiere el citado artículo 23.

## **2. SUJETOS**

---

<sup>2</sup> Umbrales modificados por el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

## **2.1. ENTIDADES QUE FORMAN PARTE DEL SECTOR PÚBLICO**

Respecto al **ámbito subjetivo** de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, el artículo 3, dispone se considerará que forman parte del **Sector Público** las siguientes entidades:

- a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y las Entidades que integran la Administración Local.
- b) Las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social.
- c) Los Organismos Autónomos, las Universidades Públicas y las autoridades administrativas independientes.
- d) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refiere la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y la legislación de régimen local, así como los consorcios regulados por la legislación aduanera.
- e) Las fundaciones públicas. A efectos de esta Ley, se entenderá por fundaciones públicas aquellas que reúnan alguno de los siguientes requisitos:
  - Que se constituyan de forma inicial, con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o bien reciban dicha aportación con posterioridad a su constitución.
  - Que el patrimonio de la fundación esté integrado en más de un 50 por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por sujetos integrantes del sector público con carácter permanente.
  - Que la mayoría de derechos de voto en su patronato corresponda a representantes del sector público.
- f) Las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.
- g) Las Entidades Públicas Empresariales a las que se refiere la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes de este.
- h) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a), b), c), d), e), g) y h) sea superior al 50 por 100, o en los casos en que sin superar ese porcentaje, se encuentre respecto de las referidas entidades en el supuesto previsto en el artículo 5 del texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre.
- i) Los fondos sin personalidad jurídica.
- j) Cualesquiera entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter

industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

- k) Las asociaciones constituidas por las entidades mencionadas en las letras anteriores.
- l) A los efectos de esta Ley, se entiende que también forman parte del sector público las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco en lo que respecta a su actividad de contratación.

## **2.2. ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO QUE TIENEN LA CONSIDERACIÓN DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

Dentro del sector público, y a los efectos de esta Ley, tendrán la consideración de **Administraciones Públicas** las siguientes entidades:

- La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y las Entidades que integran la Administración Local.
- Las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social.
- Los Organismos Autónomos, las Universidades Públicas y las autoridades administrativas independientes.
- Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco.
- **Los consorcios y otras entidades de derecho público**, en las que dándose las circunstancias establecidas para poder ser considerados poder adjudicador y estando vinculados a una o varias Administraciones Públicas o dependientes de las mismas, no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado. Se entiende que se financian mayoritariamente con ingresos de mercado cuando tengan la consideración de productor de mercado de conformidad con el Sistema Europeo de Cuentas.

## **2.3. ENTIDADES QUE SE CONSIDERAN PODERES ADJUDICADORES**

- Las Administraciones Públicas
- Las Fundaciones Públicas
- Las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.

## **2.4. ENTIDADES QUE CUMPLAN LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS POR LA LEY.**

También podrán ser poderes adjudicadores todas las demás entidades con personalidad jurídica propia distintas de las anteriores que cumplan los siguientes **REQUISITOS**:

- 1) que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general



- 2) que no tengan carácter industrial o mercantil,
- 3) siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador, bien financien mayoritariamente su actividad; bien controlen su gestión; o bien nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia (incluidas las Corporaciones de Derecho Público).

Los partidos políticos, en el sentido definido en el artículo 1 de la Ley Orgánica 8/2007, de Financiación de los Partidos Políticos; así como las organizaciones sindicales reguladas en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, y las organizaciones empresariales y asociaciones profesionales a las que se refiere la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical, además de las fundaciones y asociaciones vinculadas a cualquiera de ellos, cuando cumplan los requisitos para ser poder adjudicador mencionados anteriormente y respecto de los contratos sujetos a regulación armonizada deberán actuar conforme a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad y no discriminación sin perjuicio del respeto a la autonomía de la voluntad y de la confidencialidad cuando sea procedente.

### **3. PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN**

Antes de analizar los distintos procedimientos de adjudicación, conviene aclarar la diferencia entre la tramitación o preparación del contrato y el procedimiento de licitación o adjudicación propiamente dicho. El expediente de contratación se regula en los artículos 116 a 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, mientras que los distintos tipos de procedimiento de adjudicación se establecen en el artículo 131, a su vez desarrollado en los artículos 156 a 187 de la LCSP.

#### **3.1. TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN**

El procedimiento de contratación es una serie ordenada de actos, efectuados conforme a los distintos supuestos que permite la ley, en función de las características del contrato, que tiene por finalidad la selección de la oferta económicamente más ventajosa para la Administración, o con mejor relación calidad-precio.

Esta fase abarca desde la iniciación del expediente hasta su aprobación, existiendo a su vez **tres tipos** de tramitación del expediente de contratación:

- Tramitación **ordinaria**
- Tramitación **urgente** del expediente (**artículo 119 LCSP**). En caso de que exista una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público.
- Tramitación de **emergencia** (**artículo 120 LCSP**). Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones de peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional.

Conviene también hacer referencia a la tramitación de los **contratos menores** (artículo 118). En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano

de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales establecidos y, asimismo, se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente.

### **3.2. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN**

El procedimiento de **licitación o adjudicación** se circunscribe sólo a la selección de la oferta con **mejor relación calidad-precio**.

Una vez aprobado el expediente por el órgano de contratación y **publicado en el perfil del contratante**, comenzaría la fase de adjudicación. Las **sub-fases** que componen a su vez este procedimiento, serían fundamentalmente: (1) presentación de ofertas por los licitadores, (2) apertura de las ofertas y clasificación de estas y (3) la adjudicación del contrato a la oferta con mejor puntuación.

La adjudicación del contrato al licitador que haya presentado la mejor oferta se hará conforme a los **criterios de adjudicación** que con carácter previo, se hayan estipulado en el **pliego de cláusulas administrativas particulares**.

Las peculiaridades en cada caso determinarán el procedimiento de adjudicación a seguir y, en consecuencia, el conjunto de normas aplicables a esta fase. Se ha de tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 132 LCSP, los órganos de contratación estarán obligados a dar tratamiento igualitario y no discriminatorio a los licitadores ajustando su actuación a los principios de transparencia y proporcionalidad sin que pueda limitarse la participación en las licitaciones, con las excepciones previstas por la Ley.

Cabe reseñar que, desde el 9 de marzo de 2018, tras la entrada en vigor de la LCSP, existe la obligación de tramitar electrónicamente los procedimientos de adjudicación.

### **3.3. CLASIFICACION DE LOS PROCEDIMIENTOS**

Entre los procedimientos para la adjudicación de los contratos podemos distinguir:

- **Procedimientos ordinarios.** Podrán utilizarse libremente por los órganos de contratación, porque su tramitación respeta plenamente el principio de transparencia y libre concurrencia. Estos procedimientos se dividen en:
  - **Abiertos** (con sus distintas modalidades en función de la cuantía del contrato).
  - **Restringidos**.
- **Procedimientos excepcionales.** Están reservados a supuestos tasados para los que se exige especial justificación del órgano de contratación. Estos procedimientos son:
  - **Negociados** (con publicidad y sin publicidad)

- **Diálogo competitivo** (de escasa utilización práctica)
- **Procedimiento de asociación para la innovación** (novedad introducida recientemente como consecuencia de las directivas comunitarias).

A continuación, se analizan cada uno de estos procedimientos de adjudicación, teniendo en cuenta que la regla general será la utilización del procedimiento abierto o restringido.

#### **a) Procedimiento abierto (artículo 156 LCSP)**

El procedimiento abierto es un procedimiento lineal que tiene como nota característica la **publicidad**, así como el **libre acceso** a la licitación en la medida en que cualquier licitador puede presentar su candidatura en el plazo en que se haya establecido en el anuncio de licitación.

Según el **artículo 156 LCSP** “en el procedimiento abierto **todo empresario interesado** podrá presentar una proposición, quedando excluida toda negociación de los términos del contrato con los licitadores”.

#### **Plazo de presentación de ofertas**

Cuando se trate de contratos sujetos a regulación armonizada (contratos SARA, Vd. Artículos 19 a 23 de la LCSP), “**el plazo de presentación de proposiciones no será inferior a treinta y cinco días**, para los contratos de obras, suministros y servicios, y a **treinta días** para las concesiones de obras y servicios, contados desde la fecha de envío del anuncio de licitación a la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. (...) En los contratos de las Administraciones Públicas que **no estén sujetos a regulación armonizada**, el plazo de presentación de proposiciones **no será inferior a quince días**, contados desde el día siguiente al de la publicación del anuncio de licitación del contrato en el perfil de contratante. **En los contratos de obras y de concesión de obras y concesión de servicios**, el plazo será, como mínimo, de **veintiséis días**.”

Los licitadores presentarán **en el mismo acto** la documentación exigida en los pliegos que acredite su **aptitud** para contratar con la Administración, junto con la **proposición** que permita al órgano de contratación adjudicar el contrato al licitador que haya presentado la mejor oferta, según los criterios previamente fijados por el órgano de contratación.

De acuerdo con el **artículo 140 LCSP**, las proposiciones en el procedimiento abierto deberán ir acompañadas de una **declaración responsable** que se ajustará al formulario de documento europeo único de contratación (**DEUC**), que deberá estar firmada y se referirá a los siguientes aspectos:

- Que la sociedad está válidamente constituida y que conforme a su objeto social puede presentarse a la licitación, así como que el firmante de la declaración ostenta la debida representación para la presentación de la proposición y de aquella.
- Que cuenta con la correspondiente clasificación, en su caso, o que cumple los requisitos de solvencia económica, financiera y técnica o profesional exigidos, en las condiciones que establezca el pliego.

- Que no está incurso en prohibición de contratar por sí misma ni por extensión como consecuencia de la aplicación del artículo 71.3 LCSP.
- La designación de una dirección de correo electrónico en que efectuar las notificaciones.

### **Apertura de las proposiciones**

La apertura de la documentación acreditativa previa y de las proposiciones presentadas por los licitadores por la mesa de contratación o, en su caso, por el órgano de contratación, tendrá un **carácter sucesivo**: (1) en un primer momento se abrirá la documentación previa (DEUC), (2) a continuación se abrirá el sobre o archivo electrónico que contiene los criterios susceptibles de juicio de valor, en caso de que se hubieran exigido en los pliegos y (3) por último, se abrirán los sobres o archivos electrónicos que contengan criterios evaluables de forma automática (precio u otros).

### **Clasificación de ofertas y adjudicación del contrato (artículo 149 LCSP)**

La mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación clasificará, por orden decreciente, las proposiciones presentadas para posteriormente elevar la correspondiente propuesta al órgano de contratación, en el caso de que la clasificación se realice por la mesa de contratación.

Para realizar la citada clasificación, se atenderá a los **criterios de adjudicación** señalados en el pliego, pudiéndose solicitar para ello cuantos **informes técnicos** se estime pertinentes. Cuando el único criterio a considerar sea **el precio**, se entenderá que la mejor oferta **es la que incorpora el precio más bajo**.

Una vez **aceptada la propuesta** de la mesa por el órgano de contratación, los servicios correspondientes **requerirán al licitador** que haya presentado la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 para que, dentro del plazo **de diez días hábiles**, a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento, presente la **documentación justificativa** de las circunstancias a las que se refiere la declaración responsable (DEUC).

El órgano de contratación adjudicará el contrato dentro de los **cinco días hábiles** siguientes a la recepción de la documentación.

### **b) Procedimiento abierto simplificado (artículo 159.1 LCSP) y procedimiento abierto simplificado, abreviado o supersimplificado (artículo 159.6 LCSP)**

Ambos son creados por el legislador con el objetivo de **agilizar** el procedimiento de contratación. Ambos procedimientos tienen carácter **potestativo**.

El **procedimiento abierto simplificado** podrá aplicarse a los contratos de obras, servicios y suministros en los que acumulativamente se cumplan dos condiciones:

- Que el valor estimado sea igual o inferior a **2.000.000** de euros en obras y a **100.000 euros** en suministros y servicios.
- Que, entre los criterios de adjudicación **no** haya ninguno evaluable mediante **juicio de valor**, o de haberlos, su ponderación **no supere el 25%** del total salvo en prestaciones de carácter intelectual, tales como servicios de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo en los que se podrá llegar **hasta el 45%**.

El **procedimiento abierto simplificado abreviado** puede aplicarse a:

- Contratos de obras cuyo valor estimado sea inferior a **80.000 euros**.
- Contratos de suministros y servicios cuyo valor estimado sea inferior a **35.000 euros**.

Los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual no podrán adjudicarse mediante procedimiento abierto simplificado abreviado.

#### **Principales particularidades respecto al procedimiento abierto**

- Inscripción obligatoria en el **ROLECE** o registro equivalente en las Comunidades Autónomas para poder concurrir a la licitación.
- Podrán publicarse **únicamente en el perfil del contratante**, sin necesidad de publicarlo en boletines oficiales (BOE o DOUE).
- El plazo de presentación de ofertas será **como mínimo de 15 días** a partir del día siguiente a la publicación en el perfil del contratante y **como mínimo 20 días** en el caso de los contratos de obras (en el procedimiento simplificado) y 10 días en el procedimiento simplificado abreviado.
- Toda la documentación **se presentará en un único sobre o archivo electrónico** (en el que se incluirán la declaración responsable de cumplimiento de los requisitos necesarios para contratar y las proposiciones).
- **No** procede constitución de **garantía provisional** por parte de los licitadores.
- En el procedimiento abierto simplificado **abreviado** la apertura del sobre **único no tendrá que ser pública**.

Por lo demás, la tramitación seguirá los mismos cauces que en el procedimiento abierto ordinario, expuestos en el epígrafe anterior.

#### **c) Procedimiento restringido (artículos 160 a 165 LCSP)**

Se trata de un procedimiento ordinario de contratación que se desarrolla en dos fases.

El **artículo 160** de la Ley 9/2017 dispone lo siguiente:

- “1. En el procedimiento restringido **cualquier empresa interesada** podrá presentar una **solicitud de participación** en respuesta a una convocatoria de licitación.

- 2. Solo podrán presentar proposiciones** aquellos empresarios que, a su solicitud y en atención a su solvencia, **sean seleccionados por el órgano de contratación.**

Los pliegos de cláusulas administrativas particulares podrán contemplar **primas o compensaciones** por los gastos en que incurran los licitadores al presentar su oferta en contratos de servicios en los casos en los que su presentación implique la realización de determinados desarrollos.

- 3.** En este procedimiento estará **prohibida toda negociación** de los términos del contrato con los solicitantes o candidatos.

Este procedimiento es especialmente adecuado cuando se trata de **servicios intelectuales de especial complejidad**, como es el caso de algunos servicios de consultoría, de arquitectura o de ingeniería.”

En la **primera fase**, cualquier empresa interesada puede presentar su candidatura para participar en la convocatoria de la licitación.

En la **segunda fase**, es el órgano de contratación el que, después de una selección previa basada en criterios objetivos de solvencia, invitará a aquellos candidatos que considere más capacitados para ejecutar el contrato. **No podrá ser inferior a cinco y deberán reunir los requisitos de solvencia exigidos.**

La adjudicación del contrato se hará en similares términos a los previstos para el procedimiento abierto excepto en lo que se refiere a la calificación de la documentación acreditativa de los requisitos previos, ya que en este caso existe una fase previa de selección de los candidatos.

#### **d) Procedimientos con negociación (arts. 166 a 171 LCSP)**

Estos procedimientos se configuran como procedimientos **extraordinarios** a los que los órganos de contratación podrán acudir, cuando lo **justifiquen** adecuadamente en el expediente, por concurrir unas causas tasadas establecidas por la Ley. Estos procedimientos se caracterizan por la **negociación de las condiciones** del procedimiento con uno o varios licitadores seleccionados por el órgano de contratación.

La LCSP diferencia dos tipos de procedimientos negociados:

##### **Licitación con negociación (artículo 167 LCSP)**

La publicación del anuncio de licitación es obligatoria.

**Artículo 167.** Supuestos de aplicación del procedimiento de licitación con negociación.

Los órganos de contratación podrán adjudicar contratos utilizando el procedimiento de licitación con negociación en los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios cuando se dé alguna de las siguientes situaciones:

- a) Cuando para dar satisfacción a las necesidades del órgano de contratación resulte imprescindible que la prestación, tal y como se encuentra disponible en el mercado, sea objeto de un trabajo previo de diseño o de adaptación por parte de los licitadores.
- b) Cuando la prestación objeto del contrato incluya un proyecto o soluciones innovadoras.
- c) Cuando el contrato no pueda adjudicarse sin negociaciones previas debido a circunstancias específicas vinculadas a la naturaleza, la complejidad o la configuración jurídica o financiera de la prestación que constituya su objeto, o por los riesgos inherentes a la misma.
- d) Cuando el órgano de contratación no pueda establecer con la suficiente precisión las especificaciones técnicas por referencia a una norma, evaluación técnica europea, especificación técnica común o referencia técnica, en los términos establecidos en esta Ley.
- e) Cuando en los procedimientos abiertos o restringidos seguidos previamente solo se hubieren presentado ofertas irregulares o inaceptables.

Se considerarán irregulares, en particular, las ofertas que no correspondan a los pliegos de la contratación, que se hayan recibido fuera de plazo, que muestren indicios de colusión o corrupción o que hayan sido consideradas anormalmente bajas por el órgano de contratación. Se considerarán inaceptables, en particular, las ofertas presentadas por licitadores que no posean la cualificación requerida y las ofertas cuyo precio rebase el presupuesto del órgano de contratación tal como se haya determinado y documentado antes del inicio del procedimiento de contratación.

- f) Cuando se trate de contratos de servicios sociales personalísimos que tengan por una de sus características determinantes el arraigo de la persona en el entorno de atención social, siempre que el objeto del contrato consista en dotar de continuidad en la atención a las personas que ya eran beneficiarias de dicho servicio.

#### **e) Negociado sin publicidad (artículo 168 LCSP)**

**Artículo 168.** Supuestos de aplicación del procedimiento negociado sin publicidad.

Los órganos de contratación podrán adjudicar contratos utilizando el procedimiento negociado sin la previa publicación de un anuncio de licitación únicamente en los siguientes casos:

I. En los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios, en los casos en que:

- 1º No se haya presentado ninguna oferta; ninguna oferta adecuada; ninguna solicitud de participación; o ninguna solicitud de participación adecuada en respuesta a un procedimiento abierto o a un procedimiento restringido, siempre que las condiciones iniciales del contrato no se modifiquen sustancialmente, sin que en ningún caso se pueda incrementar el presupuesto base de licitación ni modificar el sistema de retribución, y que se envíe un informe a la Comisión Europea cuando esta así lo solicite.

Se considerará que una oferta no es adecuada cuando no sea pertinente para el contrato, por resultar manifiestamente insuficiente para satisfacer, sin cambios sustanciales, las necesidades y los requisitos del órgano de contratación especificados en los pliegos que rigen la contratación. Se considerará que una solicitud de participación no es adecuada si el empresario de que se trate ha de ser o puede ser excluido en virtud de los motivos establecidos en la presente Ley o no satisface los criterios de selección establecidos por el órgano de contratación.

- 2º** Cuando las obras, los suministros o los servicios solo puedan ser encomendados a un empresario determinado, por alguna de las siguientes razones: que el contrato tenga por objeto la creación o adquisición de una obra de arte o representación artística única no integrante del Patrimonio Histórico Español; que no exista competencia por razones técnicas; o que proceda la protección de derechos exclusivos, incluidos los derechos de propiedad intelectual e industrial.

La no existencia de competencia por razones técnicas y la protección de derechos exclusivos, incluidos los derechos de propiedad intelectual e industrial solo se aplicarán cuando no exista una alternativa o sustituto razonable y cuando la ausencia de competencia no sea consecuencia de una configuración restrictiva de los requisitos y criterios para adjudicar el contrato.

- 3º** Cuando el contrato haya sido declarado secreto o reservado, o cuando su ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente, o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado y así se haya declarado de conformidad con lo previsto en la letra c) del apartado 2 del artículo 19.

**II. En los contratos de obras, suministros y servicios, en los casos en que:**

- 1º.** Una imperiosa urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución del contrato que no pueda lograrse mediante la aplicación de la tramitación de urgencia regulada en el artículo 119.
- 2º.** Cuando se dé la situación a que se refiere la letra e) del artículo 167, siempre y cuando en la negociación se incluya a todos los licitadores que, en el procedimiento antecedente, hubiesen presentado ofertas conformes con los requisitos formales del procedimiento de contratación, y siempre que las condiciones iniciales del contrato no se modifiquen sustancialmente, sin que en ningún caso se pueda incrementar el precio de licitación ni modificar el sistema de retribución.

**III. En los contratos de suministro, además, en los siguientes casos:**

- 1º.** Cuando los productos se fabriquen exclusivamente para fines de investigación, experimentación, estudio o desarrollo; esta condición no se aplica a la producción en serie destinada a establecer la viabilidad comercial del producto o a recuperar los costes de investigación y desarrollo.



- 2º. Cuando se trate de entregas adicionales efectuadas por el proveedor inicial que constituyan bien una reposición parcial de suministros o instalaciones de uso corriente, o bien una ampliación de los suministros o instalaciones existentes, si el cambio de proveedor obligase al órgano de contratación a adquirir material con características técnicas diferentes, dando lugar a incompatibilidades o a dificultades técnicas de uso y de mantenimiento desproporcionadas. La duración de tales contratos, no podrá, por regla general, ser superior a tres años.
- 3º. Cuando se trate de la adquisición en mercados organizados o bolsas de materias primas de suministros que coticen en los mismos.
- 4º. Cuando se trate de un suministro concertado en condiciones especialmente ventajosas con un proveedor que cese definitivamente en sus actividades comerciales, o con los administradores de un concurso, o a través de un acuerdo judicial o un procedimiento de la misma naturaleza.

IV. En los contratos de servicios, además, en el supuesto de que el contrato en cuestión sea la consecuencia de un concurso de proyectos y, con arreglo a las normas aplicables deba adjudicarse al ganador. En caso de que existan varios ganadores, se deberá invitar a todos ellos a participar en las negociaciones.

Asimismo, cuando se trate de un servicio concertado en condiciones especialmente ventajosas con un proveedor que cese definitivamente en sus actividades comerciales, o con los administradores de un concurso, o a través de un acuerdo judicial o un procedimiento de la misma naturaleza.

V. En los contratos de obras y de servicios, además, cuando las obras o servicios que constituyan su objeto consistan en la repetición de otros similares adjudicados al mismo contratista mediante alguno de los procedimientos de licitación regulados en esta ley previa publicación del correspondiente anuncio de licitación, siempre que se ajusten a un proyecto base que haya sido objeto del contrato inicial adjudicado por dichos procedimientos, que la posibilidad de hacer uso de este procedimiento esté indicada en el anuncio de licitación del contrato inicial, que el importe de las nuevas obras o servicios se haya tenido en cuenta al calcular el valor estimado del contrato inicial, y que no hayan transcurrido más de tres años a partir de la celebración del contrato inicial

En el proyecto base se mencionarán necesariamente el número de posibles obras o servicios adicionales, así como las condiciones en que serán adjudicados estos.

#### **Presentación de proposiciones y adjudicación (artículo 169 LCSP)**

La **publicación del anuncio de licitación** (o en el caso del procedimiento negociado sin publicidad, la **invitación a los licitadores**) dará paso a la apertura del plazo para presentar las solicitudes de participación. La selección de los candidatos se hará conforme a las **reglas del procedimiento restringido**.

El órgano de contratación **invitará únicamente a aquellos licitadores que reúnan los requisitos de solvencia exigidos**, debiendo ser **cómo mínimo tres** (si es que cumplen las condiciones

exigidas). Realizada la oferta inicial se podrá pedir “contraoferta”. Una vez verificada por el órgano de contratación la oferta definitiva, valorará la misma conforme a los **criterios de adjudicación**.

#### **g) Diálogo competitivo (arts. 172 a 176 LCSP)**

El diálogo competitivo es un procedimiento de adjudicación de carácter **extraordinario**. La regulación actual de este tipo de procedimientos no los reserva únicamente para aquellos casos en los que, por ser **especialmente complejo el objeto del contrato**, no se pueden aplicar el procedimiento abierto o el restringido, sino que también resultan de aplicación en los supuestos en los que **proceda la licitación con negociación y con publicidad** (artículo 167).

En estos supuestos, el órgano de contratación **publicará un anuncio de licitación** en el que se incluirán los **criterios de adjudicación**. Los pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas, en el diálogo competitivo, son sustituidos por un **documento descriptivo** en el que se podrán prever **primas o compensaciones** por la participación en el diálogo.

La **mesa especial de diálogo competitivo** dirige un diálogo con los candidatos seleccionados, **previa solicitud** de los mismos, a fin de **desarrollar una o varias soluciones** susceptibles de satisfacer sus necesidades y que servirán de **base para que los candidatos elegidos presenten una oferta**.

En el diálogo competitivo se seguirán las reglas establecidas en la Ley para el procedimiento restringido. No obstante, en caso de que se decida limitar el número de empresas a las que se invitará a dialogar, el órgano de contratación en todo caso deberá asegurarse de que el **número mínimo de candidatos capacitados para ejecutar el objeto del contrato será de tres**.

**Cualquier empresa** podrá presentar una solicitud de participación. A fin de reducir progresivamente el número de soluciones durante el diálogo, podrán articularse **fases sucesivas** conforme a los criterios de adjudicación, siempre que se garantice un número suficiente de candidatos en la fase final.

Concluido el diálogo, la mesa o en su caso el órgano de contratación invitará a las empresas seleccionadas a que **presenten su oferta definitiva** sobre las soluciones adoptadas en la última fase del diálogo. La adjudicación se realizará clasificando las ofertas en orden decreciente y seleccionando aquella que sea la **mejor oferta relación calidad-precio**.

#### **h) Procedimiento de asociación para la innovación (arts. 177 a 182 LCSP)**

Se trata de una novedad introducida por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre. Su vocación es la **colaboración entre Administraciones Públicas y empresas privadas de I+D+i** para la adquisición de suministros, servicios y obras innovadoras.

Igual que en el diálogo competitivo, la asociación para la innovación es un procedimiento que tiene como finalidad el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la compra ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes, siempre que correspondan a los

niveles de rendimiento y a los costes máximos acordados entre los órganos de contratación y los participantes.

En lugar de elaborar un pliego de prescripciones técnicas, el órgano de contratación elaborará un **pliego de prescripciones funcionales** en el que se describirán las **funcionalidades** a las que debe dar respuesta la proposición que presenten los licitadores.

El órgano de contratación podrá decidir crear **la asociación para la innovación con uno o varios socios que efectúen por separado actividades de investigación y desarrollo**.

Los contratos que se adjudiquen por este procedimiento se registrarán:

- En la fase de investigación y desarrollo, por las normas que se establezcan reglamentariamente, así como por las prescripciones contenidas en los correspondientes pliegos, y supletoriamente por las normas del contrato de servicios.
- En la fase de ejecución de las obras, servicios o suministros derivados de este procedimiento, por las normas correspondientes al contrato relativo a la prestación de que se trate.

En las **asociaciones para la innovación**, cualquier **empresario** podrá presentar una solicitud de participación en respuesta a una convocatoria de licitación, proporcionando la información sobre los criterios objetivos de solvencia que haya solicitado el órgano de contratación.

A los efectos de seleccionar a los candidatos, los órganos de contratación aplicarán, en particular, **criterios objetivos de solvencia relativos a la capacidad de los candidatos en los ámbitos de la investigación y del desarrollo**, así como en la **elaboración y aplicación de soluciones innovadoras**.

Solo los empresarios a los que invite el órgano de contratación tras evaluar la información solicitada, podrán presentar **proyectos de investigación e innovación** destinados a responder a las necesidades señaladas por el órgano de contratación que no puedan satisfacerse con las soluciones existentes.

Concluida la selección de los candidatos, el órgano de contratación les invitará a presentar sus proyectos de investigación e innovación para responder a las necesidades a cubrir.

#### **i) Concursos de proyectos (arts. 182 a 187)**

Son concursos de proyectos los procedimientos encaminados a la obtención **de planos o proyectos**, principalmente en los campos de la arquitectura, el urbanismo, la ingeniería y el procesamiento de datos, a través de una selección que, tras la correspondiente licitación, se encomienda a un **jurado**.

La Ley distingue los siguientes tipos:

- I. Concursos de proyectos organizados en el marco de un procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios, en los que eventualmente se podrán conceder premios o pagos. El contrato de servicios que resulte del concurso de proyectos además también podrá tener por objeto la dirección facultativa de las obras correspondientes, siempre y cuando así se indique en el anuncio de licitación del concurso.

## II. Concursos de proyectos con premios o pagos a los participantes.

El órgano de contratación podrá limitar el número de participantes en el concurso de proyectos. Cuando este fuera el caso, el concurso constará de dos fases:

- 1) en la primera el órgano de contratación seleccionará a los participantes de entre los candidatos que hubieren presentado solicitud de participación, mediante la aplicación de criterios claros, objetivos y no discriminatorios; y
- 2) en la segunda el órgano de contratación invitará simultáneamente y por escrito a los candidatos seleccionados para que presenten sus propuestas de proyectos ante el órgano de contratación en el plazo que proceda.

## 4. REVISIÓN DE PRECIOS Y OTRAS ALTERACIONES CONTRACTUALES

### 4.1 LA REVISIÓN DE PRECIOS (ARTÍCULOS 103 A 105 LCSP)

#### Reglas generales

Respecto a la aplicación de la revisión de precios, el **artículo 103 LCSP** establece dos reglas generales:

- 1ª. Solo pueden ser objeto de revisión de forma periódica y predeterminada.
- 2ª. Salvo en los contratos que no están sujetos a regulación armonizada, no cabe la revisión periódica no predeterminada o de forma no periódica, de los precios de los contratos.

Ello implica que los contratos SARA (sujetos a regulación armonizada) **solo** pueden ser objeto de revisión de su precio si está **prevista** en el propio contrato y siempre que tenga carácter **periódico**. Sin embargo, en los contratos NO SARA (no sujetos a regulación armonizada), sí cabe la revisión **no predeterminada** en el contrato, o bien que estando esta predeterminada, **no se realice de forma periódica**.

**Previa justificación** en el expediente y de conformidad con lo previsto en el Real Decreto al que se refieren los artículos 4 y 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, la revisión periódica y predeterminada de precios solo se podrá llevar a cabo en los:

- 1) contratos de obra,
- 2) en los contratos de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas,
- 3) en los contratos de suministro de energía y
- 4) en aquellos otros contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años. Dicho período se calculará conforme a lo dispuesto en el Real Decreto anteriormente citado.

### **Objeto y forma de la revisión**

En los supuestos en que proceda, el órgano de contratación podrá establecer el **derecho** a revisión **periódica** y **predeterminada** de precios y fijará la **fórmula de revisión** que deba aplicarse, atendiendo a la naturaleza de cada contrato y la estructura y evolución de los costes de las prestaciones de este.

El pliego de cláusulas administrativas particulares deberá detallar, en tales casos, la fórmula de revisión aplicable, que será **invariable** durante la vigencia del contrato y determinará la revisión de precios en cada fecha respecto a la fecha de formalización del contrato, siempre que la formalización se produzca en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo de presentación de ofertas, o respecto a la fecha en que termine dicho plazo de tres meses si la formalización se produce con posterioridad.

No se considerarán revisables en ningún caso:

- Los costes asociados a las amortizaciones
- Los costes financieros
- Los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial.

### **Requisitos para su aplicación**

Salvo en los contratos de suministro de energía, cuando proceda, la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público tendrá lugar, cuando el **contrato se hubiese ejecutado, al menos, en el 20 por ciento de su importe y hubiesen transcurrido dos años desde su formalización**. En consecuencia, el primer 20 por ciento ejecutado y los dos primeros años transcurridos desde la formalización quedarán **excluidos de la revisión**.

No obstante, la condición relativa al porcentaje de ejecución del contrato no será exigible a efectos de proceder a la revisión periódica y predeterminada en los contratos de concesión de servicios.

### **Pago del importe de la revisión**

El importe de las revisiones que procedan se hará efectivo, de oficio, mediante el **abono o descuento** correspondiente en las certificaciones o pagos parciales a cuyo efecto se tramitará a **comienzo del ejercicio económico** el oportuno expediente de gasto para su cobertura. Los posibles **desajustes** que se produjeran respecto del expediente de gasto aprobado en el ejercicio, tales como los derivados de diferencias temporales en la aprobación de los índices de precios aplicables al contrato, se podrán hacer efectivos en la **certificación final o en la liquidación del contrato**.

## **4.2 LA MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS**

El **artículo 203 de la LCSP** señala que, sin perjuicio de los supuestos previstos en la Ley respecto a la sucesión en la persona del contratista, cesión del contrato, revisión de precios y ampliación

del plazo de ejecución, los contratos administrativos solo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y en la forma previstos en la propia Ley.

Los contratos administrativos celebrados por los órganos de contratación solo podrán modificarse durante su vigencia cuando se dé alguno de los siguientes supuestos:

**a) Modificaciones previstas en el Pliego de Cláusulas Administrativas (artículo 204 LCSP)**

Los contratos de las Administraciones Públicas podrán modificarse durante su vigencia hasta **un máximo del veinte por ciento del precio inicial** cuando en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se hubiere advertido expresamente de esta posibilidad, en la forma y con el contenido siguientes:

- La cláusula de modificación deberá estar formulada de forma clara, precisa e inequívoca.
- La cláusula de modificación deberá precisar con el detalle suficiente: su alcance, límites y naturaleza; las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva; y el procedimiento que haya de seguirse para realizar la modificación. La cláusula de modificación establecerá, asimismo, que la modificación no podrá suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato.

La **formulación y contenido de la cláusula de modificación** deberá ser tal que en todo caso permita a los candidatos y licitadores comprender su **alcance exacto** e interpretarla de la misma forma y que, por otra parte, permita al órgano de contratación comprobar efectivamente el cumplimiento por parte de los primeros de las condiciones de aptitud exigidas y valorar correctamente las ofertas presentadas por estos.

En ningún caso los órganos de contratación podrán prever en el pliego de cláusulas administrativas particulares modificaciones que puedan alterar la naturaleza global del contrato inicial. En todo caso, se entenderá que se altera esta, si se sustituyen las obras, los suministros o los servicios que se van a adquirir por otros diferentes o se modifica el tipo de contrato. No se entenderá que se altera la naturaleza global del contrato cuando se sustituya alguna unidad de obra, suministro o servicio puntual.

**b) Modificaciones no previstas en el Pliego de Cláusulas Administrativas, siempre que se cumplan los requisitos del artículo 205 LCSP.**

Los supuestos contemplados por el **artículo 205**, en los que resulta admisible esta modificación, a pesar de no estar prevista en los pliegos son los siguientes:

- Cuando deviniera necesario añadir obras, suministros o servicios adicionales a los inicialmente contratados, siempre y cuando se den los dos requisitos siguientes:
  - 1º. **Que el cambio de contratista no fuera posible por razones de tipo económico o técnico**, por ejemplo que obligara al órgano de contratación a adquirir obras, servicios o suministros con características técnicas diferentes a los inicialmente contratados, cuando estas diferencias den lugar a incompatibilidades o a

dificultades técnicas de uso o de mantenimiento que resulten desproporcionadas; y, asimismo, que el cambio de contratista generara inconvenientes significativos o un aumento sustancial de costes para el órgano de contratación.

2º. Que la modificación del contrato implique una alteración en su cuantía que no exceda, aislada o conjuntamente con otras modificaciones acordadas conforme a este artículo, del **50 por ciento de su precio inicial**, IVA excluido.

- Cuando la necesidad de modificar un contrato vigente se derive de circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato, siempre y cuando se cumplan las tres condiciones siguientes:

1º. Que la necesidad de la modificación se derive de circunstancias que una Administración diligente **no hubiera podido prever**.

2º. Que la modificación **no altere la naturaleza global del contrato**.

3º. Que la modificación del contrato implique una **alteración en su cuantía** que no exceda, aislada o conjuntamente con otras modificaciones acordadas conforme a este artículo 205, **del 50 por ciento de su precio inicial**, IVA excluido.

- Cuando las modificaciones no sean sustanciales.

En este caso se tendrá que **justificar** especialmente la **necesidad** de las mismas, indicando las razones por las que esas prestaciones no se incluyeron en el contrato inicial.

Una modificación de un contrato se considerará **sustancial** cuando tenga como resultado un contrato de naturaleza materialmente diferente al celebrado en un principio y siempre y cuando una o varias de las condiciones establecidas en el apartado c) del artículo 205 de la LCSP.

## **5. INCUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

Desde un punto de vista estrictamente administrativo, existen distintos tipos de incumplimiento contractual:

- Incumplimiento parcial o defectuoso (artículo 192 LCSP)
- Demora en la ejecución de los plazos previamente fijados en el contrato (artículo 192 LCSP)

En este sentido, cuando por causas imputables al contratista se hubieren incumplido las obligaciones contenidas en las cláusulas del contrato o bien se haya producido un retraso en el cumplimiento del mismo, la Administración podrá optar por:

- a) Imposición de penalidades
- b) Resolución del contrato

### **5.1. INCUMPLIMIENTO PARCIAL O DEFECTUOSO (ARTÍCULO 192 LCSP)**

### **Causas de incumplimiento**

1. Los pliegos o el documento descriptivo podrán prever penalidades para el caso de **cumplimiento defectuoso de la prestación objeto del mismo o para el supuesto de incumplimiento de los compromisos o de las condiciones especiales de ejecución del contrato que se hubiesen establecido.**

En este sentido, por un lado, conviene destacar que el **artículo 202 de la LCSP** prevé que los órganos de contratación podrán establecer **condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato**, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato y que no sean discriminatorias, sean compatibles con el Derecho de la UE y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos.

Por otro lado, el **artículo 76. 2** dispone que los órganos de contratación podrán exigir a los candidatos o licitadores, haciéndolo constar en los pliegos, que además de acreditar su solvencia o, en su caso, clasificación, **se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales** suficientes para ello. Estos compromisos se integrarán en el contrato, debiendo los pliegos o el documento contractual, atribuirles el carácter de **obligaciones esenciales, cuyo incumplimiento daría lugar a la resolución del contrato** o establecer **penalidades**, conforme a lo señalado en el artículo 192.2 para el caso de que se incumplan por el adjudicatario.

2. Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere **incumplido parcialmente la ejecución** de las prestaciones definidas en el contrato.

### **Consecuencias del incumplimiento**

1. Cuando se trate de **cumplimiento defectuoso de la prestación o incumplimiento de compromisos o de condiciones especiales de ejecución**, el órgano de contratación podrá imponer **penalidades**. Estas penalidades deberán ser **proporcionales** a la gravedad del incumplimiento y las cuantías de cada una de ellas no podrán ser superiores **al 10 por ciento del precio del contrato**, IVA excluido, ni el **total** de las mismas superar **el 50 por cien del precio del contrato**.
2. Cuando se trate de **incumplimiento parcial** de la ejecución, la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por su **resolución o por la imposición de las penalidades** que, para tales supuestos, se determinen en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo.

## **5.2. DEMORA EN LA EJECUCIÓN DE LOS PLAZOS PREVIAMENTE FIJADOS EN EL CONTRATO (ARTÍCULO 192 LCSP)**

### **Causa de incumplimiento**

El contratista está obligado a cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para la realización del mismo, así como de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva.

La constitución en mora del contratista **no precisará intimación previa** por parte de la Administración.



### **Consecuencias del incumplimiento**

Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total, la Administración **podrá optar**, atendidas las circunstancias del caso, **por la resolución del contrato o por la imposición de las penalidades diarias** en la proporción de 0,60 euros por cada 1.000 euros del precio del contrato, IVA excluido.

Cada vez que las penalidades por demora alcancen **un múltiplo del 5 por 100 del precio** del contrato, IVA excluido, el órgano de contratación estará facultado para proceder a la **resolución del mismo** o acordar la continuidad de su ejecución con imposición de nuevas penalidades.

La Administración tendrá las mismas facultades a que se refieren los apartados anteriores respecto **al incumplimiento por parte del contratista de los plazos parciales**, cuando se hubiese previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o cuando la demora en el cumplimiento de aquellos haga presumir razonablemente la **imposibilidad de cumplir el plazo total**.

En los supuestos de incumplimiento parcial o cumplimiento defectuoso o de demora en la ejecución en que no esté prevista penalidad o en que estándolo la misma no cubriera los daños causados a la Administración, esta exigirá al contratista la **indemnización por daños y perjuicios**.

### **BIBLIOGRAFÍA**

Coscolluela Montaner, Luis (2019). "Manual de Derecho Administrativo". Thomson Reuters.

Hernández Salguero, Elena; Sardina Cámara, Pablo (2019). "Manual básico de contratación administrativa". Madrid: Wolters Kluwer.

Martín Rebollo, Luis (2018). "Leyes Administrativas". Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.

Quintana López, Tomás (2018). "Ley de Contratos del Sector Público y normativa estatal complementaria". Tirant lo Blanch. Textos legales.

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 16**

**RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES: NATURALEZA, PRINCIPIOS, TIPOS Y PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN. EL RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN Y EL PAGO DE LAS SUBVENCIONES. REINTEGRO Y CONTROL.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES: NATURALEZA Y PRINCIPIOS.**

1.1. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO.

1.2. PRINCIPIOS.

### **2. TIPOS Y PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LAS SUBVENCIONES.**

2.1. TIPOS Y PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN.

2.2. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN EN CONCURRENCIA COMPETITIVA.

2.3. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DIRECTA.

### **3. RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN Y PAGO DE LAS SUBVENCIONES.**

### **4. REINTEGRO Y CONTROL.**

4.1. REINTEGRO.

4.2. CONTROL.

## **1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBVENCIONES: NATURALEZA, PRINCIPIOS.**

### **1.1. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO.**

#### **Consideraciones previas.**

Una parte importante de la actividad financiera del Sector Público se canaliza a través de subvenciones, con el objeto de dar respuesta, con medidas de apoyo financiero a demandas sociales y económicas de personas y entidades públicas y privadas.

Antes de profundizar en las subvenciones tal y como están reguladas en nuestro ordenamiento jurídico, conviene recordar que las **ayudas de Estado** deberán ajustarse a los principios establecidos por la Unión Europea y deberán ser compatibles con el mercado interior.

En este sentido, el **artículo 107** del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) dispone que, **serán incompatibles con el mercado interior**, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que **falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones**.

Del mismo modo, señala algunas ayudas que pueden considerarse **compatibles** con el mercado interior como las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales o las destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales, así como las destinadas a favorecer la cultura, entre otras.

La Comisión examinará permanentemente, junto con los Estados miembros, los regímenes de ayudas existentes en dichos Estados. Propondrá a éstos las medidas apropiadas que exija el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado interior.

#### **Naturaleza.**

Desde **el punto de vista económico**, las subvenciones son una modalidad importante de gasto público y, por lo tanto, deben ajustarse a las directrices de la política presupuestaria.

Desde la **perspectiva administrativa**, las subvenciones son una técnica de fomento de determinados comportamientos considerados de interés general e incluso un procedimiento de colaboración entre la Administración Pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público.

#### **Regulación.**

Las subvenciones otorgadas por las Administraciones Públicas se regulan con carácter básico (en base al **artículo 149.1. 18ª CE**) por:

- La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS)
- El Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

- También será de aplicación, en tanto que forma de gasto público la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y el resto de normas relativas al procedimiento de aprobación y ejecución del gasto.
- Restantes normas de derecho administrativo y en su defecto, normas de derecho privado.

Las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea se regirán por las normas comunitarias aplicables en cada caso y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas. Además, los procedimientos de concesión y control de las subvenciones, regulados en la LGS tendrán carácter supletorio respecto de las normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la UE.

### **Definición**

El **artículo 2** de la Ley General de Subvenciones **define** la subvención como toda disposición dineraria realizada por la Administración General del Estado, las entidades de la Administración local o por la Administración de las Comunidades autónomas, a favor de personas públicas o privadas y que cumpla los siguientes requisitos:

- a. Que la entrega se realice **sin contraprestación** directa de los beneficiarios.
- b. Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado **objetivo**, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.
- c. Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de **utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública**.

### **Requisitos de la subvenciones.**

- Competencia del órgano concedente, pues los actos dictados por órgano manifiestamente incompetente son nulos de pleno derecho.
- Existencia previa de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de contenido económico que se derivan de la concesión.
- Tramitación del procedimiento de concesión.
- Fiscalización previa por la IGAE (requisito solo aplicable a la Administración General del Estado, respetando lo establecido en la legislación autonómica).
- Aprobación del gasto por el órgano competente.

### **Competencia para conceder subvenciones.**

De acuerdo con el artículo 10 LGS, en la AGE, los Ministros y los Secretarios de Estado en la Administración General del Estado y los presidentes o directores de los organismos y las entidades públicas vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, cualquiera que sea el régimen jurídico a que hayan de sujetar su actuación, son los órganos competentes para conceder subvenciones, en sus respectivos ámbitos, previa consignación presupuestaria para este fin.

Para autorizar la concesión de subvenciones de cuantía superior a 12 millones de euros será necesario acuerdo del Consejo de Ministros o, en el caso de que así lo establezca la normativa reguladora de la subvención, de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

La autorización a que se refiere el párrafo anterior no implicará la aprobación del gasto, que, en todo caso, corresponderá al órgano competente conforme a la Ley General Presupuestaria.

## **1.2. PRINCIPIOS.**

**Del artículo 8** de la LGS pueden extraerse los siguientes principios generales que han de regir las subvenciones públicas:

1) **Planificación.** Los órganos de las AAPP o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones con carácter previo deberán concretar en un **Plan Estratégico de Subvenciones**, los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación.

2) Orientación a corregir los fallos del mercado y **efectos mínimamente distorsionadores.**

3) **Publicidad y transparencia.** De acuerdo con el **artículo 20 de la LGS**, la Base de Datos Nacional de Subvenciones tiene por finalidades promover la transparencia, servir como instrumento para la planificación de las políticas públicas, mejorar la gestión y colaborar en la lucha contra el fraude de subvenciones y ayudas públicas.

El **contenido** de la Base de Datos incluirá, al menos, referencia a las bases reguladoras de la subvención, convocatoria, programa y crédito presupuestario al que se imputan, objeto o finalidad de la subvención, identificación de los beneficiarios, importe de las subvenciones otorgadas y efectivamente percibidas, resoluciones de reintegros y sanciones impuestas.

La **Intervención General de la Administración del Estado** es el órgano responsable de la administración y custodia de la BDNS y adoptará las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad y seguridad de la información.

Por otro lado, de acuerdo con el **artículo 18 de la LGS**, los beneficiarios deberán dar publicidad de las subvenciones y ayudas percibidas en los términos y condiciones establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

4) **Concurrencia.** El procedimiento **ordinario** de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva (artículo 22 LGS).

5) **Objetividad.** Este principio está garantizado por la separación y distinción entre órgano concedente y órgano instructor en el procedimiento de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva.

6) **Igualdad y no discriminación.**

7) **Eficiencia** en la asignación y utilización de los recursos públicos.

## **2. TIPOS Y PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LAS SUBVENCIONES.**

### **2.1. TIPOS Y PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN.**

En función de la forma de concesión de las ayudas, pueden distinguirse dos tipos de subvenciones:

#### **1) Las concedidas en régimen de concurrencia competitiva.**

Es un procedimiento de concesión de subvenciones basado en la publicidad y en la igualdad en la concurrencia, de forma análoga a los principios que pudieran derivarse de la contratación pública.

Este procedimiento, que es el ordinario, requiere de una valoración de las solicitudes presentadas, conforme a los criterios establecidos en las bases reguladoras, y de la concesión de las subvenciones a aquellas solicitudes que hayan obtenido una mayor puntuación, sin que la Administración, pueda, con criterio discrecional, conceder una subvención a solicitudes que han obtenido menos puntuación que otra si no se reconoce a ésta.

#### **2) Las concedidas en régimen de concesión directa.**

En estas subvenciones se excluye la concurrencia para la determinación del beneficiario, quedando igualmente afectada la publicidad en la selección.

El artículo 22.2 de la LGS contempla las subvenciones que podrán concederse de manera directa:

##### **a. Subvenciones nominativas.**

Son las previstas **nominativamente** en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones.

A estos efectos, se entiende por subvención prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado aquella en que al menos su **dotación presupuestaria y beneficiario** aparezcan determinados en los estados de gasto del Presupuesto.

##### **b. Previsión legal.**

Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una **norma de rango legal**, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa.

**c. Carácter excepcional.**

Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de **interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas** que dificulten su convocatoria pública.

**2.2. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN EN CONCURRENCIA COMPETITIVA.**

El procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva queda regulado en los **artículos 23 a 27 de la LGS** y en los **artículos 58 a 64 del Reglamento General**.

Asimismo, se aplicarán de manera **supletoria** las normas generales del procedimiento administrativo contenidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

Las fases del procedimiento serán las siguientes:

**1) ELABORACIÓN DE LAS BASES REGULADORAS.**

Antes de proceder a la convocatoria de las subvenciones, será necesaria la elaboración y aprobación de sus bases reguladoras.

**Competencia y forma de aprobación.**

- Respecto a la **competencia** para su establecimiento, en el ámbito de la Administración General del Estado, así como de los organismos públicos y restantes entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de aquella será de los **ministros correspondientes**.
- La forma de publicación de las bases será por **orden ministerial**, de acuerdo con el procedimiento previsto en el **artículo 26** de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y previo informe de los servicios jurídicos y de la Intervención Delegada correspondiente, y serán objeto de publicación en el "Boletín Oficial del Estado".
- En las **corporaciones locales** la aprobación de las bases se realizará a través de una **ordenanza general de subvenciones o mediante una ordenanza específica** para las distintas modalidades de subvenciones.

De modo que las bases reguladoras revisten la **forma jurídica de disposiciones de carácter general o normas**, lo cual afectará al régimen de impugnación de las mismas.

**Contenido mínimo.**



La norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones concretará, como mínimo, los siguientes extremos:

- a) Definición del **objeto** de la subvención.
- b) Requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención y, diario oficial en el que se publicará el extracto de la convocatoria, **por conducto de la BDNS**, una vez que se haya presentado ante ésta el texto de la convocatoria y la información requerida para su publicación; y forma y plazo en que deben presentarse las solicitudes.
- c) Condiciones de **solvencia** y **eficacia** que hayan de reunir las personas jurídicas.
- d) **Procedimiento** de concesión de la subvención.
- e) **Criterios** objetivos de otorgamiento de la subvención y, en su caso, ponderación de los mismos.
- f) **Cuantía** individualizada de la subvención o criterios para su determinación.
- g) **Órganos** competentes para la ordenación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la subvención y el plazo en que será notificada la resolución.
- h) Determinación, en su caso, de los **libros y registros** contables específicos para garantizar la adecuada justificación de la subvención.
- i) **Plazo y forma** de justificación por parte del beneficiario o de la entidad colaboradora, en su caso, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.
- j) **Medidas de garantía** que, en su caso, se considere preciso constituir a favor del órgano concedente, medios de constitución y procedimiento de cancelación.
- k) Posibilidad de efectuar **pagos anticipados y abonos a cuenta**, así como el régimen de garantías que, en su caso, deberán aportar los beneficiarios.
- l) Circunstancias que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, podrán dar lugar a la **modificación** de la resolución.
- m) **Compatibilidad o incompatibilidad** con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.
- n) **Criterios de graduación** de los posibles **incumplimientos** de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deberán responder al principio de proporcionalidad.

## **2) INICIACIÓN.**

- **Convocatoria.**

El procedimiento para la concesión de subvenciones se inicia siempre **de oficio**, mediante **convocatoria aprobada por el órgano competente**, que desarrollará el procedimiento para la concesión de las subvenciones convocadas.

La convocatoria deberá **publicarse en la BDNS y un extracto de la misma, en el "Boletín Oficial del Estado"** de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 20.8 de la LGS.

La convocatoria tendrá necesariamente el siguiente **contenido mínimo**:

- a) Indicación de la disposición que establezca, en su caso, las bases reguladoras y del diario oficial en que está publicada, salvo que en atención a su especificidad estas se incluyan en la propia convocatoria.
- b) Créditos presupuestarios a los que se imputa la subvención y cuantía total máxima de las subvenciones convocadas dentro de los créditos disponibles o, en su defecto, cuantía estimada de las subvenciones.
- c) Objeto, condiciones y finalidad de la concesión de la subvención.
- d) Expresión de que la concesión se efectúa mediante un régimen de concurrencia competitiva.
- e) Requisitos para solicitar la subvención y forma de acreditarlos.
- f) Indicación de los órganos competentes para la instrucción y resolución del procedimiento.
- g) Plazo de presentación de solicitudes.
- h) Plazo de resolución y notificación de la resolución.
- i) Documentos e informaciones que deben acompañarse a la petición.
- j) En su caso, posibilidad de reformulación de solicitudes de conformidad con el artículo 27 LGS.
- k) Indicación de si la resolución pone fin a la vía administrativa y, en caso contrario, órgano ante el que ha de interponerse recurso de alzada.
- l) Criterio de valoración de las solicitudes.
- m) Medio de notificación o publicación.

- **Presentación de solicitudes.**

Una vez publicada la convocatoria, se abrirá un **plazo de presentación de solicitudes**.

Las solicitudes de los interesados acompañarán los documentos e informaciones determinados en la norma o convocatoria, salvo que los documentos exigidos ya estuvieran en poder de cualquier órgano de la Administración actuante. En los supuestos de imposibilidad material de obtener el documento, el órgano competente podrá requerir al solicitante su presentación, o, en su defecto, la acreditación por otros medios de los requisitos a que se refiere el documento, con anterioridad a la formulación de la propuesta de resolución.

La **presentación telemática** de solicitudes y documentación complementaria se realizará en los términos previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

A efectos de lo dispuesto en los apartados anteriores, la normativa reguladora de la subvención podrá admitir la sustitución de la presentación de determinados documentos por una **declaración responsable** del solicitante. En este caso, con anterioridad a la propuesta de resolución de concesión de la subvención se deberá requerir la presentación de la documentación que acredite la realidad de los datos contenidos en la citada declaración, en un plazo no superior a **15 días**.

- **Subsanación.**

Si la solicitud no reúne los requisitos establecidos en la norma de convocatoria, el órgano competente requerirá al interesado para que la subsane en el **plazo máximo e improrrogable de 10 días**, indicándole que si no lo hiciese se le tendrá por desistido de su solicitud, previa resolución.

### **3) INSTRUCCIÓN**

La instrucción del procedimiento de concesión de subvenciones corresponde al órgano que se designe en la convocatoria. El órgano competente para la instrucción realizará **de oficio** cuantas actuaciones estime necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe formularse la propuesta de resolución.

Las **actividades** de instrucción comprenderán:

a) Petición de cuantos **informes** estime necesarios para resolver o que sean exigidos por las normas que regulan la subvención. En la petición se hará constar, en su caso, el carácter determinante de aquellos informes que sean preceptivos. El plazo para su emisión será de 10 días, salvo que el órgano instructor, atendiendo a las características del informe solicitado o del propio procedimiento, solicite su emisión en un plazo menor o mayor, sin que en este último caso pueda exceder de dos meses. Cuando en el plazo señalado no se haya emitido el informe calificado por disposición legal expresa como preceptivo y determinante, o, en su caso, vinculante, podrá interrumpirse el plazo de los trámites sucesivos.

b) **Evaluación** de las solicitudes o peticiones, efectuada conforme con los criterios, formas y prioridades de valoración establecidos en la norma reguladora de la subvención o, en su caso, en la convocatoria.

#### **Resolución provisional y trámite de audiencia:**

Una vez evaluadas las solicitudes, y en caso de que se constituyera un órgano colegiado para la concesión de las ayudas (artículo 22.1 último inciso), este elaborará un informe que remitirá

al órgano instructor. El órgano instructor a la vista del expediente y del mencionado informe, formulará una propuesta de **resolución provisional**, debidamente motivada que se notificará a los interesados, concediéndose un plazo de **10 días** para la presentación de alegaciones.

Se podrá prescindir de este trámite cuando no figuren en procedimiento ni sean tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por los interesados.

#### **Examen de alegaciones y propuesta de resolución definitiva:**

Examinadas las alegaciones en su caso, se formulará propuesta de resolución definitiva, que deberá expresar el o los solicitantes para los que se propone la concesión y la cuantía. La propuesta de resolución definitiva, cuando resulte procedente de acuerdo con las bases reguladoras, se notificará a los interesados que hayan sido propuestos como beneficiarios en la fase de instrucción.

#### **4) RESOLUCIÓN.**

Una vez aprobada la propuesta de resolución definitiva y de acuerdo con el artículo 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, y en su caso, el órgano competente para resolver, **resolverá el procedimiento**.

La resolución se **motivará** de acuerdo con lo que dispongan las bases reguladoras de la subvención debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte. Además, la resolución hará constar de manera expresa, la desestimación del resto de solicitudes.

El **plazo máximo** para resolver y notificar la resolución del procedimiento no podrá exceder de 6 meses (salvo que una norma con rango de ley establezca un plazo mayor o así venga previsto en la normativa de la UE). El plazo de computará a partir de la publicación de la correspondiente convocatoria.

En este supuesto el silencio administrativo será **negativo**, de tal forma que el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución legitima a los interesados para entender **desestimada por silencio administrativo** la solicitud de concesión de la subvención.

#### **5) NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN.**

La resolución del procedimiento se notificará a los interesados de acuerdo con lo previsto en el artículo 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y el resto de disposiciones de la misma relativas a la práctica de las notificaciones.

### **2.3. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DIRECTA.**

La resolución de concesión, y en su caso, los convenios a través de los cuales se canalicen estas subvenciones, establecerán las condiciones y compromisos aplicables de conformidad con lo dispuesto en la LGS.

El objeto de estas subvenciones deberá quedar **determinado** expresamente en el correspondiente convenio de colaboración o **resolución de concesión** que, en todo caso, deberá ser congruente con la clasificación funcional y económica del correspondiente crédito presupuestario.

**A. Subvenciones nominativas (22. 2 a) LGS).**

Los **convenios** serán el instrumento habitual para canalizar las subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado.

En caso de que se tramiten mediante un convenio, habrá que estar a lo previsto en el régimen jurídico de los convenios contenido en los artículos 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

El **artículo 65 del Reglamento General de Subvenciones** dispone que el procedimiento para la concesión de estas subvenciones **se iniciará de oficio** por el centro gestor del crédito presupuestario al que se imputa la subvención, o a instancia del interesado, y terminará con la resolución de concesión o el convenio.

En cualquiera de los supuestos previstos en este apartado, el acto de concesión o el convenio tendrá el carácter de **bases reguladoras** de la concesión a los efectos de lo dispuesto en la Ley General de Subvenciones y deberá incluir los siguientes extremos:

- a) Determinación del objeto de la subvención y de sus beneficiarios, de acuerdo con la asignación presupuestaria.
- b) Crédito presupuestario al que se imputa el gasto y cuantía de la subvención, individualizada, en su caso, para cada beneficiario si fuesen varios.
- c) Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.
- d) Plazos y modos de pago de la subvención, posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso, deberán aportar los beneficiarios.
- e) Plazo y forma de justificación por parte del beneficiario del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.

**B. Concesión directa impuesta por una norma con rango legal (artículo 22.2.b LGS).**

Las subvenciones de concesión directa cuyo otorgamiento o cuantía viene impuesto a la Administración por una norma de rango legal, se regirán por dicha norma y por las demás de específica aplicación a la Administración correspondiente.

Para que sea exigible el pago de las subvenciones a las que se refiere este artículo será necesaria la existencia de crédito adecuado y suficiente en el correspondiente ejercicio.

**C. Subvenciones de concesión directa en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública (art. 22.2.c) LGS).**

En estos supuestos, el Gobierno aprobará por **Real Decreto**, a propuesta del ministro competente y previo informe del Ministerio de Hacienda, las **normas especiales reguladoras**. Este Real Decreto tendrá el carácter de **bases reguladoras** y deberá ajustarse a las previsiones contenidas en esta ley, salvo en lo que afecte a la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia, y contendrá como mínimo los siguientes extremos:

- a) Definición del objeto de las subvenciones, con indicación del carácter singular de las mismas y las razones que acreditan el interés público, social, económico o humanitario y aquéllas que justifican la dificultad de su convocatoria pública.
- b) Régimen jurídico aplicable.
- c) Beneficiarios y modalidades de ayuda.
- d) Procedimiento de concesión y régimen de justificación de la aplicación dada a las subvenciones por los beneficiarios y, en su caso, entidades colaboradoras.

El **artículo 67** del Reglamento añade que la elaboración del Real Decreto se ajustará al procedimiento regulado en **el artículo 26 de Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno**, pero el expediente incluirá, además de los documentos que se establecen en el citado precepto legal, los siguientes:

- a) Una **memoria del órgano gestor de las subvenciones**, competente por razón de la materia, justificativa del carácter singular de las subvenciones, de las razones que acreditan el interés público, social, económico o humanitario, u otras que justifican la dificultad de su convocatoria pública.
- b) El **informe del Ministerio de Hacienda**, que será el último que se emita con carácter previo a la elevación del expediente con el proyecto de disposición al Consejo de Ministros, a salvo de que sea preceptivo recabar dictamen del Consejo de Estado.

### **3. RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN Y PAGO DE LAS SUBVENCIONES.**

Como mencionábamos anteriormente, un **requisito imprescindible** para la tramitación de las subvenciones es la **existencia previa de crédito adecuado y suficiente** para atender las obligaciones de contenido económico que se derivan de la concesión de la subvención. Teniendo en cuenta que los créditos para gastos son limitativos como dispone la Ley 47/2003 General Presupuestaria, de manera que no pueden adquirirse compromisos de gasto ni obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos.

Por lo tanto, de **manera paralela al procedimiento administrativo de tramitación de la subvención**, descrito en el epígrafe anterior, también tendrá lugar paralelamente un procedimiento de ejecución presupuestaria del gasto público que se compondría fundamentalmente de los siguientes hitos:

(1) Con carácter previo a la convocatoria, deberá tramitarse el oportuno expediente de gasto por la cuantía total máxima en ella fijada. A nivel contable, esta tramitación se plasmará en la expedición de un **certificado de existencia de crédito** y de un documento **RC de retención del crédito**.

(2) Una vez **aprobada la convocatoria o propuesta la concesión directa**, se realizará la **propuesta de autorización del gasto y un documento A** de autorización del crédito.

(3) La **resolución** de la concesión de subvenciones conllevará el **compromiso de gasto y a nivel contable el documento D** (compromiso o disponibilidad del crédito).

(4) Para llevar a cabo el **pago** de la subvención, se requerirá la **previa justificación por el beneficiario**, de la realización de la actividad, proyecto, objetivo o adopción del comportamiento para el que se concedió en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención.

Una vez aceptada la justificación por la Administración, se procederá a realizar la **propuesta de autorización del pago** y a expedir los documentos contables **OK, de reconocimiento de la obligación y pago efectivo**.

#### **Pagos a cuenta y pagos anticipados.**

Cuando la naturaleza de la subvención así lo justifique, podrán realizarse **pagos a cuenta**. Dichos abonos a cuenta podrán suponer la realización de pagos fraccionados que responderán al ritmo de ejecución de las acciones subvencionadas, abonándose por cuantía equivalente a la justificación presentada.

También se podrán realizar **pagos anticipados** que supondrán entregas de fondos con carácter previo a la justificación, como financiación necesaria para poder llevar a cabo las actuaciones inherentes a la subvención. Dicha posibilidad y el régimen de garantías deberán preverse expresamente en la normativa reguladora de la subvención.

Conviene destacar que de acuerdo con el artículo 34.5 de la LGS, **no** podrá realizarse el pago de la subvención en tanto el beneficiario no se halle al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social o sea deudor por resolución de procedencia de reintegro.

## **4. REINTEGRO Y CONTROL.**

### **4.1. REINTEGRO.**

El **artículo 37** de la LGS contempla una serie de **causas** que pueden dar lugar a al **reintegro** de las cantidades percibidas e incluso a la exigencia de **interés de demora** correspondiente desde el momento del pago de la subvención, hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, o la fecha en que el deudor ingrese el reintegro si es anterior a esta.

Estos casos serían los siguientes:

- a) Obtención de la subvención falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquéllas que lo hubieran impedido.
- b) Incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentan la concesión de la subvención.
- c) Incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente.
- d) Incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas de difusión contenidas en el apartado 4 del artículo 18 LGS.
- e) Resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de comprobación y control financiero, así como el incumplimiento de las obligaciones contables, registrales o de conservación de documentos cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.
- f) Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración a las entidades colaboradoras y beneficiarios, así como de los compromisos por éstos asumidos, con motivo de la concesión de la subvención, siempre que afecten o se refieran al modo en que se han de conseguir los objetivos, realizar la actividad, ejecutar el proyecto o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención.
- g) Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración a las entidades colaboradoras y beneficiarios, así como de los compromisos por éstos asumidos, con motivo de la concesión de la subvención, distintos de los anteriores, cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.
- h) La adopción, en virtud de lo establecido en los artículos 87 a 89 del Tratado de la Unión Europea, de una decisión de la cual se derive una necesidad de reintegro.
- i) En los demás supuestos previstos en la normativa reguladora de la subvención.

El **procedimiento de reintegro** se llevará a cabo siguiendo el procedimiento previsto a tal efecto por la LGS y el Reglamento de desarrollo.



## **4.2. CONTROL.**

### **a) Objeto del control.**

De acuerdo con el **artículo 44** de la LGS, el control financiero de subvenciones se ejercerá **respecto de beneficiarios** y, en su caso, **entidades colaboradoras** por razón de las subvenciones de la Administración General del Estado y organismos y entidades vinculados o dependientes de aquélla, otorgadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o a los fondos de la Unión Europea.

El control financiero podrá extenderse a las **personas físicas o jurídicas** a las que se **encuentren asociados los beneficiarios**, así como a cualquier otra persona susceptible de presentar **un interés** en la consecución de los objetivos, en la realización de las actividades, en la ejecución de los proyectos o en la adopción de los comportamientos.

### **b) Objetivo:**

El control financiero de subvenciones tendrá como objeto verificar:

- a. La adecuada y correcta obtención de la subvención por parte del beneficiario.
- b. El cumplimiento por parte de beneficiarios y entidades colaboradoras de sus obligaciones en la gestión y aplicación de la subvención.
- c. La adecuada y correcta justificación de la subvención por parte de beneficiarios y entidades colaboradoras.
- d. La realidad y la regularidad de las operaciones que, de acuerdo con la justificación presentada por beneficiarios y entidades colaboradoras, han sido financiadas con la subvención.
- e. La adecuada y correcta financiación de las actividades subvencionadas.
- f. La existencia de hechos, circunstancias o situaciones no declaradas a la Administración por beneficiarios y entidades colaboradoras y que pudieran afectar a la financiación de las actividades subvencionadas, a la adecuada y correcta obtención, utilización, disfrute o justificación de la subvención, así como a la realidad y regularidad de las operaciones con ella financiadas.

### **c) Competencia.**

Los órganos a los que corresponde el ejercicio del control financiero de las subvenciones serán:

- La Intervención General del Estado (control interno).
- El Tribunal de Cuentas (control externo).
- La Comisión Europea y el Tribunal de Cuentas Europeo cuando se trate de subvenciones financiadas con cargo a fondos de la UE (control interno y externo respectivamente).

### **d) Actividades de control**

El control financiero de las subvenciones podrá consistir en:

1. El examen de registros contables, cuentas o estados financieros y la documentación que los soporte, de beneficiarios y entidades colaboradoras.
2. El examen de operaciones individualizadas y concretas relacionadas o que pudieran afectar a las subvenciones concedidas.
3. La comprobación de aspectos parciales y concretos de una serie de actos relacionados o que pudieran afectar a las subvenciones concedidas.
4. La comprobación material de las inversiones financiadas.
5. Las actuaciones concretas de control que deban realizarse conforme con lo que en cada caso establezca la normativa reguladora de la subvención y, en su caso, la resolución de concesión.
6. Cualesquiera otras comprobaciones que resulten necesarias en atención a las características especiales de las actividades subvencionadas.

La LGS prevé un procedimiento para el ejercicio del control de las subvenciones públicas, así como una serie de facultades y deberes del personal controlador en su título III.

Como consecuencia del ejercicio del control financiero, podrán detectarse infracciones que podrán ser sancionadas administrativamente de acuerdo con lo previsto en la LGS y su normativa de desarrollo.

**BIBLIOGRAFÍA:**

Coscolluela Montaner, Luis (2019). "Manual de Derecho Administrativo". Thomson Reuters.

Martín Rebollo, Luis (2018). "Leyes Administrativas". Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.

Sánchez Morón, Miguel (2018). "Derecho Administrativo: Parte General". Tecnos.

MATERIAL NO OFICIAL

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 17**

**RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. CLASES DE PERSONAL. LA PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS: OFERTAS DE EMPLEO PÚBLICO. SELECCIÓN. RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO Y SU PROVISIÓN.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

### **2. CLASES DE PERSONAL**

### **3. LA PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS: OFERTAS DE EMPLEO PÚBLICO.**

### **4. SELECCIÓN**

#### **4.1. ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA**

#### **4.2. EL PROCESO SELECTIVO**

### **5. RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO Y SU PROVISIÓN**

#### **5.1. RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO**

#### **5.2. PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO**

## **1. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

La Constitución española hace alusión al empleo público en el artículo 103.3, al aludir a la exigencia de que su regulación se realice mediante una norma con rango de Ley: “La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones”.

Hasta la aprobación en 2007 del Estatuto Básico del Empleado Público, la normativa reguladora del régimen jurídico del personal al servicio de las Administraciones públicas se contenía en un conjunto de leyes y textos diferentes. Esta dispersión de la legislación básica aconsejaba, desde hacía tiempo, su refundición en el marco de un modelo coordinado para las políticas de personal. Pero, además, desde que se aprobó la legislación de los años ochenta nuestra sociedad y nuestras Administraciones Públicas han experimentado muy profundas transformaciones que, junto a la experiencia acumulada desde entonces, hacían imprescindible una nueva reforma general.

En este sentido, la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público el personal al servicio de las Administraciones Públicas (EBEP), por Ley 7/2007, de 12 de abril, vino a dar respuesta a esa necesidad de unificar en un solo texto legal la regulación del conjunto de los empleados públicos.

Las numerosas reformas en materia de empleo público operadas en los años posteriores a la entrada en vigor del EBEP como consecuencia de la crisis económica, aconsejaron, por razones de seguridad jurídica, la aprobación del actual texto vigente: el **Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre** (en adelante, TREBEP) por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

A pesar de esta vocación unificadora del TREBEP, en el estudio del marco jurídico del empleo público se deben diferenciar dos grandes bloques:

Por un lado, toda la regulación de carácter administrativo, aplicable a los funcionarios públicos. Y por otro, la normativa privada y laboral que resulta de aplicación al personal laboral al servicio de las Administraciones públicas.

Dentro del primer bloque, el funcional, de carácter público, que incluye también, con ciertos matices, a los funcionarios interinos y al personal eventual, la regulación se contempla fundamentalmente en el TREBEP, en las leyes de función pública que lo desarrollen, y en un conjunto de regulaciones que el TREBEP no derogó en su totalidad. A destacar:

- **Ley 30/1984**, de 2 de agosto, Medidas para la Reforma de la Función Pública. En todo lo que no esté expresamente derogado por la Disposición Derogatoria Única del EBEP.

- **RD 364/1995**, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.
- **RD 365/1995**, de 10 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.
- **Ley 53/1984**, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas.

El TREBEP establece los principios generales aplicables al conjunto de las relaciones de empleo público. Contiene aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio.

En su artículo 1 el TREBEP dispone que su objeto es establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación. Asimismo, tiene por objeto determinar las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas.

Dentro del segundo bloque, el referido al personal laboral, será de aplicación tanto el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores como el Convenio colectivo que resulte de aplicación y el resto de normas aplicables al ámbito laboral. En lo que se refiere al personal laboral de la AGE, será de aplicación el IV Convenio Único para el personal laboral de la Administración General del Estado.

#### **Ámbito de aplicación:**

En cuanto al ámbito de aplicación del TREBEP, éste se aplica al personal funcionario, y en lo que proceda, al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas siguientes:

- La Administración General del Estado.
- Las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.
- Las Administraciones de las Entidades Locales.
- Los Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.
- Las Universidades Públicas.

Para la aplicación del TREBEP al personal investigador se podrán dictar normas específicas para la adecuación a dicho personal.

El personal docente y el personal estatutario de los Servicios de Salud se regirán por la legislación específica dictada por el Estado y por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y por lo previsto en el presente Estatuto.

El TREBEP tiene carácter supletorio para todo el personal de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación.

El personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local.

Por otro lado, este Estatuto sólo se aplicará al personal de Las Cortes Generales y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, y demás Órganos Constitucionales del Estado y de las Comunidades Autónomas, a los Jueces, Magistrados, Fiscales y personal de la Administración de Justicia, al personal Militar, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, al personal retribuido mediante arancel, al personal del Centro Nacional de Inteligencia, al personal del Banco de España y al personal del Fondo de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito, cuando su legislación específica así lo haya establecido.

## **2. CLASES DE PERSONAL**

La multitud de personas que prestan servicios para el conjunto de las Administraciones públicas no son un todo homogéneo, ni como acabamos de ver en el apartado anterior, les resultan de aplicación las mismas normas.

Partiendo de estas diferencias, el artículo 8 del TREBEP define el concepto de empleados público como “quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales” y los clasifica en:

- a) Funcionarios de carrera.
- b) Funcionarios interinos.
- c) Personal laboral, fijo, por tiempo indefinido o temporal.
- d) Personal eventual.

### **a) Funcionarios de carrera:**

Según lo que establece el artículo 9 del TREBEP, “son funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente”.

Una característica hace peculiar el régimen de los funcionarios públicos. Solo a este colectivo le compete en exclusiva el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas.



### **b) Funcionarios interinos:**

Los funcionarios interinos definidos en el artículo 10 del TREBEP son los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

- La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.
- La sustitución transitoria de los titulares.
- La ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.
- El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses.

A los funcionarios interinos les será aplicable, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera. En concreto, su cese se producirá, además de por las causas previstas para los funcionarios de carrera, cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento.

La selección de funcionarios interinos habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

### **c) Personal laboral:**

Según el artículo 11 del TREBEP, "es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas".

La Constitución, al disponer en el art. 103.3, que la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, toma partido por la preferencia en la prestación de servicios para la Administración del régimen funcionarial.

La exposición de motivos del EBEP indica que el "principio constitucional de que el régimen general del empleo público en nuestro país es el funcionarial", pero asume que ha de reconocer e integrar "la evidencia del papel creciente que en el conjunto de las Administraciones Públicas viene desempeñando la contratación de personal laboral para el desempeño de determinadas tareas".

Teniendo presentes las anteriores circunstancias, el personal laboral al servicio de la Administración, se clasifica, en función de la duración del contrato, en:

- Personal laboral fijo.
- Personal laboral temporal.
- Personal laboral por tiempo indefinido.

La categoría de indefinido no fijo se creó en base a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, en el año 1996, con el propósito de afrontar la multitud de fraudes cometidos por ciertas Administraciones Públicas a la hora de contratar a personal temporal. La Administración Pública no puede contratar directamente a alguien como indefinido no fijo, sino que debe ser un juez el que otorgue esa condición. Para ello, se ha debido probar que la temporalidad del contrato era excesiva o que se han encadenado excesivos contratos de duración determinada, por ejemplo.

**d) Personal eventual:**

El personal eventual es aquel que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargos a créditos presupuestarios consignados expresamente para este fin.

Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del TREBEP determinarán los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que podrán disponer de este tipo de personal. El número máximo se establecerá por los respectivos órganos de gobierno. Este número y las condiciones retributivas serán públicas.

Su nombramiento y cese serán libres, cesando en todo caso cuando se produzca el de la autoridad para la que presta esas tareas de confianza o asesoramiento.

Su condición no puede constituir un mérito para el acceso a la función pública o la promoción interna.

**Personal directivo profesional:**

El artículo 13 del TREBEP regula la figura de personal directivo al servicio de las Administraciones Públicas por primera vez en nuestra legislación. Aunque es indudable que se trata de un empleado público, no se cita en la clasificación del artículo 8, dado que se sobrentiende que el personal directivo será funcionario o personal laboral.

Las características que señala el TREBEP para este personal en su artículo 13 son:

El personal directivo desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas. Para su establecimiento se deberá tener en cuenta que su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.

El personal directivo deberá estar sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad en la gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

La determinación de las condiciones de empleo de dicho personal no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva. Cuando reúna la condición de personal laboral, estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

► **Estructura del empleo público: art. 75 TREBEP**

Los funcionarios públicos se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo.

Los cuerpos y escalas de funcionarios se crean, modifican y suprimen por ley de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Se establece en el artículo 76 del TREBEP, la clasificación de los cuerpos y escalas viene determinada por la titulación exigida para acceder a cada uno de ellos, de este modo los grupos de clasificación son:

- **Grupo A, dividido en dos Subgrupos A1 y A2.** Para el acceso a los cuerpos o escalas de este Grupo se exigirá estar en posesión del título universitario de Grado. La clasificación de los cuerpos y escalas en cada Subgrupo estará en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso.
- **Grupo B.** Para el acceso a los cuerpos o escalas del Grupo B se exigirá estar en posesión del título de Técnico Superior.
- **Grupo C.** Dividido en dos Subgrupos, C1 y C2, según la titulación exigida para el ingreso.
  - C1: título de bachiller o técnico.
  - C2: título de graduado en educación secundaria obligatoria.

Por otro lado, y en el ámbito de la AGE, la clasificación del personal laboral está regulada en el Título III del **IV Convenio colectivo único para el personal laboral** de la Administración General del Estado (en adelante CUPLAGE) o en el convenio que resulte de aplicación (en los casos de los colectivos no sujetos al CUPLAGE)

El CUPLAGE contiene una clasificación profesional completamente diferente a los tres anteriores convenios a los que sucede. La principal característica de este nuevo sistema es la estructuración en grupos profesionales, familias profesionales y/o especialidades, en función del Sistema Educativo y el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.

- Existen 6 grupos profesionales (M3, M2, M1 – E2, E1, E0) .El grupo profesional agrupa unitariamente las aptitudes profesionales, las titulaciones y el contenido general de la prestación laboral que se corresponde con las mismas.
- Las familias profesionales se definirán de acuerdo con el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional. Las familias profesionales agrupan el conjunto de titulaciones, cualificaciones, profesiones, oficios y ocupaciones atendiendo a criterios de afinidad de la competencia profesional.
- Especialidad: La especialidad determina el contenido concreto de la prestación laboral y establece el perfil profesional de cada puesto, agrupando los contenidos, las competencias profesionales y las especificaciones técnicas que responden a un conjunto de actividades de trabajo enmarcadas en una fase del proceso de producción.

Este sistema de clasificación no será de aplicación al personal laboral que, a la entrada en vigor del CUPLAGE (18/05/2019), desempeñe funciones correspondientes al personal funcionario o cuyo desempeño no es requerido por la organización

La vigencia del CUPLAGE se extiende hasta el 31 de diciembre de 2021, pudiendo ser denunciado por cualquiera de las partes, dentro de los dos meses inmediatos anteriores a la terminación de su vigencia. En el plazo de un mes a partir de la recepción de la comunicación se constituirá la correspondiente Comisión Negociadora.

De no efectuarse denuncia expresa, el Convenio se prorrogará automáticamente por períodos anuales. Denunciado este convenio y hasta tanto se logre acuerdo expreso sobre otro que lo sustituya, se mantendrá la vigencia de la totalidad de su contenido.

### **3. LA PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS: OFERTAS DE EMPLEO PÚBLICO.**

La planificación de los recursos humanos es un elemento básico y fundamental en toda organización, que le permite adecuar los objetivos de ésta a los medios disponibles para su consecución.

Las Administraciones públicas no son ajenas a este fenómeno, sino que el propio art. 1.3 TREBEP, establece como uno de los fundamentos de actuación de éstas la eficacia en la planificación y gestión de los recursos humanos”.

Su regulación se contiene en el art. 69 del TREBEP, que dispone que la planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas “tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles, mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad”.

El desarrollo reglamentario del TREBEP, en este ámbito, se realiza a través del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado.

Toda política de planificación de los recursos humanos, en el ámbito público, deberá tener en cuenta una serie de factores clave, que aumentan su complejidad:

- La realidad de un Estado descentralizado que pone de manifiesto el Título VIII de nuestra Constitución. Consecuencia de ello, no se puede hablar de una única planificación pública de los recursos humanos, sino que habrá tantas planificaciones como niveles de Administración pública. La coexistencia de diferentes políticas de planificación de recursos humanos precisa de la necesaria coordinación para garantizar la eficiencia y evitar duplicidades. Para ello, el artículo 100 TREBEP articula dos órganos de colaboración interadministrativa:
  - a) La **Conferencia Sectorial de la Administración Pública**: es el órgano de cooperación en materia de administración pública de la AGE, de las

Administraciones de las CC.AA, de las ciudades de Ceuta y Melilla, y de la Administración Local, cuyos representantes serán designados por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), como asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación.

- b) La **Comisión de Coordinación del Empleo Público**: es un órgano técnico y de trabajo concebido como órgano de cooperación entre las distintas Administraciones públicas - AGE, las Administraciones de las CC.AA. y de las ciudades de Ceuta y Melilla, y las entidades locales, a través de la FEMP-, en materia de función pública. Es uno de los órganos esenciales para garantizar la coherencia y comunicación del sistema de empleo público, siendo el mecanismo que sirve para compartir y tratar de dar soluciones a los problemas comunes. Depende de la Conferencia Sectorial de Administración Pública.
- El conjunto de empleados públicos no constituye en sí mismo un todo homogéneo, de tal forma que las Administraciones públicas, cuentan con personal estatutario, personal docente, personal investigador, personal militar, etc.

Finalmente, cada Administración Pública planificará sus recursos humanos de acuerdo con los sistemas que establezcan las normas que les sean de aplicación.

#### **Instrumentos de planificación:**

- Uno de los principales instrumentos de planificación de los recursos humanos en las Administraciones públicas, es la **Oferta de empleo público (OEP)**.

En cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, capacidad y mérito, cuando una Administración pública no pueda cubrir sus plazas con los efectivos de personal existentes, éstas se incorporarán, a efectos de su futura cobertura, a través del proceso selectivo correspondiente, en la OEP, siempre que esas plazas estén dotadas presupuestariamente.

La regulación de la OEP se contiene en el art. 70 del TREBEP, que establece que las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, (o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal), lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos.

La OEP o instrumento similar, que se aprobará anualmente por los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas y deberá ser publicada en el Diario oficial correspondiente.

En el caso de la AGE, la OEP será aprobada, en su caso, por el Gobierno, a propuesta del Ministro para las Administraciones Públicas, con informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda, en el primer trimestre de cada año.

Excepcionalmente, cuando existan necesidades urgentes de incorporaciones de personal, el Gobierno podrá aprobar ofertas de empleo público para ámbitos administrativos específicos.

En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años.

La OEP podrá además contener medidas derivadas de la planificación de recursos humanos.

En lo que se refiere al contenido de la OEP:

- Cuantificación de las plazas de la oferta de empleo público.
  - Criterios generales de aplicación en los procesos selectivos y sobre la publicidad y gestión de los mismos.
  - Criterios generales para el acceso y promoción para personas con discapacidad, a quienes les corresponden un 7% de las plazas, de acuerdo con el art. 59 del TREBEP.
  - Criterios generales aplicables a los procesos de promoción interna.
- Otro de los instrumentos de planificación que tienen a su disposición las Administraciones Públicas son los **planes para la ordenación de sus recursos humanos**.

Estos podrán incluir, entre otras, algunas de las siguientes medidas:

- a) Análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, tanto desde el punto de vista del número de efectivos, como de los perfiles profesionales o niveles de cualificación de los mismos.
  - b) Previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo.
  - c) Medidas de movilidad, entre las cuales podrá figurar la suspensión de incorporaciones de personal externo a un determinado ámbito o la convocatoria de concursos de provisión de puestos limitados a personal de ámbitos que se determinen.
  - d) Medidas de promoción interna y de formación del personal y de movilidad forzosa de conformidad con lo dispuesto en el capítulo III del presente título de este Estatuto.
  - e) La previsión de la incorporación de recursos humanos a través de la Oferta de empleo público, de acuerdo con lo establecido en el artículo siguiente.
- **Los Registros de personal.**

Otro instrumento fundamental para la planificación de los recursos humanos es el registro de su personal.

A estos efectos, cada Administración Pública constituirá un Registro en el que se inscribirán los datos relativos al personal contemplado en los artículos 2 y 5 del TREBEP, y que tendrá en cuenta las peculiaridades de determinados colectivos.

Los Registros podrán disponer también de la información agregada sobre los restantes recursos humanos de su respectivo sector público.

Mediante convenio de Conferencia Sectorial se establecerán los contenidos mínimos comunes de los Registros de personal y los criterios que permitan el intercambio homogéneo de la información entre Administraciones, con respeto a lo establecido en la legislación de protección de datos de carácter personal.

Las Administraciones Públicas impulsarán la gestión integrada de recursos humanos. Así, cuando las Entidades Locales no cuenten con la suficiente capacidad financiera o técnica, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas cooperarán con aquéllas a los efectos contemplados en este artículo.

En la AGE, la gestión del Registro Central de Personal le corresponde a la Dirección General de la Función Pública, dependiente de la Secretaría General de Función Pública, de acuerdo con el artículo 8 del Real Decreto 307/2020, de 11 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

#### **4. SELECCIÓN**

##### **4.1 ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA**

En el presente apartado analizaremos las normas y condiciones de **acceso a la Función Pública**:

Una vez que se haya detectado la necesidad de efectivos en la OEP, será necesario poner en marcha los procedimientos que permitan el ingreso de los ciudadanos en las Administraciones públicas, en calidad de empleados, para prestar servicios públicos.

Con carácter previo, se deberá tener en cuenta que cualquier procedimiento de acceso al empleo público ha de respetar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, tal y como dispone la Constitución:

- a) Mediante el derecho fundamental del artículo 23, mediante el cual los ciudadanos “tienen derecho a acceder en condiciones de **igualdad** a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.
- b) Y más específico, el artículo 105.3, que dispone: “La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el **acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad**, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones”.

Además de los anteriores, las Administraciones Públicas garantizarán en los procedimientos de selección de su personal, los siguientes principios:

- Publicidad de las convocatorias y de sus bases.
- Transparencia.
- Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.
- Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.

- Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.
- Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

Los **requisitos para el acceso a la función pública** son los siguientes:

- Tener la nacionalidad española, sin perjuicio de lo dispuesto en el EBEP para las personas de países comunitarios y para el resto de extranjeros no comunitarios.
- Poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas.
- Tener cumplidos dieciséis años y no exceder, en su caso, de la edad máxima de jubilación forzosa.
- No haber sido separado mediante expediente disciplinario del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas, ni hallarse en inhabilitación absoluta o especial para empleos o cargos públicos por resolución judicial.
- Poseer la titulación exigida.

Podrá exigirse el cumplimiento de otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar.

El acceso al empleo público de las personas con discapacidad quedará garantizado por la reserva que hace el TREBEP, en el artículo 59, en el que se establece que en las Ofertas de Empleo Público se reservará un cupo no inferior al 7% de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, siempre que superen los procesos selectivos correspondientes.

La reserva del mínimo del 7% se realizará de manera que, al menos, el 2% por ciento de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten **discapacidad intelectual**, y el resto de las plazas ofertadas lo sea para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad.

#### **4.2. EL PROCESO SELECTIVO**

El ingreso en los Cuerpos y Escalas de **funcionarios** se realizará mediante una convocatoria pública y se regirá por las bases de la convocatoria respectiva.

Los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva previstas en el TREBEP.

##### **A) Funcionarios:**

Los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición que deberán incluir, en todo caso, una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación. La oposición será el sistema ordinario de ingreso. Sólo en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos.



- La oposición consiste en la celebración de una o más pruebas para determinar la capacidad y la aptitud de los aspirantes y fijar su orden de prelación;
- el concurso, en la comprobación y calificación de los méritos de los aspirantes y en el establecimiento del orden de prelación de los mismos,
- Y el concurso-oposición, en la sucesiva celebración de los dos sistemas anteriores.

Los procedimientos de selección serán adecuados al conjunto de puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por los funcionarios de carrera de los Cuerpos o Escalas correspondientes.

A tal efecto, los procedimientos de selección deberán consistir en pruebas de conocimientos generales o específicos. Pueden incluir la realización de «test» psicotécnicos, entrevistas y cualesquiera otros sistemas que aseguren la objetividad y racionalidad del proceso selectivo. Salvo excepciones debidamente justificadas, en los procedimientos de selección que consten de varios ejercicios, al menos uno deberá tener carácter práctico.

Los procedimientos de selección tendrán especialmente en cuenta la relación entre el tipo de pruebas a superar y el desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados. Las pruebas podrán consistir en la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados de forma oral o escrita, en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas, en la comprobación del dominio de lenguas extranjeras y, en su caso, en la superación de pruebas físicas.

Los procesos selectivos que incluyan, además de las pruebas de conocimientos, la valoración de méritos no podrá suponer, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo.

Para asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos, las pruebas podrán completarse con la superación de cursos, de periodos de prácticas, con la exposición curricular por los candidatos, con pruebas psicotécnicas o con la realización de entrevistas.

Los **órganos de selección** son los Tribunales y las Comisiones Permanentes de Selección y serán nombrados, salvo excepción justificada, en cada orden de convocatoria y con arreglo a la misma les corresponderá el desarrollo y la calificación de las pruebas selectivas.

Estarán constituidos por un número impar de miembros, funcionarios de carrera, no inferior a cinco, debiendo designarse el mismo número de miembros suplentes y en su composición se velará por el cumplimiento del principio de especialidad.

La totalidad de los miembros deberá poseer un nivel de titulación igual o superior al exigido para el ingreso en el Cuerpo o Escala de que se trate. Además, los órganos de selección velarán por el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre sexos.

El órgano de selección será una Comisión Permanentes de Selección, cuando el elevado número de aspirantes y el nivel de titulación o especialización exigido así lo aconseje.

Los órganos de selección no podrán proponer el acceso a la condición de funcionario de un número superior de aprobados al de plazas convocadas, excepto cuando así lo prevea la propia convocatoria.

Finalizado el proceso selectivo correspondiente, la condición de funcionario de carrera se adquiere por el cumplimiento sucesivo de los siguientes requisitos:

- Superación del proceso selectivo. El número de los aspirantes que superen el proceso en ningún caso podrá exceder del de plazas convocadas.
- Nombramiento por el órgano o autoridad competente, que será publicado en el Diario Oficial correspondiente.
- Acto de acatamiento de la Constitución y, en su caso, del Estatuto de Autonomía correspondiente y del resto del Ordenamiento Jurídico.
- Toma de posesión dentro del plazo que se establezca

#### **B) Personal laboral:**

En el caso de los sistemas selectivos de personal laboral fijo serán los de oposición, concurso-oposición, o concurso de valoración de méritos.

El art. 28 del IV Convenio Único para el personal laboral de la AGE regula las convocatorias de ingreso por turno libre y promoción interna, para la cobertura de las plazas de personal laboral. De acuerdo con el citado artículo:

- En los procesos de promoción podrá participar todo el personal laboral fijo, del grupo profesional inmediatamente inferior, siempre que haya prestado dos años de servicios efectivos en dicho grupo profesional y cumpla los requisitos de titulación y cualificación exigidos.
- Asimismo, se podrá participar para acceder al grupo inmediatamente superior y de la misma familia profesional cuando se trate de personal con dos años de permanencia en puestos que se encuadren en especialidades coincidentes con títulos de Formación Profesional, sin tener la titulación exigida para el grupo al que acceden, pero teniendo, al menos, una cualificación profesional completa del título correspondiente a la especialidad a la que se pretende acceder, y siempre que se cuente con la titulación exigida en el grupo profesional desde el que se promociona
- También se permitirá la participación en los procesos de promoción interna del grupo E0 al E1 para el personal laboral fijo que, no teniendo la titulación requerida, haya cumplido más de diez años de antigüedad en el puesto, salvo en los puestos en los que el requisito de la titulación sea obligatorio por ser ésta habilitante para el desempeño de la correspondiente prestación laboral.
- Los sistemas selectivos serán la oposición, el concurso y el concurso-oposición y se regirán por los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad de acuerdo con la legislación vigente.
- Los procesos de cobertura de vacantes por ingreso libre y promoción interna se harán mediante convocatoria pública siguiendo, si los hubiere, los criterios generales fijados por la Comisión Paritaria.

- En la convocatoria habrán de constar los siguientes datos:
  - a) Número y características de las plazas.
  - b) Sistema selectivo, desarrollo y valoración.
  - c) Requisitos exigidos a las personas candidatas.
  - d) Baremo en su caso.
- El personal de nuevo ingreso por turno libre estará sometido a un período de prueba, que se pactará por escrito en el contrato de trabajo, cuya duración será de tres meses para los grupos profesionales M3 y M2 y de un mes para los demás trabajadores o trabajadoras, excepto para el personal sin titulación, para el que será de quince días laborables. Transcurrido este período de prueba, quedará automáticamente formalizada la admisión, siendo computado al trabajador o trabajadora este período a todos los efectos. La adquisición de la condición de personal laboral fijo del ámbito del Convenio quedará supeditada a la superación del citado periodo de prueba.

## **5. RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO Y SU PROVISIÓN**

### **5.1. RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO**

Las relaciones de puestos de trabajo, también denominadas RPT, son otro de los instrumentos clave de la planificación y ordenación de los recursos humanos de las Administraciones públicas.

El TREBEP se refiere específicamente a las RPT señalando que “las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos”.

Además de en el TREBEP, hay que atender a una serie de normas específicas que regulan esta materia en la AGE:

- La Orden de 2 de diciembre de 1988, sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado.
- La Resolución de 17 de enero de 1986, de la Administración Pública, por la que se aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo reservados a funcionarios públicos al servicio de la Administración del Estado y se dictan normas para su confección y actualización.
- La Orden de 6 de febrero de 1989, por la que se dispone la publicación de la Resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y para la Administración Pública, por la que se aprueba el modelo de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y se dictan normas para su elaboración.

Las RPT son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto, así como sus características retributivas.

En cuanto a su contenido, las RPT comprenderán, conjunta o separadamente, los puestos de trabajo del personal funcionario, de cada centro gestor, el número y características de los que puedan ser desempeñados por personal eventual, así como aquellos otros que puedan desempeñarse por personal laboral. En todo caso, incluirán la siguiente información:

- Denominación y características esenciales para el desempeño del puesto de trabajo.
- Requisitos exigidos para su desempeño.
- Nivel del complemento de destino.
- Complemento específico.
- Categoría profesional y régimen jurídico aplicable, en el caso del personal laboral.
- Sistema de provisión del puesto de trabajo.
- Grupo, cuerpo o escala a la que esté adscrito el puesto.
- Titulación académica exigida, en su caso.
- Formación específica, en el caso de que ésta sea necesaria para el correcto desempeño del puesto de trabajo.

La RPT, en la AGE, se aprueba por el Gobierno, a propuesta de los titulares de los Ministerios que ejerzan las competencias de función pública y hacienda.

Cualquier tipo de modificación en la RPT inicial se tramitará a propuesta del Departamento ministerial interesado, y se aprobará por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR), salvo aquellas modificaciones que directamente puedan realizar los Ministerios por autorización expresa y conjunta de los titulares de los Ministerios que ejerzan las competencias de función pública y hacienda.

## **5.2. PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO**

La provisión de puestos de trabajo en cada Administración Pública, es decir la ocupación efectiva por empleados públicos de cada puesto de trabajo, se llevará a cabo por los procedimientos de concurso y de libre designación con convocatoria pública.

Se podrán establecer otros procedimientos de provisión de puestos de trabajo en el desarrollo normativo del EBEP, como las permutas entre puestos de trabajo, reingreso al servicio activo y otros.

Como en casi todos los apartados anteriores, haremos primero referencia a los mecanismos de provisión de puestos del personal funcionario, para posteriormente referirnos a los específicos del personal laboral.

Para el caso de los **funcionarios**, se regula en el Capítulo III del Título V del TREBEP, artículos 78 a 84, y en el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado.

➤ **El concurso:**

El reconocimiento del derecho de los funcionarios públicos a una carrera administrativa, conlleva necesariamente a la articulación de un sistema objetivo que permita a éstos cambiarse de puesto de trabajo, para hacer efectiva su carrera horizontal o vertical.

**Concepto:** el concurso se establece en el EBEP como el medio normal de provisión de puestos de trabajo. Este procedimiento consiste en establecer un orden de prelación en unas bases, tomando como referencia los méritos, capacidades y en su caso aptitudes de los candidatos, para un determinado puesto de trabajo.

Se procederá a una convocatoria pública de esos puestos de trabajo, y una vez presentada la solicitud y documentación por los interesados, la valoración de los méritos se llevará a cabo por órganos colegiados de carácter técnico, que desarrollan sus funciones objetiva e imparcialmente.

**Órganos competentes:** Cada Ministerio procederá a la convocatoria y a la resolución de los concursos para la provisión de los puestos adscritos al Departamento, sus Organismos autónomos y, en su caso, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

El Ministerio que asuma las competencias en materia de Función Pública coordinará los concursos de provisión de puestos de trabajo con funciones administrativas y auxiliares adscritos a los Cuerpos y Escalas de los grupos C y D y podrá convocar concursos unitarios para cubrir los referidos puestos en los distintos Departamentos ministeriales.

**Tipos de concurso.**

Concurso general u ordinario: Es la forma normal de provisión de puestos de trabajo.

Concurso específico: artículo 45 del RED 364/1995. Se utilizará como forma de provisión, cuando, en atención a la naturaleza de los puestos a cubrir, así se determine en las convocatorias. Constarán de dos fases. En la primera, se valorarán como méritos el grado personal, el trabajo desarrollado, los cursos de formación y la antigüedad conforme a los criterios establecidos en el mismo. La segunda fase, consistirá en la comprobación y valoración de los méritos específicos adecuados a las características de cada puesto. A tal fin podrá establecerse la elaboración de memorias o la celebración de entrevistas, que deberán especificarse necesariamente en la convocatoria. Este sistema se utiliza normalmente sobre todo para los puestos con niveles de complemento de destino iguales o superiores a 26.

**Requisitos y condiciones de participación.**

Los funcionarios, cualquiera que sea su situación administrativa, excepto los suspensos en firme que no podrán participar mientras dure la suspensión, podrán tomar parte en los concursos, siempre que reúnan las condiciones generales exigidas y los requisitos determinados en la convocatoria en la fecha que termine el plazo de presentación de las solicitudes de participación, sin ninguna limitación por razón del Ministerio en el que prestan servicio o de su municipio de destino, salvo en los concursos que, en aplicación de lo dispuesto en un Plan de Empleo, se reserven para los funcionarios destinados en las áreas, sectores o departamentos que se determinen.

Los funcionarios deberán permanecer en cada puesto de trabajo de destino definitivo un mínimo de dos años para poder participar en los concursos de provisión, salvo en el ámbito de una Secretaría de Estado o de un Departamento ministerial, en defecto de aquélla, o en los supuestos previstos en el párrafo segundo del artículo 20.1.e) de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública y en el de supresión de puestos de trabajo.

**Presentación de solicitudes de participación.**

- Las solicitudes se dirigirán al órgano convocante y contendrán, caso de ser varios los puestos solicitados, el orden de preferencia de éstos.
- El plazo de presentación de instancias será de quince días hábiles, contados a partir del siguiente al de la publicación de la convocatoria en el «Boletín Oficial del Estado».

#### **Comisiones de Valoración.**

Las Comisiones de Valoración estarán constituidas como mínimo por cuatro miembros designados por la autoridad convocante, de los que uno, al menos, será designado a propuesta del centro directivo al que corresponda la administración de personal.

Podrá designarse además un miembro en representación de la Secretaría de Estado que asuma las competencias en materia de Función Pública.

Las organizaciones sindicales más representativas y las que cuenten con más del diez por ciento de representantes en el conjunto de las Administraciones públicas o en el ámbito correspondiente, tienen derecho a participar como miembros en la Comisión de Valoración del ámbito de que se trate.

El número de los representantes de las organizaciones sindicales no podrá ser igual o superior al de los miembros designados a propuesta de la Administración.

Los miembros de las Comisiones deberán pertenecer a Cuerpos o Escalas de Grupo de titulación igual o superior al exigido para los puestos convocados. En los concursos específicos deberán, además, poseer grado personal o desempeñar puestos de nivel igual o superior al de los convocados.

#### **Resolución.**

El plazo para la resolución del concurso será de dos meses contados desde el día siguiente al de la finalización del de la presentación de solicitudes, salvo que la propia convocatoria establezca otro distinto.

La resolución del concurso se motivará con referencia al cumplimiento de las normas reglamentarias y de las bases de la convocatoria. En todo caso deberán quedar acreditadas en el procedimiento, como fundamentos de la resolución adoptada, la observancia del procedimiento debido y la valoración final de los méritos de los candidatos.

#### **Toma de posesión.**

- El plazo para tomar posesión será de tres días hábiles si no implica cambio de residencia del funcionario, o de un mes si comporta cambio de residencia o el reingreso al servicio activo.
- El plazo de toma de posesión empezará a contarse a partir del día siguiente al del cese, que deberá efectuarse dentro de los tres días hábiles siguientes a la publicación de la resolución del concurso en el «Boletín Oficial del Estado». Si la resolución comporta el reingreso al servicio activo, el plazo de toma de posesión deberá computarse desde dicha publicación.
- El Subsecretario del Departamento donde preste servicios el funcionario podrá diferir el cese por necesidades del servicio hasta veinte días hábiles, comunicándose a la unidad a que haya sido destinado el funcionario. Excepcionalmente, a propuesta del Departamento, por exigencias del normal funcionamiento de los servicios, la Secretaría de Estado que asuma las competencias en materia de Función Pública, podrá aplazar la fecha de cese hasta un máximo de tres meses, computada la prórroga prevista en el párrafo anterior. Con independencia de lo establecido en los dos párrafos anteriores, el Subsecretario del Departamento donde haya obtenido nuevo destino el funcionario podrá conceder una prórroga de incorporación hasta un máximo de veinte días hábiles, si el destino implica cambio de residencia y así lo solicita el interesado por razones justificadas.
- El cómputo de los plazos posesorios se iniciará cuando finalicen los permisos o licencias que hayan sido concedidos a los interesados, salvo que por causas justificadas el órgano convocante acuerde suspender el disfrute de los mismos.
- Efectuada la toma de posesión, el plazo posesorio se considerará como de servicio activo a todos los efectos, excepto en los supuestos de reingreso desde la situación de excedencia voluntaria o excedencia por cuidado de hijos una vez transcurrido el primer año.

#### **Destinos.**

Los destinos adjudicados serán irrenunciables, salvo que, antes de finalizar el plazo de toma de posesión, se hubiere obtenido otro destino mediante convocatoria pública.

Los destinos adjudicados se considerarán de carácter voluntario y en consecuencia no generarán derecho al abono de indemnización por concepto alguno, sin perjuicio de las excepciones previstas en el régimen de indemnizaciones por razón de servicio.

#### **➤ La libre designación:**

**Concepto:** La libre designación es un sistema de provisión de puestos de trabajo de funcionarios públicos que consiste en la valoración discrecional por el órgano competente en función de los requisitos exigidos para el desempeño de un determinado puesto de trabajo.

Este procedimiento se emplea en la provisión de puestos de trabajo de especial responsabilidad y confianza.

Los titulares de los puestos de trabajo obtenidos por el procedimiento de libre designación podrán ser también cesados discrecionalmente.

#### **Procedimiento de libre designación.**

La facultad de proveer los puestos de libre designación corresponde a los Ministros de los Departamentos de los que dependan y a los Secretarios de Estado en el ámbito de sus competencias.

Sólo podrán cubrirse por este sistema los puestos de Subdirector general, Vocales asesores, Secretarías de Altos Cargos de la Administración y aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad, para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo.

**Convocatoria.** La designación se realizará previa convocatoria pública, en la que, además de la descripción del puesto y requisitos para su desempeño contenidos en la relación de puestos de trabajo, podrán recogerse las especificaciones derivadas de la naturaleza de las funciones encomendadas al mismo.

**Solicitudes.** Las solicitudes se dirigirán, dentro de los quince días hábiles siguientes al de la publicación de la convocatoria, al órgano convocante.

#### **Informes.**

- El nombramiento requerirá el previo informe del titular del centro, organismo o unidad a que esté adscrito el puesto de trabajo a cubrir. Si fuera a recaer en un funcionario destinado en otro Departamento, se requerirá informe favorable de éste. De no emitirse en el plazo de quince días naturales se considerará favorable. Si fuera desfavorable, podrá, no obstante, efectuarse el nombramiento previa autorización del Secretario de Estado que asuma las competencias en materia de Función Pública.
- Se requerirá asimismo informe del Delegado del Gobierno o Subdelegado del Gobierno, cuando los nombramientos se refieran a los Directores de los servicios periféricos de ámbito regional o provincial, respectivamente, o a aquellos Jefes de unidades que, en su respectivo ámbito, no se encuentren encuadradas en ninguna otra de su Departamento.

#### **Nombramientos.**

Los nombramientos deberán efectuarse en el plazo máximo de un mes contado desde la finalización del de presentación de solicitudes. Dicho plazo podrá prorrogarse hasta un mes más.



Las resoluciones de nombramiento se motivarán con referencia al cumplimiento por parte del candidato elegido de los requisitos y especificaciones exigidos en la convocatoria, y la competencia para proceder al mismo. En todo caso deberá quedar acreditada, como fundamento de la resolución adoptada, la observancia del procedimiento debido.

**Toma de posesión.** El régimen de toma de posesión del nuevo destino será el mismo que para los concursos.

**Cese.** Los funcionarios nombrados para puestos de trabajo de libre designación podrán ser cesados con carácter discrecional. La motivación de esta resolución se referirá a la competencia para adoptarla.

Los funcionarios cesados en un puesto de libre designación serán adscritos provisionalmente a un puesto de trabajo correspondiente a su Cuerpo o Escala no inferior en más de dos niveles al de su grado personal en el mismo municipio, en tanto no obtengan otro con carácter definitivo, con efectos del día siguiente al de la fecha del cese y de acuerdo con el procedimiento que fije el Ministerio que asuma las competencias en materia de función pública.

La necesidad de que el nuevo puesto que se atribuye al funcionario sea en el mismo municipio no será de aplicación cuando se trate del cese de funcionarios destinados en el exterior.

### **Otras formas de provisión**

#### **➤ Redistribución de efectivos.**

Mediante esta forma de provisión, los funcionarios que ocupen con carácter definitivo puestos no singularizados podrán ser adscritos, por necesidades del servicio, a otros de la misma naturaleza, nivel de complemento de destino y complemento específico, siempre que para la provisión de los referidos puestos esté previsto el mismo procedimiento y sin que ello suponga cambio de municipio.

Son puestos no singularizados aquellos que no se individualizan o distinguen de los restantes puestos de trabajo en las correspondientes relaciones.

El puesto de trabajo al que se acceda a través de la redistribución de efectivos tendrá asimismo carácter definitivo.

#### **➤ Reasignación de efectivos.**

Tendrá lugar en el supuesto de supresión de un puesto de trabajo de funcionarios como consecuencia de un Plan de Empleo.

En este supuesto, los funcionarios afectados podrán ser destinados a otro puesto de trabajo por el procedimiento de reasignación de efectivos.

La reasignación de efectivos como consecuencia de un Plan de Empleo se efectuará aplicando criterios objetivos relacionados con las aptitudes, formación, experiencia y antigüedad, que se concretarán en el mismo.

La adscripción al puesto adjudicado por reasignación tendrá carácter definitivo.

➤ **Movilidad por cambio de adscripción de puestos de trabajo.**

Los Departamentos ministeriales, Organismos autónomos y Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, podrán disponer la adscripción de los puestos de trabajo no singularizados y de los funcionarios titulares de los mismos a otras unidades o centros.

Si la adscripción supusiera cambio de municipio, solamente podrá llevarse a cabo con la conformidad de los titulares de los puestos, sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional quinta de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, para optar por una excedencia voluntaria incentivada.

Cuando la adscripción suponga cambio de Departamento ministerial podrá llevarse a efecto por el Ministerio con competencias en materia de Función Pública, en las condiciones establecidas en los párrafos anteriores.

➤ **Reingreso al servicio activo.**

El reingreso al servicio activo de los funcionarios que no tengan reserva de puesto de trabajo se efectuará mediante su participación en las convocatorias de concurso o de libre designación para la provisión de puestos de trabajo o, en su caso, por reasignación de efectivos para los funcionarios en situación de expectativa de destino o en la modalidad de excedencia forzosa.

Asimismo, el reingreso podrá efectuarse por adscripción provisional, condicionado a las necesidades del servicio, de acuerdo con los criterios que establezca el Ministerio con competencias en materia de Función Pública, y siempre que se reúnan los requisitos para el desempeño del puesto.

El puesto asignado con carácter provisional se convocará para su provisión definitiva en el plazo máximo de un año y el funcionario tendrá obligación de participar en la convocatoria, solicitando el puesto que ocupa provisionalmente.

Si no obtuviere destino definitivo se le aplicará lo dispuesto para el cese en los puestos de libre designación.

➤ **Comisiones de servicios.**

Cuando un puesto de trabajo quede vacante podrá ser cubierto, en caso de urgente e inaplazable necesidad, en comisión de servicios de carácter voluntario, con un funcionario que reúna los requisitos establecidos para su desempeño en la relación de puestos de trabajo.

Podrán acordarse también comisiones de servicios de carácter forzoso. Cuando, celebrado concurso para la provisión de una vacante, ésta se declare desierta y sea urgente para el servicio su provisión podrá destinarse con carácter forzoso al funcionario que preste servicios en el mismo Departamento, incluidos sus Organismos autónomos, o Entidad Gestora de la Seguridad

Social, en el municipio más próximo o con mejores facilidades de desplazamiento y que tenga menores cargas familiares y, en igualdad de condiciones, al de menor antigüedad.

Las citadas comisiones de servicios tendrán una duración máxima de un año prorrogable por otro en caso de no haberse cubierto el puesto con carácter definitivo.

El puesto de trabajo cubierto temporalmente, será incluido, en su caso, en la siguiente convocatoria de provisión por el sistema que corresponda.

A los funcionarios en comisión de servicios se les reservará el puesto de trabajo y percibirán la totalidad de sus retribuciones con cargo a los créditos incluidos en los programas en que figuren dotados los puestos de trabajo que realmente desempeñan.

➤ **Misiones de cooperación internacional.**

Podrán ser acordada por los Subsecretarios de los Departamentos ministeriales, comisiones de servicios, de funcionarios destinados en su ámbito, para participar, por tiempo que - salvo casos excepcionales - no será superior a seis meses, en programas o misiones de cooperación internacional al servicio de Organizaciones internacionales, Entidades o Gobiernos extranjeros, siempre que conste el interés de la Administración, conforme a los criterios que establezca el Ministerio de Asuntos Exteriores, en la participación del funcionario en dichos programas o misiones.

La resolución que acuerde la comisión de servicios determinará, en función de los términos de la cooperación a realizar, si se percibe la retribución correspondiente al puesto de origen o la del puesto a desempeñar.

➤ **Atribución temporal de funciones.**

En casos excepcionales, los Subsecretarios de los Departamentos ministeriales podrán atribuir a los funcionarios el desempeño temporal en comisión de servicios de funciones especiales que no estén asignadas específicamente a los puestos incluidos en las relaciones de puestos de trabajo, o para la realización de tareas que, por causa de su mayor volumen temporal u otras razones coyunturales, no puedan ser atendidas con suficiencia por los funcionarios que desempeñen con carácter permanente los puestos de trabajo que tengan asignadas dichas tareas.

En tal supuesto, continuarán percibiendo las retribuciones correspondientes a su puesto de trabajo, sin perjuicio de la percepción de las indemnizaciones por razón del servicio a que tengan derecho, en su caso.

➤ **Movilidad por razones de salud o de rehabilitación.**

Esta forma de provisión de puestos se iniciará mediante una solicitud previa del funcionario afectado y siempre basada en motivos de salud o rehabilitación del funcionario, su cónyuge, o los hijos a su cargo.

El órgano competente – la Subsecretaría, si tiene lugar en el mismo Departamento, o la Secretaría de Estado que asuma las competencias en materia de Función Pública - podrá

adscribir a estos funcionarios a puestos de trabajo de distinta unidad administrativa, en la misma o en otra localidad.

En todo caso, se requerirá el informe previo del servicio médico oficial legalmente establecido.

Si los motivos de salud o de rehabilitación concurren directamente en el funcionario solicitante, será preceptivo el informe del Servicio de prevención de riesgos laborales del departamento u organismo donde preste sus servicios.

La adscripción estará condicionada a que exista puesto vacante, dotado presupuestariamente, cuyo nivel de complemento de destino y específico no sea superior al del puesto de origen, y que sea de necesaria provisión. El funcionario deberá cumplir los requisitos previstos en la relación de puestos de trabajo.

La adscripción tendrá carácter definitivo cuando el funcionario ocupará con tal carácter su puesto de origen y, en este supuesto, deberá permanecer un mínimo de dos años en el nuevo puesto, salvo en los supuestos previstos en el artículo 41.2 del Real Decreto 364/1995.

El cese en el puesto de origen y la toma de posesión en el nuevo puesto de trabajo deberán producirse en el plazo de tres días hábiles si no implica cambio de residencia del funcionario, o de un mes si comporta cambio de residencia.

➤ **Movilidad de la funcionaria víctima de violencia de género.**

La funcionaria víctima de violencia de género que, para hacer efectiva su protección o el derecho a la asistencia social integral, se vea obligada a abandonar el puesto de trabajo donde venía prestando sus servicios podrá solicitar el traslado a un puesto de trabajo en distinta unidad administrativa, en la misma o en otra localidad.

En dicha solicitud se indicará la localidad o localidades a las que solicita el traslado, debiendo ir acompañada de copia de la orden de protección o, excepcionalmente hasta tanto se dicte la orden de protección, de informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género.

Si concurrieran las circunstancias previstas legalmente, el órgano competente adjudicará un puesto propio de su cuerpo o escala, cuyo nivel de complemento de destino y específico no sea superior al del puesto de origen, dotado presupuestariamente, que se encuentre vacante y sea de necesaria provisión.

La funcionaria deberá cumplir los requisitos previstos en la relación de puestos de trabajo.

Las formas de provisión de puestos de trabajo de **personal laboral** se regulan en el Título VII del IV Convenio Único para el personal laboral de la AGE.

La firma de este nuevo Convenio Colectivo ha supuesto la creación de una nueva figura de provisión de puestos de trabajo del personal laboral de la AGE: el concurso abierto y permanente, que es el procedimiento ordinario de ocupación definitiva de puestos para el personal laboral fijo.

Excepcionalmente, también podrá producirse la movilidad en atención a determinadas circunstancias personales o familiares protegidas, como la permuta o la movilidad por razones de salud, o mediante otros procedimientos de movilidad voluntaria, como la movilidad por violencia de género o violencia terrorista, en los términos previstos en el Convenio.

Todas las formas de provisión y movilidad recogidas en el Convenio exigirán el cumplimiento de los requisitos que para el desempeño de puestos se establezcan en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

A. Palomar Olmeda y A.V. Sempere Navarro (2009). Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Aranzadi.

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 18**

**DERECHOS Y DEBERES DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS.  
INCOMPATIBILIDADES. RÉGIMEN DISCIPLINARIO.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. DERECHOS Y DEBERES DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

- 1.1. INTRODUCCIÓN
- 1.2. DERECHOS INDIVIDUALES
- 1.3. DERECHOS INDIVIDUALES EJERCIDOS COLECTIVAMENTE
- 1.4. DEBERES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

### **2. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS**

### **3. INCOMPATIBILIDADES**

### **4. RÉGIMEN DISCIPLINARIO**

MATERIAL NO OFICIAL

## **1. DERECHOS Y DEBERES DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

### **1.1. INTRODUCCIÓN**

El Título III del TREBEP, arts. 14 a 51, contiene una regulación unificada del catálogo de los derechos de los empleados públicos.

Antes de comenzar el análisis de cada uno de los derechos, conviene precisar lo siguiente:

- El régimen de los derechos de los empleados públicos es un régimen dinámico. El ejemplo más claro de ello son los derechos económicos, cuya cuantía varía anualmente en virtud de las previsiones presupuestarias contenidas en las Leyes.
- No todos los derechos se reconocen en bloque al colectivo de empleados públicos, sino que habrá, en algunos casos, que matizar que ciertos derechos sólo se reconocen a un tipo de empleado público. Un clásico ejemplo es el caso del derecho a la inamovilidad de la condición de funcionario (art. 14.a TREBEP), que no se le reconoce al resto de empleados públicos.
- Todos estos derechos son susceptibles de ser ampliados mediante la negociación colectiva, pero teniendo en cuenta que los derechos atribuidos por las Leyes a los funcionarios, a diferencia de lo que ocurre con el resto de trabajadores, no tienen el carácter de mínimos mejorables, sino de condiciones legales o reglamentarias fijas, reforzadas en algunas ocasiones por el carácter básico de la norma, sin que sea posible su alteración mediante el derecho a la negociación colectiva.

La clasificación del catálogo de derechos de los empleados públicos que establece el TREBEP ha sido objeto de crítica por parte de la Doctrina, dada su falta de sistemática, al considerar que se mezclan derechos fundamentales con otros propios del colectivo de trabajadores por cuenta ajena o funcionarios.

Al margen de estas consideraciones, el TREBEP reconoce y regula los siguientes derechos de los empleados públicos:

### **1.2. DERECHOS INDIVIDUALES: Art. 14 TREBEP.**

#### **a) A la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera.**

Este derecho sólo se reconoce al personal funcionario de carrera, y puede ser entendido en varios sentidos:

En primer lugar, el derecho a la inamovilidad implica que el funcionario de carrera tiene la facultad de ejercer todas las funciones públicas y prerrogativas de su cargo, en los términos que establezcan las leyes y con observancia de las instrucciones y órdenes de sus superiores jerárquicos.

En segundo lugar, el derecho también puede ser entendido en el sentido de que el funcionario de carrera no podrá ser removido de su puesto de trabajo sino en los supuestos y con las condiciones que las leyes establezcan.



Este derecho tiene también sus límites, así el funcionario tiene derecho a la inamovilidad geográfica y funcional, salvo en los casos de remoción de su puesto de trabajo, redistribución y reasignación de efectivos, suspensión o separación del servicio y cualquier otro cambio de destino forzoso previsto por la legislación vigente.

**b) Al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional.**

Este derecho, sólo reconocido al personal funcionario de carrera, tiene la doble condición de ser un derecho-deber, en el sentido de que éste podrá ejercer todas las prerrogativas correspondientes a su cargo o puesto de trabajo, pero deberá hacerlo con la diligencia debida.

**c) A la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación.**

El derecho a la carrera profesional es un derecho reconocido tradicionalmente al personal funcionario de carrera. No obstante, el TREBEP introduce en su art. 19.2 un cierto reconocimiento del derecho a la carrera profesional y a la promoción del personal laboral, pero vincula su efectividad a la realización mediante los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores y en los Convenios Colectivos.

La **carrera profesional** se define en el art. 16.2 como el conjunto de oportunidades de ascenso y perspectivas de progreso profesional de conformidad con los principios de igualdad, mérito y capacidad. La carrera profesional puede ser:

- **Horizontal**, consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, cuando no implica el cambio de puesto de trabajo, y;
- **Vertical**, que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión (concurso y libre designación).

La **promoción interna** también implica un ascenso, pero en este caso, y a diferencia del anterior, se produce mediante la realización de un proceso selectivo de promoción interna. Puede ser de dos tipos:

- **Vertical**: cuando el ascenso se produce desde un subgrupo o grupo de clasificación profesional a otro superior.
- **Horizontal**: se da en aquellos casos de acceso a cuerpos o escalas del mismo subgrupo profesional.

**d) A percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio.**

Uno de los derechos fundamentales de los empleados públicos es el derecho a percibir una retribución económica adecuada a su trabajo en contrapartida por la prestación de sus servicios a la Administración. Las retribuciones a que tienen derecho los empleados públicos por el desempeño de su trabajo son fijadas unilateralmente por Ley, concretamente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Las retribuciones de los empleados públicos tienen diferente regulación según se trate de funcionarios de carrera, interinos, en prácticas o personal laboral.

**I) Las retribuciones de los funcionarios de carrera** se clasifican en básicas y complementarias.

- Las retribuciones básicas son las que retribuyen al funcionario según la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado Subgrupo o Grupo de clasificación profesional, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, y por su antigüedad en el mismo. Dentro de ellas están comprendidas los componentes de sueldo y trienios de las pagas extraordinarias.
- Las retribuciones complementarias son las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario.

Las pagas extraordinarias serán dos al año, cada una por el importe de una mensualidad de retribuciones básicas y de la totalidad de las retribuciones complementarias, salvo aquéllas a las que se refieren los apartados c) y d) del artículo 24 del TREBEP.

**II) Las retribuciones del personal laboral** se determinan de acuerdo con la legislación laboral y el Convenio colectivo que les sea aplicable.

Las indemnizaciones por razón del servicio se regulan en el art. 28 TREBEP y en el Decreto 462/2002, de 24 de mayo. Tienen como finalidad indemnizar al empleado público por los gastos generados como consecuencia de su actividad laboral. Entre los supuestos que dan derecho a percibir estas indemnizaciones están las comisiones de servicio con derecho a indemnización, las indemnizaciones por residencia eventual, los traslados de residencia o las asistencias a Consejos de Administración o Tribunales de oposiciones.

**e) A participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la unidad donde preste sus servicios y a ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar.**

El art. 20 TREBEP introduce por primera vez en la regulación del catálogo de derechos de los empleados públicos sistemas que permiten la evaluación del desempeño de sus empleados con objeto de medir y valorar su conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados.

**f) A la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos.**

**g) A la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral.**

En virtud de este derecho, los empleados públicos tienen el derecho, y a su vez, el deber, de adquirir una mayor formación y perfeccionamiento profesional mediante su participación en cursos y actividades.

**h) Al respeto de su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso sexual y por razón de sexo, moral y laboral.**

**i) A la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo u orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.**

**j) A la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.**

**k) A la libertad de expresión dentro de los límites del ordenamiento jurídico.**

**l) A recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.**

Este derecho es consecuencia de la obligación por parte de la Administración del cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y en el Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de PRL a la AGE.

**II) A las vacaciones, descansos, permisos y licencias.**

Se regulan en los arts. 47 a 51 del EBEP, y en el ámbito de la AGE, también en la Resolución de 28 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

**a) Las vacaciones** es el derecho a un descanso remunerado del empleado público por haber prestado sus servicios durante cada año natural. Los empleados públicos tienen derecho a disfrutar de unas vacaciones retribuidas de 22 días hábiles por cada año natural o la parte proporcional que le corresponda.

El número de días hábiles de vacaciones al año aumenta en función de la antigüedad, de acuerdo con la siguiente escala:

- Quince años de servicio: Veintitrés días hábiles.
- Veinte años de servicio: Veinticuatro días hábiles.
- Veinticinco años de servicio: Veinticinco días hábiles.
- Treinta o más años de servicio: Veintiséis días hábiles.

Las vacaciones se disfrutarán, previa autorización y siempre que resulte compatible con las necesidades del servicio, dentro del año natural y hasta el 31 de enero de año siguiente, en periodos mínimos de 5 días hábiles consecutivos.

Siempre que las necesidades del servicio lo permitan, de los 22 días hábiles anuales por año completo de servicios, se podrá solicitar el disfrute independiente de hasta 5 días hábiles por año natural.

Al menos la mitad de las vacaciones deberán disfrutarse durante el período de la jornada de verano (entre los días 16 de junio a 15 de septiembre).

**b)** En lo que se refiere a los **permisos**, su regulación se contiene en el art. 48 EBEP para el personal funcionario y en el art. 75 del IV CUPLAGE.

Entre todos ellos destacan:

- Por asuntos particulares, seis días al año.
- Por matrimonio, quince días.
- Por fallecimiento, accidente o enfermedad grave de un familiar dentro del primer grado de consanguinidad o afinidad, tres días hábiles cuando el suceso se produzca en la misma localidad, y cinco días hábiles cuando sea en distinta localidad.
- Por traslado de domicilio sin cambio de residencia, un día.
- Para realizar funciones sindicales o de representación del personal.
- Para concurrir a exámenes finales y demás pruebas definitivas de aptitud.
- Para la realización de exámenes prenatales o por lactancia, entre otros.

Y, por último, hay que hacer referencia a los permisos previstos en el art. 49:

- Permiso por nacimiento para la madre biológica. Este permiso tiene una duración de 16 semanas, de las cuales las 6 semanas inmediatas posteriores al parto serán en todo caso de descanso obligatorio, e ininterrumpidas. Este permiso se ampliará en dos semanas más en el supuesto de discapacidad del hijo o hija y, por cada hijo o hija a partir del segundo.
- Permiso por adopción o acogimiento, por guarda con fines de adopción, o acogimiento, tanto temporal como permanente.
- Permiso del progenitor diferente de la madre biológica por nacimiento, guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción de un hijo o hija. Este permiso tiene una duración, en 2020, de 12 semanas, ampliables a 16 semanas, en 2021.
- Permiso por razón de violencia de género.
- Permiso por cuidado de hijo menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave.
- Permisos para las víctimas de terrorismo y sus familiares directos.

**c)** Las **licencias** son interrupciones de la actividad laboral de mayor duración que la prevista para los permisos y debidas a otras causas como: enfermedad, estudios o asuntos propios.

**m)** A la jubilación según los términos y condiciones establecidas en las normas aplicables.

En la actualidad, existen dos regímenes distintos de jubilación para los empleados públicos:

► El sistema de derechos pasivos (clases pasivas), comprende las pensiones vitalicias relativas a jubilación (jubilación forzosa por edad, jubilación voluntaria y jubilación por incapacidad permanente para el servicio), a favor de familiares (viudedad, orfandad y la pensión a favor de padres), y por incapacidad permanente. El sistema de derechos pasivos es común en los tres regímenes especiales de la Seguridad Social: de Funcionarios Civiles del Estado, de Funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, y de Fuerzas Armadas y se regula en el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado.

Ámbito de aplicación del sistema de derechos pasivos:

- Los funcionarios de carrera de carácter civil de la Administración del Estado.
  - El personal militar de carrera, y el de las Escalas de complemento y reserva naval y el de tropa y marinería profesional que tuviera adquirido el derecho a permanecer en las Fuerzas Armadas hasta la edad de retiro.
  - Los funcionarios de carrera de la Administración de Justicia.
  - Los funcionarios de carrera de las Cortes Generales.
  - Los funcionarios de carrera de otros órganos constitucionales o estatales, siempre que su legislación reguladora así lo prevea.
  - El personal interino a que se refiere el artículo 1º del Decreto-ley 10/1965, de 23 de septiembre.
  - El personal mencionado en las precedentes letras que preste servicio en las diferentes Comunidades Autónomas como consecuencia de haber sido transferido al servicio de las mismas.
  - Los funcionarios en prácticas pendientes de incorporación definitiva a los distintos, Cuerpos, Escalas y Plazas, así como los alumnos de Academias y Escuelas Militares a partir de su promoción a Caballero Alférez-Cadete, Alférez alumno, Sargento-alumno o Guardiamarina.
  - Los ex Presidentes, Vicepresidentes y Ministros del Gobierno de la Nación y otros cargos referidos en el artículo 51 de este texto.
  - El personal que cumpla el servicio militar en cualquiera de sus formas, los Caballeros Cadetes, Alumnos y Aspirantes de las Escuelas y Academias Militares y el personal civil que desempeñe una prestación social sustitutoria del servicio militar obligatorio.
  - El personal militar de empleo, y el de las Escalas de complemento y reserva naval y el de tropa y marinería profesional que no tenga adquirido el derecho a permanecer en las Fuerzas Armadas hasta la edad de retiro.
- Inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social. Como regla general, está incluido todo el personal laboral y también los funcionarios que han ingresado, desde el 1 de enero de

2011, quedando el Régimen Especial de la Seguridad Social de Funcionarios como un Régimen a extinguir.

**n) A las prestaciones de la Seguridad Social correspondientes al régimen que les sea de aplicación.**

Las prestaciones se cubren también a través dos sistemas, que varían en su aplicación, dependiendo del tipo de empleado público, de la Administración de adscripción y del cuerpo de pertenencia. Así, se diferencian, las prestaciones propias del régimen general de la Seguridad Social, común con el resto de trabajadores del sector privado, y el especial, de aplicación a los funcionarios de carrera de la Administración Civil del Estado, denominado “Mutualismo administrativo”. Este último se rige por el Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.

Este mutualismo incluye, entre otras, las prestaciones sanitarias (por ejemplo, asistencia sanitaria, prestación farmacéutica), y las sociales (por ejemplo, subsidio por incapacidad temporal, por riesgo durante el embarazo).

El Mutualismo administrativo se gestiona por tres Entidades diferenciadas: la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), y la Mutualidad General Judicial (MUGEJU).

**ñ) A la libre asociación profesional.**

**o) A los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.**

**1.3. DERECHOS INDIVIDUALES EJERCIDOS COLECTIVAMENTE: Art. 15 TREBEP.**

Este bloque de derechos, a diferencia de los que se han visto anteriormente, se caracterizan por ser derechos que no pueden ser ejercidos directa e individualmente por el funcionario, sino que su ejercicio se realiza a través de su representación por las correspondientes organizaciones sindicales.

**a) Derecho a la libertad sindical.**

Este derecho está regulado en el art. 28.1 CE y se desarrolla en la Ley Orgánica de Libertad Sindical. Se aplica a todos los empleados públicos, excepto:

- A los integrantes de las Fuerzas Armadas o Institutos Armados de carácter militar.
- A los Jueces, Magistrados y Fiscales en activo,
- Y remite a su normativa específica, la regulación de este derecho para los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

Este derecho comprende la libertad para crear Sindicatos, afiliarse al sindicato de su elección y elegir libremente a sus representantes dentro del mismo.

**b) Derecho a la negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo.**

**I. El derecho a la negociación colectiva** de los empleados públicos supone el derecho a participar junto con la Administración en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados de la Administración. Está regulado en la Constitución española en el art. 37.1. Este derecho no se ejerce por los empleados públicos directamente, sino a través de los representantes que forman parte de los órganos de negociación.

**II. El derecho de representación** implica la facultad que tienen los empleados públicos para elegir representantes y constituir órganos unitarios a través de los cuales se instrumenta la interlocución entre las Administraciones públicas y sus empleados. El derecho de representación se articula a través de unos órganos ajenos a la estructura sindical, cuyos miembros son elegidos por los empleados públicos mediante unas elecciones sindicales. Estos órganos son:

- Para el personal funcionario: las Juntas de Personal y los Delegados de personal funcionario.
- Para el personal laboral: el Comité de Empresa y los Delegados de personal laboral.

**III. La participación institucional** supone el derecho de los empleados públicos a participar, a través de organizaciones sindicales, en los órganos de control y seguimiento de las entidades u organismos que legalmente se determine.

**c) Derecho de huelga, con la garantía del mantenimiento de los servicios esenciales para la comunidad.** Se regula también en el art. 28.2 CE.

**d) Derecho al planteamiento de conflictos colectivos de trabajo, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso.** Este derecho está también regulado en el art. 37.2 CE.

**e) Derecho de reunión.**

Este derecho está regulado en el art. 21 CE y 46 EBEP. Están legitimados para convocar las reuniones los Delegados de personal, las Juntas de personal y los Comités de Empresa y los empleados públicos de la Administración respectiva, en un número no inferior al 40%.

Como regla general, las reuniones se autorizarán fuera de las horas de trabajo, excepto que se acuerde con el órgano competente en materia de personal su realización en horario de trabajo. En todo caso, no podrán perjudicar la prestación de los servicios.

#### **1.4. DEBERES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS:** Arts. 52 a 54 TREBEP

En la otra cara de la moneda, el conjunto de empleados al servicio de las Administraciones Públicas tienen, además de los derechos a los que hemos hecho referencia, un conjunto de deberes y principio a los que deben acomodar su actuación, conocidos como Código de Conducta.

Los empleados públicos están obligados a desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas, a velar por los intereses generales, con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del Ordenamiento jurídico.

Además, deben actuar conforme a los siguientes **principios**:

- Objetividad, integridad y neutralidad
- Responsabilidad, imparcialidad y confidencialidad
- Dedicación al servicio público, transparencia y ejemplaridad.
- Austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez
- Promoción del entorno cultural y medioambiental
- Respeto a la igualdad entre hombres y mujeres

El propio TREBEP clasifica los deberes de los empleados públicos en dos tipos:

1. Principios éticos: entre ellos, destacan:

- Respetar la CE y resto de normas del Ordenamiento jurídico.
- Satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos en su actuación, que se fundamentará en consideraciones objetivas
- Lealtad y buena fe con la AP, sus superiores, compañeros, subordinados y ciudadanos.
- Respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas en su actuación.
- Abstención en asuntos que tengan interés personal
- No aceptar tratos de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada
- No influir en la agilización o resolución de un procedimiento sin justa causa
- Cumplir con diligencia las tareas del puesto y resolver dentro del plazo los procedimientos o expedientes, etc.

2. Principios de conducta: entre ellos, destacan:

- Tratar con atención y respeto a los ciudadanos, superiores y a los restantes empleados públicos
- Desempeñar con diligencia las tareas del puesto. Cumplir la jornada y horario de trabajo.
- Obedecer las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores jerárquicos.
- Informar a los ciudadanos. Facilitar cumplimiento obligaciones y ejercicio de sus derechos
- Administrar recursos y bienes públicos con austeridad (no en provecho propio o de personas allegadas)
- Rechazarán cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas
- Observar las normas de seguridad y salud en el trabajo
- Mantener actualizada su formación y cualificación, etc.



## **2. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS**

Bajo la denominación de situaciones administrativas, los artículos 85 y siguientes del TREBEP, regulan un conjunto de situaciones en las que se puede encontrar el funcionario de carrera.

El listado que recoge la norma es taxativo, y de acuerdo con él, las situaciones administrativas son las siguientes:

- Servicio activo.
- Servicios especiales.
- Servicio en otras Administraciones Públicas.
- Excedencia.
- Suspensión de funciones.

a) En **servicio activo** se encuentran los funcionarios que presten servicios en su condición de funcionarios públicos en cualquiera de las Administraciones Públicas y no les corresponda quedar en otra situación administrativa.

Los funcionarios que se encuentren en esta situación gozan de todos los derechos inherentes a su condición de funcionarios públicos y están sujetos a todos los deberes y responsabilidades propios.

b) La situación de **servicios especiales** se declara a los funcionarios cuando se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

- Cuando sean designados miembros del Gobierno o de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, miembros de las Instituciones de la Unión Europea o de las Organizaciones Internacionales, o sean nombrados altos cargos de las citadas Administraciones Públicas o Instituciones.
- Cuando sean autorizados para realizar una misión por tiempo determinado y con una duración de más de seis meses en Organismos Internacionales.
- Cuando sean nombrados para desempeñar puestos o cargos en Organismos Públicos o entidades, dependientes o vinculados a las Administraciones Públicas que, de conformidad con lo que establezca la respectiva Administración Pública, estén asimilados en su rango administrativo a altos cargos.
- Cuando sean adscritos al Tribunal Constitucional, al Defensor de Pueblo o sean destinado al Tribunal de Cuentas.
- Cuando sean elegidos Diputados o Senadores, o miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
- Cuando se desempeñen cargos electivos retribuidos y de dedicación exclusiva en las Asambleas de las Ciudades de Ceuta y Melilla y en las Entidades Locales, cuando se desempeñen responsabilidades de órganos superiores y directivos municipales y cuando

se desempeñen responsabilidades de miembros de los órganos locales para el conocimiento y la resolución de las reclamaciones económico-administrativas.

- Cuando sean designados para formar parte del Consejo General del Poder Judicial o de los Consejos de Justicia de las Comunidades Autónomas.
- Cuando sean elegidos o designados para formar parte de los Órganos Constitucionales o de los Órganos Estatutarios de las Comunidades Autónomas u otros cuya elección corresponda al Congreso de los Diputados, al Senado o a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
- Cuando sean designados como personal eventual por ocupar puestos de trabajo con funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento político y no opten por permanecer en la situación de servicio activo.
- Cuando adquieran la condición de funcionarios al servicio de organizaciones internacionales.
- Cuando sean designados asesores de los grupos parlamentarios de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
- Cuando sean activados como reservistas voluntarios para prestar servicios en las Fuerzas Armadas.

c) Se encuentra en la situación de **servicios en otras Administraciones Públicas**, los funcionarios que a través de procesos de transferencias o por los procedimientos de provisión de puestos de trabajo hayan obtenido destino en una Administración Pública distinta de la de origen.

d) Los funcionarios que tengan reconocida la situación de excedencia será por alguna de las siguientes circunstancias:

- **Excedencia voluntaria por interés particular**, se reconocerá a los funcionarios que así lo soliciten y siempre que hayan prestado servicios un mínimo de cinco años inmediatamente anteriores, subordinada a las necesidades del servicio. En situación de excedencia voluntaria por esta circunstancia no se devengarán retribuciones ni le será computado el tiempo que permanezcan esta situación a efectos de trienios, ascensos ni derechos en el régimen aplicable de Seguridad Social. Igualmente pasarán a la situación de excedencia voluntaria por interés particular, quienes no hayan solicitado el reingreso al servicio activo cuando tengan obligación por haber cesado la causa que les determinó otra situación distinta al servicio activo.
- **Excedencia voluntaria por agrupación familiar**, se podrá conceder a los funcionarios cuyo cónyuge resida en otra localidad por haber obtenido puesto de trabajo como funcionario de carrera o como laboral fijo en cualquiera de las Administraciones Públicas. Para su declaración no será preciso el cumplimiento de ningún plazo de servicios prestados. Tiene los mismos efectos que la anterior situación, es decir, no se devengan retribuciones y no se computará el tiempo de permanencia para efectos de trienios, ascensos ni derechos en el régimen de la Seguridad Social que corresponda

- **Excedencia por cuidado de hijos o familiares.**

Los funcionarios de carrera tendrán derecho a un período de excedencia de duración no superior a tres años para atender al cuidado de cada hijo, tanto cuando lo sea por naturaleza como por adopción, o de cada menor sujeto a guarda con fines de adopción o acogimiento permanente.

También tendrán derecho a un período de excedencia de duración no superior a tres años, para atender al cuidado de un **familiar** que se encuentre a su cargo, hasta el segundo grado inclusive de consanguinidad o afinidad que por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad no pueda valerse por sí mismo y no desempeñe actividad retribuida.

A diferencia de las anteriores, en este supuesto el tiempo de permanencia en excedencia si será computable a efectos de trienios, carrera y derechos en el régimen correspondiente de la Seguridad Social.

El puesto de trabajo se reservará al menos, durante dos años. Transcurrido este periodo, dicha reserva lo será a un puesto en la misma localidad y de igual retribución. Los funcionarios en esta situación podrán participar en los cursos de formación que convoque la Administración.

- **Excedencia por razón de violencia de género.**

Las funcionarias víctimas de violencia de género, para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, tendrán derecho a solicitar la excedencia, sin necesidad de un tiempo mínimo de servicios previos y sin exigir plazo de permanencia en la misma.

Durante los seis primeros meses tendrán derecho a la reserva del puesto de trabajo, computable este periodo a efectos de antigüedad, carrera y derechos del régimen de Seguridad Social que sea de aplicación. Cuando las actuaciones judiciales lo exigieran se podrá prorrogar este periodo por tres meses, con un máximo de dieciocho, a fin de garantizar la efectividad del derecho de protección de la víctima.

Durante los dos primeros meses de esta excedencia la funcionaria tendrá derecho a percibir las retribuciones íntegras y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo.

e) En la situación de **suspensión de funciones** el funcionario quedará privado durante el tiempo que permanezca en la misma del ejercicio de sus funciones y de todos los derechos inherentes a la condición de funcionario. Esta situación determinará la pérdida del puesto de trabajo cuando la misma exceda de seis meses.

El funcionario declarado en la situación de suspensión de funciones no podrá prestar servicios en ninguna Administración Pública ni en los Organismos públicos, Agencias, o Entidades de

derecho público dependientes o vinculadas a ellas durante el tiempo de cumplimiento de la pena o sanción.

En relación con las situaciones del personal laboral, el TREBEP remite directamente al Estatuto de los Trabajadores y a los convenios aplicables.

### **3. INCOMPATIBILIDADES**

El régimen de incompatibilidades está regulado en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Como indica su preámbulo, la regulación de las incompatibilidades parte, como principio fundamental, “de la dedicación del personal al servicio de las Administraciones Públicas a un solo puesto de trabajo, sin más excepciones que las que demande el propio servicio público, respetando el ejercicio de las actividades privadas, que no puedan impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia.”

En lo referente al **ámbito de aplicación** de la ley de incompatibilidades, ésta resulta de aplicación a todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas, que comprende:

- El personal civil y militar al servicio de la Administración del Estado y de sus Organismos Públicos.
- El personal al servicio de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de los Organismos de ellas dependientes, así como de sus Asambleas Legislativas y órganos institucionales.
- El personal al servicio de las Corporaciones Locales y de los Organismos de ellas dependientes.
- El personal al servicio de Entes y Organismos públicos exceptuados de la aplicación de la Ley de Entidades Estatales Autónomas.
- El personal que desempeñe funciones públicas y perciba sus retribuciones mediante arancel.
- El personal al servicio de la Seguridad Social, de sus Entidades Gestoras y de cualquier otra Entidad u Organismo de la misma.
- El personal al servicio de entidades, corporaciones de derecho público, fundaciones y consorcios cuyos presupuestos se doten ordinariamente en más de un 50 por cien con subvenciones u otros ingresos procedentes de las Administraciones Públicas.
- El personal que preste servicios en Empresas en que la participación del capital, directa o indirectamente, de las Administraciones Públicas sea superior al 50 por 100.
- El personal al servicio del Banco de España y de las instituciones financieras públicas.

- El restante personal al que resulte de aplicación el régimen estatutario de los funcionarios públicos.

La regla general de la Ley es que el personal comprendido en el ámbito de aplicación de la Ley, no podrá compatibilizar sus actividades con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público, salvo en los supuestos previstos en la misma.

1. No se podrá percibir, salvo en los supuestos previstos en esta Ley, más de una **remuneración** con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas y de los Entes, Organismos y Empresas de ellas dependientes o con cargo a los de los órganos constitucionales, o que resulte de la aplicación de arancel ni ejercer opción por percepciones correspondiente a puestos incompatibles.
2. El personal comprendido en el ámbito de aplicación de esta Ley sólo podrá desempeñar un **segundo puesto de trabajo o actividad en el sector público** en los supuestos siguientes:
  - Funciones docente y sanitaria.
  - En los casos que sean elegidos miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, salvo que perciban retribuciones periódicas por el desempeño de la función o que por las mismas se establezca la incompatibilidad
  - Cuando sean elegidos miembros de las Corporaciones locales, salvo que desempeñen cargos retribuidos en régimen de dedicación exclusiva, y en los que, por razón de interés público, se determine por el Consejo de Ministros, mediante Real decreto, u órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus respectivas competencias.
  - El ejercicio de actividades de investigación de carácter no permanente, o de asesoramiento científico o técnico en supuestos concretos, que no correspondan a las funciones del personal adscrito a las respectivas Administraciones Públicas.
3. Para el **ejercicio de la segunda actividad** será indispensable la previa y expresa autorización de compatibilidad, que no supondrá modificación de la jornada de trabajo y horario de los dos puestos y que se condiciona a su estricto cumplimiento en ambos. En todo caso la **autorización de compatibilidad** se efectuará en razón del interés público. La autorización o denegación de compatibilidad para un segundo puesto o actividad del sector público corresponde al Ministerio de la Presidencia, a propuesta de la Subsecretaría del Departamento correspondiente, al órgano competente de la Comunidad Autónoma o al Pleno de la Corporación Local a que figure adscrito el puesto principal, previo informe, en su caso, de los Directores de los Organismos, Entes y Empresas públicas
4. En el caso de que el segundo puesto de trabajo sea en el **sector privado**, la regla general es que el personal comprendido en el ámbito de aplicación de la ley de

incompatibilidades, no podrá ejercer, por sí o mediante sustitución, actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sean por cuenta propia o bajo la dependencia o al servicio de Entidades o particulares que se relacionen directamente con las que desarrolle el Departamento, Organismo o Entidad donde estuviera destinado.

Se exceptúan de dicha prohibición las actividades particulares que, en ejercicio de un derecho legalmente reconocido, realicen para sí los directamente interesados.

En todo caso, el personal comprendido en el ámbito de aplicación de la Ley no podrá ejercer las actividades siguientes:

- a) El desempeño de actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sea por cuenta propia o bajo la dependencia o al servicio de Entidades o particulares, en los asuntos en que esté interviniendo, haya intervenido en los dos últimos años o tenga que intervenir por razón del puesto público. Se incluyen en especial en esta incompatibilidad las actividades profesionales prestadas a personas a quienes se esté obligado a atender en el desempeño del puesto público.
- b) La pertenencia a Consejos de Administración u órganos rectores de Empresas o Entidades privadas, siempre que la actividad de las mismas esté directamente relacionada con las que gestione el Departamento, Organismo o Entidad en que preste sus servicios el personal afectado.
- c) El desempeño, por sí o por persona interpuesta, de cargos de todo orden en Empresas o Sociedades concesionarias, contratistas de obras, servicios o suministros, arrendatarias o administradoras de monopolios, o con participación o aval del sector público, cualquiera que sea la configuración jurídica de aquéllas.
- d) La participación superior al 10 por 100 en el capital de las Empresas o Sociedades a que se refiere el párrafo anterior.

Hay una serie de **actividades** que están directamente **exceptuadas** del régimen de incompatibilidades, concretamente:

- 1) Las derivadas de la Administración del patrimonio personal o familiar.
- 2) La dirección de seminarios o el dictado de cursos o conferencias en Centros oficiales destinados a la formación de funcionarios o profesorado, cuando no tenga carácter permanente o habitual ni supongan más de 75 horas al año, así como la preparación para el acceso a la función pública en los casos y forma que reglamentariamente se determine.
- 3) La participación en Tribunales calificadores de pruebas selectivas para ingreso en las Administraciones Públicas.
- 4) La participación del personal docente en exámenes, pruebas o evaluaciones distintas de las que habitualmente les correspondan, en la forma reglamentariamente establecida.
- 5) El ejercicio del cargo de Presidente, Vocal o miembro de Juntas rectoras de Mutualidades o Patronatos de Funcionarios, siempre que no sea retribuido.

- 6) La producción y creación literaria, artística, científica y técnica, así como las publicaciones derivadas de aquéllas, siempre que no se originen como consecuencia de una relación de empleo o de prestación de servicios.
- 7) La participación ocasional en coloquios y programas en cualquier medio de comunicación social;
- 8) La colaboración y la asistencia ocasional a Congresos, seminarios, conferencias o cursos de carácter profesional.

Por último, habrá de tenerse en cuenta que el incumplimiento de lo dispuesto en la ley de incompatibilidades será sancionado conforme al régimen disciplinario de aplicación, que será objeto de estudio en el siguiente epígrafe, y sin perjuicio de la ejecutividad de la incompatibilidad en que se haya incurrido.

#### **4. RÉGIMEN DISCIPLINARIO**

Como contrapartida al establecimiento de un código de conducta, que recoja una serie de deberes de obligado cumplimiento para los empleados públicos, se establece en el Título VII del TREBEP las bases fundamentales del régimen disciplinario.

Así las cosas, Los funcionarios públicos y el personal laboral quedan sujetos al régimen disciplinario establecido en el TREBEP y en las normas que las leyes de Función Pública dicten en desarrollo de este Estatuto.

Antes de entrar en el análisis en profundidad de este régimen, tenemos que matizar las diferencias en las normas de desarrollo, dependiendo si se trata de personal funcionario o personal laboral.

► En el caso de los funcionarios públicos, la regulación básica contenida en el TREBEP deberá complementarse por las normas reglamentarias que se establezcan en desarrollo de éste. En el caso específico de la AGE, habrá que acudir al Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

► En el caso del personal laboral, el art. 93.4 TREBEP dispone que “el régimen disciplinario del personal laboral se regirá, en lo no previsto en el presente título, por la legislación laboral”. Esta referencia remite directamente a lo dispuesto en los Convenios colectivos que resulten de aplicación en cada Administración o ámbito. En el caso de la AGE, su regulación está contenida en el Título XV del IV Convenio único para el personal laboral de la AGE.

En la comisión de infracciones por parte de empleado públicos deberán tenerse en cuenta una serie de consideraciones generales:

- Los funcionarios públicos o el personal laboral que indujeran a otros a la realización de actos o conductas constitutivos de falta disciplinaria incurrirán en la misma responsabilidad que éstos.

- Incurrirán en responsabilidad los funcionarios públicos o personal laboral que encubrieren las faltas consumadas muy graves o graves, cuando de dichos actos se derive daño grave para la Administración o los ciudadanos.
- Las Administraciones Públicas corregirán disciplinariamente las infracciones del personal a su servicio, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial o penal que pudiera derivarse de tales infracciones.

La potestad disciplinaria se ejercerá de acuerdo con los siguientes **principios**:

- a) Principio de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones, a través de la predeterminación normativa o, en el caso del personal laboral, de los convenios colectivos.
- b) Principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables al presunto infractor.
- c) Principio de proporcionalidad, aplicable tanto a la clasificación de las infracciones y sanciones como a su aplicación.
- d) Principio de culpabilidad.
- e) Principio de presunción de inocencia.

Cuando de la instrucción de un procedimiento disciplinario resulte la existencia de indicios fundados de criminalidad, se suspenderá su tramitación poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal.

Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a la Administración.

Las faltas disciplinarias pueden ser muy graves, graves y leves.

El TREBEP solo contiene la regulación básica de las faltas muy graves, debiendo acudir a las normas de desarrollo para la tipificación y regulación de las graves y muy graves.

De acuerdo con lo anterior, son consideradas **faltas muy graves**:

- a) El incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, en el ejercicio de la función pública.
- b) Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso moral, sexual y por razón de sexo.
- c) El abandono del servicio, así como no hacerse cargo voluntariamente de las tareas o funciones que tienen encomendadas.
- d) La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos.



- e) La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función.
- f) La negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido.
- g) El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas.
- h) La violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito.
- i) La desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que constituyan infracción manifiesta del Ordenamiento jurídico.
- j) La prevalencia de la condición de empleado público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro.
- k) La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales.
- l) La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga.
- m) El incumplimiento de la obligación de atender los servicios esenciales en caso de huelga.
- n) El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades cuando ello dé lugar a una situación de incompatibilidad.
- ñ) La incomparecencia injustificada en las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.
- o) El acoso laboral.
- p) También serán faltas muy graves las que queden tipificadas como tales en ley de las Cortes Generales o de la asamblea legislativa de la correspondiente comunidad autónoma o por los convenios colectivos en el caso de personal laboral.

Las **faltas graves** serán establecidas por ley de las Cortes Generales o de la asamblea legislativa de la correspondiente comunidad autónoma o por los convenios colectivos en el caso de personal laboral, atendiendo a las siguientes circunstancias:

- El grado en que se haya vulnerado la legalidad.
- La gravedad de los daños causados al interés público, patrimonio o bienes de la Administración o de los ciudadanos.
- El descrédito para la imagen pública de la Administración.

Por razón de las faltas cometidas podrán imponerse las siguientes **sanciones**:

- a) Separación del servicio de los funcionarios, que en el caso de los funcionarios interinos comportará la revocación de su nombramiento, y que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves.

- b)** Despido disciplinario del personal laboral, que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves y comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaban.
- c)** Suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, con una duración máxima de 6 años.
- d)** Traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia, por el período que en cada caso se establezca.
- e)** Demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria.
- f)** Apercibimiento.
- g)** Cualquier otra que se establezca por ley.

Procederá la readmisión del personal laboral fijo cuando sea declarado improcedente el despido acordado como consecuencia de la incoación de un expediente disciplinario por la comisión de una falta muy grave.

#### **Graduación de las sanciones.**

El alcance de cada sanción se establecerá teniendo en cuenta las siguientes circunstancias.

- El grado de intencionalidad.
- El descuido o negligencia que se revele en la conducta.
- El daño al interés público.
- La reiteración o reincidencia.
- El grado de participación.

El transcurso de un determinado período de tiempo da lugar a la denominada **prescripción de las faltas y sanciones**, a partir del cual la Administración ya no podrá exigir responsabilidad al empleado público que haya cometido la infracción (prescripción de las faltas), o imponer una sanción por la infracción cometida (prescripción de las sanciones).

Las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses. El plazo de prescripción de las faltas comenzará a contarse desde que se hubieran cometido, y desde el cese de su comisión cuando se trate de faltas continuadas.

Las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año. El plazo de prescripción de las sanciones, desde la firmeza de la resolución sancionadora.

La comisión por parte de un empleado público de una infracción y el establecimiento de la sanción correspondiente, exige la tramitación de un **procedimiento disciplinario**, y la adopción, en su caso, de medidas provisionales.

- No podrá imponerse sanción por la comisión de faltas muy graves o graves sino mediante el procedimiento previamente establecido.
- La imposición de sanciones por faltas leves se llevará a cabo por procedimiento sumario con audiencia al interesado.
- El procedimiento disciplinario se estructurará atendiendo a los principios de eficacia, celeridad y economía procesal, con pleno respeto a los derechos y garantías de defensa del presunto responsable.
- En el procedimiento quedará establecida la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándose a órganos distintos.
- Cuando así esté previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores, se podrá adoptar mediante resolución motivada medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer.
  - La suspensión provisional como medida cautelar en la tramitación de un expediente disciplinario no podrá exceder de 6 meses, salvo en caso de paralización del procedimiento imputable al interesado.
  - La suspensión provisional podrá acordarse también durante la tramitación de un procedimiento judicial, y se mantendrá por el tiempo a que se extienda la prisión provisional u otras medidas decretadas por el juez que determinen la imposibilidad de desempeñar el puesto de trabajo. En este caso, si la suspensión provisional excediera de seis meses no supondrá pérdida del puesto de trabajo.
  - El funcionario suspenso provisional tendrá derecho a percibir durante la suspensión las retribuciones básicas y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo.
  - Cuando la suspensión provisional se eleve a definitiva, el funcionario deberá devolver lo percibido durante el tiempo de duración de aquélla.
  - Si la suspensión provisional no llegara a convertirse en sanción definitiva, la Administración deberá restituir al funcionario la diferencia entre los haberes realmente percibidos y los que hubiera debido percibir si se hubiera encontrado con plenitud de derechos.
  - El tiempo de permanencia en suspensión provisional será de abono para el cumplimiento de la suspensión firme.
  - Cuando la suspensión no sea declarada firme, el tiempo de duración de la misma se computará como de servicio activo, debiendo acordarse la inmediata reincorporación del funcionario a su puesto de trabajo, con reconocimiento de todos los derechos económicos y demás que procedan desde la fecha de suspensión.

Una de las finalidades más importantes del régimen disciplinario es el establecimiento y la regulación de un procedimiento disciplinario de la máxima agilidad y eficacia posibles, que asegure el cumplimiento de los deberes por los servidores públicos y que no se entorpezca la

buena marcha de los servicios; al mismo tiempo que garantice el respeto debido a los derechos del empleado público, para lo cual se introduce, como elemento sustancial del procedimiento, el trámite de audiencia y vista del expediente.

## **BIBLIOGRAFÍA**

A. Palomar Olmeda y A.V. Sempere Navarro (2009). Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Aranzadi.

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 19**

**POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO. LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES. MEDIDAS DE IGUALDAD EN EL ÁMBITO COMPETENCIAL DEL DEPARTAMENTO. POLÍTICAS CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO: LA LEY ORGÁNICA 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO. POLÍTICAS DE DEPENDENCIA: LA LEY 39/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO. LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES**

- 1.1. INTRODUCCIÓN
- 1.2. LO 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES
- 1.3. POLÍTICAS DE IGUALDAD
- 1.4. PLAN ESTRATÉGICO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

### **2. MEDIDAS DE IGUALDAD EN EL ÁMBITO COMPETENCIAL DEL DEPARTAMENTO**

- 2.1. ACTUACIONES EN EL MEDIO RURAL
- 2.2. ACTUACIONES EN EL SECTOR PESQUERO

### **3. POLÍTICAS CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO: LA LEY ORGÁNICA 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO.**

- 3.1 INTRODUCCIÓN
- 3.2. OBJETO DE LA LEY
- 3.3. DERECHOS DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO
- 3.4. ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

### **4. POLÍTICAS DE DEPENDENCIA: LA LEY 39/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA.**

- 4.1 INTRODUCCIÓN
- 4.2. OBJETO DE LA LEY
- 4.3. COOPERACIÓN DE LAS DIFERENTES ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DEPENDENCIA
- 4.4. GRADOS DE DEPENDENCIA
- 4.5. LAS PRESTACIONES DEL SAAD

## **1. POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO. LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES**

### **1.1. INTRODUCCIÓN**

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), “la búsqueda de la igualdad de género es un elemento central de una visión de la sostenibilidad en la cual cada miembro de la sociedad respeta a los demás y desempeña un papel que le permite aprovechar su potencial al máximo. La amplia meta de la igualdad de género es una meta social a la que la educación y las demás instituciones sociales deben contribuir”.

La igualdad entre mujeres y hombres es un principio jurídico universal reconocido en diversos textos internacionales sobre derechos humanos, entre los que destaca la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1979 y ratificada por España en 1983. En este mismo ámbito, procede evocar los avances introducidos por conferencias mundiales monográficas, como la de Nairobi de 1985 y Beijing de 1995.

La igualdad supone que todas las personas gocen de los mismos derechos, con independencia de su raza, sexo, religión, condición social, ideología o circunstancia personal. Las políticas de igualdad son las que deben garantizar el cumplimiento efectivo de este derecho.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, en su artículo 1, se establece que “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 25 de septiembre de 2015 una Resolución sobre la agenda para el desarrollo después de 2015, titulada «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». La Agenda 2030 consta de 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y 169 metas, que entraron en vigor el 1 de enero de 2016. Los ODS se basan en los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). No obstante, a diferencia de los ODM, que iban dirigidos únicamente a los países en desarrollo, los ODS se aplican a todos los países. El ODS 5 se centra en «Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas».

Los objetivos de desarrollo sostenible contienen una serie de metas específicas a alcanzar en un periodo de 15 años.

En el marco europeo, la primera mención que tenemos al respecto es en el Tratado de Roma (1957), Tratado Constitutivo de la Unión Europea, establece en su artículo 119 -hoy el artículo 141 de su versión consolidada por el Tratado de Ámsterdam (1997)- el principio de igualdad de retribución entre trabajadoras y trabajadores que realizan el mismo trabajo, prohibiendo así la discriminación salarial por razón de sexo.

Por una parte, en la Directiva 75/117/CEE del Consejo de 10 de febrero, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en cuanto a la aplicación del

principio de igualdad de retribución salarial entre mujeres y hombres, se prohíben discriminaciones por razón de sexo en materia de retribuciones, posibilitando la apertura de la vía jurisdiccional para las personas que hayan visto perjudicadas en sus derechos.

Por otra parte, la igualdad de trato en el acceso al empleo, a la formación y la promoción profesional está regulada en la Directiva 76/207/CE del Consejo de 9 de febrero, modificada posteriormente en 2002 y 2006.

El Tratado de Ámsterdam (1997), incorporó plenamente como misión de la Unión Europea, el “eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres” y “promover su igualdad, introduciendo este principio en todas las políticas y en todos los programas”, planteamiento que supone una transformación cualitativa trascendental en las nuevas formas y modos de hacer política dentro de la Unión Europea.

En la actualidad, las acciones de la UE en esta materia se desarrollan en diferentes ámbitos:

- La Carta de la Mujer y el Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019. El 5 de marzo de 2010, la Comisión aprobó la Carta de la Mujer para promover de forma más eficaz la igualdad entre mujeres y hombres en Europa y en el mundo.
- En diciembre de 2015, la Comisión publicó el Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019, para dar continuidad y seguimiento a su Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015.

Actualmente, en el ámbito comunitario encontramos el Instituto Europeo para la Igualdad de Género dedicado a fomentar la igualdad de género en todas las políticas comunitarias y en las políticas nacionales resultantes, y a luchar contra la discriminación por razón de sexo, así como la de sensibilizar a los ciudadanos de la Unión Europea sobre este tema.

Por lo que respecta a nuestro marco constitucional soberano la manifestación expresa y clara en la contenida en el artículo 14 -igualdad formal- que viene a citar lo siguiente: “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Otras manifestaciones serían las contenidas en los siguientes artículos; a saber artículo 9.2 -igualdad material- se establece asimismo, que “...corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud...”, artículo 32.1 “El hombre y la mujer tienen derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica” y artículo 35 en el ámbito laboral, “en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo”.

Por último, la manifestación más evidente en la administración pública viene regulada en el artículo 23.2 “Todos los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.



## **1.2. LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.**

La Ley supone la transposición a la legislación española de las Directivas Europeas antes citadas en materia de Igualdad entre mujeres y hombres.

La Ley se estructura en un Título preliminar, ocho Títulos, treinta y una disposiciones adicionales, once disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales.

**Objeto de la Ley:** Esta Ley tiene por objeto hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de la discriminación de la mujer, sea cual fuere su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural.

Para lograr sus objetivos, la Ley establece principios de actuación de los poderes públicos, regula derechos y deberes de las personas físicas y jurídicas, tanto públicas como privadas, y prevé medidas destinadas a eliminar y corregir en los sectores público y privado, toda forma de discriminación por razón de sexo.

**Ámbito de aplicación:** Las obligaciones establecidas en esta Ley serán de aplicación a toda persona, física o jurídica, que se encuentre o actúe en territorio español, cualquiera que fuese su nacionalidad, domicilio o residencia.

La ley en su artículo 3 define el **principio de igualdad de trato** estableciendo que "...supone la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo, y, especialmente, las derivadas de la maternidad, la asunción de obligaciones familiares y el estado civil". Dicho principio es informador del ordenamiento jurídico por lo tanto se integrará y observará en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas.

Asimismo, la citada ley vela en su Capítulo II por el principio de presencia equilibrada en la Administración General del Estado (AGE) y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella.

Más concretamente, cabe citar los órganos de selección y comisiones de valoración encargados de la selección del personal al servicio de la AGE, donde se requerirá la presencia equilibrada de hombres y mujeres salvo razones fundadas y objetivas debidamente motivadas.

Igualmente, en materia de representación de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella en las comisiones de valoración de méritos para la provisión de puestos de trabajo se ajustará al principio de composición equilibrada de ambos sexos.

### **Definiciones de la Ley: conductas discriminatorias.**

- **Discriminación directa:** Se considera discriminación directa la situación en que se encuentra una persona que sea, haya sido o pudiera ser tratada, en atención a su sexo, de manera menos favorable que otra en situación comparable
- **Discriminación indirecta:** Es la situación en que una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pone a personas de un sexo en desventaja particular con respecto a personas del otro, salvo que dicha disposición, criterio o práctica puedan justificarse objetivamente en atención a una finalidad legítima y que los medios para alcanzar dicha finalidad sean necesarios y adecuados.
- **Acoso sexual:** Es considerado como tal cualquier comportamiento, verbal o físico, de naturaleza sexual que tenga el propósito o produzca el efecto de atentar contra la dignidad de una persona, en particular cuando se crea un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo.
- **Acoso por razón de sexo:** cualquier comportamiento realizado en función del sexo de una persona, con el propósito o el efecto de atentar contra su dignidad y de crear un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo.
- **Discriminación por embarazo o maternidad:** Constituye discriminación directa por razón de sexo todo trato desfavorable a las mujeres relacionado con el embarazo o la maternidad.

También se considerará discriminación por razón de sexo cualquier trato adverso o efecto negativo que se produzca en una persona como consecuencia de la presentación por su parte de queja, reclamación, denuncia, demanda o recurso, de cualquier tipo, destinados a impedir su discriminación y a exigir el cumplimiento efectivo del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres.

### **1.3. POLITICAS DE IGUALDAD**

Se establecen los criterios para la actuación de los poderes públicos para paliar las situaciones de desigualdad por razón de género, en este sentido en la Ley se citan una serie de principios cuyo cumplimiento garantiza la igualdad. Entre otros:

- El compromiso con la efectividad del derecho constitucional de igualdad entre mujeres y hombres.
- La integración del principio de igualdad de trato y de oportunidades en el conjunto de las políticas económica, laboral, social, cultural y artística, con el fin de evitar la segregación laboral y eliminar las diferencias retributivas, así como potenciar el crecimiento del empresariado femenino en todos los ámbitos que abarque el conjunto de políticas y el valor del trabajo de las mujeres, incluido el doméstico.
- La colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones públicas en la aplicación del principio de igualdad de trato y de oportunidades.

- La participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y en la toma de decisiones.
- La adopción de las medidas necesarias para la erradicación de la violencia de género, la violencia familiar y todas las formas de acoso sexual y acoso por razón de sexo.

El principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los poderes públicos.

Los poderes públicos procurarán atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad que les correspondan.

### **Igualdad en el Mercado Laboral:**

Las políticas de empleo tendrán como uno de sus objetivos prioritarios aumentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y avanzar en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Para ello, se mejorará la empleabilidad y la permanencia en el empleo de las mujeres, potenciando su nivel formativo y su adaptabilidad a los requerimientos del mercado de trabajo.

Mediante la negociación colectiva se podrán establecer medidas de acción positiva para favorecer el acceso de las mujeres al empleo y la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato y no discriminación en las condiciones de trabajo entre mujeres y hombres.

Por otro lado, y relacionado con el mundo laboral, se articula en la Ley la conciliación de la vida laboral y familiar, fomentando una mayor corresponsabilidad entre el hombre y la mujer en este sentido.

En el artículo 45 de la Ley 3/2007, se definen y regulan los **Planes de Igualdad** en las empresas, que estarán obligadas a respetar la igualdad de trato en su seno y adoptar medidas que supongan un obstáculo para las conductas discriminatorias que pudieran producirse en el ámbito del trabajo.

Los planes de igualdad de las empresas son un conjunto ordenado de medidas, adoptadas después de realizar un diagnóstico de situación, tendentes a alcanzar en la empresa la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres y a eliminar la discriminación por razón de sexo.

En aplicación de lo anteriormente dicho, las empresas de más de doscientos cincuenta trabajadores (250), en aplicación de las medidas para fomentar la igualdad de trato, deberán dirigirse a la elaboración y aplicación de un plan de igualdad, con el alcance y contenido que se establezca, y que deberá ser asimismo objeto de negociación en la forma que se determine en la legislación laboral.

Sin perjuicio de lo anterior, las empresas deberán elaborar y aplicar un plan de igualdad cuando así se establezca en el convenio colectivo que sea aplicable, en los términos previstos en el mismo.

En el ámbito de la Administración General del Estado, también contamos con un Plan de Igualdad de la AGE.

En su artículo 64 la Ley de Igualdad contempla la aprobación por el Gobierno, al inicio de cada legislatura, de un Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, que incluya los objetivos a alcanzar en materia de promoción de la igualdad de trato y oportunidades en el empleo público, así como las estrategias o medidas a adoptar para su consecución y será objeto de negociación, y en su caso acuerdo, con la representación legal de los empleados públicos en la forma que se determine en la legislación sobre negociación colectiva en la Administración Pública y su cumplimiento será evaluado anualmente por el Consejo de Ministros.

En cumplimiento de este mandato legal, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de enero de 2011, se aprobó el **I Plan de Igualdad** entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en sus organismos públicos.

La Resolución de 26 de noviembre de 2015, de la actual Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, publicó el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 2015, por el que se aprobó el **II Plan para la Igualdad** entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en sus organismos públicos (BOE 10 diciembre 2015). Actualmente el **III Plan de igualdad** de la AGE está en proceso de elaboración.

Como complemento a lo anterior, en el ámbito de la AGE, también se aprobó, por Resolución de 28 de julio de 2011, de la actual Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba y publica el Acuerdo de 27 de julio de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, un **protocolo de actuación frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo** en el ámbito de la Administración General del Estado y de los Organismos Públicos vinculados a ella donde se incorporará el tratamiento reservado de las denuncias de hechos que pudieran ser constitutivos de acoso sexual o de acoso por razón de sexo, sin perjuicio de lo establecido en la normativa de régimen disciplinario así como la identificación de las personas responsables de atender a quienes formulen una queja o denuncia.

Por último, y en ámbitos de aplicación más específicos todas las normas sobre personal de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado procurarán la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres, en especial en lo que se refiere al régimen de acceso, formación, ascensos, destinos y situaciones administrativas.

En virtud de lo anterior, los Departamentos Ministeriales y Organismos Públicos remitirán, al menos anualmente, a los Ministerios de Trabajo y Economía Social y Política Territorial y Función Pública, información relativa a la aplicación efectiva en cada uno de ellos del principio de igualdad entre mujeres y hombres, con especificación, mediante la desagregación por sexo de los datos, de la distribución de su plantilla, grupo de titulación, nivel de complemento de destino y retribuciones promediadas de su personal.

#### **1.4. PLAN ESTRATÉGICO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.**

En el artículo 17 de la Ley se establece que “El Gobierno, en las materias que sean de la competencia del Estado, aprobará periódicamente un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, que incluirá medidas para alcanzar el objetivo de igualdad entre mujeres y hombres y eliminar la discriminación por razón de sexo”.

### **Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.**

El segundo y último plan fue aprobado por el Consejo de Ministros del 7 de marzo del año 2014, y contenía 224 actuaciones y 35 objetivos, agrupados en 7 ejes.

Este Plan es el primero que lleva aparejado, desde el principio, un Programa de Evaluación, que implica la selección de un conjunto de indicadores vinculados a cada uno de sus objetivos, y que permitirá realizar su seguimiento y grado de implementación como evaluar los resultados obtenidos.

En contraposición, las evaluaciones que se han venido realizando hasta el momento eran siempre "a posteriori", lo que, evidentemente, limitaba las posibilidades de evaluar adecuadamente la eficacia de un instrumento de estas características.

Los **siete ejes** que configuran su estructura son los siguientes:

- **Eje 1.** Igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral y lucha contra la discriminación salarial.
- **Eje 2.** Conciliación de la vida personal, laboral y familiar y corresponsabilidad en la asunción de responsabilidades familiares.
- **Eje 3.** Erradicación de la violencia contra la mujer.
- **Eje 4.** Participación de las mujeres en los ámbitos político, económico y social.
- **Eje 5.** Educación.
- **Eje 6.** Desarrollo de acciones en el marco de otras políticas sectoriales.
- **Eje 7.** Instrumentos para integrar el principio de igualdad en las distintas políticas y acciones del Gobierno.

En la actualidad está en proceso de elaboración el PEIO para el período **2020-2022**. Este nuevo plan sería el tercer PEIO y contiene un total de 80 medidas que se organizan en torno a cuatro grandes ejes: transversalidad de género, nuevo pacto social, ciudadanía y violencia contra las mujeres.

## **2. MEDIDAS DE IGUALDAD EN EL ÁMBITO COMPETENCIAL DEL DEPARTAMENTO**

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, consciente de la necesidad de adaptar la actividad pública al principio de transversalidad consagrado en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, viene desarrollando todo tipo de acciones dirigidas a potenciar la igualdad real entre mujeres y hombres y a combatir las manifestaciones aún subsistentes de discriminación, directa o indirecta por razón de género.

## **2.1 ACTUACIONES EN EL MEDIO RURAL**

Las mujeres son para el Ministerio un pilar básico para el desarrollo de los territorios rurales. Su permanencia en estas zonas es clave para la fijación de la población y la cohesión social, contribuyendo a su desarrollo.

Según datos del INE (2018), los municipios rurales, que son aquellos que tienen menos de 30.000 habitantes y una densidad menor de 100 habitantes por km<sup>2</sup>, suponen el 84,12% de la superficie nacional y en ellos está empadronada el 16,25% de la población. Los municipios rurales de pequeño tamaño, que son aquellos que tienen menos de 5.000 habitantes y una densidad menor de 100 habitantes por km<sup>2</sup>, y que por tanto están incluidos dentro de los municipios rurales, representan el 69,41% de la superficie nacional y el 9,69% de la población.

El Ministerio es plenamente consciente del importante papel que desempeñan las mujeres en las poblaciones rurales y de la necesidad de desarrollar políticas que atiendan de forma específica sus necesidades. Por ello, desde hace varios años mantiene diversas líneas de actuación relacionadas con la igualdad de género en el medio rural en colaboración con otros departamentos ministeriales y Administraciones públicas, en aras de que se realice una labor continua de estudio y seguimiento que ponga en valor las iniciativas dirigidas a conseguir la plena equidad entre las mujeres y los hombres que viven en el medio rural.

Por parte de la Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria se llevan a cabo actuaciones especialmente enfocadas a revitalizar el medio rural. Uno de los elementos clave en este aspecto es poner en valor el papel de las mujeres que trabajan y habitan en el medio rural. Dentro de las actuaciones que realiza el Ministerio en materia de mujeres rurales, destacan las siguientes:

- El seguimiento de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias.
- Subvenciones destinadas a entidades de mujeres rurales de ámbito nacional.
- Premios de excelencia a la innovación para mujeres rurales.
- Como parte de las actuaciones de difusión englobadas en el Plan de Acción de la Red Rural Nacional se incluyen actuaciones de interés para las mujeres del medio rural.

## **2.2 ACTUACIONES EN EL SECTOR PESQUERO**

La planificación y gestión de las políticas de integración e igualdad en el sector pesquero es una competencia expresa y un objetivo prioritario de la Secretaría General de Pesca del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Las actuaciones en materia de igualdad son desarrolladas a través de la Red Española de Mujeres en el Sector Pesquero (REMSP), creada y dirigida por dicha Secretaría a través de la Dirección General de Ordenación Pesquera y Acuicultura. Actualmente forman parte de la REMSP más de 60 organizaciones profesionales de mujeres del sector inscritas como miembros. Asimismo, colabora con organismos como el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (IMIO) o el Instituto Social de la Marina (ISM), así como con entidades representativas de los distintos subsectores de la actividad pesquera, como

grupos de acción local del sector pesquero, cofradías de pescadores, organizaciones de productores, etc...

La Red Española de Mujeres en el Sector Pesquero tiene como finalidad impulsar el papel de la mujer en el sector pesquero, así como el asociacionismo, la comunicación y el intercambio de iniciativas y mejores prácticas entre las mujeres que trabajan o desean trabajar en el ámbito de la pesca, en cualquiera de sus distintas áreas.

El objetivo de la Red es aportar visibilidad y refuerzo a la labor que realizan tanto los diferentes colectivos de mujeres del sector como las organizaciones dedicadas a promover la igualdad de oportunidades en este ámbito de actividad.

Por otro lado, la REMSP también permite desarrollar a nivel nacional el principio de *promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación* por el que se rigen los fondos estructurales y de inversión europeos, tal y como se recoge en el artículo 7 del Reglamento Nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas a los fondos comunitarios, entre ellos el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), a través del cual se contempla el apoyo a actuaciones en materia de género y promoción de la igualdad en el sector. En este sentido, el Programa Operativo para España del FEMP 2014-2020 contribuye a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres a través de la identificación de necesidades nacionales o regionales relacionadas con la existencia de brechas de género, especialmente en materia de empleo, y contempla actuaciones para potenciar el papel de las mujeres en la actividad, como el fomento del emprendimiento femenino o el impulso a la inclusión de las mujeres en las zonas dependientes de la pesca a través de su mayor implicación y participación en las Estrategias de Desarrollo Local Participativo. Por todo ello, este Plan Operativo cuenta con el Dictamen favorable de Igualdad del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades, de cuyo seguimiento es responsable la Red Española de Mujeres en el Sector Pesquero, quien también forma parte del Comité de Seguimiento del FEMP.

#### ACTUACIONES

Durante los últimos años, la REMSP ha venido desarrollando diferentes actuaciones que han permitido alcanzar importantes logros en materia de igualdad en el ámbito pesquero y acuícola:

*Marco normativo de la igualdad en el sector.* Se ha impulsado el avance de la igualdad de oportunidades en el sector con la publicación de la Ley 33/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, la cual incorpora en su artículo 3 Bis el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, así como la prohibición de cualquier tipo de discriminación en el sector pesquero.

*Marco estratégico de la igualdad en el sector.* La REMSP ha elaborado el Plan para la Igualdad de Género en el Sector pesquero y acuícola 2015-2020, que parte de un enfoque integral para la aplicación transversal del principio de igualdad.

*Visibilización.* La REMSP participa en distintos encuentros y jornadas técnicas con el sector para dar a conocer la labor que realiza y visibilizar el papel de las mujeres que participan en la actividad pesquera.

Reconocimientos. La REMSP ha otorgado distintos reconocimientos a proyectos emprendedores promovidos por mujeres del sector, así como a mujeres trabajadoras con dilatada trayectoria en las diferentes actividades pesqueras y que han tenido una importante contribución en la defensa de la igualdad de oportunidades en el sector.

Impulso del asociacionismo. La REMSP apoya a los diferentes colectivos femeninos del sector pesquero y acuícola, apoyando y respaldando su asociacionismo.

Análisis de colectivos. La REMSP elabora diagnósticos en profundidad sobre la situación sociolaboral y problemáticas de los distintos grupos profesionales de mujeres de la actividad pesquera y acuícola (rederas, mariscadoras, neskatillas y empacadoras, trabajadoras de la acuicultura, etc.), así como otras publicaciones en materia de género en el ámbito pesquero.

Seguimiento de la Igualdad en el FEMP y en otros Fondos Comunitarios. La REMSP es miembro del Comité de seguimiento del Programa Operativo para España del FEMP y realiza el seguimiento de la implementación del principio de igualdad en la programación y ejecución de este fondo. Asimismo, forma parte de la Red de Políticas de Igualdad en los Fondos Comunitarios.

### **3. POLÍTICAS CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO. LA LEY ORGÁNICA 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO.**

#### **3.1. INTRODUCCION**

La violencia de género se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad. Se trata de una violencia que se dirige sobre las mujeres por el hecho mismo de serlo, por ser consideradas, por sus agresores, carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión.

En la realidad española, las agresiones sobre las mujeres tienen una especial incidencia, existiendo hoy una mayor conciencia que en épocas anteriores sobre esta. Ya no es un delito invisible, sino que produce un rechazo colectivo y una evidente alarma social.

Los poderes públicos no pueden ser ajenos a la violencia de género, que constituye uno de los ataques más flagrantes a derechos fundamentales como la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no discriminación proclamados en nuestra Constitución

En los años previos a la **Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género** se regularon en el derecho español determinadas medidas en materia de lucha contra la violencia de género, tales como la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de Medidas Concretas en Materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros; la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, o la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica; además de las leyes aprobadas por diversas Comunidades Autónomas, dentro de su ámbito competencial. Todas ellas incidieron en distintos ámbitos civiles, penales, sociales o educativos a través de sus respectivas normativas.



Antes de abordar el contenido de la Ley, conviene hacer referencia a la normativa internacional y europea en materia de violencia de género. A nivel del Consejo de Europa, destaca el **Convenio de Estambul**, firmado el 11 de mayo de 2011, sobre la prevención y la lucha contra la violencia contra la violencia doméstica y contra la mujer. El Convenio entró en vigor el 1 de agosto de 2014 y es el primer instrumento jurídico global sobre la violencia contra las mujeres. El texto reconoce la violencia contra las mujeres como una violación de los derechos humanos y aborda la violencia contra las mujeres a través de medidas dirigidas a la prevención de la violencia, la protección a las víctimas y el enjuiciamiento de los autores. En desarrollo del citado Convenio se dicta el "Estatuto de la víctima en el proceso Penal". Hasta la fecha, 46 de los 47 países miembros del Consejo de Europa han firmado el Convenio, y 33 de ellos también lo han ratificado.

### **3.2. OBJETO DE LA LEY:**

El objetivo de la Ley de Violencia de Género es actuar contra la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia.

La promulgación de la Ley Orgánica 1/2004 ha permitido establecer, de forma más clara, la delimitación de los conceptos de violencia doméstica y de violencia de género, conceptos que en ocasiones se confunden por los operadores jurídicos. Así, la violencia doméstica o intrafamiliar es la que se produce entre ascendientes, descendientes o hermanos, propios o del cónyuge o conviviente, o sobre menores o incapaces que se hallen sujetos a la patria potestad, tutela curatela acogimiento o guarda de hecho del cónyuge o conviviente o que con él convivan, o sobre otra persona amparada por cualquier relación por la que se encuentren integrados en el núcleo de convivencia familiar, siempre y cuando no se trate de hechos cometidos contra la mujer por su pareja o ex pareja varón (bien se trate de matrimonio o de otra relación de afectividad análoga). La violencia de género, por su parte, es la violencia o las diferentes violencias inferidas por hombres contra mujeres por el mero hecho de ser mujeres y constituye manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales. Es una de las manifestaciones paradigmáticas de la discriminación ancestral de las mujeres y supone una clara vulneración de sus derechos humanos.

La Ley se estructura en un título preliminar, cinco títulos, veinte disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

En el título preliminar se recogen las disposiciones generales de la Ley que se refieren a su objeto y principios rectores.

La violencia de género se enfoca por la Ley de un modo integral y multidisciplinar, empezando por el proceso de socialización y educación. La conquista de la igualdad y el respeto a la dignidad humana y la libertad de las personas tienen que ser un objetivo prioritario en todos los niveles de socialización.

### **3.3. DERECHOS DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO:**

El artículo 17 establece que “Todas las mujeres víctimas de violencia de género, con independencia de su origen, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, tienen garantizados los derechos reconocidos en esta Ley”.

**Derecho a la información;** las mujeres víctimas de violencia de género tienen derecho a recibir plena información y asesoramiento adecuado a su situación personal, a través de los servicios, organismos u oficinas que puedan disponer las Administraciones Públicas.

A las mujeres víctimas de violencia de género que por sus circunstancias personales y sociales puedan tener mayor dificultad para el acceso a una atención integral se le facilitarán los medios necesarios para garantizar el derecho a la información y a la asistencia social integrada, a través de servicios de atención permanente, urgente y con especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional. Con el fin de coadyuvar a la puesta en marcha de estos servicios, se dotará un Fondo al que podrán acceder las Comunidades Autónomas, de acuerdo con los criterios objetivos que se determinen en la respectiva Conferencia Sectorial.

Las víctimas de violencia de género tienen derecho a recibir asesoramiento jurídico gratuito en el momento inmediatamente previo a la interposición de la denuncia, y a la defensa y representación gratuitas por abogado y procurador en todos los procesos y procedimientos administrativos que tengan causa directa o indirecta en la violencia padecida.

**Derecho a la asistencia social integral;** las mujeres víctimas de violencia de género tienen derecho a servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral. Estos servicios comprenderán la información a las víctimas, la atención psicológica, el seguimiento de las reclamaciones de los derechos de la mujer, el apoyo educativo a la unidad familiar, la formación preventiva en valores de igualdad, así como el apoyo a la inserción laboral.

Estos servicios actuarán coordinadamente y en colaboración con los Cuerpos de Seguridad, los Jueces de Violencia sobre la Mujer, los servicios sanitarios y las instituciones encargadas de prestar asistencia jurídica a las víctimas, del ámbito geográfico correspondiente. Estos servicios podrán solicitar al Juez las medidas urgentes que consideren necesarias.

También tendrán derecho a la asistencia social integral a través de estos servicios sociales los menores que se encuentren bajo la patria potestad o guarda y custodia de la persona agredida.

**Asistencia jurídica;** las mujeres víctimas de violencia de género que acrediten insuficiencia de recursos para litigar, tienen derecho a la defensa y representación gratuitas por abogado y procurador en todos los procesos y procedimientos administrativos que tengan causa directa o indirecta en la violencia padecida. En estos supuestos una misma dirección letrada asumirá la defensa de la víctima.

Este derecho asistirá también a los causahabientes en caso de fallecimiento de la víctima. En todo caso, se garantizará la defensa jurídica, gratuita y especializada de forma inmediata a todas las víctimas de violencia de género que lo soliciten, sin perjuicio de que, si no se les reconoce con posterioridad el derecho a la asistencia jurídica gratuita, éstas deberán abonar al abogado los honorarios devengados por su intervención.

Conforme a la tradición jurídica española, se ha optado por una fórmula de especialización dentro del orden penal, de los Jueces de Instrucción, creando los Juzgados de Violencia sobre la Mujer y excluyendo la posibilidad de creación de un orden jurisdiccional nuevo o la asunción de competencias penales por parte de los Jueces Civiles. Estos Juzgados conocerán de la instrucción, y, en su caso, del fallo de las causas penales en materia de violencia sobre la mujer, así como de aquellas causas civiles relacionadas, de forma que unas y otras en la primera instancia sean objeto de tratamiento procesal ante la misma sede.

Respecto de la regulación expresa de las medidas de protección que podrá adoptar el Juez de Violencia sobre la Mujer, se ha optado por su inclusión expresa, ya que no están recogidas como medidas cautelares en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que sólo regula la prohibición de residencia y la de acudir a determinado lugar para los delitos recogidos en el artículo 57 del Código Penal hasta la finalización del proceso. Sin embargo, se añade la posibilidad de que cualquiera de estas medidas de protección pueda ser utilizada como medida de seguridad, desde el principio o durante la ejecución de la sentencia, incrementando con ello la lista del artículo 105 del Código Penal (modificado por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal), y posibilitando al Juez la garantía de protección de las víctimas más allá de la finalización del proceso.

Se contemplan normas que afectan a las funciones del Ministerio Fiscal, mediante la creación del Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer, encargado de la supervisión y coordinación del Ministerio Fiscal en este aspecto, así como mediante la creación de una Sección equivalente en cada Fiscalía de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales a las que se adscribirán Fiscales con especialización en la materia. Los Fiscales intervendrán en los procedimientos penales por los hechos constitutivos de delitos o faltas cuya competencia esté atribuida a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, además de intervenir en los procesos civiles de nulidad, separación o divorcio, o que versen sobre guarda y custodia de los hijos menores en los que se aleguen malos tratos al cónyuge o a los hijos.

**Derechos laborales;** La trabajadora víctima de violencia de género tendrá derecho, en los términos previstos en el Estatuto de los Trabajadores, a la reducción o a la reordenación de su tiempo de trabajo, a la movilidad geográfica, al cambio de centro de trabajo, a la suspensión de la relación laboral con reserva de puesto de trabajo y a la extinción del contrato de trabajo. En este sentido, la suspensión y la extinción del contrato de trabajo darán lugar a situación legal de desempleo. El tiempo de suspensión se considerará como período de cotización efectiva a efectos de las prestaciones de Seguridad Social y de desempleo.

Las empresas que formalicen contratos de interinidad para sustituir a una trabajadora víctima de violencia de género, tendrán una bonificación del 100% de las cuotas a la Seguridad Social por contingencias comunes.

Las trabajadoras autónomas víctimas de violencia de género que cesen en su actividad para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, se les suspenderá la obligación de cotización durante un período de seis meses.

Las situaciones de violencia de género que dan lugar al reconocimiento de los derechos regulados en este capítulo se acreditarán mediante una sentencia condenatoria por un delito de violencia de género, una orden de protección o cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar a favor de la víctima, o bien por el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género. También podrán acreditarse las situaciones de violencia de género mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida destinados a víctimas de violencia de género de la Administración Pública competente; o por cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos

**Derechos económicos;** cuando las víctimas de violencia de género careciesen de rentas superiores, en cómputo mensual, al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, recibirán una ayuda de pago único, siempre que se presuma que debido a su edad, falta de preparación general o especializada y circunstancias sociales, la víctima tendrá especiales dificultades para obtener un empleo y por dicha circunstancia no participará en los programas de empleo establecidos para su inserción profesional.

El importe de esta ayuda será equivalente al de seis meses de subsidio por desempleo, que se podrá incrementar cuando la víctima tenga hijos a su cargo. Las ayudas son concedidas por las Administraciones competentes en materia de servicios sociales y se financian con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Las mujeres víctimas de violencia de género serán consideradas colectivos prioritarios en el acceso a viviendas protegidas y residencia públicas para mayores.

**Derechos de las funcionarias públicas:**

El artículo 49 del Texto Refundido por el que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) contiene los permisos por razón de violencia de género

La funcionaria víctima de violencia de género tendrá derecho a la reducción de la jornada con disminución proporcional de las retribuciones, a la reordenación de su tiempo de trabajo, a la movilidad geográfica de centro de trabajo y a la excedencia en los términos que se determinen en su legislación específica. En el supuesto enunciado en el párrafo anterior, la funcionaria pública mantendrá sus retribuciones íntegras cuando reduzca su jornada en un tercio o menos.

Además, las ausencias totales o parciales al trabajo motivadas por la situación física o psicológica derivada de la violencia de género sufrida por una mujer funcionaria se considerarán justificadas en los términos que se determine en su legislación específica.

### **3.4. ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS**

- **Delegación del Gobierno para la violencia de género;** es un órgano con rango de dirección general, que depende de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género del Ministerio de Igualdad. Su principal objetivo es proponer la política del Gobierno contra

las distintas formas de violencia de género e impulsar, coordinar y asesorar en todas las medidas que se lleven a cabo en esta materia.

- **Observatorio Estatal de violencia sobre la mujer;** es un órgano colegiado interministerial, al que corresponde el asesoramiento, evaluación, colaboración institucional, elaboración de informes y estudios y propuestas de actuación en materia de violencia de género.
- **Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer;** integradas orgánicamente en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y en las Direcciones Insulares y se encargan, principalmente, del seguimiento y coordinación de todos los servicios y recursos de la AGE, para la atención de las situaciones de violencia de género en el territorio. Se regulan en una Instrucción Conjunta firmada por los Ministerios de Justicia; del Interior; de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social; de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad y de Política Territorial y Función Pública.

### **Pacto de Estado contra la Violencia de Género.**

El pacto de estado contra la violencia de género fue aprobado por Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género.

En diciembre del 2017, los distintos Grupos Parlamentarios, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales representadas en la Federación Española de Municipios y Provincias, ratificaron el Pacto de Estado contra la Violencia de Género. Este Pacto de Estado supuso la unión de un gran número de instituciones, organizaciones y personas expertas en la formulación de medidas para la erradicación de la violencia sobre las mujeres. El Pacto implica incidir en todos los ámbitos de la sociedad y se estructura en **10 ejes** de trabajo:

1. La ruptura del silencio mediante el fomento de las acciones de sensibilización de la sociedad y de la prevención de la violencia de género.
2. La mejora de la respuesta institucional a través de la coordinación y el trabajo en red, entre las autoridades y organismos responsables.
3. El perfeccionamiento de la asistencia, ayuda y protección que se ofrece a las mujeres víctimas de la violencia de género y a sus hijos e hijas.
4. La intensificación de la asistencia y protección de menores.
5. El impulso de la formación de los distintos agentes para garantizar la mejor respuesta asistencial.
6. La mejora del conocimiento como complemento indispensable para contribuir de forma eficaz a la lucha contra todos los tipos de violencia contra las mujeres incluidos en el ámbito de aplicación del Convenio de Estambul aportando datos más fiables, completos y detallados sobre sus formas, incidencia, causas y consecuencias.
7. Recomendaciones a Comunidades Autónomas, Entidades Locales y otras instituciones, como agentes colaboradores necesarios para conseguir erradicar la violencia sobre las mujeres por razón de género.

8. La visualización y atención de las formas de violencia de género fuera del contexto de pareja o ex pareja.
9. El compromiso económico con las políticas para la erradicación de la violencia sobre las mujeres.
10. El seguimiento del Pacto de Estado facilitando la información necesaria a la Comisión de Seguimiento del Pacto.

Se propone la constitución, como Comisión Permanente no legislativa del Congreso de los Diputados, de una Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto. Con este fin se incluirá la creación de esta comisión parlamentaria en la futura modificación de la LO 1/2004. En tanto no se produzca esta modificación, la creación de la Comisión deberá acordarse por el procedimiento previsto en el artículo 50 del Reglamento de la Cámara.

#### **4. LA LEY 39/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA.**

##### **4.1. INTRODUCCIÓN**

En España, los cambios demográficos y sociales de las últimas décadas están produciendo un incremento progresivo de la población la población con edades superiores a los 65 años. La población de edad avanzada cada año se ve incrementada, consecuencia de la baja tasa de natalidad como por el aumento de la esperanza de vida La población de este grupo de edad se ha duplicado en los últimos 30 años. Por su parte la población mayor de 80 años de edad se ha duplicado en sólo 20 años.

Ante estas características demográficas de envejecimiento poblacional cada vez más acusado y las situaciones de falta de salud o enfermedad, hacen que esta situación requiera la intervención de los poderes públicos para tratar de dar respuesta a través de servicios sociales adecuados a estas necesidades.

La propia Constitución contempla como uno de los principios rectores de la política social y económica (artículo 49), el deber de los poderes públicos de realizar una "política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos".

Por su parte el artículo 50, dispone que los poderes públicos garantizarán la suficiencia económica a las personas de la tercera edad, mediante pensiones adecuadas. Asimismo, se promoverán servicios sociales para atender sus necesidades específicas.

La Unión Europea, ya en el año 2002, estableció tres criterios que debían regir las políticas de dependencia de los estados miembros:

- Universalidad

- Alta calidad
- Sostenibilidad en el tiempo

En nuestro país, el desarrollo normativo de la dependencia como nuevo elemento dentro del Estado de Bienestar, se articuló a través de la **Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia**.

La norma articula el sistema de la dependencia en torno a un instrumento básico: el **Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)**. Éste se define como el conjunto de servicios y prestaciones económicas destinados a la promoción de la autonomía personal, la atención y protección a las personas en situación de dependencia, a través de servicios públicos y privados concertados debidamente acreditados, y contribuye a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

#### **4.2. OBJETO DE LA LEY**

El objeto de la ley es la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de la ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Para lograr este objetivo prevé la creación del ya citado Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en igualdad de condiciones y prestaciones para los ciudadanos en cualquier parte del territorio.

Este sistema exigirá la coordinación de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, y en los casos que corresponda la participación de las Entidades Locales.

**Titulares:** son titulares de los derechos previstos en la Ley de Dependencia, los españoles que cumplan los siguientes requisitos:

- Encontrarse en situación de dependencia, en alguno de los grados establecidos.
- Para los menores de 3 años, se estará a lo dispuesto en la disposición adicional decimotercera.
- Residir en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Para los menores de cinco años el periodo de residencia se exigirá a quien ejerza su guarda y custodia.

Para las personas que carezcan de la nacionalidad española, pero que por el contrario reúnan los requisitos anteriores, se tendrá en cuenta lo establecido en la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades los extranjeros y su integración social, así como lo dispuesto en los tratados y convenios internacionales suscritos por España.

El **Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia** garantiza las condiciones básicas; sirve de cauce para la colaboración y participación de las Administraciones Públicas; optimiza los recursos públicos y privados disponibles, y contribuye a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. El Sistema se configura como una red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados.

La integración en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de centros y servicios no supondrá alteración alguna en el régimen jurídico de su titularidad, administración, gestión y dependencia orgánica.

El Sistema de Atención a la Dependencia consta de distintos **niveles de protección**:

- El nivel de protección mínimo, establecido por la Administración General del Estado.
- El nivel de protección que se acuerde entre la AGE y la Administración de cada una de las Comunidades Autónomas, a través de los Convenios específicos
- El nivel adicional de protección que pueda establecer cada Comunidad Autónoma.

#### **4.3. COOPERACIÓN DE LAS DIFERENTES ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DEPENDENCIA**

La existencia de diferentes funciones asignadas a las Administraciones públicas en los distintos niveles territoriales exige un esfuerzo de coordinación entre todas ellas en la prestación de estos servicios.

Para ello, la Ley crea el **Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia**. El Consejo está adscrito al Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), dentro de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Se crea el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como instrumento de cooperación para la articulación de los servicios sociales y la promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia.

Como funciones del Consejo Territorial podemos destacar las siguientes:

- Acordar el Marco de cooperación interadministrativa.
- Establecer los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios.
- Acordar las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas.
- Adoptar los criterios de participación del beneficiario en el coste de los servicios.
- Acordar los baremos.
- Acordar, en su caso, planes, proyectos y programas conjuntos.
- Adoptar criterios comunes de actuación y de evaluación del Sistema.

Corresponde también al Consejo Territorial conseguir la máxima coherencia en la determinación y aplicación de las diversas políticas sociales ejercidas por la AGE y CC.AA.

#### **4.4. GRADOS DE DEPENDENCIA**

El Artículo 2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, define Dependencia como: “Estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad,



la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal”.

Los distintos grados en que se pueden clasificar la situación de dependencia vienen establecidos en el artículo 26 de la Ley 39/2006 y son los siguientes:

- **Grado I. Dependencia moderada:** cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.
- **Grado II. Dependencia severa:** cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria 2 o 3 veces/día, pero no quiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal.
- **Grado III. Gran dependencia:** cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal.

Los dictámenes técnico-facultativos para el reconocimiento de grado serán emitidos por los órganos técnicos competentes dependientes de los órganos correspondientes de las CC.AA a quienes hubieran sido transferidas las funciones en materia de calificación del grado de discapacidad y por los equipos de valoración y orientación del IMSERSO en su ámbito competencial

Los órganos de valoración se trasladarán al domicilio o lugar de residencia de la persona solicitante a fin de evaluarla, así como examinar directamente el entorno en el que desarrollan sus actividades de la vida diaria y las condiciones físicas, mentales, intelectuales o sensoriales. Excepcionalmente, los órganos de valoración podrán determinar la valoración en unas instalaciones diferentes al domicilio de la persona solicitante.

#### **4.5. LAS PRESTACIONES DEL SAAD:**

Las prestaciones de atención a la dependencia podrán ser: de servicios y económicas.

Estas prestaciones se destinan, por una parte, a la promoción de la autonomía personal y, por otra, a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria.

Las prestaciones de servicios tienen carácter prioritario y se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas, mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados. De no ser posible la atención mediante alguno de estos servicios, en los Convenios entre el Estado y las CC.AA, se incorporará una prestación económica. Esta prestación irá destinada a la cobertura de los gastos del servicio previsto en el Programa Individual de Atención, debiendo ser prestado por una entidad o centro acreditado para la atención a la dependencia.

La prioridad en el acceso a los servicios vendrá determinada por el grado de dependencia y, a igual grado, por la capacidad económica del solicitante.

### **Catálogo de servicios**

El catálogo de servicios comprende los servicios sociales de promoción de la autonomía personal y de atención a la dependencia, entre los que se encuentran:

- Los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal.
- Servicio de Teleasistencia.
- Servicio de ayuda a domicilio que comprenderá la atención de las necesidades del hogar, así como los cuidados personales.
- Servicio de centro de Día y de Noche
- Servicio de atención residencial

### **Prestaciones económicas:**

Las prestaciones económicas de la dependencia pueden ser:

- Prestación económica vinculada al servicio.
- Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.
- Prestación económica de asistencia personal.

**La prestación económica vinculada al servicio**, tendrá carácter periódico, se reconocerá, únicamente cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, en función del grado de dependencia y de la capacidad económica del beneficiario, de acuerdo con lo previsto en el convenio celebrado entre la AGE y la correspondiente C.A. Estará, en todo caso, vinculada a la adquisición de un servicio por parte de la persona dependiente y se otorgarán en función del Plan Individual de Atención (PIA).

Las Administraciones Públicas competentes supervisarán, en todo caso, el destino y utilización de estas prestaciones al cumplimiento de la finalidad para la que fueron concedidas.

### **BIBLIOGRAFÍA**

J. Sánchez Ortega (2015). Administración Electrónica. Revista Enfoques, Volumen XIII, número 23, 2015, páginas 67-84.

V. Colás Gil (2019). La Administración Electrónica. Guía para Alcaldes y Concejales

Página Web del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades: [www.inmujer.gob.es](http://www.inmujer.gob.es)

Página Web del IMSERSO: [www.imserso.es](http://www.imserso.es)

Página Web del Portal de Transparencia: [transparencia.gob.es](https://transparencia.gob.es)

Página Web del Ministerio de Política Territorial y Función Pública

<https://www.mptfp.gob.es/portal/index.html>

## **RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

AGE Administración General del Estado

CC.AA Comunidades Autónomas

FEMP Fondo Europeo Marítimo y de Pesca

IMIO Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades

ISM Instituto Social de la Marina

LO Ley Orgánica

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

PAG Punto de Acceso General

PIA Plan Individual de Atención

REMSP Red Española de Mujeres en el Sector Pesquero

TIC Tecnologías de la Información y Comunicaciones

TREBEP Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público

UE Unión Europea

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 20**

**EL GOBIERNO ABIERTO. CONCEPTO Y PRINCIPIOS INFORMADORES. ESPECIAL REFERENCIA A LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, A LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y AL BUEN GOBIERNO. DATOS ABIERTOS Y REUTILIZACIÓN. ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. EL GOBIERNO ABIERTO. CONCEPTO Y PRINCIPIOS INFORMADORES.**

#### **1.1. CONCEPTO**

- 1.1.1 I Plan de Acción de Gobierno Abierto 2012-2014
- 1.1.2 II Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016
- 1.1.3 III Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019
- 1.1.4 IV Plan de Acción de Gobierno Abierto 2019-2021

#### **1.2. PRINCIPIOS INFORMADORES**

- 1.2.1 El principio de transparencia
- 1.2.2 El principio de participación
- 1.2.3 El principio de colaboración
- 1.2.4 El principio de rendición de cuentas

### **2. ESPECIAL REFERENCIA A LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, A LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y AL BUEN GOBIERNO.**

- 2.1. ÁMBITO SUBJETIVO DE LA LEY
- 2.2. OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA
- 2.3 DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
- 2.4 CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO
- 2.5 PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN

### **3. DATOS ABIERTOS Y REUTILIZACIÓN.**

### **4. ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

### **5. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.**

## 1. EL GOBIERNO ABIERTO. CONCEPTO Y PRINCIPIOS INFORMADORES.

### 1.1 Concepto

La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016) define el gobierno abierto como el *“conjunto de mecanismos que contribuyen a la gobernanza Pública y buen gobierno, basado en los pilares de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, incluyendo en la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones así como en la implementación de políticas públicas”*.

Citando al catedrático de ciencia política, D. Manuel Villoria: *“un gobierno abierto y transparente, que rinda cuentas ante la sociedad y promueva políticas de participación ciudadana, junto con otras de eficiencia en la gestión pública basadas en las ideas de colaboración y cooperación generadoras de conocimiento; todo ello, mediante el uso de las Tecnologías de la información y las comunicaciones”*.

La mayoría de los autores sitúan el origen del gobierno abierto en el año 2009, al principio de la crisis económica, con la declaración que hizo el ex presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, cuando firmó un memorándum ejecutivo sobre *“Transparencia y Gobierno Abierto”*, en el que se comprometía a crear *“un nivel de apertura en el gobierno sin precedentes y un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que reforzara la democracia, asegurara la confianza pública y promoviera la eficacia y eficiencia gubernamental”*.

Pocos años después, en 2011, se creaba la **Alianza para el Gobierno Abierto** (OGP, por sus siglas en inglés), como una iniciativa de interés general internacional para asegurar que los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. Se trata, en esencia, de mejorar la calidad del gobierno y de los servicios de los que son receptores los ciudadanos.

La alianza se constituyó formalmente el 20 de septiembre de 2011, impulsada por ocho gobiernos considerados fundadores (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos), quienes firmaron la Declaración de gobierno abierto y anunciaron planes de acción.

Actualmente la alianza cuenta con 75 países miembros, y España forma parte de la Alianza desde 2011. También participan otras instituciones y organismos a nivel internacional como el Banco Mundial, la OCDE o el Banco Interamericano de desarrollo.

En nuestro país, el compromiso de la Alianza se ve reflejado, entre otras muchas medidas de acción, en la incorporación, dentro de las competencias de la AGE, de las correspondientes al gobierno abierto, integradas actualmente en la Dirección General de Gobernanza Pública del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

Hasta la actualidad, se han elaborado y desarrollado tres Planes de Gobierno Abierto, y está en proceso de elaboración el IV Plan de Gobierno Abierto.

#### 1.1.1 I Plan de Acción de Gobierno Abierto 2012-2014.

Este primer Plan de Acción se centró en tres grandes objetivos, al considerar que esos eran los aspectos en los que se requería un mayor avance:

1. Aumento de la integridad pública.
2. Una gestión más eficaz de los recursos públicos.
3. Una mejora de los servicios públicos.

Con este plan se adquirieron además una serie de compromisos por parte de la Administración: la aprobación de la Ley de Transparencia, de la Ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la reforma de la ley de subvenciones, el impulso de las redes sociales para facilitar la participación ciudadana y la agilización de los procedimientos para crear empresas, entre otros.

#### 1.1.2 II Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016.

Este segundo plan desarrollaba y consolidaba los objetivos del anterior, a la vez que ampliaba los compromisos, en otros, como:

- La puesta en marcha del Portal de la Transparencia.
- La mejora del acceso y calidad de la información del portal de archivos españoles PARES.
- Fomento de los recursos educativos abiertos.
- Accesibilidad a los microdatos del Sistema Nacional de Salud.
- Acceso a la información geográfica y posibilidad de reutilización de la misma, etc.

#### 1.1.3 III Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019.

El Tercer Plan de Gobierno Abierto tenía tres objetivos básicos:

- Potenciar los mecanismos de participación y diálogo con la sociedad civil procurando que las acciones de Gobierno Abierto respondan a necesidades reales de los ciudadanos.
- Asegurar la cooperación interadministrativa entre los distintos niveles de Administración (estatal, autonómica y local) que propicien iniciativas conjuntas de Gobierno abierto acordes con la realidad del Estado Español.
- Fortalecer los cimientos del Gobierno Abierto y sentar bases que permitan la adopción de medidas más allá del Tercer Plan.
- Para lograr estos objetivos recoge 20 medidas estructuradas en torno a cinco grandes ejes: colaboración, participación, transparencia, rendición de cuentas y formación.

#### 1.1.4 IV Plan de Acción de Gobierno Abierto 2019-2021.

El IV Plan de Gobierno Abierto de España, en fase muy avanzada de preparación, es un conjunto de actuaciones, que se desarrollarán entre 2019 y 2021, a las que se compromete la

Administración General del Estado, en colaboración con otras Administraciones Públicas y con la Sociedad Civil, para avanzar en el Gobierno Abierto.

Objetivos generales:

- Impulsar, fortalecer y mejorar la calidad de la participación en la gestión pública, permitiendo a la ciudadanía participar en la toma de decisiones públicas con el objetivo de lograr mejores resultados y una mayor calidad democrática.
- Profundizar en la transparencia, en los datos abiertos y en la rendición de cuentas de las Administraciones Públicas, mediante el desarrollo de acciones orientadas a su mejora y a la evaluación de los resultados de los planes y programas públicos.
- Construir un sistema de integridad pública, fortaleciendo valores éticos y mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas y reforzar la confianza de los ciudadanos.
- Sensibilizar a la sociedad y a los empleados públicos sobre los valores del Gobierno Abierto, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, para avanzar hacia una sociedad inclusiva, justa y pacífica.

## **1.2 Principios informadores**

Todo gobierno abierto, que promueva el acercamiento, la comunicación y la participación de los ciudadanos en el Gobierno, debe potenciar una serie de principios como son, la transparencia, la participación, la colaboración y la rendición de cuentas.

Estos principios fueron enunciados por primera vez en la Declaración que hizo el ex presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, en el Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto, anteriormente citado.

En la declaración, el expresidente quiso impulsar cuatro principios:

### **1.2.1 El principio de transparencia**

Los gobiernos y las Administraciones públicas deben ofrecer información a los ciudadanos sobre las actuaciones que están llevando a cabo.

Un gobierno transparente fomenta y promueve la rendición de cuentas de las instituciones públicas ante los ciudadanos y proporciona información sobre los planes de actuación de los que son responsables ante la sociedad, facilitando el acceso a la información pública de forma clara y sencilla, para que los ciudadanos puedan realizar un control de la acción de gobierno, y crear valor económico o social, a partir de los datos públicos ofrecidos libremente por la Administración.

Los requisitos que exige el principio de transparencia de un gobierno abierto son, entre otros, los siguientes:

- Poner a disposición de los ciudadanos información sistematizada y reutilizable.



- Consolidar una estructura sólida de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).
- Contar con buenos profesionales que administren la información y analicen los intereses ciudadanos.
- Crear un único acceso a la información pública.
- Fomentar las plataformas de participación ciudadana.
- Desarrollar una escucha activa y una cultura de lo social.
- Utilización de la información pública por los ciudadanos para mejorar sus decisiones.

Todos estos requisitos se llevan a cabo a través de la publicación y difusión de la información en sitios web, posibilitando las transacciones de información y datos o disponiendo de una ventanilla única. Todo ello con el objetivo de acercar más el gobierno a los ciudadanos.

La aprobación de la Ley de Transparencia (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) supuso un hito fundamental para la aplicación práctica de este principio.

Con esta herramienta normativa, se potencia la transparencia en la actividad pública, se regula y garantiza el derecho de los ciudadanos de acceso a la información pública y se regulan unos principios éticos y de actuación que deben de cumplir los reponsables públicos (código de buen gobierno).

### **1.2.2 El principio de participación**

La participación en un gobierno abierto supone la introducción de procedimientos que permitan a los ciudadanos comunicar sus preocupaciones e influir en la agenda pública. La participación fortalece la democracia favoreciendo la discusión pública, la implicación de los ciudadanos en las decisiones que afectan a sus intereses y generando una visión compartida de lo público.

Un gobierno colaborativo implica y compromete a los ciudadanos y demás agentes en el proceso de trabajo de la Administración. Supone la cooperación no solo con la ciudadanía sino también con las empresas, asociaciones y demás agentes, y permite el trabajo conjunto dentro de la propia Administración, entre sus empleados y con otras Administraciones públicas.

La participación se configura como una nueva forma de gobernar por, para y con los ciudadanos. Es también un derecho-deber, en el sentido de que el gobierno reconoce el derecho a ser parte activa de sus decisiones pero los ciudadanos también tienen la obligación de intervenir en la gestión activa del bien común.

Existen diferentes mecanismos para favorecer la participación. Entre otros:

- El diagnóstico sobre los procesos y canales formales de participación.
- El diseño de procesos de participación atractivos.

- Promoción de la cultura de participación.
- Establecimiento de guías de participación ciudadana.
- Regular el derecho de participación y los deberes de las Administraciones públicas.
- Evaluar los procesos de participación.
- Registrar los grupos representativos de intereses y grupos de presión que tienen influencia en las políticas públicas.

De acuerdo con la OCDE, la participación implica para un gobierno dedicar recursos, promover estructuras de participación, identificar los públicos objetivos y favorecer la participación, tanto individual como colectiva.

La participación es un proceso de comunicación bidireccional que implica la existencia de una serie de elementos:

- Un mensaje: delimitar qué se dice y qué entienden los destinatarios.
- Un medio de difusión: audio, visual o audio-visual.
- Un soporte: un documento en papel, folletos, libros, una página web o documentos electrónicos.
- Canales de transmisión: físico o electrónico; directo o indirecto.

### **1.2.3 El principio de colaboración**

Un gobierno abierto favorece el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formación de las políticas públicas y anima a la Administración a beneficiarse del conocimiento y de la experiencia de los ciudadanos. Por tanto, impulsa acciones que aumentan el protagonismo e implican a los ciudadanos en la acción de gobierno.

La colaboración implica un trabajo coordinado de la Administración con los ciudadanos, las empresas, asociaciones y demás agentes, mediante la creación de espacios de encuentro, diálogo y trabajo con la sociedad, y el desarrollo de plataformas de colaboración.

Un Estado que cuenta con un gobierno abierto colaborativo comparte parte de su soberanía y responsabilidad con los distintos niveles de gobierno y con los ciudadanos, renovando el compromiso con los ciudadanos desilusionados y legitimando la acción del Estado.

El principio de colaboración adquiere poder con la crisis económica en 2010, creando un nuevo ciclo político que considera que un gobierno democrático debe ser capaz de dialogar con los ciudadanos y conseguir la colaboración y participación de todos los actores en los asuntos públicos.

Mediante la colaboración se permite que el ciudadano, consumidos de servicios públicos, se convierta, a su vez, en productor del mismo, generando una retroalimentación beneficiosa para todas las partes.

La colaboración también tiene una perspectiva interna, al promover que las diferentes Administraciones públicas deben respetar, en sus actuaciones, los principios de cooperación, colaboración y coordinación.

Reglejo normativo de este principio es el artículo 141 de la Ley 40/2015, que dispone que el deber de colaboración implica:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
- b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
- c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias o que sea necesaria para que los ciudadanos puedan acceder de forma integral a la información relativa a una materia.
- d) Prestar, en el ámbito propio, la asistencia que las otras Administraciones pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias.
- e) Cumplir con las obligaciones concretas derivadas del deber de colaboración y las restantes que se establezcan normativamente.

La asistencia y colaboración requerida entre Administraciones públicas sólo podrá negarse cuando:

- El organismo público o la entidad del que se solicita no esté facultado para prestarla, de acuerdo con lo previsto en su normativa específica.
- No disponga de medios suficientes para ello.
- De hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones.
- La información solicitada tenga carácter confidencial o reservado.

La Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las de las Entidades Locales deberán colaborar y auxiliarse para la ejecución de sus actos que hayan de realizarse o tengan efectos fuera de sus respectivos ámbitos territoriales. Los posibles costes que pueda generar el deber de colaboración podrán ser repercutidos cuando así se acuerde.

#### **1.2.4 El principio de rendición de cuentas.**

La rendición de cuentas es el deber que tienen los servidores públicos de informar, justificar, responsabilizarse pública y periódicamente sobre el uso dado a los fondos asignados y los resultados obtenidos siguiendo los criterios de eficiencia, eficacia, transparencia y legalidad.

En cumplimiento de este principio, se suministra, a través del Portal de Transparencia, información relativa a la actividad de los miembros del Gobierno, con el objetivo de que los ciudadanos puedan conocer y fiscalizar la actuación de los servidores públicos.

Diversas iniciativas han surgido al hilo de este principio, como el portal **rendiciondecuentas.es**, en la que se puede acceder a la información sobre la gestión económica y financiera de las Entidades locales, deducida de sus Cuentas Generales rendidas, que incluye tanto las cuentas de la Entidad local principal, así como las de sus entidades dependientes y adscritas.

Otro ejemplo más es la obligación que impone la Ley de transparencia a los partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales y determinadas entidades privadas – aquellas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros -, de dar publicidad activa de cierta información de relevancia institucional, económica o jurídica.

## **2. ESPECIAL REFERENCIA A LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, A LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y AL BUEN GOBIERNO.**

Decía el jurista italiano Norberto Bobbio que *“la democracia no era otra cosa que el gobierno del poder visible”*.

Una de las formas de dar visibilidad a la actividad del Estado se materializa en la transparencia de la actividad pública, a la que hemos hecho referencia en el apartado anterior. Este principio ha sido regulado en nuestro Ordenamiento jurídico por la **Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno** (en adelante, Ley de Transparencia). En su preámbulo se indica que *“la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

*Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico”*.

La Ley de Transparencia tiene un triple alcance:

- 1) Incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, que se articula a través de obligaciones de **publicidad activa** para todas las Administraciones y entidades

públicas.

- 2) Reconoce y garantiza el **derecho de acceso a la información**, regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo (art. 105.b de la Constitución).
- 3) Establece las **obligaciones de buen gobierno** que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento, lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública. La Ley supone un avance de extraordinaria importancia. Principios meramente programáticos y sin fuerza jurídica se incorporan a una norma con rango de ley y pasan a informar la interpretación y aplicación de un régimen sancionador al que se encuentran sujetos todos los responsables públicos entendidos en sentido amplio que, con independencia del Gobierno del que formen parte o de la Administración en la que presten sus servicios y, precisamente por las funciones que realizan, deben ser un modelo de ejemplaridad en su conducta.

## **2.1 Ámbito subjetivo de la Ley:**

El artículo 2 de la Ley de Transparencia señala que serán de aplicación las disposiciones sobre la actividad pública:

- a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local.
- b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social.
- c) Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.
- d) Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas.
- e) Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.
- f) La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.
- g) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100.

- h) Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones.
- i) Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades.

Se entiende por **Administraciones Públicas** los organismos y entidades incluidos en las letras a) a d) del apartado anterior.

Hay otros sujetos a los que se les aplica la Ley de Transparencia pero únicamente en la parte de publicidad activa. Éstos son:

- Los partidos políticos, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales.
- Las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.

## **2.2 Obligaciones de publicidad activa**

Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia, deberán publicar, de forma periódica y actualizada, la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.

Toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.

- **Información institucional, organizativa y de planificación**, como información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación así como a su estructura organizativa. Incluirán también un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional.
- **Información de relevancia jurídica**, como las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos. También, los anteproyectos de Ley, los proyectos de Decretos Legislativos y los proyectos de Reglamentos.
- **Información económica, presupuestaria y estadística**, como todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos.

El cumplimiento por la Administración General del Estado de las obligaciones contenidas en este capítulo será objeto de control por parte del **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno** (CTBG).

Se trata de un órgano independiente que tiene competencias en materia de promoción de la cultura de transparencia pública, control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, garantía del derecho de acceso a la información pública.

Está adscrito al Ministerio de Política Territorial y Función Pública, y tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar pública y privada. Actúa con autonomía e plena independencia para el cumplimiento de sus fines.

El CTBG se compone de los siguientes órganos:

- **Presidente**, nombrado por un período no renovable de 5 años, mediante Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Este nombramiento deberá de ser refrendado por el Congreso de los Diputados, mediante acuerdo aprobado por mayoría absoluta de la Cámara.
- La Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, compuesta por 8 miembros: el Presidente y siete vocales:
  - Un diputado.
  - Un senador.
  - Un representante del Tribunal de Cuentas.
  - Un representante del Defensor del Pueblo.
  - Un representante de la Agencia Española de Protección de Datos.
  - Un representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas (o del órgano que asuma sus competencias).
  - Un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
- La Subdirección General de Reclamaciones y la S.G. de Transparencia y Buen Gobierno.

Entre las funciones del CTBG, se encuentran, entre otras:

- Adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en la ley de transparencia.
- Asesorar en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o que estén relacionados con su objeto.
- Evaluar el grado de aplicación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Para ello, elaborará anualmente una memoria en la que se incluirá

información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas y que será presentada ante las Cortes Generales.

- Promover la elaboración de borradores, de recomendaciones y de directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Promover actividades de formación y sensibilización para un mejor conocimiento de las materias reguladas por la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Colaborar con órganos de naturaleza análoga en las materias que le son propias.

### **2.3 Derecho de acceso a la información pública**

Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española.

Se entiende por información pública los *“contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:

- La seguridad nacional.
- La defensa.
- Las relaciones exteriores.
- La seguridad pública.
- La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.
- La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.
- Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.
- Los intereses económicos y comerciales.
- La política económica y monetaria.
- El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.
- La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.
- La protección del medio ambiente.



La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto.

El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información. Cuando se trate de información en posesión de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, la solicitud se dirigirá a la Administración, organismo o entidad al que se encuentren vinculadas.

La solicitud podrá presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de:

- La identidad del solicitante.
- La información que se solicita.
- Una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones.
- En su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada.

El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud.

Los solicitantes de información podrán dirigirse a las Administraciones Públicas en cualquiera de las lenguas cooficiales del Estado en el territorio en el que radique la Administración en cuestión.

La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.

Las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles, bien directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, o bien, se podrá interponer con carácter previo y potestativo, una reclamación ante el CTBG.

## **2.4 Código de Buen Gobierno**

Las normas referidas al código de Buen Gobierno se contienen en el Título II de la Ley de Transparencia.

Estas normas serán de aplicación, en el ámbito de la Administración General del Estado:

- Los miembros del Gobierno: Presidente, Vicepresidentes y titulares de los Ministerios.

- Los Secretarios de Estado.
- El resto de los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal, de Derecho público o privado, vinculadas o dependientes de aquella. De acuerdo con su normativa específica, en la AGE tienen la consideración de altos cargos los Secretarios Generales, Subsecretarios, Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales.

Las personas comprendidas en el ámbito de aplicación observarán en el ejercicio de sus funciones lo dispuesto en la Constitución Española y en el resto del ordenamiento jurídico y promoverán el respeto a los derechos fundamentales y a las libertades públicas.

## **2.5 Principios generales**

- 1.º Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general.
- 2.º Ejercerán sus funciones con dedicación al servicio público, absteniéndose de cualquier conducta que sea contraria a estos principios.
- 3.º Respetarán el principio de imparcialidad, de modo que mantengan un criterio independiente y ajeno a todo interés particular.
- 4.º Asegurarán un trato igual y sin discriminaciones de ningún tipo en el ejercicio de sus funciones.
- 5.º Actuarán con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentarán la calidad en la prestación de servicios públicos.
- 6.º Mantendrán una conducta digna y tratarán a los ciudadanos con esmerada corrección.
- 7.º Asumirán la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente.

## **2.6 Principios de actuación**

- 1.º Desempeñarán su actividad con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de intereses.
- 2.º Guardarán la debida reserva respecto a los hechos o informaciones conocidos con motivo u ocasión del ejercicio de sus competencias.
- 3.º Pondrán en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular de la cual tengan conocimiento.
- 4.º Ejercerán los poderes que les atribuye la normativa vigente con la finalidad exclusiva para la que fueron otorgados y evitarán toda acción que pueda poner en riesgo el interés público o el patrimonio de las Administraciones.
- 5.º No se implicarán en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones y se abstendrán de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su objetividad.

6.º No aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se procederá a su incorporación al patrimonio de la Administración Pública correspondiente.

7.º Desempeñarán sus funciones con transparencia.

8.º Gestionarán, protegerán y conservarán adecuadamente los recursos públicos, que no podrán ser utilizados para actividades que no sean las permitidas por la normativa que sea de aplicación.

9.º No se valdrán de su posición en la Administración para obtener ventajas personales o materiales.

La Ley de Transparencia contiene también en este Título II un régimen de infracciones y sanciones en diferentes materias:

- Infracciones y sanciones en materia de conflicto de intereses.
- Infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria.
- Infracciones disciplinarias: muy graves, graves y leves.

### 3. DATOS ABIERTOS Y REUTILIZACIÓN.

La rápida expansión de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, en especial de Internet, ha modificado y transformado en profundidad los canales de acceso a la información y las formas de desarrollar sus actividades por parte de las empresas, las Administraciones públicas y en la sociedad en general.

Las Administraciones públicas manejan un volumen considerable de datos. Salvo aquellos que estén protegidos de acuerdo con la legislación de protección de datos, mediante los **Datos Abiertos** (también conocido como *Open Data*) se propone que éstos sean utilizados, reutilizados y redistribuidos por cualquiera, con el único límite de la atribución de su fuente o reconocimiento de su autoría.

El concepto de datos abiertos está muy relacionado con el de **reutilización de la información** del sector público, que consiste en el uso, por parte de personas físicas o jurídicas, de información generada por organismos del sector público, con fines comerciales o no.

La reutilización supone, a modo ilustrativo, actividades como la copia, difusión, modificación, adaptación, extracción, reordenación y combinación de la información. Además, facilita el desarrollo de nuevos productos, servicios y soluciones de alto valor socioeconómico y permite revertir en la sociedad el conocimiento y los beneficios directos derivados de la actividad de las administraciones públicas en condiciones de transparencia.

La reutilización ayuda, así, a mejorar la fiabilidad y seguridad de los datos que aquéllas gestionan y contribuye, además, a un diseño más cercano y eficiente de los servicios públicos.

En 2003, la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público ya consideró que la información en poder del sector público constituía una materia prima importante para la creación de diversos productos y servicios de contenidos digitales y que se convertiría en un recurso cada vez más importante con el amplio desarrollo de los nuevos servicios online de contenidos.

En España, la **Ley 37/2007, de 16 de noviembre, de reutilización de la información del sector público**, incorporó a nuestro ordenamiento la citada Directiva. Esta Ley establece que su finalidad es la de fomentar la explotación del potencial económico y social que supone la reutilización de la información del sector público, con la creación de productos y servicios de información de valor añadido basados en esa información.

La ley tiene por objeto la regulación básica del régimen jurídico aplicable a la reutilización de los documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del sector público, a la vez que contempla un marco de regulación básico para la explotación de la información que obra en poder del sector público, un marco de libre competencia, regulando las condiciones mínimas a las que debe acogerse un segundo nivel de tratamiento de la información que se genera desde las instancias públicas.

En lo que se refiere al ámbito subjetivo de aplicación, la Ley se aplica al sector público que comprende:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.
- d) El sector público institucional.
  - Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.
  - Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.
  - Las Universidades públicas que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley.

Por lo que se refiere al ámbito objetivo de la norma, se entiende por reutilización el uso de documentos que obran en poder de las Administraciones y organismos del sector público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública. Queda excluido de este concepto el intercambio de documentos entre Administraciones y organismos del sector público en el ejercicio de las funciones públicas que tengan atribuidas. La Ley se aplicará a los documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del sector público.

La Ley define, en su anexo, lo que se entiende por datos abiertos: *aquellos que cualquiera es libre de utilizar, reutilizar y redistribuir, con el único límite, en su caso, del requisito de atribución de su fuente o reconocimiento de su autoría.*

El artículo 4.5 de la mencionada Ley establece que las Administraciones y organismos del sector público facilitarán mecanismos accesibles electrónicamente que posibiliten la búsqueda de los documentos disponibles para su reutilización, creando sistemas de gestión documental que permitan a los ciudadanos la adecuada recuperación de la información, tales como listados, bases de datos o índices y portales que enlacen con listados descentralizados.

Las Administraciones Públicas y organismos del sector público velarán porque los documentos a los que se aplica esta normativa puedan ser reutilizados para fines comerciales o no comerciales de conformidad con alguna o algunas de las siguientes modalidades:

- a) Reutilización de documentos puestos a disposición del público sin sujeción a condiciones.
- b) Reutilización de documentos puestos a disposición del público con sujeción a condiciones establecidas en licencias-tipo.
- c) Reutilización de documentos previa solicitud, conforme al procedimiento previsto en el artículo 10 o, en su caso, en la normativa autonómica, pudiendo incorporar en estos supuestos condiciones establecidas en una licencia.
- d) Acuerdos exclusivos conforme el procedimiento previsto en el artículo 6 de la Ley.

En cuanto a las condiciones de reutilización de la información de las Administraciones y de los organismos del sector público, deberá tenerse en cuenta:

- a) Que el contenido de la información, incluyendo sus metadatos, no sea alterado.
- b) Que no se desnaturalice el sentido de la información.
- c) Que se cite la fuente.
- d) Que se mencione la fecha de la última actualización.
- e) Cuando la información contenga datos de carácter personal, la finalidad o finalidades concretas para las que es posible la reutilización futura de los datos.
- f) Cuando la información, aún siendo facilitada de forma disociada, contuviera elementos suficientes que pudieran permitir la identificación de los interesados en el proceso de reutilización, la prohibición de revertir el procedimiento de disociación mediante la adición de nuevos datos obtenidos de otras fuentes.

Además de todo lo anterior, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, y del Reglamento de desarrollo de la misma - Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre -, se han firmado sucesivos Convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y la entidad pública empresarial Red.es, para el impulso de la apertura y reutilización de la información del sector público.

La iniciativa APORTA denomina el conjunto de actuaciones que se desarrollan en el marco de los citados sucesivos Convenios de colaboración y recoge y articula los diferentes ámbitos de actuación de las entidades participantes, con el objetivo de dar respuesta a los objetivos y mandatos contenidos en las distintas disposiciones normativas enumeradas en los párrafos anteriores.

En marzo de 2019, se ha firmado un convenio entre la AGE y Red.es, con el objetivo de dar un impulso de la apertura y la reutilización de la información del sector público. La duración del Convenio se extiende hasta marzo de 2023, con posibilidad de prórroga durante otros cuatro años.

Así, el Convenio contiene tres ejes de actuación:

- Impulsar la **apertura de la información del sector público**, profundizando en el establecimiento de una cultura de apertura de datos.
- Impulsar la **reutilización de la información** del sector público, con especial atención al Sector Público Estatal, y en coordinación con el resto de administraciones autonómicas y locales en España.
- Promover la **creación de nuevos productos y servicios** basados en datos, en colaboración con el sector privado y la sociedad civil, y en beneficio de la sociedad.

Para finalizar el apartado referido a los datos abiertos, debe mencionarse la aprobación reciente de la Directiva 2019/1024/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público.

España dispone de plazo hasta el 17 de julio 2021, para transponer esta directiva a la normativa española.

En el ámbito internacional, puede ser citado que en 2008 la Conferencia Ministerial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de Seúl aprobó la Estrategia para el futuro de la Economía Digital “*Shaping Policies for the Future of the Internet Economy*”, que concluye que uno de los elementos que pueden contribuir al desarrollo de la Economía Digital es el impulso de la creatividad en Internet mediante políticas que faciliten un amplio acceso a la información del sector público, incluyendo la información relativa al patrimonio cultural.

#### **4. ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

El desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación también ha venido afectando profundamente a la forma y al contenido de las relaciones de la Administración con los ciudadanos y las empresas.

Teniendo muy presente el principio de legalidad de los artículos 9.1 y 3 y 103.1 de la Constitución al que debe someterse la Administración, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo

Común, ya tenía muy en cuenta el impacto de las nuevas tecnologías en las relaciones administrativas.

Pero fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la que les dio carta de naturaleza legal, al dar un paso más allá: consagró el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, así como la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas necesarios para que ese derecho pudiera ejercerse.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), clarificó e integró el contenido de las citadas Ley 30/1992, de 26 de noviembre y Ley 11/2007, de 22 de junio, y profundizó en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico. Todo ello, con el objetivo de mejorar el cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y seguridad jurídica, que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas.

El Título II de la citada Ley regula la actividad de las Administraciones Públicas y contiene normas que aluden al acceso electrónico de los ciudadanos a éstas:

► **El derecho/deber a comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un punto general electrónico de la Administración:** artículo 14 LPACA.

En este caso, la Ley configura dos supuestos diferentes:

- En el caso de las personas físicas, éstas tienen derecho a elegir el canal con el que quieren comunicarse con la Administración, para ejercer sus derechos o el cumplimiento de sus obligaciones. Es decir, si quieren usar medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a ello, en los supuestos mencionados en el apartado siguiente. El medio elegido por la persona podrá ser modificado por ella en cualquier momento.
- La Ley prevé que existan determinadas personas o entidades, que están obligadas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas para realizar cualquier trámite. Entre ellas:
  - Las personas jurídicas.
  - Las entidades sin personalidad jurídica.
  - Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.
  - Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

- Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

El Punto de Acceso General (PAG) es un portal web de la Administración General del Estado cuya URL es <https://administracion.gob.es>. La Orden HAP 1949/2014, de 13 de Octubre, por la que se regula el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado y se crea su sede electrónica.

La titularidad del Punto de Acceso General corresponde al Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

Su gestión corresponde a la Dirección General de Gobernanza Pública, que la ejerce a través de la Subdirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, con el apoyo técnico y en coordinación con la Secretaría General de Administración Digital.

Constituye un punto único de acceso para el ciudadano a información de interés de carácter horizontal de los Departamentos Ministeriales y Organismos públicos vinculados o dependientes, así como a información sobre empleo público, ayudas, subvenciones, becas y normativa de interés de las Administraciones Públicas y de la Unión Europea (UE).

Da acceso a los sitios web oficiales de los Departamentos ministeriales, organismos autónomos, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, así como a sus sedes electrónicas.

Ofrece, tanto a ciudadanos como a empresas, acceso a los procedimientos y servicios electrónicos de las Administraciones Públicas agrupados por materias, así como a información sobre el funcionamiento y organización de las Administraciones Públicas y el Estado.

Este portal también dispone de un servicio de atención personalizada: un buzón de atención y un servicio de webchat en línea. Otros canales de atención son: el teléfono 060 y las redes sociales.

#### **► El Derecho a ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones públicas.**

Las Administraciones Públicas deberán garantizar que los interesados pueden relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen.

Si alguno de estos interesados no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente



realizada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello. En este caso, será necesario que el interesado que carezca de los medios electrónicos necesarios se identifique ante el funcionario y preste su consentimiento expreso para esta actuación, de lo que deberá quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio.

La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales mantendrán actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la identificación o firma. Estos registros o sistemas deberán ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas, a los efectos de comprobar la validez de las citadas habilitaciones. En este registro o sistema equivalente, al menos, constarán los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros.

#### **Uso de medios de identificación y firma en el procedimiento administrativo:**

Con carácter general, para realizar cualquier actuación prevista en el procedimiento administrativo, será suficiente con que los interesados acrediten previamente su identidad a través de cualquiera de los medios de identificación previstos en la LPACA (DNI electrónico, certificado electrónico, etc.)

Ahora bien, existen una serie de trámites que, por su especial trascendencia, requieren además una firma expresa por parte de los interesados:

- a) Formular solicitudes.
- b) Presentar declaraciones responsables o comunicaciones.
- c) Interponer recursos.
- d) Desistir de acciones.
- e) Renunciar a derechos.

#### **► El Derecho a la obtención y utilización de medios de identificación y firma electrónica. Artículo 9 LPACA.**

Las Administraciones Públicas están obligadas a verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo, mediante la comprobación de su nombre y apellidos o denominación o razón social, según corresponda, que consten en el DNI o documento identificativo equivalente.

Los interesados podrán identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de los sistemas siguientes:

- a) Sistemas basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la “Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación”.
- b) Sistemas basados en certificados electrónicos cualificados de sello electrónico expedidos por prestadores incluidos en la “Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación”.
- c) Sistemas de clave concertada y cualquier otro sistema, que las Administraciones consideren válido en los términos y condiciones que se establezca, siempre que cuenten con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad, previa autorización por parte de la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que solo podrá ser denegada por motivos de seguridad pública, previo informe vinculante de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior.

► **El Registro Electrónico:** artículo 16 LPACA.

El Registro Electrónico General de la Administración General del Estado es un registro para la presentación de documentos para su tramitación con destino a cualquier órgano administrativo de la Administración General del Estado, Organismo público o Entidad vinculado o dependiente a éstos, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 39/2015 , de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

Además, a través del Registro Electrónico se podrán presentar documentos para su remisión telemática a otras Administraciones Públicas (Comunidades Autónomas, Entidades Locales, etc.) que estén integradas en el Sistema de Interconexión de Registros.

Para realizar el registro debes disponer de DNI electrónico o Certificado electrónico.

Cada Administración dispondrá de un Registro Electrónico General, en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, Organismo público o Entidad vinculado o dependiente a éstos.

También se podrán anotar en el mismo, la salida de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares.

El directorio de sedes electrónicas muestra la relación de todas las sedes electrónicas y de sus organismos dependientes. Está regulado en el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

En la sede electrónica de acceso a cada registro figurará la relación actualizada de trámites que pueden iniciarse en el cada Registro Electrónico.

Se puede consultar la relación de los portales web de los Ministerios y organismos dependientes en el submenú web públicas del portal web del Punto de Acceso General.

Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:

- a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1 LPACA (AGE, CC.AA, Entidades locales, Sector Público Institucional).
- b) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.
- c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.
- e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros.

► **Las notificaciones electrónicas en el procedimiento:** artículo 41 y ss de la LPACAP.

La práctica de las notificaciones por parte de las Administraciones públicas se realizará preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía.

No obstante, las Administraciones podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento.
- b) Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante.

Con independencia del medio utilizado, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente.

Los interesados que no estén obligados a recibir notificaciones electrónicas, podrán decidir y comunicar en cualquier momento a la Administración Pública, mediante los modelos normalizados que se establezcan al efecto, que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos.

Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de practicar electrónicamente las notificaciones para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

En ningún caso se efectuarán por medios electrónicos las siguientes notificaciones:

- a) Aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico.
- b) Las que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques.

Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u Organismo.

Las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido. Cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.

► **La sede electrónica:** artículo 38 Ley 40/2015

Se entiende por sede electrónica la dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a una o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias.

Cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios de transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. En todo caso deberá garantizarse la identificación del órgano titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas.

Las sedes electrónicas dispondrán de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras siempre que sean necesarias.

## **5. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA**

Según la Comisión Europea, la Administración electrónica supone el uso de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos, y reforzar el apoyo a las políticas públicas.

El concepto tuvo su origen en la Comunicación de la Comisión Europea, de 26 septiembre 2003, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

En el marco estratégico europeo, los ámbitos de Sociedad de la Información, TIC e innovación quedaron fijados en 2010 por la política “Europa 2020”, piedra angular de las líneas generales

a seguir por la Unión Europea y los países miembros en esta década para recuperar el camino del crecimiento económico y bienestar social.

Una de las iniciativas emblemáticas de “Europa 2020” es la Agenda Digital: hoja de ruta de aplicación de las TIC para contribuir a la recuperación económica y procurar la transformación hacia una auténtica “Sociedad Digital”.

A nivel nacional, y siguiendo las tendencias marcadas por la Unión Europea, tras modificaciones puntuales en normas previas, la regulación más completa de la Administración electrónica se desarrolló mediante la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Tal y como hacíamos referencia en el apartado anterior, dicha norma ha sido derogada tras la entrada en vigor de la Ley 30/2015, de 1 de octubre.

Otro hito importante a nivel nacional lo supuso el Plan de Transformación digital de la Administración General del Estado (AGE) y sus Organismos Públicos (OO.PP) constituye el marco estratégico global para avanzar en la transformación de la Administración, estableciendo sus principios rectores, los objetivos y las acciones para alcanzarlos así como los hitos para el desarrollo gradual de la Administración Digital, que servirán como base para que los distintos Ministerios elaboren sus planes de acción sectoriales para la transformación digital en su ámbito de actuación, bajo el liderazgo de la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como órgano responsable de la implantación de los medios y servicios compartidos.

El Gobierno ha aprobado, en Consejo de Ministros de 2 de octubre de 2015, el Plan de transformación digital a iniciativa de la Comisión de Estrategia TIC, y aunque la Agenda Digital para España contemplaba una serie de pautas para la digitalización de la Administración hasta 2015, los resultados de la CORA y lo establecido en el artículo 9 del RD 806/2014, (en vigor) sobre organización e instrumentos operativos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la AGE, requieren continuar la labor emprendida con un nuevo planteamiento estratégico que acelere la transformación digital de la Administración.

Es a partir de este acuerdo cuando se comenzó a denominar 'Administración Digital' a la 'Administración Electrónica'

Uno de los principales elementos catalizadores de la Administración electrónica fueron las denominadas leyes “siamesas”: la que regula las relaciones de la Administración con los ciudadanos, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [HYPERLINK "http://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565"](http://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565); y por otro lado, la que regula las relaciones internas de las Administraciones, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Ambas leyes constituyen un hito fundamental para la Administración electrónica, al convertir en universal el derecho de los ciudadanos a relacionarse con todas las Administraciones de manera electrónica. Las citadas normas están pensadas para dar respuesta a las necesidades de una sociedad del siglo XXI, promueven una Administración más eficiente, eficaz, más cercana y más transparente.

Además de previsiones y modificaciones normativas, se han puesto en marcha un conjunto de soluciones, infraestructuras y servicios comunes que facilitan la implantación de la administración electrónica en las diferentes Administraciones públicas, siendo algunos ejemplos especialmente representativos:

- La Red SARA para la interconexión de todas las Administraciones Públicas.
- Cl@vey Suite@firma, para la identidad y firma electrónica. Servicio de autenticación, Single SignOn y autorización de empleados públicos para aplicaciones internas de las AA.PP
- PlataformaHYPERLINK "http://administracionelectronica.gob.es/ctt/afirma" @firma para la validación y firma electrónica.
- Plataforma de intermediación de datos para la sustitución de los certificados en soporte papel. De este modo, el ciudadano no tendrá que aportar documentos acreditativos de su identidad, residencia, título educativo, catastrales, etc., en los trámites que inicie.
- Registros electrónicos e interconexión e intercambio de registros entre Administraciones Públicas. Es la infraestructura básica que permite el intercambio de asientos electrónicos de registro entre las AAPP. De forma segura y con conformidad legal, independientemente de la aplicación de registro utilizada, siempre que esté certificada en la Norma SICRES 3.0

Su implantación permite eliminar el tránsito de papel entre administraciones, aumentando la eficiencia y eliminando los costes de manipulación y remisión del papel, gracias a la generación de copias auténticas electrónicas de la documentación presentada en los asientos de registro. Actualmente, el órgano responsable es el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a través de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial (Secretaría General de Administración Digital).

- Notificaciones electrónicas.
- Archivo electrónico que permite almacenar por medios electrónicos todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas. Estos archivos electrónicos, destinados a cubrir el conjunto del ciclo de vida de los documentos electrónicos vienen a ser complementarios y equivalentes a los archivos convencionales.

## **BIBLIOGRAFÍA**

J. Sánchez Ortega (2015). Administración Electrónica. Revista Enfoques, Volumen XIII, número 23, 2015, páginas 67-84.

V. Colás Gil (2019). La Administración Electrónica. Guía para Alcaldes y Concejales

Página Web del Portal de Transparencia: [transparencia.gob.es](https://transparencia.gob.es)

Página Web del Ministerio de Política Territorial y Función Pública  
<https://www.mptfp.gob.es/portal/index.html>

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 21**

**MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. ESTRUCTURA Y COMPETENCIAS. INTERRELACIÓN CON OTROS DEPARTAMENTOS. LA ORGANIZACIÓN PERIFÉRICA: ÁREAS FUNCIONALES DE AGRICULTURA Y PESCA. LA ADMINISTRACIÓN EN EL EXTERIOR DEL MINISTERIO. LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y SOCIEDADES MERCANTILES PÚBLICAS DEL MINISTERIO.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. EL MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. ESTRUCTURA Y COMPETENCIAS.**

1.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

1.2. CONFIGURACIÓN ACTUAL

### **2. INTERRELACIÓN CON OTROS DEPARTAMENTOS**

2.1. SANIDAD

2.2. CONSUMO

2.3. FOMENTO

2.4. INTERIOR

2.5. TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y RETO DEMOGRÁFICO

2.6. HACIENDA

2.7. COMERCIO E INDUSTRIA

2.8. EDUCACIÓN

### **3. LA ORGANIZACIÓN PERIFÉRICA: AREAS FUNCIONALES DE AGRICULTURA Y PESCA**

### **4. LA ADMINISTRACIÓN EN EL EXTERIO DEL MINISTERIO**

### **5. LOS ORGANISMO AUTÓNOMOS Y SOCIEDADES MERCANTILES PÚBLICAS DEL MINISTERIO**

5.1. ORGANISMOS AUTÓNOMOS ADSCRITOS AL MINISTERIO

5.1.1. La Entidad Estatal de Seguros Agrarios, O.A (ENESA)

5.1.2. El Fondo Español de Garantía Agraria

5.1.3. La Agencia de Información y Control Alimentario

5.2. SOCIEDADES MERCANTILES ESTATALES CUYA TUTELA CORRESPONDE AL MINISTERIO

5.2.1. MERCASA Mercados Centrales de Abastecimiento

5.2.2. TRAGSA Empresa de Transformación Agraria

5.2.3. CETARSA Compañía Española de Tabaco en Rama

5.2.4. SAECA Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria

5.2.5. EXPASA-EXPASA Agricultura y Ganadería

5.2.6. SEIASA Sociedad Mercantil Estatal de Infraestructuras Agrarias



## **1. EL MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. ESTRUCTURA Y COMPETENCIAS.**

### **1.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.**

Aunque la creciente intervención de las autoridades públicas en la vida económica había llevado a que en diferentes momentos las competencias actuales del Ministerio fueran objeto de atención por parte de las autoridades públicas –siendo JOVELLANOS el más destacado de cuantos se ocuparon de la cuestión-, no existía una planta departamental que reflejara expresamente esa intención de participar en los asuntos hoy competencia del Departamento, que se veían incorporados al amplísimo haz de funciones del Ministerio de Fomento, reflejo en sí mismo de las ideas ilustradas y liberales del momento.

En **1900**, sin embargo, por real decreto dictado a propuesta del entonces Presidente del Consejo de Ministros Francisco Silvela, el Ministerio de Fomento se desdobra en dos departamentos: Instrucción Pública y Bellas Artes y Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, marcando ese año el inicio de la evolución administrativa en la materia.

En los años sucesivos existen movimientos pendulares sobre el reparto competencial, pues en algunos momentos este conjunto de funciones se volverá a incorporar al Ministerio de Fomento y en otras alternará, ya en un Ministerio propio, la separación y la unión con las materias de Industria y Comercio (juntos entre 1931 y 1933 y en 1935; separada Agricultura en un Ministerio propio en los restantes periodos y ya de forma sostenida desde los años 40).

El conjunto de competencias se define de modo más preciso con la Transición, pues desde **1978** se pasará a llamar Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, fijando la denominación clásica del departamento e incorporando algunas funciones hasta entonces situadas en Fomento por lo que hace a la pesca.

Esta denominación se mantendrá ininterrumpida durante 30 años hasta que en **2008** se fusione con el entonces Ministerio de Medio Ambiente –creado de modo autónomo en 1996-, unión que durará una década bajo diferentes denominaciones: Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino; Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; o Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

Tras la formación del nuevo Gobierno de Pedro Sánchez en junio de 2018, el Ministerio volvió a desgajarse de Medio Ambiente, recuperando el nombre tradicional de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

### **1.2. CONFIGURACIÓN ACTUAL.**

El Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, fijó la nueva estructura departamental de la Administración General del Estado para la XIV Legislatura.

Su artículo 11 se refiere al Ministerio:

- Artículo 11. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Corresponde al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de recursos agrícolas, ganaderos y pesqueros, de industria agroalimentaria y de alimentación.

En su desarrollo se dictó poco después el **Real Decreto 139/2020**, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, que a este respecto, en su texto consolidado, dispone:

Artículo 10. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

1. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación se estructura en los siguientes órganos directivos:

**a)** La Secretaría General de Agricultura y Alimentación, con rango de Subsecretaría, de la que dependen los siguientes órganos directivos:

- 1.- La Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios.
- 2.- La Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria.
- 3.-La Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria.
- 4.- La Dirección General de la Industria Alimentaria.

**b)** La Secretaría General de Pesca, con rango de Subsecretaría, de la que dependen los siguientes órganos directivos:

- 1.- La Dirección General de Pesca Sostenible.
- 2.- La Dirección General de Ordenación Pesquera y Acuicultura.

**c)** La Subsecretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, de la que dependen los siguientes órganos directivos:

- 1.- La Secretaría General Técnica.
- 2.- La Dirección General de Servicios e Inspección.

Con posterioridad, se aprobó el Real Decreto 430/2020, de 3 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, destacando la existencia de un solo órgano superior –el Ministro–, del que dependen tres grandes conjuntos de unidades, dos sectoriales –agroalimentación y pesca; La Secretaría General de Agricultura y Alimentación y la Secretaría General de Pesca - y una horizontal –la Subsecretaría–.

#### **1.2.1. Órgano Superior.**

El Ministerio carece de Secretarías de Estado, por lo que el único órgano superior existente es el propio Ministro, que, como marca la legislación, posee como órgano de apoyo y asistencia inmediata un gabinete.

Los Ministros, conforme a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, como titulares del departamento sobre el que ejercen su competencia, dirigen los sectores de actividad administrativa integrados en su Ministerio, y asumen la responsabilidad inherente a dicha dirección.

Los Ministros se caracterizan por su doble naturaleza, por cuanto son al mismo tiempo cabeza de la estructura administrativa departamental respectiva y miembros del Poder Ejecutivo de la Nación.

### **1.2.2. La Secretaría General de Agricultura y Alimentación.**

La SGAA, que depende directamente del Ministro, es el órgano directivo encargado de estructurar la Política Agrícola Común (PAC), la política de desarrollo rural, la política de regadíos y el desarrollo y coordinación de las relaciones multilaterales en el marco de las políticas agroalimentarias, la innovación en el sector agrario, alimentario y en el medio rural, y el sistema alimentario. Le corresponde, asimismo, la definición, propuesta y ejecución de las políticas del Ministerio referentes a industrias y mercados alimentarios, recursos agrícolas y ganaderos, sanidad animal y vegetal, acuerdos sanitarios y fitosanitarios con terceros países, desarrollo rural e innovación y relaciones bilaterales y multilaterales en materia agroalimentaria.

El Secretario General preside además el **Consejo Interministerial de Organismos Modificados Genéticamente**.

Además de las cuatro direcciones generales que a continuación se exponen, la SGAA posee directamente dependiente de sí 2 Subdirecciones Generales

- Subdirección General de Apoyo y Coordinación, que asiste al Secretario y en concreto desarrolla las relaciones institucionales, las funciones de planificación y programación de las actividades de la Secretaría General, así como las de apoyo a las unidades competentes de la Subsecretaría en materia de gestión presupuestaria y de recursos humanos y asesora y participa en la elaboración de normas y actos de la SGAA.
- La Subdirección General de Planificación de Políticas Agrarias, a la que corresponde la planificación estratégica de la Política Agrícola Común, así como su seguimiento y evaluación y la interlocución con la Comisión Europea como autoridad de gestión, en coordinación con los órganos directivos de la SGAA. Le corresponde igualmente la realización de estudios e informes de evaluación de las políticas dentro de las competencias de la SGAA.

### **A.- Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios.**

Aunque en algunas configuraciones ministeriales se había separado agricultura y ganadería en sendas direcciones generales, desde hace años ambas materias se encuentran agrupadas, de modo que se separan por direcciones generales no en cuanto al tipo de orientación productiva sino en función de si se trata de regular y gestionar la producción o el aseguramiento de la perspectiva sanitaria respectiva.

En consecuencia, esta dirección se ocupa de sectores materiales de actividad desde la óptica de la producción y del mercado, dividiéndose en las siguientes subdirecciones (que a su vez pueden organizarse en dos bloques constituidos por tres dedicadas a los productos y dos dedicadas a los medios de producción):

- Subdirección General de Frutas y Hortalizas y Vitivinicultura.
- Subdirección General de Cultivos Herbáceos e Industriales y Aceite de Oliva (para cereales, oleaginosas, productos proteicos, agroenergéticos, industriales, aceite de oliva y aceituna de mesa y el resto de cultivos).
- Subdirección General de Producciones Ganaderas y Cinegéticas

Las tres subdirecciones se ocupan de la producción y ordenación de las producciones y la ordenación y seguimiento de los mercados, del diseño de las ayudas directas de la PAC y la OCM y de las relaciones con el sector y las comunidades autónomas, cada una en su respectivo ámbito sectorial. La de productos ganaderos, además, se ocupa del bienestar animal.

- Subdirección General de Medios de Producción Ganadera.
- Subdirección General de Medios de Producción Agrícolas y Oficina Española de Variedades Vegetales.

En ambos casos, las subdirecciones se ocupan de las líneas directrices de tal actividad, de las condiciones ambientales y mejores técnicas disponibles en sus producciones y de la promoción y cuidado del material genético, cada una en sus respectivos ámbitos. Además, en el caso de la primera se ocupa de piensos y alimentación animal y en el caso de la segunda de la comercialización de semillas y plantas de vivero, la maquinaria agrícola y los fertilizantes.

#### **B.- Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria.**

Como se ha indicado, desde la perspectiva sanitaria esta Dirección General concentra las actividades ministeriales que aseguren el correcto estado sanitario de las producciones, para lo que se organiza en:

- Subdirección General de Sanidad e Higiene Animal y Trazabilidad.
- Subdirección General de Sanidad e Higiene Vegetal y Forestal.

Ambas subdirecciones, una para producciones ganaderas y otra para vegetales y forestales, desempeñan las labores tradicionales en materia de sanidad de la producción agraria **interna**, tales como la ejecución de la legislación de sanidad animal y vegetal y el control oficial, la coordinación y dirección de los laboratorios en esta materia y los de referencia, la gestión de los biocidas y la trazabilidad de las producciones de la granja a la mesa.

- Subdirección General de Acuerdos Sanitarios y Control en Frontera, cuya misión es el aseguramiento de la sanidad exterior en ambas ramas productivas, estableciendo el control fitosanitario y veterinario en la importación y exportación de productos zoonos, medicamentos veterinarios, excepto los estupefacientes y psicótopos, animales vivos, vegetales, y productos de origen vegetal, subproductos de origen animal o vegetal no destinados a consumo humano, productos para la alimentación animal o de cualquier otro producto sujeto a inspección o certificación, a la par que se remueven los obstáculos técnicos para la apertura de mercados exteriores.

#### **C.- Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria.**

Este órgano directivo se encarga de la política de desarrollo rural, con los siguientes órganos:

- Subdirección General de Programación y Coordinación, que se ocupa de las funciones correspondientes al FEADER y la normativa de desarrollo rural, así como la programación y coordinación de los programas de desarrollo rural.
- Subdirección General de Innovación y Digitalización, que ejerce las competencias de innovación del sector, la gestión de la Asociación Europea de Innovación para la productividad y sostenibilidad agrarias (EIP-Agri) y la política de digitalización del medio rural.
- Subdirección General de Dinamización del Medio Rural, que gestiona el sistema de titularidad compartida, la incorporación de jóvenes al sector agroalimentario, la Red Rural Nacional y ejerce como autoridad de gestión del PNDR y coordina a las autoridades regionales en el marco del segundo pilar.
- Subdirección General de Regadíos Caminos Naturales e Infraestructuras Rurales, que desempeña las funciones en materia de infraestructuras en el campo, y en particular caminos rurales, regadíos, actuaciones de emergencia.

#### **D.- Dirección General de la Industria Alimentaria.**

Este órgano directivo se encarga de las políticas alimentarias, con la siguiente distribución:

- La Subdirección General de Competitividad de la Cadena Alimentaria, que tiene encomendadas las funciones en materia competitividad de las empresas alimentarias y del asociacionismo agroalimentario y el apoyo e impulso a las organizaciones interprofesionales.
- La Subdirección General de Calidad y Sostenibilidad Alimentaria, que se ocupa del desperdicio y consumo alimentario y tiene asignadas las funciones en materia de denominaciones de origen, indicaciones geográficas protegidas, especialidades tradicionales garantizadas y agricultura ecológica, orgánica o biológica y la política antifraude en esos ámbitos .
- La Subdirección General de Promoción de los Alimentos de España, encargada del fomento del consumo de productos agroalimentarios y pesqueros.
- La Subdirección General de Control de la Calidad Alimentaria y Laboratorios Agroalimentarios, que ejerce las competencias de control y defensa contra el fraude en la calidad alimentaria y el control analítico en laboratorio de alimentos, piensos, fitosanitarios, fertilizantes... incluyendo la detección y cuantificación de residuos de plaguicidas y de organismos modificados genéticamente y la gestión de los laboratorios alimentarios.

#### **1.2.3. La Secretaría General de Pesca.**

La SGP, que depende también directamente del Ministro, se ocupa de la planificación y ejecución de la política en materia de pesca marítima en aguas exteriores y acuicultura, de ordenación básica del sector pesquero, la gestión y la coordinación de los fondos comunitarios destinados a la pesca y acuicultura, de bases de la comercialización y transformación de los

productos pesqueros, y la participación en la planificación de la política de investigación en materia de pesca y acuicultura. También le corresponden las relaciones institucionales con las organizaciones profesionales, los acuerdos pesqueros de la Unión Europea con terceros países, las derivadas de la participación del Reino de España, por sí o en el seno de la delegación de la Unión Europea, en organizaciones internacionales de pesca y la cooperación internacional en asuntos pesqueros y acuícolas y la determinación de la posición española ante la Unión Europea en las materias referidas y la planificación, coordinación y gestión de la política marítima integrada (PMI).

De la SGP dependen directamente dos subdirecciones, encargadas de asuntos comunes a toda la SGP:

- Subdirección General de Gestión, que se ocupa de las tareas presupuestarias, incluyendo la tramitación y gestión de los expedientes económico-presupuestarios, y del apoyo en recursos humanos.
- Subdirección General de Asuntos Jurídicos y Gobernanza Pesquera Internacional, encargada del asesoramiento e informe jurídico a la SGP, la preparación de resoluciones sancionadoras, la coordinación de los servicios periféricos en esta materia y el seguimiento de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Junto con estas dos subdirecciones existen dos direcciones generales, cada una de las cuales compuesta a su vez de tres subdirecciones generales. En una de ellas se concentran las competencias exclusivas en materia de pesca marítima y en la otra las competencias básicas en ordenación pesquera, además de las funciones de control e inspección.

#### **A.- Dirección General de Recursos Pesqueros.**

- Subdirección General de Caladero Nacional y Aguas de la Unión Europea: concentra las competencias en materia de recursos pesqueros en tales aguas, incluyendo las licencias, repartos y negociaciones europeas en la materia.
- Subdirección General de Acuerdos y Organizaciones Regionales de Pesca: agrupa las funciones de la Administración pesquera en aguas internacionales, incluyendo también las negociaciones.
- La Subdirección General de Investigación Científica y Reservas Marinas: es la encargada de la investigación marina, protección de zonas y especies pesqueras y la gestión de datos (una obligación creciente por parte de las autoridades europeas)

#### **B.- Dirección General de Ordenación Pesquera y Acuicultura.**

- Subdirección General de Sostenibilidad Económica y Asuntos Sociales, que combina las funciones de gestión de la flota (Registro General de la Flota Pesquera, capacidad de pesca) con

las laborales (títulos pesqueros) y las económicas (fondos europeos en materia de flota, diversificación del sector).

- Subdirección General de Acuicultura, Comercialización Pesquera y Acciones Estructurales, que acompaña a las competencias básicas en materia acuícola (incluyendo JACUMAR) las relativas a la cadena de distribución (primera venta, transformación, organizaciones de productores, información al consumidor) y las competencias de gestión de las acciones estructurales dirigidas a la flota pesquera, así como la coordinación de las ayudas de Estado y de minimis dirigidas al sector pesquero.
- Subdirección General de Vigilancia Pesquera y Lucha contra la Pesca Ilegal, que aglutina las de control e información –permisos temporales, VMS, DEA...- con las propiamente de los servicios periféricos de inspección.

#### **1.2.4. La Subsecretaría.**

Si los dos anteriores grandes grupos de unidades tenían una vocación claramente sectorial, al tratar de aspectos de la realidad material sobre la que la Administración ha de intervenir, la Subsecretaría se centra en las cuestiones **internas** del propio Ministerio, proveyendo de los servicios necesarios para que las unidades antedichas puedan funcionar correctamente y atender los fines que tienen encomendados. Conforme a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, las Subsecretarías son órganos obligatorios en todos los Ministerios, cuyo titular ha de ser necesariamente un funcionario del subgrupo A1, y teniendo una amplia gama de funciones que se pueden estructurar en tres grandes bloques.

1.º Dirección y gestión de los servicios comunes: asesoramiento jurídico, planificación, programa de estudios, operaciones estadísticas incluidas en el Plan Estadístico Nacional, asistencia al resto del Departamento en materia de relaciones internacionales y UE.

2.º Jefatura superior de todo el personal: dirigir los programas de inspección de servicios, organización interna del departamento, nombramiento y cese de subdirectores, convocar y resolver pruebas selectivas, ejercer la potestad disciplinaria.

3.º Competencias propias de la Subsecretaría del Ministerio: además de las anteriores, el real decreto de estructura reserva competencias adicionales al Subsecretario, como la de dirigir ENESA o estar al frente de la Comisión Permanente de Adversidades Climáticas y Medioambientales (COPAC), coordinación y análisis para la implantación de medidas ante situaciones excepcionales en el sector, mantener las relaciones institucionales con las organizaciones profesionales y otras entidades representativas de interés en los sectores agrario, alimentario y pesquero. La tutela funcional de las sociedades TRAGSA, S.A., S.M.E., M.P., y SAECA, S.A., S.M.E, M.P., y la coordinación de las relaciones institucionales y la actuación del Departamento en relación con estas en tanto que Ministerio de tutela.

La Subsecretaría cuenta con tres unidades directamente vinculadas:

- Gabinete Técnico, como órgano de apoyo y asistencia inmediata.

- Subdirección General de Análisis, Coordinación y Estadística, en que se combinan las tareas estadísticas, de análisis de los datos y atención a las situaciones excepcionales que se den en el sector.
- Subdirección General de Relaciones Internacionales y Asuntos Comunitarios, para la gestión de tales asuntos (consejerías en el exterior, negociaciones internacionales o europeas, tratados internacionales).

Junto a éstas, la Subsecretaría tiene a su cargo dos órganos con rango de dirección general:

#### **A.- Secretaría General Técnica**

Es también un órgano obligatorio en todo Ministerio y ha de cubrirse por un funcionario A1 y consta de las siguientes unidades:

- Vicesecretaría General Técnica, como órgano encargado de las labores de transparencia, igualdad, gestión de las conferencias sectoriales, convenios, reconocimiento de títulos.
- Subdirección General de Legislación y Ordenación Normativa, que tiene asignadas las funciones de informe, tramitación y sistematización de la normativa del Ministerio, así como el seguimiento de las disposiciones autonómicas en las materias propias del departamento.
- Subdirección General de Recursos y Relaciones Jurisdiccionales, que se ocupa de la tramitación de los recursos administrativos contra decisiones del Ministerio y la relación con los Tribunales de Justicia.
- División de Estudios y Publicaciones, encargada de la gestión del plan editorial del departamento y sus archivos y bibliotecas.

#### **B.- Dirección General de Servicios e Inspección.**

- Oficina Presupuestaria, que prepara el anteproyecto de presupuesto y sigue las modificaciones presupuestarias y las transferencias de fondos europeos.
- Oficialía Mayor, encargada de la gestión patrimonial del Ministerio (obras y mantenimiento), de los registros administrativos y de la contratación.

Asimismo, se encarga de la gestión de la Comisión gestora de la extinta Confederación Nacional de Cámaras Agrarias (**CONCA**). El Real Decreto 1520/1991, de 25 de octubre, extinguió la Confederación Nacional de Cámaras Agrarias (heredera del patrimonio sindical agrario de la Hermandad Nacional de Labradores y Ganadores), creando una comisión para la liquidación de dicho patrimonio agrario, que en la actualidad supone tres inmuebles de Madrid.

- Subdirección General de Recursos Humanos, en cuyo seno se desempeñan las funciones de gestión de personal, incluyendo la acción social, formación, gestión de los programas de prevención de riesgos laborales en el trabajo y planificación y ejecución de la política retributiva.
- Subdirección General de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, que tiene a su cargo la infraestructura TIC departamental y la Administración electrónica.



- Inspección General de Servicios, que se ocupa de las funciones disciplinarias y de inspección del personal del Ministerio y de la coordinación de la política de protección de datos.

## **2. INTERRELACIÓN CON OTROS DEPARTAMENTOS.**

Las competencias del Departamento abarcan una amplia gama de supuestos fácticos de modo que en la complejidad del mundo contemporáneo es difícil que haya algún sector de actividad que, con mayor o menor intensidad, no se vea afectado por competencias asignadas a otros Departamentos; veamos los ejemplos más destacados.

### **2.1. SANIDAD.**

Una parte importante de las funciones del Ministerio tienen directa relación con la protección sanitaria desde la perspectiva animal y vegetal –**epizootias**, por ejemplo- y se fundamentan en la regla 16ª del artículo 149.1, por lo que es esperable que algunas de las actividades tengan relación directa con ese Ministerio.

El aspecto en que más evidente es esta interrelación por su importancia además para la **organización periférica** de los servicios ministeriales, como se verá a continuación, es la salvaguardia sanitaria en frontera, de modo que en los puntos de inspección fronterizos conviven coordinadamente actividades que dependen de los dos departamentos:

- Servicio de Inspección de Sanidad Exterior, adscrito al Área Funcional de Sanidad y Política Social, es responsable del control y vigilancia higiénico-sanitaria en las importaciones de productos destinados al consumo humano, junto con subproductos para farmacia o cosmética, y del control de las condiciones higiénico-sanitarias en el tráfico internacional de bienes y alimentos susceptibles de poner en riesgo la salud de la población.
- Servicio de Farmacia, adscrito al Área Funcional de Sanidad y Política Social, que inspecciona los géneros medicinales en frontera.
- Servicio de Inspección de Sanidad Animal, adscrito al Área Funcional de Agricultura y Pesca, sobre el que se volverá, es responsable del control sanitario de animales vivos, productos de origen animal no destinados al consumo humano y productos destinados a la alimentación animal, para importación o exportación.
- Servicio de Inspección de Sanidad Vegetal, adscrito al Área Funcional de Agricultura y Pesca, se ocupa del control fitosanitario de vegetales y productos vegetales, asimismo en importaciones y exportaciones.

Junto con este aspecto, destaca la interrelación de ambos departamentos en relación a la AESAN (Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición).

Es un Organismo Autónomo, adscrito orgánicamente al Ministerio de Consumo, a través de la Secretaría General de Consumo y Juego y funcionalmente al Ministerio de Consumo, al Ministerio de Sanidad y al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Está formado por más de 190 profesionales distribuidos entre su sede de Madrid y dos laboratorios: el Centro

Nacional de Alimentación con sede en Majadahonda y el Laboratorio de Biotoxinas Marinas, ubicado en Vigo.

La AESAN integra y desempeña, en el marco competencial de la Administración General del Estado, las funciones relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición saludable.

La Agencia tiene por objetivos, dentro de las competencias estatales, ejercer, en desarrollo de lo establecido en el artículo 51 de la Constitución Española y en el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, la promoción y el fomento de los derechos de los consumidores y usuarios, así como en desarrollo de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición, promover la seguridad alimentaria, como aspecto fundamental de la salud pública, y de ofrecer garantías e información objetiva a los consumidores y agentes económicos del sector agroalimentario español, y planificar, coordinar y desarrollar estrategias y actuaciones que fomenten la información, educación y promoción de la salud en el ámbito de la nutrición y en especial la prevención de la obesidad.

Por último, puede destacarse la **CIOA**, regulada por el Real Decreto 1456/1982, de 18 de junio, en vigor por el que se regula la Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria, que es un órgano colegiado para coordinar y armonizar la regulación de la legislación alimentaria. Sus informes tienen carácter preceptivo en los aspectos técnicos, sanitarios, de comercialización y de protección al consumidor en el ámbito de la ordenación alimentaria.

En CIOA el Ministerio está presente con dos vicepresidentes a través de las direcciones generales competentes en materia alimentaria y de industrias agrarias y con un vocal en representación del departamento, lo que nuevamente demuestra la intensa relación entre estas materias.

## **2.2. CONSUMO.**

Fruto de la separación en 2020 de Consumo de su tradicional vínculo con Sanidad, muchas de las medidas que tradicionalmente suponían la necesidad de vincular al Ministerio con el de Sanidad y Consumo tendrán que replantear la necesidad de centrarse en uno u otro, o en ambos.

Pero independientemente de esa tarea orgánica, persisten materias vinculadas a las competencias en consumo. El ejemplo prototípico de estas medidas serían las **normas de calidad** alimentaria, en las que, superada la fase en que se incorporaban reglamentaciones técnico-sanitarias a su articulado (esencialmente por la comunitarización de esas materias) y por lo tanto habiéndose reducido la parte estrictamente sanitaria, se regulan cuestiones relativas a la calidad organoléptica pero también sobre información y etiquetado voluntario, que afectan al citado Ministerio.

La disposición final cuarta de la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria, habilita al Gobierno para aprobar normas de calidad de productos alimenticios, con el objeto, entre otros, de adaptarse a la reglamentación de la Unión Europea, y de simplificar, modernizar y valorizar las normas existentes, así como mejorar la competitividad del sector, incluyendo los adelantos producidos por la innovación tecnológica.

### **2.3. TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.**

La parte pesquera del Ministerio tiene una evidente imbricación con la Dirección General de Marina Mercante, que ejerce las funciones generales para con la flota española –pesquera o no- que suelen suponer un serie de requisitos previos o concomitantes para poder acceder a la actividad, como por ejemplo ocurre con el abanderamiento del buque o la inscripción y llevanza el Registro de Matrícula de Buques (Real Decreto 1027/1989, de 28 de julio, sobre abanderamiento, matriculación de buques y registro marítimo) o las inspecciones y controles técnicos y de equipamiento para la construcción o modificaciones de buques. A estas actividades se suelen sumar intervenciones propias del Ministerio desde la óptica de la ordenación del sector pesquero, pero en nada obstan a la acción administrativa de Marina Mercante, con la que están coordinadas.

Asimismo, conforme al Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, tiene competencias para la protección y salvaguarda de la seguridad de la vida humana en el mar, la seguridad de la navegación marítima y la seguridad marítima, y la protección del medio ambiente marino, lo que entre otras muchas cuestiones se plasma en la necesidad de despacho por las correspondientes capitanías marítimas para que los buques, en este caso pesqueros, puedan salir a faenar (o, en una materia más restringida, para la emisión de un informe favorable previo a la actividad de pesca-turismo).

Por último, en los puertos de interés general la entidad Puertos del Estado es esencial para asegurar el correcto uso de las instalaciones portuarias con el fin de que se desempeñe la primera venta de los productos pesqueros conforme a la normativa vigente.

### **2.4. INTERIOR.**

El Ministerio del Interior es competente en seguridad vial y tráfico, por lo que en muchas de las actuaciones relativas a transporte de animales por carretera –con sus especiales reglas- o de maquinaria agrícola –especialmente tractores, en tanto que pueden circular- hay que contar con sus preceptivas autorizaciones o participación para la gestión de su control.

Asimismo, fruto de sucesivos convenios, los servicios de inspección pesquera se ven asistidos de unidades marítimas adscritas a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (o con la Armada, ésta dependiente de Defensa) para el más eficiente desempeño de sus tareas.

### **2.5. TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y RETO DEMOGRÁFICO.**

La creciente preocupación ambiental como elemento transversal de las políticas públicas ha generado que en muchas ocasiones la imbricación entre ambos departamentos sea intensa. Ejemplos de esta relación son las mejores técnicas disponibles para los medios de producción que progresivamente se van incorporando en la regulación, la propia agricultura ecológica, la gestión de las aguas para regadío –puesto que la gestión del recurso hídrico le corresponde en las cuencas intercomunitarias-, las zonas protegidas marítimas no sujetas a la legislación pesquera o la gestión de la legislación y planificación del medio marino.

Todo ello sin perjuicio de las muchas actividades propias del ámbito material del Ministerio en que la actividad del de Transición Ecológica afecta de modo directo, como las evaluaciones de impacto ambiental, las autorizaciones y mercado para la emisión de gases de efecto invernadero, la gestión de los residuos o las autorizaciones ambientales integradas.

Por otro lado, la preocupación por el reto demográfico se encuentra íntimamente ligada a las políticas de desarrollo rural y garantía de rentas y calidad de vida del medio rural, que es el que principalmente se está viendo afectado por el envejecimiento, la reducción de los servicios, el declive poblacional y de dinamismo.

## **2.6. HACIENDA**

Al margen de la evidente importancia que este Ministerio tiene desde la perspectiva presupuestaria para el pleno desarrollo de las políticas públicas del Ministerio, en el ámbito agrario es esencial la determinación del sistema de estimación para la tributación al que buena parte del sector se somete. Lo que tradicionalmente se ha denominado "sistema de módulos" permite una tributación simplificada a los agricultores que cumplan determinados requisitos y su establecimiento se acuerda por el Ministerio de Hacienda con carácter anual.

## **2.7. INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO**

La regulación y gestión de la cadena alimentaria incide de modo indirecto en las funciones de regulación del comercio interior –como los canales de distribución, la lucha contra la competencia desleal y el sistema de promoción de las exportaciones de productos agroalimentarios se ha de hacer de modo coordinado con los servicios de tal departamento encargados de estas funciones.

## **2.8. EDUCACIÓN**

Además de por el sistema de formación agroalimentario como mecanismo para revertir la despoblación y reequilibrar territorialmente el país, la interrelación con este departamento se fundamenta esencialmente en el sistema de títulos profesionales para el ejercicio de las diversas actividades pesqueras que, en cumplimiento de los compromisos internacionales y las exigencias internas, se necesitan para poder operar en el sector.

## **3. LA ORGANIZACIÓN PERIFÉRICA: ÁREAS FUNCIONALES DE AGRICULTURA Y PESCA.**

La Administración General del Estado no sólo cuenta con servicios centrales, sino que como es lógico ha de desplegarse por el territorio para el correcto aseguramiento de los fines que tiene encomendados.

Aunque el volumen de actividades de la Administración estatal ha disminuido desde el proceso de transferencias de competencias a las comunidades autónomas, una parte importante de sus actividades se desarrollan a lo largo del país.

En este sentido, los artículos 69 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, regulan las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. En cada comunidad autónoma existirá una Delegación del Gobierno, que se adscribe orgánicamente al Ministerio de Política Territorial y

Función Pública, y de quien dependen, directamente o a través de los respectivos Subdelegados, a través de sus Secretarías Generales, los **servicios territoriales integrados**, como es el caso de los de agricultura y pesca, que actuarán de acuerdo con las instrucciones técnicas y criterios operativos establecidos por el Ministerio competente por razón de la materia, dada su dependencia funcional, y sin perjuicio de su dependencia orgánica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

Las 17 Delegaciones del Gobierno, pues, cuentan con Subdelegaciones en todas sus provincias –y pueden contar con Subdelegación si se tratase de una comunidad autónoma uniprovincial si así se establece- y con Direcciones Insulares en los archipiélagos, así como con Áreas Funcionales para la gestión de los servicios integrados de Fomento, Industria y Energía, Sanidad y Política Social, Alta Inspección de Educación –en las capitalinas- y Trabajo e Inmigración. En este marco es donde se inscriben las Áreas de Agricultura y las Áreas de Agricultura y Pesca – en las provincias litorales-.

El ya referido real decreto de estructura ministerial contiene dos menciones generales a estas unidades desconcentradas.

Por un lado, al regular la **SGAA** señala:

- Las áreas funcionales de agricultura y pesca, integradas en las Delegaciones del Gobierno, ejercerán las funciones que tienen atribuidas normativamente en materia de agricultura bajo la dependencia funcional de la Secretaría General de Agricultura y Alimentación, de acuerdo con su ámbito competencial de actuación.

Por otro lado, al regular la **SGP** indica:

- Las Áreas Funcionales de Agricultura y Pesca, integradas en las Delegaciones del Gobierno, ejercerán las funciones que tienen atribuidas normativamente en materia de pesca bajo la dependencia funcional de la Secretaría General de Pesca, de acuerdo con su ámbito competencial de actuación.

Estas dos disposiciones plasman en el caso del Ministerio esa dependencia funcional ya enunciada de los Ministerios respectivos por razón de materia. La reforma de la Administración periférica de 1997, que se calificó de operación de *restyling*, supuso por un lado la creación de la figura del Delegado del Gobierno en la comunidad autónoma en detrimento de los gobernadores civiles provinciales, y por otro lado la integración de buena parte de los servicios territoriales de los Ministerios en la propia estructura de la delegación, con el fin de aunar criterios y gestionar conjuntamente esta actividad territorial del Estado. Sólo han quedado fuera de esa integración algunos servicios periféricos por sus especiales características, como ocurre con la Agencia Tributaria o la Seguridad Social.

Junto con esas dos consideraciones, se asigna en el real decreto a la **Subsecretaría** como órgano horizontal, la coordinación de las áreas y dependencias funcionales del Departamento integradas en la Delegaciones de Gobierno, sin perjuicio de la dependencia funcional ya señalada de las SGAA y la SGP. A tal fin, desde 2011 se vienen realizando jornadas anuales de coordinación en el Departamento con la idea de unificar criterios, exponer las novedades normativas y de gestión y trabar relaciones entre los diferentes servicios.

En cuanto a las principales **funciones** que tienen encomendadas, destacan las siguientes:

- Control sanitario de **animales vivos**, productos de origen animal no destinados al consumo humano y productos destinados a la alimentación animal, tanto en régimen de importación como en régimen de exportación.
- Control **fitosanitario** en productos vegetales, tanto en régimen de importación como en régimen de exportación. Se trata de una actividad de marcado carácter estacional, lo que ocasiona importantes picos de actividad por campañas de exportación (cítricos), lo que llevó a aprobar en 2013~~3~~ el Plan de apoyo a la exportación de productos vegetales, que se reedita anualmente, con el fin de garantizar a las empresas exportadoras la agilidad en la tramitación de estas exportaciones mediante la adecuación del personal.

En ambos casos estos servicios se prestan en los **Puntos de Inspección Fronterizos**, en que se agrupan las funciones competencia del Ministerio con las de otros Departamentos (Sanidad, Comercio) con el fin de dar una respuesta unificada a los procesos de importación y exportación de mercaderías.

Los últimos datos disponibles del Ministerio de Política Territorial y Función Pública señalan que el conjunto de Servicios de Inspección Sanitaria en frontera—esto es, incluyendo actuaciones de otros Departamentos como se ha indicado— han realizado el control sanitario en casi 750.000 partidas en el tráfico internacional de mercancías.

- Colaboración con el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) en la gestión de las ayudas públicas. En concreto, le corresponde:
  - La identificación y control de determinados productos que se benefician de restituciones a la exportación.
  - Gestionar la tramitación de subvenciones de Seguros Agrarios, el control de las ayudas del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), así como la tramitación de determinadas solicitudes de créditos, ayudas, certificaciones, licencias y permisos en materia de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Control de los cursos impartidos dentro de los programas plurirregionales de formación dirigidos a los profesionales del medio rural.
- En materia de pesca realizan la inspección y levantamiento de actas sancionadoras por pesca ilegal en aguas exteriores, así como la emisión de autorizaciones y certificaciones de reconocimiento de equipos de pesca.

En estos casos son los inspectores de pesca los que llevan a cabo la función inspectora, bajo la dirección funcional de la SGP y actuando como agentes de autoridad, remitiendo posteriormente las actas levantadas a las Áreas para que se incoen y tramiten, en su caso, los expedientes sancionadores resultantes en las materias propias de la competencia estatal, sin perjuicio de que el órgano resolutor sea del Ministerio.

Los últimos datos señalan que se han realizado algo más de 7.000 inspecciones anuales, siguiendo una tendencia alcista, de las que más de 800 han resultado en propuestas de resolución de sanciones.

- Otras actividades, tales como el asesoramiento a empresas, información en materia de seguros agrarios.

En consecuencia, en las áreas funcionales se concentran las actividades en el territorio en materia de agricultura y pesca de las que el Estado es competente –como la inspección e incoación de expedientes sancionadores en materia de pesca marítima en aguas exteriores o la gestión de la parte vegetal y ganadera sujeta a la actividad de los PIF- bajo la dirección material de las respectivas unidades sectoriales del Ministerio y sin perjuicio de la dependencia jerárquica de la propia Delegación y de la coordinación general de la Subsecretaría.

Para mejorar su funcionamiento, desde 2007 existe un portal específico dedicado al personal de las áreas –**PERIMAPA**-, con acceso a través de la intranet ministerial, en que se publica información relevante y se da acceso a las aplicaciones necesarias para desempeñar su labor.

#### **4. LA ADMINISTRACIÓN EN EL EXTERIOR DEL MINISTERIO**

La **Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado**, establece el marco general de acción del Estado en el exterior, regulando asimismo el Servicio Exterior. En su artículo 29 regula en concreto la acción exterior en materia agraria, pesquera y alimentaria. Igualmente, sus artículos 42.6, 45.3 y 45.5 regulan el funcionamiento de las Consejerías y Agregadurías sectoriales, así como el procedimiento para su creación o supresión.

Las **Consejerías y Agregadurías de Agricultura, Pesca y Alimentación** son órganos técnicos especializados de la Misión Diplomática o de la Representación Permanente de España que, bajo la dependencia jerárquica del **Embajador**, le prestan asesoramiento y apoyo técnico, y asisten a éste y a la Misión o Representación en el desempeño de sus funciones en el desarrollo de los ámbitos de la acción exterior que, en el marco de las competencias del **Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación**, les encomienda la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

**Dependen** orgánica y funcionalmente de la Subsecretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, a través de la Subdirección General de Relaciones Internacionales y Asuntos Comunitarios, manteniendo, en todo caso, una dependencia jerárquica del Embajador.

Actualmente (2020) se rigen por el **Real Decreto 262/2019**, de 12 de abril, por el que se establece la estructura de las Consejerías del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en el exterior y se regula la organización, funciones y provisión de puestos de trabajo. En 2020 existen **18 oficinas con representación ante 41 países y 4 Organismos Internacionales**.

<b>CONSEJERÍAS Y AGREGADURÍAS DEL MAPA EN EL EXTERIOR</b>
República Federal de Alemania, acreditada también en la República de Austria.

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, acreditada también en la República de Irlanda.
Federación de Rusia.
República Francesa, acreditada también ante la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).
República Italiana, acreditada también ante la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
Reino de Marruecos, acreditada también en la República Islámica de Mauritania y en la República de Guinea (Guinea-Conakri).
República Popular de China, acreditada también ante Mongolia.
Estados Unidos de América, acreditada también en el Canadá.
República de Costa Rica, acreditada también en la República Dominicana, la República de Guatemala, la República de Honduras, la República de Nicaragua, la República de Panamá, Jamaica y la República de El Salvador.
Estados Unidos Mexicanos.
República Argentina, acreditada también en la República de Chile y en la República Oriental del Uruguay.
República Federativa del Brasil, acreditada ante la República del Perú, la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela.
República de India.
Singapur, acreditada también en la República de Indonesia, Malasia, Reino de Tailandia, República de Filipinas y República Socialista de Vietnam.
República Islámica de Mauritania adscrita a la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Misión Diplomática ante el Reino de Marruecos.
República del Perú, adscrita a la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Misión Diplomática de España en la República de Federativa de Brasil.
Representación Permanente de España ante la Unión Europea. El Consejero Jefe tendrá también la consideración de Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación ante el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo.
Representación Permanente de España ante la Oficina de las Naciones Unidas y los organismos internacionales con sede en Ginebra (Confederación Helvética)

Con carácter general, las Consejerías **promoverán los productos y servicios agroalimentarios y pesqueros** españoles, la **apertura de nuevos mercados** para éstos, la **remoción de obstáculos comerciales o sanitarios** a los mismos, ajustándose a los objetivos establecidos en la política agroalimentaria y pesquera nacional y a los compromisos que, en su caso, se deriven de las estrategias y políticas de la Unión Europea y respetando las competencias que a ésta corresponden.



En particular, las Consejerías desempeñarán las **siguientes funciones** en materia de agricultura, pesca y alimentación:

1. Prestar **asesoramiento y asistencia técnica**, informar y realizar funciones de apoyo a la jefatura y demás órganos de la Misión Diplomática.
2. Preparar, participar y prestar **asesoramiento en grupos de trabajo, comités, comisiones mixtas** u otras reuniones con las Administraciones nacionales, y elaborar los informes correspondientes.
3. Mantener **relaciones permanentes con las administraciones del país receptor**, así como con sus instituciones públicas o privadas y organizaciones representativas de los sectores agrario, pesquero, alimentario y de desarrollo rural.
4. **Informar** de todas las cuestiones en el ámbito de competencias del Ministerio que puedan ser relevantes en el país o países de acreditación de la Consejería, así como en los organismos internacionales ante los que esté acreditada.
5. Realizar el seguimiento y valoración de la aplicación de los **convenios bilaterales** u otros acuerdos y protocolos específicos proponiendo, en su caso, adaptaciones y mejoras y realizando las actuaciones que se les encomienden para la efectiva aplicación del principio de reciprocidad y el intercambio de información.
6. En su caso, realizar las actuaciones de **coordinación y control multilateral** que se les encomienden en el marco de la Unión Europea o de las organizaciones internacionales.
7. Facilitar **información sobre legislación o prácticas administrativas** a ciudadanos o empresas españolas que realicen o vayan a realizar operaciones en el país correspondiente.
8. **Analizar la estructura de los sectores agrario, pesquero, alimentario** y de desarrollo rural del país de que se trate, y elaborar informes sobre posibilidades de mercado y oportunidades de inversión destinados a los operadores económicos españoles.
9. **Colaborar** con aquellos **departamentos ministeriales y organismos públicos** que tengan atribuidas competencias en la materia, en el apoyo a la comercialización de los productos agrarios, pesqueros y alimenticios españoles, mediante actividades específicas.
10. Incentivar y participar en la **elaboración de proyectos de cooperación** y en su seguimiento y evaluación, en el marco de las competencias que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación tiene atribuidas, y sin perjuicio de las del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
11. Colaborar en la **formación internacional de funcionarios** en el ámbito de competencias del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, mediante estancias temporales en las Consejerías del Ministerio en el exterior, dirigiendo y supervisando sus actividades.
12. **Representar** en los actos institucionales al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación o al Jefe de Misión, cuando se le encomiende específicamente.

En cuanto al **nombramiento y cese** de consejeros y agregados, corresponde al Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, oído el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. El nombramiento se producirá por el procedimiento de libre designación, previo informe preceptivo y no vinculante de la Comisión Técnica de Valoración de las Consejerías en el exterior del Ministerio, que preside el Director General de Servicios e Inspección y se constituye en órgano colegiado consultivo para el análisis y valoración del funcionamiento de las consejerías y su personal.

Para ser designado para un puesto de Consejero o Agregado del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se exigirán los siguientes **requisitos**, los cuales se deberán cumplir en el momento de finalización del plazo para presentar las solicitudes previsto en la correspondiente convocatoria:

- Ser funcionario de carrera de alguno de los Cuerpos o Escalas del subgrupo A1.
- Encontrarse en la situación administrativa de servicio activo.
- Que el funcionario haya prestado sus servicios en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación durante un período de al menos dos años, de los que al menos un año lo haya sido en los últimos diez desde la fecha de publicación de la convocatoria.
- No haber ocupado un puesto de trabajo de Consejero o Agregado del Ministerio en un plazo mínimo de tres años con anterioridad a la fecha de la convocatoria.
- No haber ocupado dos o más puestos como Consejero o Agregado en las Consejerías del Ministerio.
- Acreditar el conocimiento suficiente del idioma o idiomas necesarios para el desempeño del puesto.
- En la convocatoria podrán exigirse requisitos adicionales en función de la naturaleza y situación del puesto de trabajo.

Además de estos requisitos, para decidir quién sea el designado se podrán valorar criterios como tener conocimientos y experiencia acreditada en las materias objeto de las competencias del Ministerio, antigüedad, años de servicio y nivel.

El real decreto también regula el plazo de **permanencia** en estos puestos de modo que será de un mínimo de 3 años y un máximo de 5 años para los Consejeros y de 6 años máximo para los Agregados, contados desde la fecha de toma de posesión en el puesto de trabajo, sin perjuicio de las facultades de cese discrecional inherentes al procedimiento de provisión del puesto de trabajo por libre designación. Excepcionalmente, por necesidades del servicio los Consejeros y Agregados podrán ser nombrados para otro puesto de Consejero o Agregado en el exterior. En este caso, el plazo máximo de permanencia continuada entre ambos puestos no podrá superar los 5 años.

## **5. LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS, SOCIEDADES MERCANTILES PÚBLICAS Y FUNDACIONES PÚBLICAS DEL MINISTERIO.**

### **5.1. ORGANISMOS AUTÓNOMOS ADSCRITOS AL MINISTERIO.**

Conforme al artículo 98 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades propias de la Administración Pública, tanto actividades de fomento, prestacionales, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta dependen de la AGE a la que corresponde su dirección estratégica, la evaluación de los resultados de su actividad y el control de eficacia.

#### **5.1.1. La Entidad Estatal de Seguros Agrarios, O.A. (ENESA).**

ENESA es un organismo autónomo adscrito a la Subsecretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación que tiene encomendada la gestión del Sistema de Seguros Agrarios.

La **Ley 87/1978, de 28 de diciembre**, de Seguros Agrarios Combinados, instituyó en España uno de los principales instrumentos de política agraria, el fomento vía subvenciones del aseguramiento agrario, que permita una correcta gestión, anticipada y con reparto equitativo de riesgos, de los eventuales perjuicios que puedan acontecer en la producción agraria.

Sus artículos 17 y 18 previeron la creación de ENESA:

- Por el Gobierno se creará una Entidad Estatal de Seguros Agrarios, adscrita al Ministerio de Agricultura, con personalidad jurídica propia y con participación, junto al Estado de las Organizaciones y Asociaciones de agricultores y ganaderos.
- Los recursos necesarios para el funcionamiento de la Entidad se aportarán en la cuantía y forma que se determine reglamentariamente.
- Será misión de la ENESA actuar como órgano de coordinación y enlace por parte de la Administración para las actividades vinculadas a los Seguros Agrarios, realizando los estudios necesarios para ir ampliando, en su caso, las coberturas de riesgos, así como los riesgos a asegurar en cada plan y cuantas funciones le sean encomendadas.
- En el caso de que no se alcanzara por el conjunto de las entidades aseguradoras la totalidad de la cobertura prevista en esta Ley, el Consorcio de Compensación de Seguros asumirá la cobertura del riesgo en la forma y cuantía que determine el Ministro de Economía.

En su desarrollo, el Real Decreto 2329/1979, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para aplicación de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, sobre Seguros Agrarios Combinados, regula las funciones y composición de ENESA.

Por un lado, conforme a su artículo 34, ENESA con la participación de las Cámaras Agrarias [que ya no existen en diversas comunidades autónomas] y las Organizaciones y Asociaciones tanto profesionales como sindicales de agricultores, elaborará anualmente el **Plan de Seguros**

**Agrarios Combinados** en el que se concretará la aportación del Estado en forma de subvención para la suscripción de los seguros agrarios con el fin de incentivarlos. Este Plan se elevará a la aprobación del Gobierno a través del Ministerio de Agricultura, con informe de las Direcciones Generales de Seguros y de Presupuestos y se aplicará en el ejercicio económico siguiente al de su aprobación, salvo disposición en contrario, y se considerará prorrogado sucesivamente a menos que sea modificado por otro Plan posterior.

Desde su fundación hace más de cuarenta años, ENESA ha promovido la aprobación de otros tantos planes anuales, en que se detallan las producciones asegurables y la parte que el Estado subvenciona directamente para fomentar su libre contratación por parte de los particulares.

En concreto, el Plan contiene:

- Los riesgos a cubrir, en forma combinada o aislada, en las producciones agrícola, pecuaria y forestal.
- El ámbito territorial de su aplicación.
- La superficie continua necesaria para la declaración de la obligatoriedad del Seguro.
- Su evaluación económica, coste de su realización, estimación de la aportación global del Estado, y distribución de la misma para subvención a las primas que han de satisfacer los asegurados.

Por otro lado, conforme a los artículos 48 y siguientes del reglamento de 1979, ENESA tiene por misión actuar como órgano de coordinación y enlace por parte de la Administración para las actividades vinculadas a los Seguros Agrarios, realizando los estudios necesarios para ir ampliando, en su caso, las coberturas de riesgos, así como los riesgos a asegurar en cada Plan Anual y cuantas funciones le encomiende la Administración.

En concreto, le corresponden estas **funciones**:

- Elaborar y proponer al Gobierno el **Plan Anual** de Seguros.
- Proponer al Ministerio para su aprobación:
  - Las condiciones técnicas mínimas de cultivo o explotación de las producciones agrarias, así como las técnicas de lucha preventivas normales exigibles en cada zona o comarca.
  - Casos de marginalidad o inviabilidad.
  - Rendimientos estimados en las producciones agrarias a efectos del Seguro.
  - Precios a aplicar en las producciones agrarias a efectos del Seguro.
  - Fechas límite de suscripción del Seguro.

Todas estas circunstancias se concretan en sucesivas **órdenes ministeriales** a lo largo de cada año, en que se detallan las condiciones específicas para poder suscribir cada uno de los seguros: las fechas, los tipos de explotaciones, las condiciones de cultivo.

- Suscribir con la Agrupación de Entidades Aseguradoras el convenio [**AGROSEGURO**]. Este convenio concreta el modo en que se articula jurídicamente la relación sucesiva entre

ENESA y AGORSEGURO –como unión de las entidades de seguros privados que ofrecen esos contratos a los productores-.

AGROSEGURO es una sociedad formada por las distintas entidades aseguradoras que operan en el sistema, que se constituyen en sistema de coaseguro para gestionar los riesgos del sistema. Esta sociedad, en nombre y por cuenta de las entidades que la integran, realiza la gestión general del sistema, elabora las condiciones y tarifas que serán de aplicación, controla la contratación de pólizas, cobra las primas, gestiona la subvención correspondiente a los asegurados, realiza la valoración de los daños ocasionados por los siniestros y procede al pago de las indemnizaciones que procedan.

- Realizar los **estudios** necesarios sobre daños ocasionados a las producciones agrarias, los medios de prevención de riesgos y los de investigación necesarios para la cobertura de aquellos.
- Controlar en el ámbito agrario el desarrollo y aplicación de los Planes de Seguros.
- Fomento y divulgación de los Seguros Agrarios.

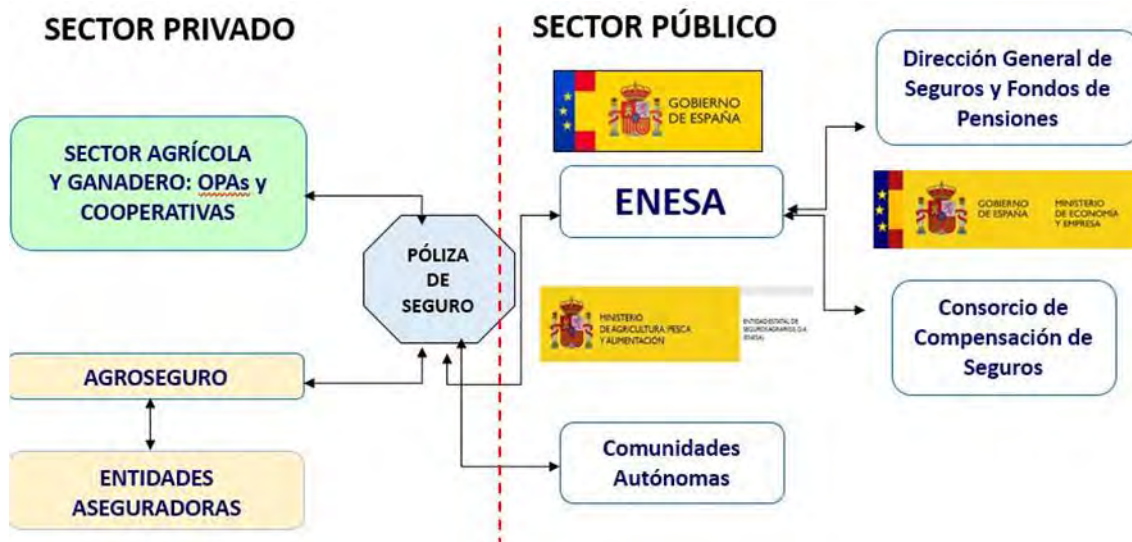
En cuanto a su estructura, ENESA cuenta con:

**a) El Presidente.** Aunque en el reglamento se señala al extinto Director General del Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), en la actualidad lo es el Subsecretario del Departamento.

**b) La Comisión General.** Es un órgano de colaboración y participación en participan miembros del Ministerio y del de Economía –hoy responsable de los seguros- junto con las organizaciones y asociaciones de agricultores y ganaderos y los representantes de las cooperativas, de forma paritaria. Desde hace unos años se han incorporado representantes de las comunidades autónomas, pues también pueden complementar los seguros estatales con sus propios fondos hasta el límite fijado por las normas europeas, y de AGROSEGURO, como pieza esencial del sistema.

**c) El Director.** En la actualidad posee rango de subdirector general y está asistido por un adjunto.

El Sistema Español de Seguros Agrarios del que ENESA es el elemento vertebrador ha permitido un importante incremento en la producción asegurada y en el mantenimiento del sector primario, puede resumirse en el siguiente gráfico:



El sistema de aseguramiento agrario que vehicula ENESA ha demostrado ser una historia de éxito. Desde 1978, su ámbito de cobertura se ha ido incrementando hasta el punto de que en la actualidad es posible asegurar la práctica totalidad de las producciones agrarias y acuícolas frente a daños causados por desastres naturales o meteorológicos, enfermedades

Si al principio de su andadura el **capital asegurado** era de unos 1.800 millones de euros, en la actualidad supera los 14.000 millones. El coste del seguro se sitúa anualmente en torno a los 800 millones, de los que **230 millones** se subvencionan por ENESA directamente a los productores (además de las subvenciones adicionales que las comunidades autónomas decidan aportar). Estas cifras se corresponden con un elevado nivel de **implantación**, que alcanza el 90% para retirada de animales muertos, el 85% para explotaciones de fruta o el 80% para extensivos herbáceos. Las indemnizaciones del seguro agrario alcanzaron su máximo en 2012 con 734 millones, situándose en la actualidad en torno a los 700 millones de euros anuales.

### 5.1.2. El Fondo Español de Garantía Agraria.

El FEGA es un organismo autónomo adscrito a la Secretaría General de Agricultura y Alimentación, que tiene encomendada la gestión y coordinación de los fondos europeos FEAGA y FEADER en España, de modo que se asegure su correcto empleo para el logro de los objetivos de la PAC, además de la aplicación del FEAD y la certificación del FEMP.

Su nacimiento viene vinculado al proceso de transferencias de las competencias en agricultura a las comunidades autónomas, pues como señala el preámbulo de su estatuto el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas en materia de agricultura tuvo una notable incidencia en las funciones que a los Organismos autónomos Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORPPA) y Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), les habían sido atribuidas por sus disposiciones de creación. Por otra parte, se hizo necesario encomendar a un Organismo la realización de las funciones de coordinación de pagos previstas en el Reglamento (CE) 1663/1995.

Ambas circunstancias aconsejaron la refundición de los dos Organismos en un Organismo autónomo de carácter comercial y financiero y, a tal efecto, por Real Decreto 2205/1995, de 28 de diciembre, se refundieron ambos Organismos (FORPPA y SENPA). Progresivamente, estas funciones se irán ampliando por sucesivas normas reglamentarias, además de para asegurar la mejor gestión de las competencias encomendadas, para adecuarse a la cambiante normativa europea en la materia.

Su regulación tiene base en el artículo 60 de la **Ley 50/1998**, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, que adaptó los antiguos organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogos a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado –ya derogada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre-, estableciendo que tales organismos, entre los que se cita al FEGA, adoptarán la configuración de organismos autónomos.

Su estatuto viene regulado en la actualidad por el **Real Decreto 1441/2001**, de 21 de diciembre.

Según este estatuto, y teniendo en cuenta que el Derecho Europeo –según ha reiterado la jurisprudencia constitucional- no altera el reparto constitucional de competencias, el FEGA tiene una las siguientes funciones:

- Por un lado, es uno de los organismos pagadores que canalizan las ayudas de la PAC – los 17 autonómicos más el propio FEGA en las competencias estatales (promoción alimentaria, almacenamiento público).
- Por otro lado, como al existir varios organismos pagadores tiene que haber uno de coordinación –para la aplicación conjunta de la normativa y el suministro de información- el FEGA es también organismo de coordinación (coordinación financiera de los gastos y técnica de la gestión y control de los organismos pagadores)
- Además, desde el periodo de programación 2013-2020 es organismo pagador del FEAGA para la OCM de productos de pesca y acuicultura y organismo de certificación del FEMP
- Por último, es el interlocutor único ante la Comisión sobre la financiación de la PAC (por la reserva competencial de las funciones ad extra que posee el Estado).

El FEGA se adscribe a la Secretaría General de Agricultura y Alimentación.

Presenta la siguiente **estructura**:

Se compone de un Presidente, con rango de director general, asistido de modo directo por una unidad de apoyo, encargado de su coordinación y supervisión, y del que penden tres tipos de unidades (según el reparto antedicho):

- **Secretaría General:** se ocupa de las cuestiones de gestión interna del propio organismo, tales como la informática, los recursos humanos.
- Unidades que actúan en la vertiente de **organismo pagador** (para las ayudas que corresponde gestionar al Estado):

- a) División de Auditoría Interna y Evaluación, que es una exigencia europea para el control de los fondos.
  - b) Subdirección General Económico-financiera, encargada de la certificación de fondos FEMP y actuaciones nacionales, así como la gestión presupuestaria y financiera del FEAGA y la preparación del anteproyecto de presupuesto y la rendición de la cuenta.
  - c) Subdirección General de Regulación de Mercados, que se ocupa del Plan de Ayudas Alimentarias a personas necesitadas –FEAD–, los sistemas de almacenamiento público o la promoción de productos agroalimentarios.
- Unidades que actúan en la vertiente de **organismo de coordinación**:
    - a) Subdirección General de Ayudas Directas, conforme al modelo de la PAC (pago básico, ayudas desacopladas y asociadas, pago verde, SIGPAC).
    - b) Subdirección General de Sectores Especiales, tales como vitivinicultura, frutas y hortalizas.
    - c) Subdirección General de Fondos Agrícolas, que se encarga de las auditorías y la corresponsabilidad financiera con otras Administraciones (el FEAGA es quien instruye los procedimientos para la determinación y repercusión a los organismos pagadores de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho Europeo en materia de fondos agrarios: aunque el Reino de España es el único responsable frente a la UE, existe un mecanismo para que luego se repita esa responsabilidad contra el causante cuando fuera autonómico) y la gestión de los organismos pagadores.

En los últimos ejercicios se han librado fondos con cargo al FEAGA por valor de **5 millones y medio de euros anuales**, de los cuales más de 4.200.000 se imputaron al pago básico. Se presentan más de 500.000 solicitudes de pago básico, seguidas de más de 200.000 del régimen de pequeños agricultores y 130.000 de ayudas asociadas, que acumulan conjuntamente 35 millones de hectáreas declaradas. Todas ellas se sujetan al control administrativo y una parte creciente a controles sobre el terreno, bien con carácter presencial, bien con carácter de teledetección. Desde el curso escolar 2017/18 se ha puesto además en marcha el funcionamiento del nuevo programa de fomento del consumo de frutas, hortalizas, leche y plátano en las escuelas, en el que se han empleado casi 16 millones de euros.

### **5.1.3. La Agencia de Información y control Alimentarios.**

La AICA se crea mediante la novedosa **Ley 12/2013, de 2 de agosto**, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, que tiene entre sus fines mejorar el funcionamiento y vertebración de la cadena alimentaria, garantizando una distribución sostenible del valor añadido, conseguir mayor equilibrio y transparencia en las relaciones comerciales entre operadores y fortalecer al sector productor a la vez que se garantizan los derechos de los consumidores.

Como uno de sus principales instrumentos, la disposición adicional primera crea la AICA como organismo autónomo con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, sujetándose a la legislación administrativa, que vino a absorber a la antigua Agencia para el Aceite de Oliva,



cuya existencia –desde 1987- derivaba de un conjunto de disposiciones europeas para entonces ya superadas, y en cuyas relaciones se subroga.

La AICA se adscribe a la Secretaría General de Agricultura y Alimentación.

Se le asignan una serie de **funciones** concretas:

- Gestionar y mantener los sistemas de información, seguimiento y análisis de los mercados oleícolas (aceites de oliva y aceitunas de mesa) y lácteos y el análisis y difusión de sus resultados –que puede ampliarse reglamentariamente-.
- Establecer y desarrollar, en el ámbito de las competencias que tiene atribuidas por esta ley la Administración General del Estado, el régimen de control necesario para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la misma.

A este respecto conviene señalar que conforme al artículo 26 de la ley, el Estado será quien posea la potestad sancionadora cuando las partes tengan sus respectivas sedes en diferentes comunidades autónomas o cuando el contrato afecte a un ámbito superior a una comunidad en razón de la trazabilidad previsible de la mayor parte del alimento o producto alimenticio.

- Iniciar e instruir expedientes sancionadores por incumplimientos en el pago de las aportaciones obligatorias a las organizaciones interprofesionales o de productores. En los cinco primeros años de vida de la AICA se han incoado casi 1200 expedientes sancionadores.
- Instruir el correspondiente expediente sancionador consecuencia de las comprobaciones de las denuncias por incumplimientos de lo dispuesto en esta ley que les sean presentadas o del ejercicio de sus funciones de control.

Esto es, las actuaciones de control de la AICA se llevarán a cabo por propia iniciativa – conforme al Plan de Control anual-, por la existencia de indicios razonables de incumplimiento o por denuncia. Según el artículo 26, en función de la cuantía de la sanción corresponderá su imposición al Director General de la Industria Alimentaria, al Secretario General de Agricultura y Alimentación o al Ministro.

- Gestionar el Registro Estatal de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria.
- Establecer y desarrollar el régimen del control oficial de los operadores acogidos a Denominaciones de Origen Protegidas o a Indicaciones Geográficas Protegidas, cuyos ámbitos territoriales se extiendan a más de una comunidad autónoma conforme a la Ley 6/2015, de 12 de mayo de denominaciones de origen e Indicaciones geográficas protegidas de ámbito territorial supraautonómico.

Para la realización de estas actividades se prevé una tasa a satisfacer por los operadores. En la actualidad AICA realiza estas funciones para cinco denominaciones de origen: Jabugo, Quesos Los Beyos, Carne de Ávila, Arroz de Calasparra y Cordero Segureño.

Asimismo, ha incoado casi 200 expedientes sancionadores por denuncias relacionadas con estas figuras de calidad.

Fruto de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Cataluña, la STC 66/2017 declaró inconstitucionales algunas de las funciones consignadas originariamente en la norma por entender que la redacción dada podría vulnerar las competencias autonómicas. Así, por ejemplo se ha suprimido la función de establecer y desarrollar el régimen de control necesario para comprobar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los operadores de los sectores sujetos a sistemas de información, para asegurar la veracidad e integridad de los datos que se incorporan a los sistemas de información de mercados y para determinar el origen, destino y características de las materias primas y los productos, incluso mediante la correspondiente toma de muestras y determinaciones analíticas, en cualquier fase de la cadena.

Para lograr estas funciones se asignan a los funcionarios de la AICA que lleven a cabo actuaciones de control e inspección determinadas prerrogativas, como ser considerados **agentes de la autoridad** que levantarán actas fruto de sus labores y podrán acceder a locales, verificar almacenes y libros o precintar instalaciones. Los operadores quedan sujetos, correlativamente, al deber de colaboración con la AICA, proporcionando toda clase de datos e informaciones de que disponga y que puedan resultar necesarios con el objeto y finalidad de la inspección.

Estas cuestiones se desarrollan en el **Real Decreto 227/2014**, de 4 de abril, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia de Información y Control Alimentarios.

En esta norma se regula la **estructura** de la AICA, que consta de:

- a) **El Director:** tiene rango de Subdirector General y se ocupa de la dirección del organismo, coordinando sus actuaciones y sus medios humanos y materiales. Asimismo, acredita a los inspectores y dirige su actividad e incoa los expedientes sancionadores cuando la competencia sea estatal.
- b) **El Consejo Asesor:** es el órgano consultivo y de participación de la Agencia, en el que se integran representantes de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas, de la producción y la transformación de los sectores alimentarios que estén interesados y de la distribución y los consumidores. El número máximo de miembros será de sesenta. Lo preside el Secretario General de Agricultura y Alimentación y participan, además de otros miembros del Ministerio, representantes de la AESAN, el Ministerio de Economía, la CNMC, las organizaciones de productores y de cooperativas, las organizaciones de industrias de alimentación y bebidas, las organizaciones de distribución alimentaria y el Consejo de Consumidores y Usuarios.

El Consejo se reunirá al menos una vez al año y tiene funciones tales como:

- Ser informado de los planes de actuación y sus resultados y del Registro Estatal de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria.

- Conocer el informe anual de actuaciones.
- Formular propuestas de funcionamiento.
- Conocer e informar los asuntos que el Presidente someta a su consideración.

Por último, el **Real Decreto 66/2015**, de 6 de febrero, regula el régimen de **controles** a aplicar por la Agencia. Herencia en buena medida de su antecesora, la AICA posee puestos de inspección en diversos lugares del territorio –como Jaén–, además de una estructura central en Madrid. En cuanto a ese sistema de control, el artículo 3 del real decreto indica que la Agencia podrá solicitar de las demás Administraciones Públicas, especialmente de las comunidades autónomas, la cooperación, asistencia activa e información que precise para el ejercicio de sus funciones de control. Por su parte, la Agencia, en el ejercicio de sus competencias, podrá llevar a cabo actuaciones de colaboración con las comunidades autónomas. Cuando una Administración pública conozca hechos o circunstancias que puedan suponer un incumplimiento de lo dispuesto en la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, por constituir una infracción tipificada en la misma lo pondrá en conocimiento de la Agencia de Información y Control Alimentarios con los elementos probatorios que procedan.

Las actuaciones de AICA se recogen en un **Plan de Control** anual, que se va adecuando en función de las necesidades y que, entre otras cosas, prevé cuáles serán las principales actuaciones a desarrollar de oficio para el control del cumplimiento de la ley en función de los criterios de riesgo que se vayan percibiendo. Según el artículo 11 de dicho real decreto, el Plan de Control incluirá los criterios que hayan de servir para seleccionar las actuaciones inspectoras de comprobación e investigación que hayan de efectuarse. Del mismo modo, se desarrollan convenios con **comunidades autónomas** para coordinar las actuaciones e incluso realizar el control en el sector oleícola.

En sus primeros cinco años de vida, AICA ha recibido **250 denuncias**, de las que casi la mitad ha terminado en sanción. Los sectores más afectados son la leche (unas 100), seguido de las frutas y hortalizas y el oleícola. Casi 70 se referían a cuestiones de venta a pérdidas y se trasladaron a las comunidades autónomas respectivas, competentes para su control. Asimismo, ha realizado **4.000 inspecciones** de oficio, que han dado lugar a unas 1.400 sanciones. El importe total de las sanciones en este periodo supera los 10 millones de euros.

## **5.2. SOCIEDADES MERCANTILES ESTATALES CUYA TUTELA CORRESPONDE AL MINISTERIO.**

Según el artículo 111 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, las sociedades mercantiles estatales son sociedades mercantiles, y por lo tanto sujetas al Derecho privado, sobre la que se ejerce control estatal bien porque la participación directa, en su capital social de la Administración General del Estado o del sector público institucional estatal, incluidas las sociedades mercantiles estatales, sea superior al 50 por 100 o bien porque se integre en un grupo empresarial público. Las sociedades mercantiles del Estado tienen un Ministerio de tutela designado, siendo las asignadas al Ministerio las siguientes:

### **5.2.1. MERCASA – Mercados Centrales de Abastecimiento.**

Creada en 1966, promueve y gestiona junto a los Ayuntamientos de cada lugar la red de MERCAS –en la actualidad hay 23-, en que se concentran las actividades mayoristas y de servicios logísticos de la cadena alimentaria, especialmente en el eslabón mayorista de alimentación fresca, de modo que se facilite la comercialización mayorista desde el origen para ponerlo en contacto con los minoristas, la hostelería y la restauración social, de modo que se asegure la promoción, construcción, instalación y gestión de infraestructuras comerciales construidas con arreglo a normas, principios y programas encaminados a lograr el mejoramiento, en todos los órdenes, del ciclo de comercialización de los productos alimenticios tanto en el escalón mayorista como minorista.

Su capital social se reparte entre el 51% de SEPI y el 49% del FEGA.

Mercasa tiene diversas filiales constituidas por Mercasa y con participaciones diferentes de los ayuntamientos correspondientes –siempre minoritarias- para la gestión de algunos de esos mercas, como Mercalgeciras. Su actividad se divide entre la Red de 23 Mercas y una red propia de centros comerciales de servicio público destinados a vertebrar el comercio minorista en zonas especialmente necesitadas o de nueva expansión urbana.

### **5.2.2. TRAGSA – Empresa de Transformación Agraria.**

Hoy regulada en la disposición adicional 24ª de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y por el Real Decreto 69/2019, de 15 de febrero de 2019, por el que se desarrolla el régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima, y de sus filiales, TRAGSA es medio propio personificado y servicio técnico de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas, de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, de los Cabildos y Consejos Insulares, de las Diputaciones Forales del País Vasco, de las Diputaciones Provinciales y de las entidades del sector público dependientes de cualesquiera de ellas, tras el paulatino proceso de compra de acciones de estos últimos, sin perjuicio de que la SEPI ostente el 51% del capital social, el FEGA el 39%, la DG de Patrimonio del Estado el 10%.

Creada en 1977, tiene por función entre otras, la prestación de servicios esenciales en materia de desarrollo rural, conservación del medioambiente, adaptación y mantenimiento de aplicaciones informáticas, control sanitario animal, atención a emergencias, y otros ámbitos conexos, y en la actualidad cuenta con algunas filiales, como CYTASA (Colonización Transformación Agraria, dedicada a cultivos industriales en Paraguay) o TRAGSA (filial de servicios).

### **5.2.3. CETARSA– Compañía Española de Tabaco en Rama.**

Creada en 1987, es una sociedad en un 79% estatal (a través de SEPI) dedicada a la adquisición, elaboración y transformación de tabaco en rama, que nace como consecuencia de la transformación tras el ingreso de España en las entonces Comunidades Europeas de las antiguas concesiones administrativas otorgadas por el Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco a los cultivadores privados.

CETARSA se dedica a la adquisición, fermentación, procesado, batido, acondicionamiento y comercialización en los mercados nacional e internacional del tabaco en rama y su actividad principal se concentra en Extremadura.

#### **5.2.4. SAECA - Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria.**

Constituida en 1988, su objeto social consiste en la prestación de avales y fianzas para cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, en relación con todo tipo de operaciones destinadas a la financiación de actividades de creación, conservación o mejora de la riqueza forestal, agrícola, ganadera, agroalimentaria o pesquera, preferentemente para aquellas que sean demandadas por pequeños y medianos empresarios y entidades asociativas agrarias, incluyendo servicios accesorios como los de asistencia y estudio y colaborando a tal efecto con las entidades de crédito de modo que se asegure que el crédito llegue correctamente al campo. El 80% de sus acciones pertenece a SEPI y el 20% al FEGA.

#### **5.2.5. EXPASA – EXPASA Agricultura y Ganadería.**

Se crea en 1988 tras la fusión de diversas sociedades dedicadas a la agricultura y la ganadería y en 2002 se privatiza la mayoría de sus fincas y actividad, de modo que pasa a ostentar la totalidad de sus acciones la DG de Patrimonio del Estado. Su actividad ahora, aunque en origen se dedicaba a la producción y comercialización de productos agrícolas y ganaderos, así como la promoción, edificación, venta y arrendamiento de inmuebles, está circunscrita a la gestión de una yeguada en Jerez de la Frontera con el fin de asegurar el caballo de pura raza español de estirpe cartujana, tanto desde la mejora genética y su preservación como desde la divulgación y enseñanza.

#### **5.2.6. SEIASA - Sociedad Mercantil Estatal de Infraestructuras Agrarias.**

Se crea en 1999 como un conjunto de cuatro sociedades mercantiles dedicadas a la ejecución de obras e infraestructuras de modernización y consolidación de regadíos (del Norte, del Nordeste, del Sur y el Este y de la Meseta), pero en 2010 se fusionan en una sola sociedad que incorpora todas las anteriores, siendo su capital 100% de la DG de Patrimonio del Estado. Tiene por funciones la promoción, contratación y explotación de obras de modernización y consolidación de regadíos contemplados en el Plan Nacional de Regadíos, declaradas de interés general, la financiación conforme se acuerde con las comunidades de las demás obras de regadíos –que son competencia autonómica- y el asesoramiento técnico a los usuarios en la materia.

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 22**

**LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA: EVOLUCIÓN Y LÍNEAS GENERALES. ESPECIAL REFERENCIA A LOS SECTORES AGROALIMENTARIO Y PESQUERO. RELACIONES EXTERIORES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA. LA BALANZA DE PAGOS Y SU ESTRUCTURA. LA BALANZA COMERCIAL. PRODUCTOS Y ÁREAS DE INTERCAMBIO. LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: ESPECIAL REFERENCIA A LA FAO. LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SANIDAD ANIMAL. LAS ORGANIZACIONES REGIONALES DE PESCA.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA: EVOLUCIÓN Y LÍNEAS GENERALES. ESPECIAL REFERENCIA A LOS SECTORES AGROALIMENTARIO Y PESQUERO.**

1.1. CONTEXTO

1.2. PRIMERA PARTE DEL SIGLO XX

1.3. TRAS LA GUERRA CIVIL

1.4. PLAN DE ESTABILIZACIÓN DE 1959

1.5. ENTRADA DE EUROPA

1.6. ACTUALIDAD

### **2. RELACIONES EXTERIORES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA**

2.1. ICEX

2.2. CESCE

2.3. ICO

2.4. LA ACCIÓN EXTERIOR DEL MAPA

### **3. LA BALANZA DE PAGOS Y SU ESTRUCTURA. LA BALANZA COMERCIAL**

3.1. CUENTA CORRIENTE

3.1.1. Balanza Comercial

3.1.2 Balanzas de servicios, rentas y transferencias

3.2. CUENTA DE CAPITAL

3.3. CUENTA FINANCIERA

3.4. CUENTA DE ERRORES Y OMISIONES

3.5. LA BALANZA DE PAGOS EN ESPAÑA

### **4. PRODUCTOS Y ÁREAS DE INTERCAMBIO**

4.1. BALANZA COMERCIAL GLOBAL

4.1.1. Valores de la balanza comercial

4.1.2. Evolución del saldo comercial

#### **4.2. ÁREAS DE INTERCAMBIO**

- 4.2.1. Balanza comercial por países
- 4.2.2. Valores de Export/Import por países
- 4.2.3. Valores Export/Import por zonas geográficas

#### **4.3. ANÁLISIS POR PRODUCTOS**

#### **4.4. EL INTERCAMBIO DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS**

- 4.4.1. Análisis global del contexto comercial exterior agroalimentario
- 4.4.2. Comercio agroalimentario. Principales cifras
- 4.4.3. Comercio agroalimentario. Áreas de intercambio
- 4.4.4. Comercio agroalimentario. Grupos más relevantes

### **5. LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: ESPECIAL REFERENCIA A LA FAO**

- 5.1. PARTICIPACIÓN DE ESPAÑA EN NNUU
- 5.2. PARTICIPACIÓN DE ESPAÑA EN OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES
- 5.3. SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS
- 5.4. FAO

### **6. LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SANIDAD ANIMAL**

### **7. LAS ORGANIZACIONES REGIONALES DE PESCA**

- 7.1. FUNCIONES DE LAS OROP
- 7.2. PARTICIPACIÓN DE ESPAÑA
- 7.3. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS PRINCIPALES ORP



## 1. LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA: EVOLUCIÓN Y LÍNEAS GENERALES. ESPECIAL REFERENCIA A LOS SECTORES AGROALIMENTARIO Y PESQUERO.

En líneas generales, la política exterior (PE) es el conjunto de decisiones que toma un gobierno en relación con el resto de países y se basa, por una parte, en la diplomacia clásica basada en la cooperación política internacional, la seguridad y el mantenimiento de la paz y, por otro, en las relaciones económicas y comerciales.

La política exterior actual es muy distinta de la que históricamente se ha podido vivir en España (ES). Para analizar la evolución, se parte del análisis del siglo XX hasta la actualidad, centrándose principalmente en la parte económica.

### 1.1. CONTEXTO.

Tras la guerra civil, la PE de ES fue muy distinta al resto de su entorno, siendo muy defensiva ante un contexto que ponía en peligro la continuidad del régimen. Esta circunstancia afectaba a la política económica exterior, que se basaba en la autarquía en un principio y, posteriormente, a ceder la fuerza de su crecimiento a la apertura a los capitales extranjeros, aunque se seguía sin tener presencia importante en mercados financieros y organismos internacionales.

Aún así, el desarrollo económico fue más rápido que el político, favoreciendo la apertura de la política exterior en ese campo, llegándose, tras la instauración de la democracia, a una apertura al intercambio de ideas, personas, bienes y servicios.

En el actual contexto internacional, la diplomacia económica se presenta como uno de los principales instrumentos de la acción exterior española y una prioridad política al servicio de la reactivación económica y de la mejora de la imagen de España.

Se trata de potenciar y consolidar la recuperación económica y el empleo con el fin de aumentar las exportaciones, la inversión extranjera y el turismo, y facilitar un mejor acceso a la financiación.

### 1.2. PRIMERA PARTE DEL SIGLO XX.

La política arancelaria en ES fue fundamental en las relaciones comerciales y uno de los principales instrumentos públicos de intervención. Si bien en Europa el siglo XIX tuvo un avance del **librecambismo** en torno al 1850, facilitando el comercio del grano e incluyendo la cláusula de la *nación más favorecida*, a finales del XIX se volvió al **proteccionismo** y en ES con especial fuerza.

Este aumento de las barreras comerciales llevó a conflictos con Alemania(DE) y Francia (FR), que unidos a la pérdida de colonias, llevó a una disminución de las exportaciones más que notable, entrando en una **espiral de aranceles** que cristalizó en la **Ley de Aranceles de 1906** (Arancel Salvador).

Este sistema de aranceles afectó especialmente a los productos agrarios, creando dos grupos:

- **Moderaron** su protección: algodón, trigo, otros cereales y las harinas y pastas moderaron su protección.
- **Elevaron** su protección: productos coloniales y el azúcar se elevan especialmente, vino, el pescado, la carne, también se protegen más.

Las **razones** de esta subida fueron, por un lado, **recaudatorias**, ya que la mitad de los ingresos fiscales entraban por esa vía y, por otro, de **desarrollo económico**, tratando de proteger a la industria textil y del acero frente a los productos extranjeros, por encima de otros sectores como el agrario.

Por el lado **recaudatorio**, se obtenían la mayor parte de los ingresos del café, petróleo y cacao (sin competencia interna y por tanto, sólo para obtener fondos). Por el lado **proteccionista**, se trataba de fomentar la industrialización del país (textil catalán, hierro vasco), frente a las políticas proteccionistas agrarias del XIX.

Por la **parte agraria**, los cerealistas accedieron a limitar su protección (con maquinaria y abonos más caros) para favorecer el desarrollo de la industria, a cambio de que se aceptaran precios más caros del trigo. Por otra parte, las tendencias exportadoras estaban cambiando del vino hacia las frutas, especialmente las naranjas, lo que llevó a la protección del primero y a la liberalización de las segundas.

### **1.3. TRAS LA GUERRA CIVIL.**

La etapa que siguió a la guerra civil, en lo referido a la política exterior, estuvo centrada en el **aislamiento** impuesto a ES por razones políticas, **proteccionismo de los países europeos** tras la II guerra mundial y los **daños sufridos** por la propia guerra civil.

Económicamente se caracterizó por una gran depresión de la producción, la escasez de todo tipo de bienes y la interrupción del proceso de modernización y crecimiento.

El **comercio exterior** descendió bruscamente tras la guerra civil. En el año 1941, el volumen de las exportaciones al exterior era menos del 30% del existente en 1929. Las importaciones durante la década de los cuarenta se mantuvieron alrededor del 45 % de las de 1929.

Además, se implantaron **políticas contradictorias**, por un lado favoreciendo las exportaciones frente a las importaciones para recuperar la balanza de pagos, y por el otro lado manteniendo los tipos de cambio artificialmente elevados, lo que lastraba la competitividad.

En cuanto a los **productos agrarios**, fue una época de caída drástica de la producción, acompañada de exportaciones a Alemania para pagar la ayuda durante la guerra civil. A partir de finales de los años 40, los acuerdos con Argentina permitieron aliviar la situación interna de escasez de alimentos.

### **1.4. PLAN DE ESTABILIZACIÓN DE 1959.**

El final de la autarquía se va desarrollando desde los acuerdos con EEUU en 1953 que permitió la entrada de divisas, la llegada del gobierno tecnócrata de 1957 y la creación del plan de estabilización de 1959, que permitió una liberalización parcial de los precios, el comercio y el tránsito de bienes.

Asimismo, se ordenó el sistema de tipos de cambio distinto según el producto, por uno único y se produjo la entrada de España en el Fondo Monetario Internacional, la OCDE y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Es especialmente relevante para la PE Económica la entrada en el **GATT** en 1963 (no formó parte de la OMC hasta 1995), que implicó una progresiva normalización de los sistemas de aranceles y las nomenclaturas (códigos TARIC desde 1988). Sólo en los primeros años de pertenencia al GATT, los aranceles españoles bajaron del 23% al 16%.

Si bien hubo un cambio radical de política exterior a partir de los años 60, durante la época de desarrollo de los años sesenta y también en la década de los setenta se mantuvieron muchos elementos de carácter **proteccionista e intervencionista** en la economía española, que no terminaron de desaparecer hasta la integración de España en la Comunidad Europea en 1986 y el ingreso en la Unión Monetaria en 1998.

### **1.5. ENTRADA EN EUROPA.**

Durante el franquismo el Gobierno intentó sin éxito la entrada de España en la CEE, llegando a presentar incluso una solicitud formal de adhesión en 1962. Posteriormente, los distintos gobiernos de la Transición retomarían la cuestión partiendo del **acuerdo preferencial CEE-España** de 1970. Esto implicó introducir reformas sociales, económicas y democráticas que llevaron a lograrlo en 1986 tras 7 años de negociaciones. Desde ese mismo año aumentan las **inversiones europeas** logrando un fuerte despegue de la economía nacional.

Durante los primeros años en los que España formó parte de la Unión Europea, fue uno de los países que **más beneficiados** salió del reparto de fondos comunitarios ya que el país tenía una renta per cápita inferior al 75% de la media comunitaria. Por lo que la adhesión a la UE supuso un **fuerte impulso** económico para España.

En 1991 España firmó junto con muchos otros países europeos el **Acuerdo Schengen** por el que se suprimieron los controles en las fronteras entre esos países y se permitió la libre circulación de personas. Y un año más tarde, firmó el **Tratado de Maastricht** donde se inició el proceso para tener una moneda única, hecho que acabó sucediendo en 2002 con la puesta en circulación del euro.

La **integración en la UE** ha supuesto que las importaciones, exportaciones e inversiones extranjeras se centren en países miembros. Asimismo, empresas europeas se han instalado en ES en sectores clave. También implican una mayor facilidad administrativa de los procedimientos, una mayor competencia pero un mercado abierto a los productos en los que los empresarios de ES son más competitivos.

### **1.6. ACTUALIDAD.**

Actualmente, las relaciones internacionales de España se centran principalmente en tres ámbitos:

- La **Unión Europea**, a la que pertenece ES y cede parte de su soberanía, desde la transición y especialmente tras la incorporación a la entonces Comunidad Europea en 1986, la vocación europeísta ha configurado de manera determinante la política exterior española y es el marco natural de desarrollo político y económico de nuestro país.

El Tratado de Lisboa, firmado en 2007 y en vigor desde 2009, creó un **Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad**, cargo ocupado por la italiana Federica Mogherini, un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), auténtico servicio diplomático europeo, y dotó a la UE de personalidad jurídica propia y de capacidad para celebrar acuerdos con Estados y organizaciones Internacionales.

España contribuye activamente al desarrollo del SEAE promoviendo la incorporación de funcionarios españoles tanto en los servicios centrales del SEAE en Bruselas como en las Delegaciones de la UE en el exterior.

- **Iberoamérica**, con la que le unen lazos culturales e históricos y, económicamente, es objeto de inversiones de grandes empresas españolas. ES actúa como puente en las relaciones con la UE y apoya el desarrollo político y económico de esos países a través de las cumbres iberoamericanas. La Conferencia Iberoamericana de Naciones, creada en 1991 por iniciativa de México y España, reúne a todos los países de lengua española y portuguesa de Europa y América.
- Los **países del Mediterráneo** sur con los que le unen lazos históricos y de vecindad, con relaciones cambiantes y tensas, en ocasiones debidas al intercambio de productos agrarios y de los derechos de pesca. Por ello, parte importante de la política exterior con ellos se basa en la seguridad y la inmigración, aunque existe mucha cooperación al desarrollo y relaciones comerciales, sobre todo de productos agroalimentarios y energéticos.

El Magreb está siendo objeto de una atención creciente por la política exterior española. Si Marruecos y Argelia siempre fueron prioritarios, ahora también comparten esa calificación, Mauritania, Túnez y Libia, fundamentalmente por razones energéticas y de seguridad.

## **2. RELACIONES EXTERIORES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA.**

Las relaciones exteriores comerciales se han ido describiendo de forma paralela a la evolución de la política exterior. Sin embargo, cabría especificar algunos puntos clave.

Los **intercambios comerciales** se basan en 4 formas de intercambio:

- **Libre**, para el que no existe ninguna limitación en cantidades ni necesidad de declaración. En países terceros se aplica a algunos productos.
- **Cupos globales**, que se establecen para algunas mercancías.
- **Acuerdos bilaterales**, en los que se establecen acuerdos con cupos específicos.
- **Comercio de Estado**, en el que es el Estado el titular del intercambio comercial.

En las relaciones comerciales de ES siempre se ha producido un **déficit** crónico de la balanza comercial, salvo durante la segunda guerra mundial y en años concretos debido a circunstancias específicas (1951 y 1960).

De esta forma, siempre se ha fomentado las exportaciones, favoreciendo el perfeccionamiento activo (comprando insumos fuera, transformando en ES y vendiendo fuera, asumiendo así el valor añadido). Asimismo, se han utilizado herramientas de créditos a la exportación, seguros de crédito, campañas de promoción, etc.

En líneas generales, la Acción y el Servicio exterior de España se establecen en el marco general que aporta la Ley 2/2014.

Cabe desarrollar algunas instituciones que, además de los Ministerios competentes, realizan funciones que favorecen la política económica exterior de ES: ICEX, CESCE, ICO y MAPA.

## **2.1. ICEX.**

En este campo, tiene especial relevancia el **ICEX** (ICEX España Exportación e Inversiones) es una entidad pública empresarial de ámbito nacional que tiene como misión **promover la internacionalización** de las empresas españolas y la promoción de la inversión extranjera. Trabaja con las principales organizaciones empresariales, Cámaras de Comercio y agrupaciones sectoriales para identificar las necesidades de internacionalización de las pymes españolas y desarrollar estrategias que permitan su consolidación en los mercados internacionales.

Tiene **100 Oficinas** Económicas y Comerciales repartidas por todo el mundo, lo que le permite conocer de primera mano, tanto las principales oportunidades de negocio de los distintos países en los que opera que mejor pueden ser aprovechadas por las empresas españolas, como desarrollar estrategias para atraer inversión directa de alto valor añadido. Además, dedica parte de sus recursos a proveer de información a las PYMES y a la formación de capital humano para la internacionalización, esencial para garantizar la competitividad del sector exterior en el medio y largo plazo.

## **2.2. CESCE.**

CESCE es la **Agencia de Crédito a la Exportación (ECA)** española que gestiona el seguro de crédito a la exportación por cuenta del Estado en España. El seguro de CESCE constituye uno de los principales instrumentos financieros de apoyo público a la internacionalización de las empresas españolas. Les ayuda a ofrecer financiación a sus clientes en términos competitivos, facilita la obtención de avales o de financiación de circulante y mitiga los riesgos asociados a

su actividad exterior. El Estado, por su parte, asume la responsabilidad última como garante o asegurador de las coberturas, por lo que los Presupuestos Generales del Estado fijan anualmente el límite de las mismas.

### **2.3. ICO.**

El **Instituto de Crédito oficial (ICO)** es un banco público dependiente del Mº de Economía (MAETD) y tiene, entre todos sus productos, tres líneas relacionadas con el comercio exterior:

- ICO Internacional, para financiar empresas españolas en sus necesidades de liquidez o gastos fuera de ES.
- ICO Exportadores, para empresas españolas que necesiten anticipos de facturas provenientes de la exportación, o que necesiten financiar los costes de producción de los bienes y servicios a exportar.
- ICO Canal Internacional, mediante el cual se pueden obtener créditos en entidades financieras internacionales con las que ICO tenga acuerdos.

Para más detalles sobre la importancia del ICO internacional en el sector agroalimentario, ver el análisis realizado por el MAPA.

### **2.4. LA ACCIÓN EXTERIOR DEL MAPA.**

La **Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado**, establece el marco general de acción del Estado en el exterior, regulando asimismo el Servicio Exterior. En su artículo 29 regula en concreto la acción exterior en materia agraria, pesquera y alimentaria. Igualmente, sus artículos 42.6, 45.3 y 45.5 regulan el funcionamiento de las Consejerías y Agregadurías sectoriales, así como el procedimiento para su creación o supresión.

Las **Consejerías y Agregadurías de Agricultura, Pesca y Alimentación** son órganos técnicos especializados de la Misión Diplomática o de la Representación Permanente de España que, bajo la dependencia jerárquica del **Embajador**, le prestan asesoramiento y apoyo técnico, y asisten a éste y a la Misión o Representación en el desempeño de sus funciones en el desarrollo de los ámbitos de la acción exterior que, en el marco de las competencias del **Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación**, les encomienda la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

**Dependen** orgánica y funcionalmente de la Subsecretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, a través de la Subdirección General de Relaciones Internacionales y Asuntos Comunitarios, manteniendo, en todo caso, una dependencia jerárquica del Embajador.

Actualmente (2020) se rigen por el **Real Decreto 262/2019**, de 12 de abril, por el que se establece la estructura de las Consejerías del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en el exterior y se regula la organización, funciones y provisión de puestos de trabajo.

En 2020 existen **18 oficinas con representación ante 41 países y 4 Organismos Internacionales**.

<b>CONSEJERÍAS Y AGREGADURÍAS DEL MAPA EN EL EXTERIOR</b>
República Federal de Alemania, acreditada también en la República de Austria.
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, acreditada también en la República de Irlanda.
Federación de Rusia.
República Francesa, acreditada también ante la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).
República Italiana, acreditada también ante la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
Reino de Marruecos, acreditada también en la República Islámica de Mauritania y en la República de Guinea (Guinea-Conakri).
República Popular de China, acreditada también ante Mongolia.
Estados Unidos de América, acreditada también en el Canadá.
República de Costa Rica, acreditada también en la República Dominicana, la República de Guatemala, la República de Honduras, la República de Nicaragua, la República de Panamá, Jamaica y la República de El Salvador.
Estados Unidos Mexicanos.
República Argentina, acreditada también en la República de Chile y en la República Oriental del Uruguay.
República Federativa del Brasil, acreditada ante la República del Perú, la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela.
República de India.
Singapur, acreditada también en la República de Indonesia, Malasia, Reino de Tailandia, República de Filipinas y República Socialista de Vietnam.
República Islámica de Mauritania adscrita a la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Misión Diplomática ante el Reino de Marruecos.
República del Perú, adscrita a la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Misión Diplomática de España en la República Federativa de Brasil.
Representación Permanente de España ante la Unión Europea. El Consejero Jefe tendrá también la consideración de Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación ante el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo.
Representación Permanente de España ante la Oficina de las Naciones Unidas y los organismos internacionales con sede en Ginebra (Confederación Helvética)

Con carácter general, las Consejerías **promoverán los productos y servicios agroalimentarios y pesqueros** españoles, la **apertura de nuevos mercados** para éstos, la **remoción de obstáculos comerciales o sanitarios** a los mismos, ajustándose a los objetivos establecidos en

la política agroalimentaria y pesquera nacional y a los compromisos que, en su caso, se deriven de las estrategias y políticas de la Unión Europea y respetando las competencias que a ésta corresponden.

En particular, las Consejerías desempeñarán las **siguientes funciones** en materia de agricultura, pesca y alimentación:

1. Prestar **asesoramiento y asistencia técnica**, informar y realizar funciones de apoyo a la jefatura y demás órganos de la Misión Diplomática.
2. Preparar, participar y prestar **asesoramiento en grupos de trabajo, comités, comisiones mixtas** u otras reuniones con las Administraciones nacionales, y elaborar los informes correspondientes.
3. Mantener **relaciones permanentes con las administraciones del país receptor**, así como con sus instituciones públicas o privadas y organizaciones representativas de los sectores agrario, pesquero, alimentario y de desarrollo rural.
4. **Informar** de todas las cuestiones en el ámbito de competencias del Ministerio que puedan ser relevantes en el país o países de acreditación de la Consejería, así como en los organismos internacionales ante los que esté acreditada.
5. Realizar el seguimiento y valoración de la aplicación de los **convenios bilaterales** u otros acuerdos y protocolos específicos proponiendo, en su caso, adaptaciones y mejoras y realizando las actuaciones que se les encomienden para la efectiva aplicación del principio de reciprocidad y el intercambio de información.
6. En su caso, realizar las actuaciones de **coordinación y control multilateral** que se les encomienden en el marco de la Unión Europea o de las organizaciones internacionales.
7. Facilitar **información sobre legislación o prácticas administrativas** a ciudadanos o empresas españolas que realicen o vayan a realizar operaciones en el país correspondiente.
8. **Analizar la estructura de los sectores agrario, pesquero, alimentario** y de desarrollo rural del país de que se trate, y elaborar informes sobre posibilidades de mercado y oportunidades de inversión destinados a los operadores económicos españoles.
9. **Colaborar** con aquellos **departamentos ministeriales y organismos públicos** que tengan atribuidas competencias en la materia, en el apoyo a la comercialización de los productos agrarios, pesqueros y alimenticios españoles, mediante actividades específicas.
10. Incentivar y participar en la **elaboración de proyectos de cooperación** y en su seguimiento y evaluación, en el marco de las competencias que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación tiene atribuidas, y sin perjuicio de las del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.



11. Colaborar en la **formación internacional de funcionarios** en el ámbito de competencias del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, mediante estancias temporales en las Consejerías del Ministerio en el exterior, dirigiendo y supervisando sus actividades.
12. **Representar** en los actos institucionales al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación o al Jefe de Misión, cuando se le encomiende específicamente.

### **3. LA BALANZA DE PAGOS Y SU ESTRUCTURA. LA BALANZA COMERCIAL**

La **balanza de pagos** es un registro de todas las **transacciones monetarias** producidas entre un país y el resto del mundo en un determinado periodo (normalmente 1 año) y en una divisa (normalmente la del país).

Se cuentan **en positivo** las exportaciones o los ingresos por préstamos e inversiones.

Se registran como datos **negativos** la utilización de fondos, como las importaciones o la inversión en países extranjeros

Es una herramienta muy útil de análisis económico para la formulación de políticas concernientes con el sector externo de toda economía.

La balanza de pagos (BP) se estructura en cuatro subdivisiones:

- Cuenta corriente.
- Cuenta de capital.
- Cuenta financiera.
- Cuenta de errores y omisiones.

#### **3.1. CUENTA CORRIENTE.**

La cuenta corriente registra los cobros, pagos y remuneraciones procedentes del comercio de bienes y servicios y las rentas en forma de beneficios, intereses y dividendos obtenidos del capital invertido en otro país. La compraventa de bienes se registrará en la balanza comercial, los servicios en la balanza de servicios, los beneficios en la balanza de rentas y las transferencias de dinero en la balanza de transferencias.

La balanza por cuenta corriente estará dividida en **dos secciones**. La primera es conocida como balanza visible y la compone íntegramente la **balanza comercial**. La segunda sección se llama balanza invisible y está compuesta por la **balanza de servicios, rentas** y por la balanza de **transferencias**.

##### **3.1.1. Balanza Comercial.**

También llamada cuenta de bienes parte de los datos recogidos por el Departamento de Aduanas de la Agencia Tributaria. Registra los pagos y cobros procedentes de las importaciones y exportaciones de bienes tangibles, como pueden ser la maquinaria o la alimentación.

Las importaciones en la balanza de pagos tienen que aparecer con valoración «**FOB** para la exportación» (Freight On Board). Las exportaciones deben aparecer como «**CIF** para la importación» (Cost, Insurance and Freight) en los que incluyen el flete y los seguros. Al elaborar la balanza de pagos, los fletes y los seguros tienen que ser contabilizados como servicios y no como mercancías.

### **3.1.2 Balanzas de servicios, rentas y transferencias.**

La **cuenta de servicios** recogerá todos los ingresos y pagos derivados de la compraventa de servicios prestados entre los residentes de un país y los residentes de otro, siempre que no sean factores de producción (trabajo y capital) ya que estos últimos forman parte de las rentas.

La **cuenta de rentas primarias** recoge los ingresos y pagos registrados en un país, en concepto de intereses, dividendos o beneficios generados por los factores de producción (trabajo y capital) en el extranjero. Así, recoge los beneficios de inversiones realizadas por los residentes de un país en el resto del mundo o por los no residentes en el propio país.

Los ingresos son las rentas recibidas por los residentes y están invertidos en el extranjero.

Los pagos son las rentas que se entregan a los no residentes poseedores de inversiones en el país.

Las rentas del trabajo recogen la remuneración de trabajadores transfronterizos ya sean estacionales o temporales.

La **cuenta de rentas secundarias** registra las transacciones sin contrapartida recibidas o pagadas al exterior. Se trata de donativos o premios y pueden ser públicas (donaciones entre gobiernos) o privadas (remesas que los emigrantes envían a sus países de origen).

### **3.2. CUENTA DE CAPITAL.**

Es un componente de la Balanza De Pagos. Muestra el cambio en los **activos** del país en el extranjero y de los activos extranjeros en el país.

Incluye inversiones directas, la Compra o Venta de valores extranjeros y los pasivos, bancarios y no bancarios, con extranjeros por parte del país durante el año.

### **3.3. CUENTA FINANCIERA.**

La **cuenta financiera** registra la variación de los activos y pasivos financieros con el exterior, es decir, los flujos financieros entre los residentes de un país y el resto del mundo.

### **3.4. CUENTA DE ERRORES Y OMISIONES.**

La cuenta de errores y omisiones abarca lo que se conoce como el capital indeterminado, es un ajuste por la discrepancia estadística de todas las demás cuentas de la balanza de pagos.

### 3.5. LA BALANZA DE PAGOS EN ESPAÑA.

La situación de la **balanza de pagos** cambia cada año, y se puede encontrar en los boletines estadísticos del Banco de España

<https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest17.html>

De forma más desarrollada, aunque con algo de retraso en el calendario, el INE publica análisis en su España en Cifras.

Así, según se extrae de los datos del BdE, en ES el saldo de las cuentas corriente y de capital registran superávit por 7º año consecutivo. Esto determina la capacidad de financiación del país y de reducción de su deuda. En 2018 fue de 17.600M€, un 1.5% del PIB.

#### **Balanza de pagos: cuenta corriente y de capital. 2018**

Miles de millones de euros

	Ingresos	Pagos	SalDOS
<b>Cuenta corriente</b>	<b>487,1</b>	<b>475,9</b>	<b>11,3</b>
Bienes y servicios	414,2	390,6	23,5
- Del cual Turismo y viajes	62,5	22,0	40,4
Rentas primaria y secundaria	73,0	85,2	-12,3
<b>Cuenta de capital</b>	<b>7,6</b>	<b>1,2</b>	<b>6,4</b>
<b>Cuenta corriente + capital</b>	<b>494,7</b>	<b>477,1</b>	<b>17,6</b>

Fuente: Banco de España

Fuente: [https://www.ine.es/prodyser/espa\\_cifras/2019/33/#zoom=z](https://www.ine.es/prodyser/espa_cifras/2019/33/#zoom=z)

### 4. PRODUCTOS Y ÁREAS DE INTERCAMBIO.

Para analizar los productos y áreas de intercambio, se recurre a la Balanza Comercial. Antes de desarrollarla, conviene diferenciarla de la balanza de pagos.

- Balanza de **Comercial** es el registro de las importaciones y exportaciones de un país durante un período. El saldo de la misma es la diferencia entre exportaciones e importaciones. Es positiva cuando el valor de las importaciones es inferior al de las exportaciones, y negativa cuando el valor de las exportaciones es menor que el de las importaciones.
- La Balanza de **Pagos** es la relación que se establece entre el dinero que un país en concreto gasta en otros países y la cantidad que otros países gastan en ese país. La

balanza de pagos está dividida en subgrupos que engloban todas las transacciones dinerarias entre el país en cuestión y el resto.

#### 4.1. BALANZA COMERCIAL GLOBAL.

En cuanto a la **balanza comercial de ES**, los datos varían cada año, aunque, para tener una idea de la posición de ES, se analiza la situación sobre los datos de 2019.

##### 4.1.1. Valores de la balanza comercial.

En 2019 España registró un **déficit** en su Balanza comercial de más de casi 32 mil millones de euros, un 2,75% de su PIB, inferior al registrado en 2018, que fue de más de 37 mil millones de euros, el 3,09% del PIB.

La variación de la Balanza comercial se ha debido a un incremento de las importaciones pero acompañado de un incremento aún mayor de las exportaciones de España.

Si tomamos como referencia la balanza comercial con respecto al PIB, en 2019 España ha ganado posiciones. Se ha movido del puesto 74 que ocupaba en 2018, hasta situarse en la posición 73 de dicho ranking, así pues tiene un saldo de la balanza comercial medio si lo comparamos con el del resto de los países.



##### 4.1.2. Evolución del saldo comercial.

Si miramos la **evolución del saldo** de la balanza comercial en España en los últimos años, el déficit ha caído respecto a 2018 como ya hemos visto, al igual que ocurre con respecto a 2009, cuando el déficit fue de 47.232,1 millones de euros, que suponía un 4,42% de su PIB.

Se puede ver que las exportaciones crecen desde hace nueve años un +6.2% anual, pero el saldo sigue cayendo desde 2016.

## España Balanza comercial

Fecha	Balanza comercial	Tasa de cobertura	Balanza comercial % PIB
2019	-34.221,3 M.€	89,70%	-2,75%
2018	-37.177,1 M.€	88,78%	-3,09%
2017	-28.556,6 M.€	90,78%	-2,46%
2016	-19.015,5 M.€	93,27%	-1,71%
2015	-26.622,7 M.€	90,52%	-2,47%
2014	-25.885,4 M.€	90,43%	-2,51%
2013	-17.140,8 M.€	93,32%	-1,68%
2012	-32.758,8 M.€	87,52%	-3,18%
2011	-50.327,0 M.€	81,40%	-4,73%
2010	-54.762,0 M.€	77,80%	-5,11%



## 4.2. ÁREAS DE INTERCAMBIO.

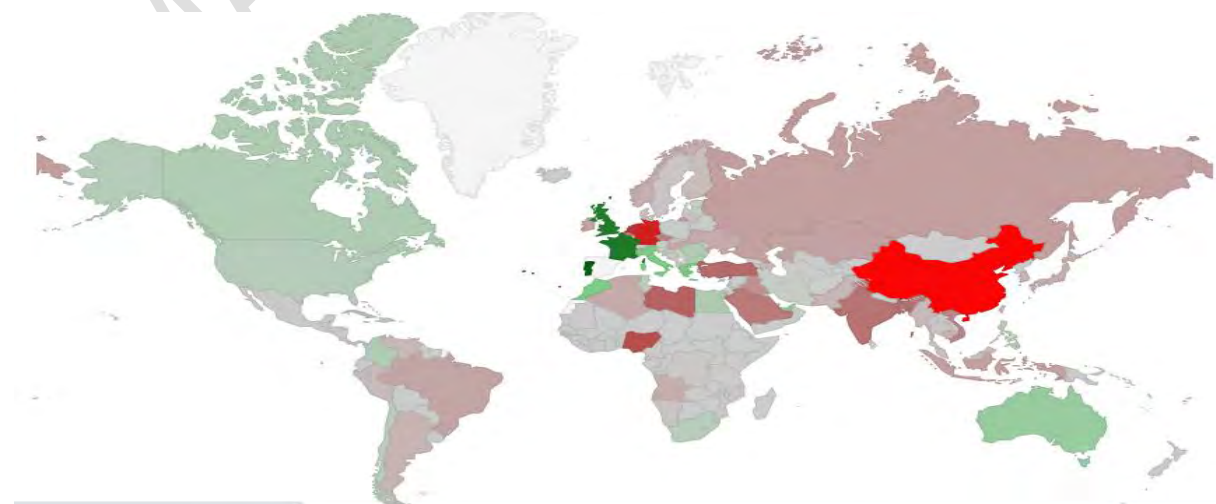
### 4.2.1. Balanza comercial por países.

En cuanto a las **áreas de intercambio**, el siguiente gráfico muestra la situación de ES frente al resto del mundo, siendo los colores verdes indicadores de superávit según su intensidad, y los rojos de déficit, yendo desde los +10kM€ con Portugal hasta los -18kM€ con China.

Para ES existe un grupo de países en los que se concentran los esfuerzos de la política comercial, que son los denominados **Países con Actuación Sectorial Estratégica (PASE)**, e identifican 12 mercados de importancia estratégica para España: EE.UU., China, México, Canadá, Marruecos, Japón, Corea del Sur, India, Turquía, Brasil, Sudáfrica y Rusia.

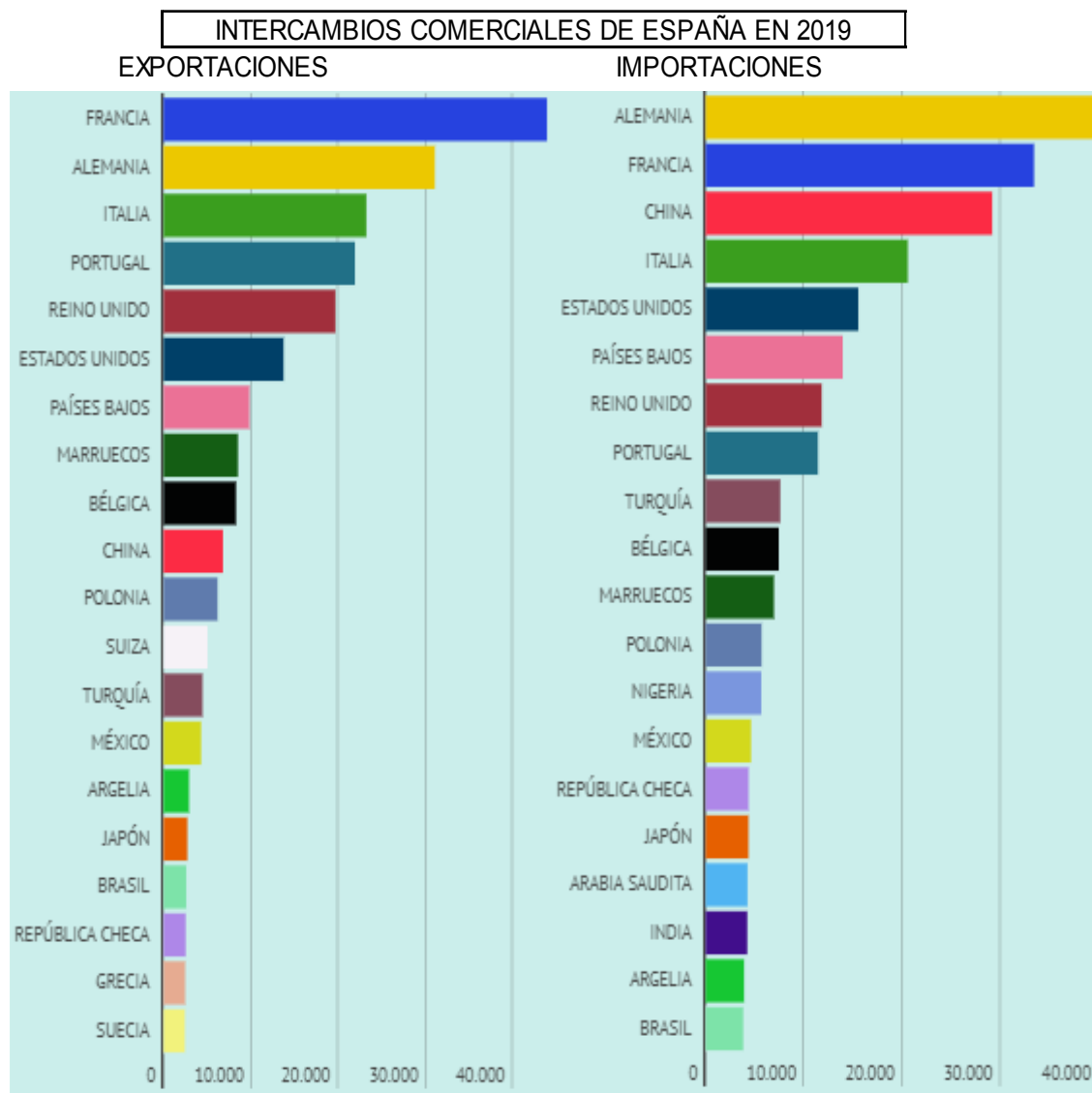
Países	Balanza comercial	Países	Balanza comercial
Portugal	10.151,80	China	-18.022,40
Francia	8.106,20	Alemania	-13.470,60
Reino Unido	7.785,50	Países Bajos	-8.145,70
Italia	1.700,00	Nigeria	-5.263,70
Grecia	1.634,50	Libia	-3.400,00
Marruecos	1.620,10	Turquía	-2.899,20
Emiratos Árabes Unidos	1.363,10	India	-2.607,20
Australia	1.089,90	Bangladés	-2.472,80

Fuente: elaboración propia a partir de datos INE.



#### 4.2.2. Valores de Export/Import por países.

En cuanto a valores de exportaciones e importaciones, Francia sigue siendo nuestro principal cliente, seguido de Alemania e Italia, con R. Unido, EEUU y Marruecos como principales destinos no UE. En cuanto a las importaciones, Alemania Francia y China son nuestros principales proveedores.



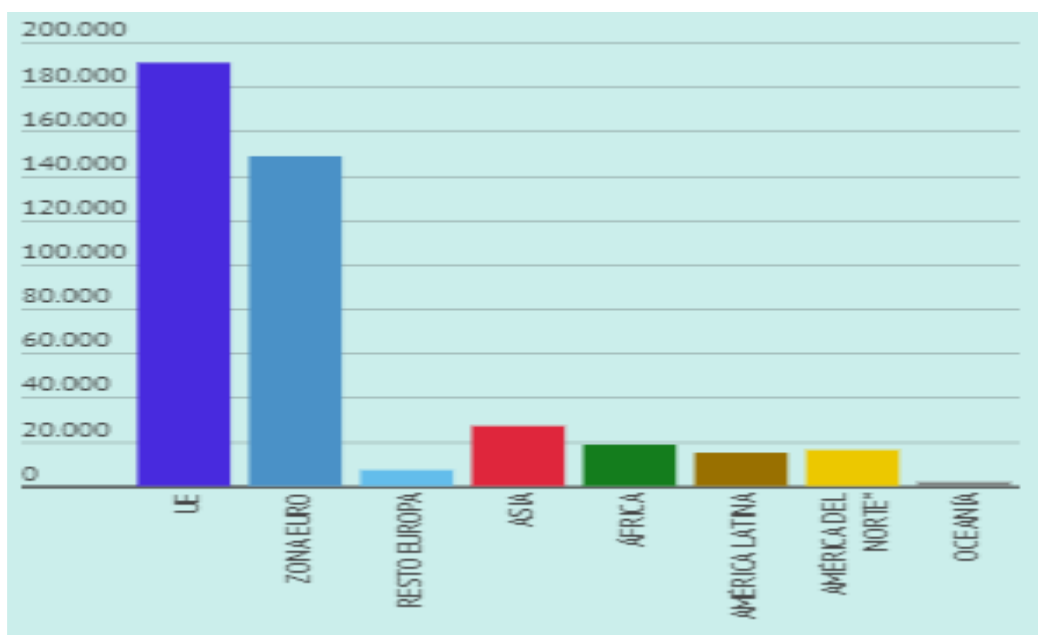
Fuente: ICEX.

#### 4.2.3. Valores Export/Import por zonas geográficas.

En este gráfico se plasma la enorme dependencia que tiene ES de la UE para sus exportaciones. La UE absorbe el mayor porcentaje de nuestras exportaciones y América del Norte registró el mayor aumento (9,2%).

### INTERCAMBIOS COMERCIALES DE ESPAÑA EN 2019

#### EXPORTACIONES



#### 4.3. ANÁLISIS POR PRODUCTOS.

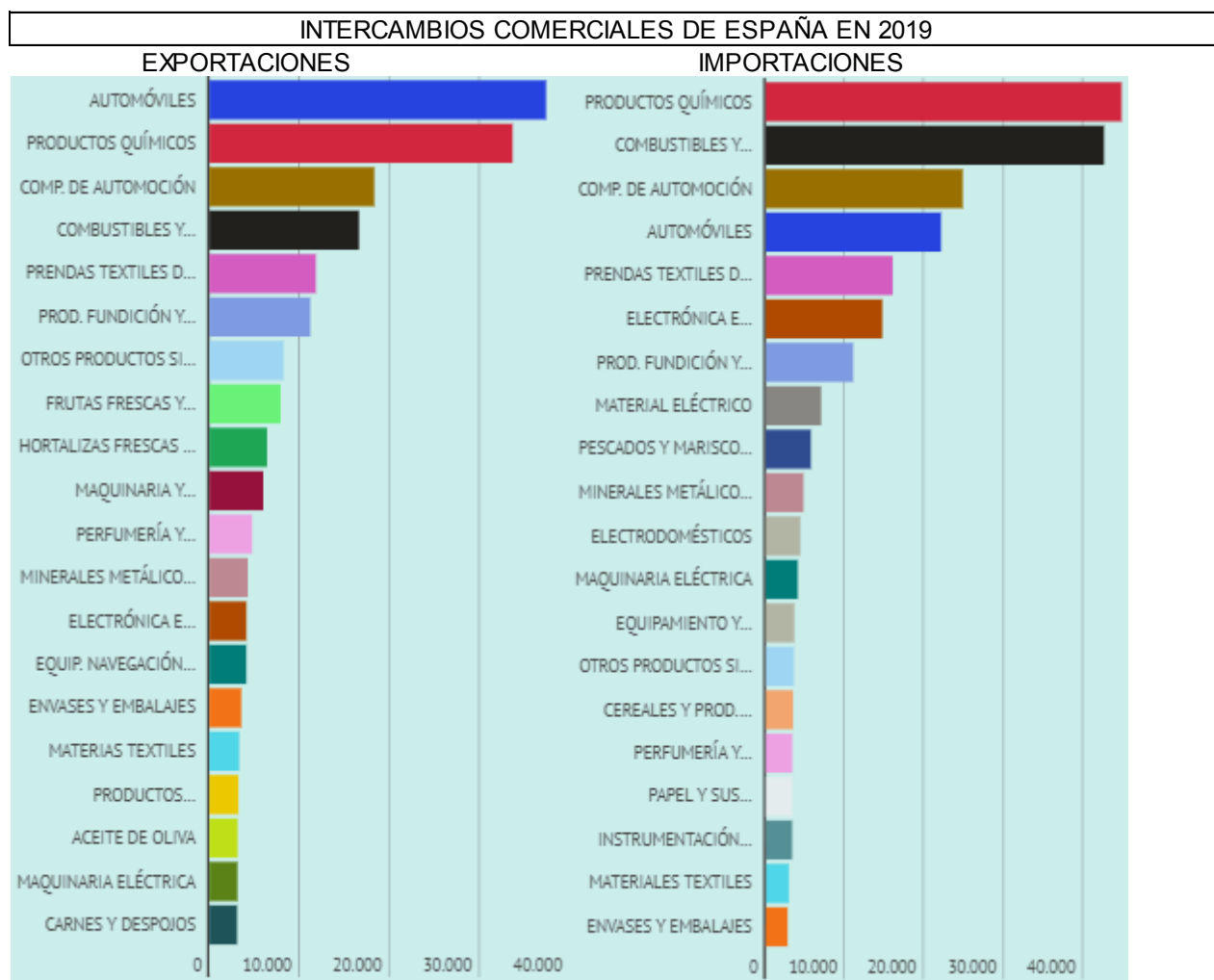
Los productos más intercambiados se pueden analizar en la siguiente tabla

Elemento	2019				
	EXPORT	%	IMPORT	%	SALDO
<b>Total seleccionado</b>	<b>290.089,07 M€</b>		<b>322.068,69 M€</b>		<b>-31.979,61 M€</b>
1 ALIMENTACIÓN, BEBIDAS Y TABACO	48.634,65 M€	17%	35.691,33 M€	11%	12.943,32 M€
2 PRODUCTOS ENERGÉTICOS	21.154,09 M€	7%	44.396,48 M€	14%	-23.242,39 M€
3 MATERIAS PRIMAS	7.079,28 M€	2%	10.182,71 M€	3%	-3.103,43 M€
4 SEMIMANUFACTURAS	71.627,09 M€	25%	74.014,52 M€	23%	-2.387,43 M€
5 BIENES DE EQUIPO	59.110,72 M€	20%	68.727,08 M€	21%	-9.616,36 M€
6 SECTOR AUTOMOVIL	44.217,00 M€	15%	40.400,91 M€	13%	3.816,09 M€
7 BIENES DE CONSUMO DURADERO	4.593,33 M€	2%	8.508,19 M€	3%	-3.914,86 M€
8 MANUFACTURAS DE CONSUMO	29.392,06 M€	10%	38.702,29 M€	12%	-9.310,23 M€
9 OTRAS MERCANCÍAS	4.280,87 M€	1%	1.445,18 M€	0%	2.835,69 M€

Fuente: elaboración propia a partir de Datacomex.



Centrándonos en 2019, en ICEX se puede encontrar un análisis muy actualizado, y se puede ver cómo automóviles y sus componentes son fundamentales, tanto en las EXP como IMP, así como los productos químicos y los combustibles. En todo caso, se puede ver cómo hay varios productos agroalimentarios entre los primeros puestos de las exportaciones en valor.



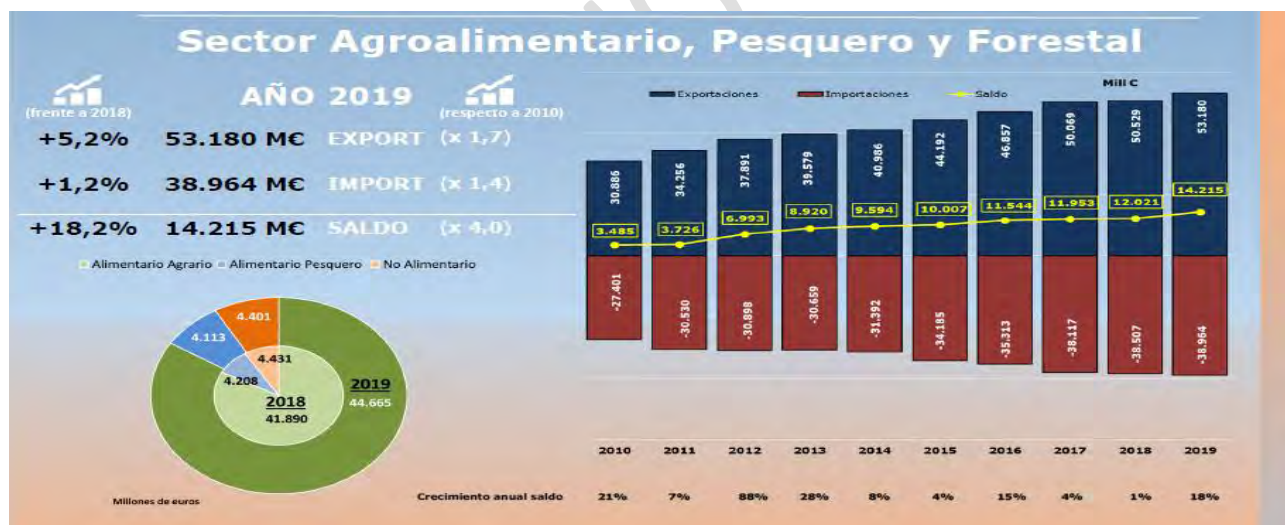
Fuente: ICEX.

Electrónica e informática (16,1%), equipamiento de navegación aérea (15,4%) y perfumería y cosmética (10,9%) registraron los mayores aumentos en 2019. En el sector agroalimentario, arrastrado por las importaciones de China, las ventas que más crecieron fueron de carne y despojos frescos.

Cada año, los periódicos especializados realizan análisis de estos datos de forma divulgativa, más allá de las tablas del BdE. El análisis de 2019 en Expansión se puede encontrar en este enlace: <https://datosmacro.expansion.com/comercio/balanza/espana>, en la que, además, analiza los saldos con los principales socios comerciales, o los informes anuales del ICEX y las tablas de Datacomex.

#### 4.4. EL INTERCAMBIO DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS.

Para el análisis del Comercio exterior de productos agroalimentarios, es imprescindible referirse al Informe anual que publica el MAPA a través de la Subdirección de Análisis, Coordinación y Estadística, tanto sus avances como los informes detallados.



#### **4.4.1. Análisis global de contexto comercial exterior agroalimentario.**

Como análisis global, es fundamental la introducción del informe anual, en este caso el referido a 2018, último disponible, del que se extrae la información siguiente. Es preciso tener en cuenta que todos estos análisis se han visto trastocados por las consecuencias económicas y comerciales de la pandemia del COVID19<sup>1</sup>.

En 2018, la **economía española** afianzó el proceso de **recuperación** iniciado en la segunda mitad de 2013. El PIB mostró una trayectoria expansiva, con tasas intertrimestrales superiores al 0,5%. En el conjunto anual, el **PIB creció un 2,4%**, cifra superior a la correspondiente de la eurozona (1,8%).

Las perspectivas para el período 2018-2020 dibujan una **prolongación de la etapa expansiva actual** (notar los efectos del COVID19), si bien se espera que la intensidad del crecimiento se vea gradualmente mitigada, de modo que, tras el avance alcanzado del 2,4% para 2018, el PIB podría aumentar a un ritmo del 2,3% en 2019 y del 2,1% en 2020. Superiores a los valores previstos para la eurozona (1,0% en 2019 y 1,3% en 2020).

Estas proyecciones favorables se apoyan en la corrección de los desequilibrios de la economía pero no deben dejar de lado las amenazas existentes sobre el comercio mundial.

No obstante, a lo largo del período de proyección se espera una **desaceleración del crecimiento en los mercados de exportación**, hecho al que no son ajenos los problemas surgidos en el comercio mundial por la política más agresiva de EE.UU. (China, Irán); al tiempo que el impacto adicional de las medidas de política monetaria sobre las tasas de crecimiento del producto tendría una magnitud decreciente, factores ambos que justifican la moderación paulatina del ritmo de avance de la actividad.

Sobre este comercio han influido hechos como el incremento en el número de certificados de exportación para productos de origen animal pactados por España con países terceros, que ha conducido a la **apertura de 90 nuevos mercados**, a lo que hay que añadir la **revisión de 48 acuerdos**.

En el ámbito **fitosanitario**, durante 2018 se han alcanzado acuerdos para exportación de productos concretos a estos países: Vietnam, China, Tailandia, Argentina, Brasil y Colombia.

Respecto a la **política comercial europea**, en 2018 la UE defendió sus intereses ante las tendencias proteccionistas y los crecientes obstáculos al comercio. Así, se destacan algunos de los factores que han contribuido a dibujar el contexto del comercio exterior en 2018:

- No aprobación del Acuerdo sobre el Brexit.
- Renovación del Acuerdo comercial entre la UE y México.
- Aprobación del Acuerdo de Asociación Económica UE-Japón.
- La propagación de la Peste Porcina Africana por China y zonas de Europa del Este.
- La propagación internacional de Xilella fastidiosa.

---

<sup>1</sup> En el momento de redacción no están claros los efectos en el comercio internacional, pero hay análisis preliminares, por ejemplo de la OMC, del BID ó de IICA.

#### **4.4.2. Comercio agroalimentario. Principales cifras.**

Las exportaciones agroalimentarias españolas alcanzaron el valor de **50.349 M€** en 2018, un 0,6% superior al ejercicio anterior de 2017.

El **saldo comercial** ha seguido con su dinámica de crecimiento situándose en 11.984 M€, un 0,3% superior al ejercicio anterior.

España vuelve a ser el **cuarto exportador** de la UE de este tipo de mercancías, abarcando una cuota de exportación de un 8,8%, levemente superior a la de 2017 que se situó en un 8,7%.

Las exportaciones del sector agroalimentario han supuesto el **17,6% del total de las ventas al exterior** llevadas a cabo en 2017 por el total de la economía española.

El subsector de los **productos transformados** ha sido el que más ha contribuido al incremento de las exportaciones. Las ventas de estos productos han supuesto de 29.931M€, un -0,2% menos que en 2017.

A pesar del incremento del valor de las exportaciones en 2018, el **número de empresas exportadoras** ha descendido un -7,5% con respecto a 2017. Por su parte, también hay un descenso del -14,5% en el número de empresas importadoras.

#### **4.4.3. Comercio agroalimentario. Áreas de intercambio.**

El **principal socio** comercial de España sigue siendo la **UE**. Así, el 73% de las mercancías tuvieron este destino, suponiendo un montante de 36.901 M€ (0,2% más que en 2017).

Por países, los principales socios comunitarios han sido **Francia**, Alemania, Italia, Portugal y Reino Unido.

Las exportaciones dirigidas a **PPTT** aumentan un 1,4% en valor. Los primeros destinos han sido EEUU, China, Japón, Suiza y Marruecos.

Continúa la **diversificación** de destinos, sobre todo en el comercio con Asia, donde cuatro países (China, Japón, Corea del Sur y Hong Kong) ya representan el 22 % de nuestras exportaciones a países terceros, lo que supone que los PP.TT. son cada vez un mercado para nuestras exportaciones.

En el terreno de las **importaciones**, se observa que el **53%** de las mismas proceden de la **UE**. Las compras españolas de productos agroalimentarios a la UE han sufrido una pequeña disminución del -0,9%, alcanzando los 20.224 M€. De forma contraria, las importaciones con origen en terceros países aumentaron un 2,3% en valor.

#### **4.4.4. Comercio agroalimentario. Grupos más relevantes.**

Si bien las **Carnes** es un grupo con tendencia exportadora (saldo de 4.210,41 M€), en el año 2018, sus exportaciones han tenido una pequeña disminución con respecto a 2017, en concreto del -0,3%. Esta circunstancia coincide con el descenso en un -3,7% de las importaciones, en un escenario en el que la carne de porcino supone el 67% del total de carnes exportadas, frente a la carne de bovino que representa el 50% de las carnes importadas. En este sentido cabe analizar en 2019 las cifras de exportación de carnes y despojos frescos, sobre

todo de porcino, con destino a China, que han supuesto salvar la balanza comercial en un tiempo de contracción del comercio exterior.

Los **Pescados** es un grupo con clara vocación importadora, de hecho su saldo es de -2.989,49 M€. Las importaciones en valor han aumentado en el último ejercicio un 1,6%. Por su parte, las exportaciones en valor también han aumentado un 3,7 gracias a la aportación de los moluscos y los pescados congelados.

Las Hortalizas tiene un importante saldo positivo (4.726,23 M€), sin embargo en el año 2018, han aumentado en mucha mayor proporción las importaciones (8,4%) que las exportaciones (0,1%).

Las **Frutas** es el grupo con un mayor saldo positivo (5.474,10 M€), pero ha tenido una caída en el mismo (-2,5%) con respecto a 2017. Las pequeñas subidas en las exportaciones de frutas del bosque y frutas de hueso no han podido compensar la disminución observada en los cítricos.

Los **Cereales** son un grupo importador, cuyo saldo es de -2.729,19 M€. En 2018 las importaciones han aumentado en valor un 12,9%. Las exportaciones en también han subido un 12,2%. El aumento de importaciones de maíz y trigo no ha podido ser compensado con el descenso en las importaciones de cebada.

**Semillas Oleaginosas, Plantas Industriales y Forrajes** también es un grupo importador (saldo de -1.410,25 M€). Las importaciones tienen como procedencia mayoritaria, en un 70%, los países terceros, siendo las habas de soja las que suponen el 55% del total de las mismas.

Los **Aceites y Grasas** son un grupo exportador cuyo saldo ha alcanzado en 2018 los 1.607,19 M€. El año 2018 se ha caracterizado por el descenso tanto en las exportaciones (-12,4%) como en las importaciones (-7,8%). El producto más importante de exportación es el Aceite de oliva, y es donde se ha producido una bajada en las mismas de un -16,2%; mientras que el Aceite de palma, que es el producto determinante en las importaciones, ha sufrido una disminución en las mismas del -12,9%.

Por último, en las **Bebidas** que es también un grupo exportador (2.539,32 M€ de saldo) aumentan sus exportaciones (6,3%), mientras que las importaciones sufren un estancamiento, ya que su aumento es insignificante (0,1%). Los **vinos y mostos** constituyen la parte más importante de las exportaciones (67%), mientras que las bebidas espirituosas son mayoritarias en las importaciones (45%).

Los **cinco productos más exportados** en 2018 fueron: Carne de porcino (3.414,32 M€), Cítricos (3.092,58 M€), Aceite de oliva (3.027,47 M€), Vino y Mosto (2.957,91 M€) y otras Hortalizas frescas (1.872,71 M€).

Los **más importados** fueron: Moluscos (1.976,29 M€), Maíz (1.664,33 M€), Crustáceos (1.266,56 M€), Habas de soja (1.137,63 M€) y Trigo (1.127,83 M€).

## **5. LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: ESPECIAL REFERENCIA A LA FAO.**

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), o simplemente las Naciones Unidas (NN. UU.), es la mayor organización internacional existente. Se creó para mantener la **paz y seguridad** internacionales, fomentar relaciones de **amistad entre las naciones**, lograr la **cooperación** internacional para solucionar problemas globales y servir de centro que armonice las acciones de las naciones.

- Su **sede** está en Nueva York (Estados Unidos). También tiene oficinas en Ginebra (Suiza), Nairobi (Kenia) y Viena (Austria).
- La ONU comienza su andadura el 24.10.1945, con la entrada en vigor de la **Carta de las Naciones Unidas**, firmada por 51 países tras la Segunda Guerra Mundial.
- Se **financia** por las contribuciones voluntarias de los Estados miembros.
- Sus **objetivos** son el cumplimiento del **derecho internacional**, el mantenimiento de la **paz** internacional, la promoción y protección de los **derechos humanos**, lograr el **desarrollo sostenible** de las naciones y la **cooperación** internacional en asuntos económicos, sociales, culturales y humanitarios.
- Tiene **193 Estados** miembros y 6 **lenguas** oficiales, entre las que está el español.
- Los principales **órganos** de la ONU son la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, la Secretaría General, el Consejo de Administración Fiduciaria y la Corte Internacional de Justicia.
- El principal dirigente de la ONU es el **Secretario General**, actualmente, António Guterres de Portugal, desde el 01.01.2017, reemplazando a Ban Ki-moon.

#### **5.1. PARTICIPACIÓN DE ESPAÑA EN NNUU.**

La política exterior de España se basa en el **multilateralismo** y, por tanto, en las **Naciones Unidas**. La apuesta de España por Naciones Unidas se refleja en una presencia cada vez mayor en los órganos principales y en las agencias, fondos y programas de la Organización, así como en un aumento progresivo del número de funcionarios españoles que trabajan en la misma. Nuestro país es el **undécimo contribuyente del presupuesto ordinario de la ONU**, y forma parte del **Grupo de Ginebra**, formado por los mayores contribuyentes, que realiza un seguimiento exhaustivo de las cuestiones administrativas y presupuestarias en el sistema ONU. Asimismo, es miembro del **Consejo de Derechos Humanos** de la ONU para el periodo 2018-2020.

El 14 de diciembre de 1955 se produjo el **ingreso de España** en la Organización de las Naciones Unidas. La entrada de nuestro país en esta organización multilateral supuso, y sigue siéndolo, un hito fundamental de la política exterior española, puesto que permite que España forme parte del único foro mundial donde están presentes **193 Estados** de todo el mundo y donde se debaten y negocian asuntos generales que nos afectan a todos, desde el cambio climático, los derechos humanos o las migraciones, por mencionar solo algunos; o donde se intentan alcanzar soluciones en conflictos alrededor del mundo.

#### **5.2. PARTICIPACIÓN DE ESPAÑA EN OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES.**

Merece mención especial la vinculación con la **Organización Mundial del Turismo (OMT)**, puesto que su sede está en Madrid desde 1975. Muchos otros organismos de Naciones Unidas tienen una oficina de enlace en España. Hasta 2019 tanto FAO como el PMA tenían oficina en Madrid, acogida por el MAPA en su edificio de Atocha, pero se han cerrado y sólo queda la oficina de la IICA.

España es miembro de la **Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)**, una organización de seguridad paneuropea, que cuenta con 57 Estados participantes. Es un instrumento primario de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto.

España forma parte asimismo del **Consejo de Europa**, la organización política más antigua del continente, creada en 1949, cuyos objetivos fundamentales son la defensa de los derechos humanos, el fomento de la democracia parlamentaria y la preeminencia del Estado de Derecho. El Consejo de Europa, con sede en Estrasburgo (Francia), engloba a 47 países europeos, gozando del estatuto de observador otros cinco Estados: la Santa Sede, EE.UU., Canadá, Japón y México.

España es miembro activo de la **OTAN**, Organización del Tratado del Atlántico Norte, para la defensa.

### **5.3. SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS.**

La Organización de las Naciones Unidas fue creada con el objetivo fundamental de garantizar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Este objetivo parte de una concepción integral de la paz, que no incluye sólo la sanción coyuntural de violaciones de la prohibición de la amenaza y el uso de la fuerza, sino también el fomento del respeto de los **derechos humanos**, el **desarrollo económico** y social internacional, la **cooperación internacional** y el fomento de la libre determinación e **igualdad** de los pueblos como base de las relaciones amistosas entre naciones. Para garantizar esta paz integral, se ha creado un complejo entramado de organizaciones y organismos de naturaleza universal y sectorial, que forma el llamado **sistema de las Naciones Unidas**.

Dentro de las múltiples órganos de NNUU, **existen 3 especializados en temas de agricultura y alimentación**, denominados RBA (Rome Based Agencies):

- **FAO:** Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, dependiente del Consejo Económico y Social (ECOSOC).
- **FIDA:** Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, dependiente del Consejo Económico y Social (ECOSOC).
- **PMA:** Programa Mundial de Alimentos, dependiente de la Asamblea General.

### **5.4. FAO.**



La FAO es fundada el 16 de octubre de 1945 ante el deseo de crear una organización permanente dedicada a la **agricultura** y la **alimentación**. Es una organización intergubernamental formada actualmente por **194 Países** Miembros, 1 Organización Miembro (la Unión Europea), y 2 Miembros Asociados (Faroe Islands and Tokelau).

La **Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación** de la Embajada de España en la República de Italia está acreditada ante la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

La FAO se dedica a trabajar con un marco estratégico amplio e integrado alrededor de **cinco objetivos** estratégicos.

1. Ayudar a eliminar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición.
2. Hacer que la agricultura, la actividad forestal y la pesca sean más productivas y sostenibles.
3. Reducir la pobreza.
4. Crear un entorno propicio para el establecimiento de sistemas agrícolas y alimentarios integradores y eficientes.
5. Aumentar la resiliencia de los modos de vida ante los desastres.

Esta estructura de 5 objetivos se ve enlazada con los **ODS de la Agenda 2030**, en la que FAO participa activamente en su consecución y es responsable de numerosos indicadores estadísticos.

Las principales **áreas de actuación** de FAO son:

1. Agricultura y ganadería.
2. Pesca.
3. Bosques.
4. Recursos Genéticos.
5. Suelos.

La **estructura de trabajo** de la FAO se basa en una **Conferencia** bienal con todos sus miembros, un **Consejo** Bianual en la que participan 49 miembros con asientos rotatorios y múltiples consejos específicos que tratan de su funcionamiento, presupuestos, objetivos, legalidad y evaluación.





**España** tiene sitio permanente en la Conferencia y participa en un sistema de 2 años en el Consejo y un año fuera. Retoma su posición en el consejo en Julio de 2020. Ser miembro del Consejo de la FAO conlleva una participación activa en el trabajo de la Organización, pudiendo formar parte de sus diferentes Comités Técnicos o los de mayor interés para España.

## 6. LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SANIDAD ANIMAL.

La **OIE** es la organización intergubernamental encargada de mejorar la **sanidad animal** en el mundo. La necesidad de combatir contra las **enfermedades de los animales** a nivel mundial constituyó el motivo por el cual se creó la Oficina Internacional de Epizootias gracias al Acuerdo internacional firmado el 25 de Enero de 1924. En mayo de 2003 la Oficina se convirtió en la Organización Mundial de Sanidad Animal, pero conserva su acrónimo histórico OIE.

La OIE desempeña su cometido bajo la autoridad y el control de una **Asamblea** mundial de delegados compuesta de Delegados que designan los Gobiernos de los **182 Países Miembros**.

Los recursos financieros de la OIE provienen fundamentalmente de las contribuciones anuales obligatorias de sus países Miembros. Estos recursos se complementan con contribuciones voluntarias.

El **Plan estratégico de la OIE** (6º plan 2016-2020) tiene como objetivo contribuir con eficacia en respuesta a los **grandes retos de la sociedad** mediante la adaptación a sus cambios:

1. La gestión de **riesgos para la salud** y el bienestar de los animales, y la contribución a la reducción de los peligros para la salud humana.
2. Mejorar la **seguridad de los alimentos**, incluyendo la reducción de impacto de las enfermedades de los animales en la producción y el establecimiento de normas para

garantizar unas condiciones transparentes y armonizadas para el comercio nacional e internacional de animales vivos y sus productos,

3. La **transparencia de la información** sanitaria proporcionada por los Países Miembros, adaptando las herramientas a las nuevas tecnologías de comunicación,
4. Reducción de los **riesgos biológicos** ya sean natural, accidental o intencional,
5. Análisis y optimización de las **relaciones socioeconómicas** entre hombre y animal,
6. Contribución al **desarrollo económico y humano**, vigilando al mismo tiempo el medio ambiente y la biodiversidad.

La **visión general** de la OIE se puede resumir en el lema "Proteger a los animales y preservar nuestro futuro." Para poner en práctica esta visión, los **tres objetivos estratégicos** de la OIE incluyen:

1. Asegurar la salud y el bienestar de los **animales** y la seguridad de los **alimentos** y los **productos derivados**, y reducir la transmisión de **enfermedades**, primordialmente a través del control de los riesgos en la interfaz animal-ambiente-humano;
2. Establecer la confianza entre las partes interesadas y los socios comerciales en el **comercio** transfronterizo de animales al igual que de los productos y alimentos derivados, a través de la transparencia y la buena comunicación sobre la incidencia de las enfermedades epidemiológicamente importantes; y a través de las normas de la OIE sobre la seguridad de los intercambios;
3. Fortalecer las capacidades y la sostenibilidad de los **Servicios Veterinarios Nacionales**.

Además, tres **áreas transversales**, necesarias para la realización de estos tres grandes objetivos estratégicos, completan el conjunto, estas son:

1. la excelencia científica,
2. la diversidad, la participación, el compromiso y la transparencia en la Organización, y
3. su gobernanza.

## **7. LAS ORGANIZACIONES REGIONALES DE PESCA.**

Las **Organizaciones Regionales de Pesca** (ORP) son organizaciones internacionales de países que tienen intereses pesqueros en una zona determinada. Algunas gestionan todas las poblaciones de peces que se encuentran en una zona concreta y otras tienen por objeto especies altamente migratorias, especialmente túnidos, en extensiones geográficas más amplias.

Las organizaciones están abiertas tanto a los países de la región de que se ocupan – "**estados ribereños**" – como a los que tienen **intereses en sus caladeros**. Algunas ORP son puramente

**consultivas**, pero la mayoría están facultadas para **establecer límites de** capturas y esfuerzo pesquero, medidas técnicas y obligaciones de control.

### **7.1. FUNCIONES DE LAS OROP.**

Las OROP desempeñan un papel importante tanto al fomentar la concienciación de los instrumentos internacionales entre sus partes contratantes, como también al asegurar que sus medidas de conservación y ordenación apoyan y complementan las medidas de conservación y ordenación internacionales.

Las OROP han liderado frecuentemente este campo, iniciando medidas de conservación y ordenación, formación complementaria para las partes contratantes y la elaboración de mecanismos de intercambio de información que complementen estas iniciativas a nivel global.

En instrumentos como el AMERP, la CNUDM, el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces, el Código de Conducta para la Pesca Responsable, el PAI-Pesca INDNR, las Directrices voluntarias para la actuación del Estado del pabellón y las Directrices voluntarias para los sistemas de documentación de las capturas, se determinan de manera explícita las organizaciones regionales de ordenación pesquera al examinar la cooperación internacional y la aplicación de estos instrumentos.

Entre las iniciativas clave que tienen las OROP, y que continúan elaborando, se incluyen listas de buques de pesca **INDNR**, medidas de conservación y ordenación relativas a las **medidas del Estado rector del puerto** y las responsabilidades del Estado del pabellón, sistemas regionales de documentación de las capturas y certificación de las capturas, así como mecanismos de intercambio de información y seguimiento y cumplimiento.

### **7.2. PARTICIPACIÓN DE ESPAÑA.**

España pertenece o participa en todas las Organizaciones en donde tiene presencia su flota.

- En las que nos representa es la CE (NAFO, NEAFC, ICCAT, CTOI, SEAFO, WCPFC).
- En las que tanto la UE como España son parte contratante (CGPM, COPACE, COPACO, CCAMLR, Comité de Pesquerías de FAO).
- En las que España es parte contratante, participando la CE como observadora (CIAT, CBI, OCDE).

#### **Por especies:**

- Comisión Internacional para la conservación del atún Atlántico (ICCAT) <http://www.iccat.int/es>
- Comisión Interamericana del atún tropical (CIAT) <http://www.iattc.org>
- Comité de túnidos del Océano Índico (CTOI) <http://www.iotc.org>
- Comisión ballenera Internacional (CBI) <http://iwc.int>
- Comisión para la conservación del atún rojo del Sur (CCSBT) <http://www.ccsbt.org>

#### **Por ámbito geográfico:**

- Organización de pesquerías del Atlántico Noroccidental (NAFO) <http://nafo.int>

- Organización de pesquerías del Atlántico Nororiental (NEAFC) <http://neafc.org>
- Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM)
- Comisión para la conservación de los recursos vivos marinos de la Antártida (CCAMLR) <http://ccamlr.org>
- Comité de pesquerías del Atlántico Centro Oriental (CECAF).
- Comisión de Pesca del Atlántico Centro Occidental (COPAGO).
- South East Atlantic fisheries Organization (SEAFO) <http://seafo.org>
- Convención de pesca de especies migratorias del Pacífico Oeste y Central (WCPFC).
- Organización de pesquerías demersales en el Océano Índico del Sur (SIOFA)
- Organización regional de Pesca del Pacífico Sur (SRFMO) <http://southpacificrfmo.org>

**Otras organizaciones internacionales con competencia en materia de pesca:**

- Comité de Pesquerías de FAO.
- Comité de Pesquerías OCDE.
- Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 ("La Convención" o UNCLOS).
- ACUERDO DE NUEVA YORK, de 1995 sobre peces transzonales y especies altamente migratorias.
- Proceso Consultivo sobre Océanos de Naciones Unidas.
- Acuerdo sobre la Protección de los cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la Zona Atlántica Contigua (ACCOBAMS).

**Otras organizaciones internacionales de carácter medioambiental con competencia en conservación de los recursos vivos marinos.**

Dadas sus repercusiones sobre la conservación y gestión de recursos pesqueros se colabora en el seguimiento y actividades de los siguientes organismos internacionales, entre otros:

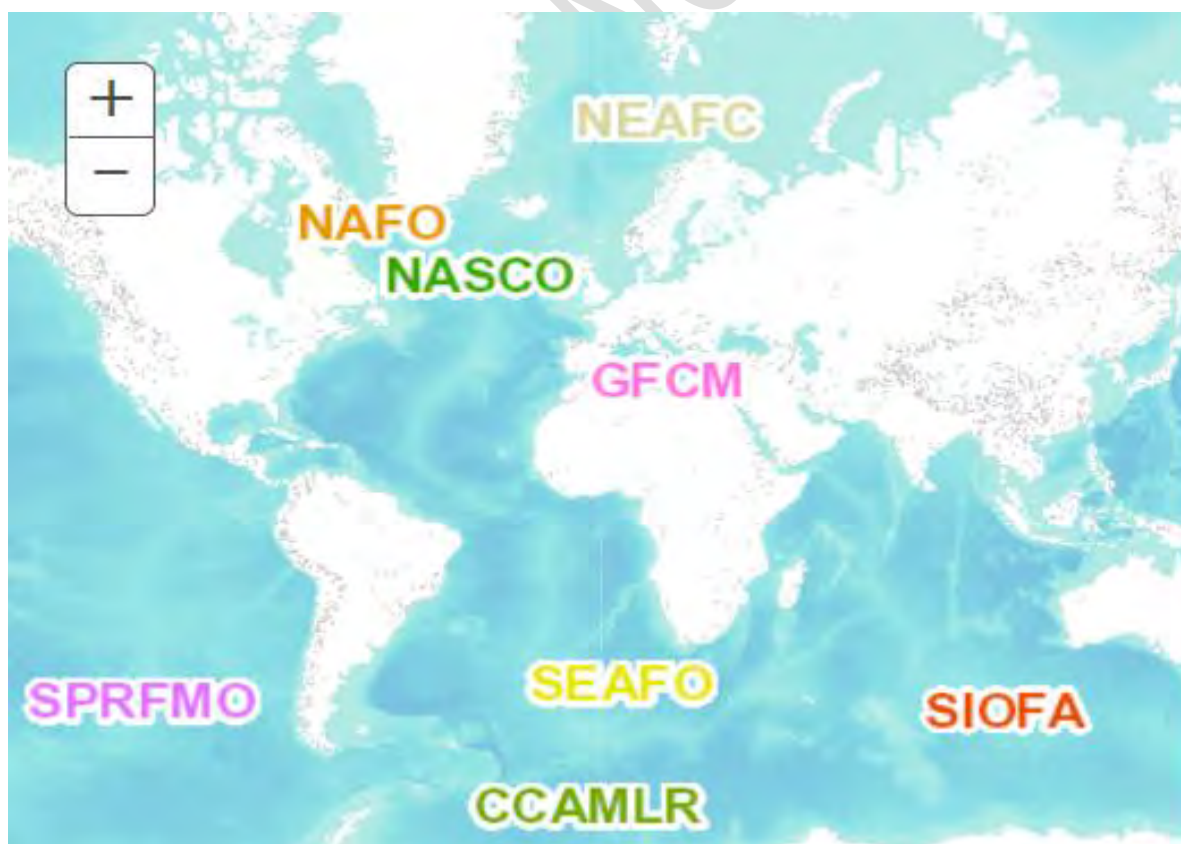
- Convenio Internacional sobre el Comercio Internacional de especies amenazadas de fauna y flora (CITES).
- Convención sobre la diversidad biológica (CBD).
- Convención sobre especies migratorias (CMS).
- Convenio OSPAR, para la protección del Océano Atlántico Nororiental.
- Convenio de Barcelona, para la protección del Mar Mediterráneo.
- Unión Internacional para la conservación de la naturaleza (UICN)
- Acuerdo sobre la protección de Albatros y Petreles (ACAP).
- Cumbre Mundial sobre desarrollo sostenible (Johannesburgo, sep02).

### 7.3. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS PRINCIPALES ORP.

ORP que gestionan especies altamente migratorias, principalmente **túnidos**:



ORP que gestionan poblaciones por **zonas geográficas**:



## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 23**

**LA UNIÓN EUROPEA. ANTECEDENTES HISTÓRICOS, NATURALEZA JURÍDICA Y OBJETIVOS. EVOLUCIÓN, TRATADOS ORIGINARIOS Y MODIFICATIVOS, FINES Y PERSPECTIVAS. EVOLUCIÓN DE SU COMPOSICIÓN Y ADHESIÓN DEL REINO DE ESPAÑA A LA UNIÓN. PAÍSES CANDIDATOS Y CANDIDATOS POTENCIALES**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. LA UNIÓN EUROPEA. ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

### **2. NATURALEZA JURÍDICA Y OBJETIVOS**

#### **2.1. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA**

#### **2.2. OBJETIVOS Y VALORES DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **3. EVOLUCIÓN, TRATADOS ORIGINARIOS Y MODIFICATIVOS. FINES Y PERSPECTIVAS**

### **4. EVOLUCIÓN DE SU COMPOSICIÓN Y ADHESIÓN DEL REINO DE ESPAÑA A LA UNIÓN. PAÍSES CANDIDATOS Y CANDIDATOS POTENCIALES**

MATERIAL NO OFICIAL



## **1. LA UNIÓN EUROPEA. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.**

Hasta poco después del final de la 2ª Guerra Mundial, el funcionamiento del Estado y la vida política se basaban casi exclusivamente en las constituciones y las legislaciones nacionales, las cuales fijaban en los Estados democráticos europeos las normas de comportamiento que debían observar tanto los ciudadanos y los partidos políticos como el mismo Estado y sus instituciones. Fue principalmente el total desmoronamiento de Europa, unido a la decadencia económica y política del viejo continente, lo que creó las condiciones para un nuevo comienzo y dio un renovado impulso a la idea de un nuevo ordenamiento europeo.

La organización que se convertiría en la UE se creó en ese periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Sus primeros pasos consistieron en impulsar la cooperación económica con la idea de que, a medida que aumentara la interdependencia económica entre los países, disminuirían las posibilidades de conflicto.

La primera piedra para la creación de la U.E. la puso el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, con ocasión de su Declaración de 9 de mayo de 1950, en la que expuso el plan que había elaborado junto con Jean Monnet, destinado a la unificación de la industria europea del carbón y del acero. Con ello se pretendía poner en marcha, en cierto modo, una iniciativa histórica en favor de una «Europa organizada y viva», «indispensable para la civilización» y sin la cual «no puede salvaguardarse la paz en el mundo».

Las Comunidades Europeas (CECA, CEE y Euratom) nacieron de la lenta progresión de la idea europea, inseparable de los sucesos que sacudieron el continente. Después de la Segunda Guerra Mundial, las industrias de base, en particular la siderurgia, necesitaban una reorganización. El futuro de Europa, amenazado por el enfrentamiento Este-Oeste, pasaba por una reconciliación franco-alemana.

En 1958 se creó, pues, la Comunidad Económica Europea (CEE), que en un principio establecía una cooperación económica cada vez más estrecha entre seis países: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos.

Desde entonces se han unido a ellos otros 22 miembros, creando un enorme mercado único (también conocido como "mercado interior") que sigue avanzando hasta lograr todo su potencial.

Lo que comenzó como una unión meramente económica ha evolucionado hasta convertirse en una organización activa en todos los frentes políticos, desde el clima hasta el medio ambiente y desde la salud hasta las relaciones exteriores y la seguridad, pasando por la justicia y la migración. El cambio de nombre de Comunidad Económica Europea (CEE) a Unión Europea (UE), en 1993, no hizo sino reflejar esta transformación.

La novedad de las Comunidades Europeas desde sus orígenes y de la actual UE respecto de las asociaciones de Estados tradicionales radica en que los Estados miembros renuncian a parte de su soberanía a favor de la UE, a la que han dotado de competencias propias, independientes de los Estados miembros. En el ejercicio de sus competencias, la UE está facultada para adoptar actos jurídicos que, por sus efectos, son equivalentes a los actos de soberanía de los Estados miembros.



Se puede sistematizar la creación de la Comunidades europeas en las siguientes fases:

1. El mencionado llamamiento que lanzó el 9 de mayo de 1950 el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, puede considerarse el punto de partida de la Europa comunitaria. La elección del carbón y del acero era, en esa época, altamente simbólica. En efecto, a principios de los años 1950, el carbón y la siderurgia eran industrias fundamentales, base de la potencia de un país. Además del evidente interés económico, la puesta en común de los recursos franceses y alemanes complementarios debía señalar el final del antagonismo entre estos dos países.

Esta iniciativa fue favorablemente acogida por Francia, Italia, Alemania y los países del Benelux (Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo), que el 18 de abril de 1951 firmaron el Tratado de París, por el que se creó la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA). Dicho Tratado entró en vigor el 23 de julio de 1952 con una vigencia de 50 años. El Tratado aseguraba esencialmente:

- la libre circulación de los productos y el libre acceso a las fuentes de producción;
- la vigilancia permanente del mercado para evitar disfunciones que hicieran necesaria la instauración de cuotas de producción;
- el respeto de las reglas de competencia y de transparencia de los precios;
- el apoyo a la modernización del sector y a la reconversión.

2. Después de la firma del Tratado de París, en un momento en que Francia se oponía a la reconstitución de una fuerza militar alemana en un marco nacional, René Pleven, asesorando a Schuman, imaginó un proyecto de ejército europeo. La **Comunidad Europea de Defensa (CED)**, negociada en 1952, debía ir acompañada de una **Comunidad Política Europea (CPE)**. Ambos proyectos fueron abandonados como consecuencia de la negativa de la Asamblea Nacional francesa a autorizar la ratificación del Tratado el 30 de agosto de 1954.

3. Los esfuerzos de reactivación de la construcción europea tras el fracaso de la CED, se concretaron con ocasión de la Conferencia de Mesina (junio de 1955) en el doble ámbito de la unión aduanera y de la energía atómica. Condujeron a la firma del Tratado CEE (Tratado de la Comunidad Económica Europea) y del Tratado CEEA (Tratado de la Comunidad Europea de la energía atómica o Euratom). Ambos tratados fueron firmados en Roma el 25 de marzo de 1957, por los mismos países firmantes del Tratado de París, y entraron en vigor el 1 de enero de 1958 con vigencia indefinida.

a. Las disposiciones del Tratado CEE (Tratado de Roma) incluían:

- la supresión de los derechos de aduana entre los Estados miembros;
- el establecimiento de un arancel aduanero exterior común;
- la instauración de una política común en los ámbitos de la agricultura y de los transportes;
- la creación de un Fondo Social Europeo;
- la constitución de un Banco Europeo de Inversiones;
- el desarrollo de unas relaciones más estrechas entre los Estados miembros.

Para realizar estos objetivos, el Tratado CEE estableció unos principios directores y delimitó el marco de la acción legislativa de las instituciones comunitarias. Se trataba de las políticas comunes: política agrícola común (artículos 38 a 43), política de transportes (artículos 74 y 75) y política comercial común (artículos 110 a 113).

El mercado común debía permitir la libre circulación de las mercancías y la movilidad de los factores de producción (libre circulación de los trabajadores y de las empresas, libre prestación de servicios, liberación de los movimientos de capitales y la libre competencia.

b. El Tratado Euratom contemplaba unos objetivos muy ambiciosos y, en particular, *«la creación y el crecimiento rápido de industrias nucleares»*. Sin embargo, debido al carácter complejo y delicado del sector nuclear, que afecta a intereses vitales de los Estados miembros (defensa e independencia nacional), el Tratado Euratom tuvo que limitar sus ambiciones.

4. En el Convenio sobre determinadas instituciones comunes, que se firmó y entró en vigor al mismo tiempo que los Tratados de Roma, se estableció que la Asamblea Parlamentaria (futuro Parlamento europeo) y el Tribunal de Justicia serían comunes. El Convenio expiró el 1 de mayo de 1999. Quedaban por fusionar los «ejecutivos», que es lo que hicieron el Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, de 8 de abril de 1965, conocido como «Tratado de Fusión», y el Convenio de 9 de abril de 1965, que permitió completar la unificación de las instituciones.

A partir de ese momento, cabe destacar la preeminencia de la CEE sobre las comunidades sectoriales CECA y Euratom. Se trata del triunfo del carácter general de la CEE frente a la coexistencia de dos organizaciones con competencias sectoriales, y del establecimiento de sus instituciones.

La década de los 60 fue un buen momento para la economía, favorecido, entre otras cosas, porque los países de la UE dejan de percibir derechos de aduana por las transacciones comerciales entre sí. También acuerdan ejercer un control conjunto de la producción alimentaria para que, de este modo, todo el mundo tenga suficiente para comer. Esto da pronto lugar a un excedente de producción agrícola.

El 1 de enero de 1973, Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido entran en la Unión Europea, con lo que el número de Estados miembros aumenta a nueve. Ese mismo año, tiene lugar la guerra árabe-israelí, que da lugar a una crisis de la energía y a problemas económicos en Europa. En los dos años siguientes tienen lugar el derrocamiento del régimen de Salazar en Portugal y la muerte del general Franco en España. La política regional de la UE empieza a transferir grandes cantidades de dinero para la creación de empleo e infraestructuras en las zonas más pobres. El Parlamento Europeo aumenta su influencia en los asuntos de la UE y, en 1979, es elegido por primera vez por sufragio universal. En la década de 1970 se intensifica la lucha contra la contaminación. La UE adopta nuevas disposiciones para proteger el medio ambiente e introduce por primera vez el concepto de "quien contamina, paga".

Desde el 1 de enero de 1981 Grecia pasa a ser el décimo miembro de la UE y, cinco años más tarde, se suman España y Portugal, desde el 1 de enero de 1986. En 1986 se firma el Acta

Única Europea, tratado que constituye la base de un amplio programa de seis años, destinado a eliminar las trabas a la libre circulación de mercancías a través de las fronteras de la UE, y que da así origen al "mercado único". El 9 de noviembre de 1989 se produce un vuelco político histórico cuando se derriba el muro de Berlín y, por primera vez en 28 años, se abre la frontera entre las dos Alemanias, la del este y la del oeste, lo que llevará a su unificación en octubre de 1990.

En 1993 culmina la creación del mercado único con las "**cuatro libertades**" de circulación: mercancías, servicios, personas y capitales. La década de 1990 es también la de dos tratados: el de Maastricht (Tratado de la Unión Europea) en 1993 y el de Ámsterdam en 1999. Los ciudadanos se preocupan por la protección del medio ambiente y por la actuación conjunta en asuntos de seguridad y defensa. El 1 de enero de 1995 ingresan en la UE tres países más: **Austria, Finlandia y Suecia**. Los acuerdos firmados en Schengen, pequeña localidad de Luxemburgo, permiten gradualmente al ciudadano viajar sin tener que presentar el pasaporte en las fronteras. Millones de jóvenes estudian en otros países con ayuda del Programa Erasmus de la UE. La comunicación se hace más fácil a medida que se extiende el uso de las comunicaciones electrónicas.

En enero de 2002, el euro se convierte en la nueva moneda de muchos europeos. Cada vez más países lo adoptan durante la década de los 2000. El 11 de septiembre de 2001 se convierte en sinónimo de "guerra del terror", tras el secuestro y colisión de varios aviones contra edificios de Nueva York y Washington. Los países de la UE comienzan a colaborar más estrechamente contra la delincuencia y el terrorismo. Cuando, el 1 de mayo de 2004, **diez nuevos países ingresan en la UE** -Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Chipre y Malta-, **seguidos por Bulgaria y Rumanía** el 1 de enero de 2007, las divisiones políticas entre la Europa del este y del oeste se dan por zanjadas definitivamente. La crisis financiera sacude la economía mundial en septiembre de 2008. El Tratado de Lisboa, que aporta instituciones modernas y métodos de trabajo más eficientes a la UE, es ratificado por todos los Estados miembros de la UE antes de su entrada en vigor en 2009.

Para hacer frente a la crisis bancaria, la UE ayuda a varios países y establece la "**unión bancaria**" para crear un sector bancario más seguro y fiable. El 1 de julio de 2013 **Croacia** se convierte en el 28º miembro de la UE. El cambio climático sigue teniendo un lugar destacado en la agenda y los dirigentes acuerdan reducir las emisiones nocivas. En 2014 se celebran las elecciones europeas y los euroescépticos ganan escaños en el Parlamento Europeo. Se establece una nueva política de seguridad a raíz de la anexión de Crimea por parte de Rusia. Aumenta el extremismo religioso en Oriente Próximo y en diversos países y regiones de todo el mundo, dando lugar a revueltas y guerras que llevan a muchas personas a huir de sus hogares y buscar refugio en Europa. La UE no solo se enfrenta al dilema de cómo atenderlos, sino que también es objetivo de varios ataques terroristas.

### **El Consejo de Europa:**

Mención separada de la UE, merece el **Consejo de Europa**, la organización política fundada el 5 de mayo de 1949, que hoy cuenta con 47 Estados miembros, entre los que se incluyen todos los Estados miembros actuales de la UE. En el Estatuto del Consejo de Europa no se menciona la intención de formar una federación o unión, ni se prevé la transferencia o fusión de partes de la soberanía nacional. En todas las cuestiones fundamentales, el Consejo de Europa adopta sus decisiones con arreglo al principio de la unanimidad. Según dicho principio, cada Estado puede vetar la adopción de resoluciones. De esta forma, el Consejo de Europa es, por su propia estructura, un órgano de cooperación internacional.

En el marco del Consejo de Europa se han adoptado *numerosos convenios* en materia de economía, cultura, política social y Derecho. El más importante y también más conocido es el **Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales**, de 4 de noviembre de 1950 (Convenio Europeo de Derechos Humanos o CEDH), al que se han adherido hasta la fecha los 47 Estados miembros del Consejo de Europa. Con este Convenio no solo se estableció un criterio mínimo, de gran importancia práctica, para la protección de los derechos humanos en los Estados signatarios, sino también un sistema de tutela judicial a cuyo amparo se puedan condenar las violaciones de los derechos humanos cometidas en los Estados miembros a través de los órganos establecidos en Estrasburgo en virtud del Convenio: la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

## 2. NATURALEZA JURÍDICA Y OBJETIVOS.

### 2.1. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA.

Con base en sentencias del Tribunal de Justicia, cabe destacar los siguientes elementos que constituyen en conjunto los rasgos característicos de la naturaleza jurídica de la UE:

- la estructura institucional, que garantiza que la formación de la voluntad en la UE también lleve la impronta o reciba la influencia del interés general europeo, es decir, de los intereses de la Unión que se recogen en los objetivos europeos;
  - la transferencia de competencias a las instituciones de la Unión, que va más allá que en el caso de las demás organizaciones internacionales y se extiende a ámbitos normalmente reservados a los Estados;
  - el establecimiento de un ordenamiento jurídico propio, independiente de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros;
  - la aplicabilidad directa del Derecho de la Unión, según la cual las disposiciones del Derecho de la Unión surten pleno efecto de modo uniforme en todos los Estados miembros y conceden derechos e imponen obligaciones tanto a los Estados miembros como a sus ciudadanos;
  - la primacía del Derecho de la Unión, mediante la cual se garantiza que el Derecho de la Unión no pueda ser ni derogado ni modificado por la legislación nacional y que, en caso de conflicto, el primero prevalezca sobre la segunda.
- 
- De esta forma, **la UE resulta ser una entidad autónoma de poder con derechos de soberanía propios y un ordenamiento jurídico independiente de los Estados**

**miembros, al que están sometidos tanto los Estados miembros como sus ciudadanos en los ámbitos de competencia transferidos a la UE.**

Asimismo, las características de la UE ponen de manifiesto los *puntos en común* y las *diferencias con otras organizaciones de Derecho internacional* de tipo ordinario, por una parte, y con *estructuras estatales de tipo federal*, por otra.

La UE no es aún una estructura acabada, sino más bien un «sistema en gestación» cuya apariencia definitiva aún no puede preverse.

Con las organizaciones tradicionales de Derecho internacional, la UE únicamente tiene en común que también ella ha sido creada mediante tratados internacionales. Pero la UE ya se ha alejado mucho de estas raíces del Derecho internacional. **Los actos fundacionales de la UE han conducido a la creación de una Unión independiente, provista de competencias y derechos de soberanía propios.** Los Estados miembros han renunciado parcialmente a su soberanía en favor de dicha Unión, a la cual le han conferido tal soberanía para que vele por el interés común.

Estas diferencias entre la UE y las organizaciones internacionales convencionales la asemejan a una estructura estatal. En particular, la renuncia parcial a la soberanía de los Estados miembros a favor de la UE se ha considerado un indicio de que la UE ya presenta una estructura de tipo federal. Esta interpretación no tiene en cuenta, sin embargo, que las instituciones de la UE solo poseen las competencias establecidas para alcanzar los objetivos que se recogen en los Tratados de la Unión y tan solo en determinadas materias. Por ello, no pueden escoger sus objetivos libremente como los Estados y satisfacer todas las necesidades a las que debe hacer frente en la actualidad un Estado moderno. **La UE carece tanto de la competencia universal que caracteriza a un Estado como de la facultad para dotarse de nuevas competencias (la denominada «competencia de las competencias»).**

Por esa razón, la UE no es una organización internacional «clásica» ni tampoco una estructura estatal, sino una entidad de poder que hay que situar entre estos dos modelos tradicionales de organización estatal. En la jerga jurídica se ha acuñado el término de «organización supranacional» para describir esta posición particular.

## **2.2. OBJETIVOS Y VALORES DE LA UNIÓN EUROPEA**

Los **objetivos** de la Unión Europea son (**art.3 TUE Tratado de Maastricht, o Tratado de la Unión Europea**):

- Promover la paz, sus valores y el bienestar de sus ciudadanos;
- Ofrecer libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores;
- Favorecer un desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, una economía de mercado altamente competitiva con pleno empleo y progreso social, y la protección del medio ambiente;
- Combatir la exclusión social y la discriminación;
- Promover el progreso científico y tecnológico;
- Reforzar la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros;
- Respetar la riqueza de su diversidad cultural y lingüística;
- Establecer una unión económica y monetaria con el euro como moneda.

Los valores de la UE a lo que ya hace referencia el Preámbulo del TUE, son los recogidos en el artículo 2 del mismo: respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad en la que prevalecen la inclusión, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación. Estos valores forman parte integrante del modo de vida europeo:

- Dignidad humana. La dignidad humana es inviolable. Debe ser respetada y protegida y constituye la auténtica base de los derechos fundamentales.
- Libertad. La libertad de circulación otorga a los ciudadanos el derecho a circular y residir libremente dentro de la Unión. Las libertades individuales, como el respeto de la vida privada, la libertad de pensamiento, de religión, de reunión, de expresión y de información, están protegidas por la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.
- Democracia. El funcionamiento de la UE se basa en la democracia representativa. Ser ciudadano europeo significa también gozar de derechos políticos. Todos los ciudadanos adultos de la UE tienen derecho a votar y a presentarse como candidatos en las elecciones al Parlamento Europeo. Los ciudadanos de la UE tienen derecho de sufragio activo y pasivo en su país de residencia o en su país de origen. En las elecciones nacionales del Estado de residencia, el derecho de sufragio activo y pasivo se limita a las elecciones municipales.
- Igualdad. La igualdad significa que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos ante la ley. El principio de igualdad entre hombres y mujeres sustenta todas las políticas europeas y es la base de la integración europea. Se aplica en todos los ámbitos. El principio de la igualdad de retribución por un trabajo igual se introdujo en el Tratado en 1957. Aunque sigue habiendo desigualdades, la UE ha logrado avances considerables.
- Estado de Derecho. La UE se basa en el Estado de Derecho. Todas sus actividades se rigen por los tratados, acordados voluntaria y democráticamente por los países miembros. El Derecho y la justicia son defendidos por un poder judicial independiente. Los países miembros han conferido al Tribunal Europeo de Justicia la competencia de pronunciarse de manera definitiva y sus sentencias han de ser respetadas por todos.
- Derechos humanos. La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE protege los derechos humanos, entre ellos el derecho a no sufrir discriminación por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, el derecho a la protección de los datos personales, y el derecho de acceso a la justicia.

Estos objetivos y valores constituyen la base de la Unión Europea y se establecen en el Tratado de Lisboa y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

En 2012 la UE recibió el **premio Nobel de la paz** por su contribución al avance de la paz, la reconciliación, la democracia y los derechos humanos en Europa.

### 3. EVOLUCIÓN, TRATADOS ORIGINARIOS Y MODIFICATIVOS, FINES Y PERSPECTIVAS.

El Plan Schumann se hizo realidad con la conclusión del **Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)**, el 18 de abril de 1951 (Tratado de París), y su entrada en vigor el 23 de julio de 1952, con seis Estados fundadores (Bélgica, República Federal de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos) *\*Yo lo dejaría*. Esta Comunidad se estableció por un período limitado de cincuenta años y se «integró» en la Comunidad Europea el 23 de julio de 2002 al expirar su Tratado constitutivo. Como complemento a este Tratado, unos años más tarde, los mismos países creaban, mediante los **Tratados de Roma, de 25 de marzo de 1957, la Comunidad Económica Europea (CEE)** y la **Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa o EURATOM)**, que iniciaron sus actividades con la entrada en vigor de los Tratados el 1 de enero de 1958.

La primera gran reforma de los Tratados constitutivos se lleva a cabo mediante la firma del el Acta Única Europea (AUE), firmado en la Haya el 28 de febrero de 1987 y con entrada en vigor el 1 de julio de 1987.

La fundación de la Unión Europea por medio del **Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea)** inauguró una nueva etapa en el camino hacia la integración política de Europa. Este Tratado, que fue firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht, pero que no entró en vigor hasta el 1 de noviembre de 1993 debido a algunos obstáculos en el procedimiento de ratificación, se autodefine como «una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa». Contiene el acto fundacional de la Unión Europea, aunque sin llegar a su completo desarrollo. La Unión Europea no vino a sustituir a las Comunidades Europeas, sino que las combinó con nuevas políticas y formas de cooperación bajo una rúbrica común. Metafóricamente hablando, aquello condujo al establecimiento de los tres pilares sobre los que se asentó la Unión Europea:

**El primer pilar** lo constituían las Comunidades Europeas: CEE (que pasó a llamarse Comunidad Europea), CECA (hasta 2002) y CEEa (o EURATOM) y proporcionaba un marco que permitía a las instituciones comunitarias ejercer, en los ámbitos regulados por el Tratado, las competencias que habían sido objeto de una transferencia de soberanía por parte de los Estados miembros. La Comunidad tenía como misión asegurar el buen funcionamiento del mercado único, así como, entre otras cosas, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas, un alto nivel de empleo y de protección social y la igualdad entre hombres y mujeres. La Comunidad perseguía estos objetivos, dentro de los límites de las competencias que le habían sido confiadas, mediante el establecimiento de un mercado común y de las medidas conexas contempladas en el artículo 3 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), así como mediante el establecimiento de la política económica y de la moneda única previstas en el artículo 4. La acción de la Comunidad debía respetar el principio de proporcionalidad y, en los ámbitos que no fueran de su competencia exclusiva, el principio de subsidiariedad (art. 5 del TCE).

Cabe recalcar que la importancia de este primer pilar es su naturaleza de pilar de integración, en el que los Estados miembros ceden parte de su soberanía en favor de la UE, a diferencia los pilares que vemos a continuación donde prima la cooperación supranacional.

**El segundo pilar** consistía en la cooperación de los Estados miembros en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC). La Unión tenía la misión de definir y ejecutar una política exterior y de seguridad, según un método de carácter intergubernamental.

Los Estados miembros estaban obligados a apoyar activamente y sin reservas esta política, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua. Tenía, entre otros, los siguientes objetivos: la defensa de los valores comunes, los intereses fundamentales, la independencia y la integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas; el fomento de la cooperación internacional; el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

**El tercer pilar** se refería a la cooperación entre los Estados miembros en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior (CAJI). La Unión tenía el cometido de elaborar una acción común en estos ámbitos según un método de carácter intergubernamental con objeto de ofrecer a los ciudadanos un nivel elevado de protección en un espacio de libertad, seguridad y justicia. Abarcaba los siguientes ámbitos:

- normas para el cruce de las fronteras exteriores de la Comunidad y refuerzo de los controles;
- lucha contra el terrorismo, la delincuencia, el tráfico de drogas y el fraude internacional;
- cooperación judicial en materia civil y penal;
- creación de una Oficina Europea de Policía (Europol) dotada de un sistema de intercambio de información entre las policías nacionales;
- lucha contra la inmigración irregular;
- política común de asilo.

El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

Al instaurar una Unión Europea, el Tratado de Maastricht supuso una nueva etapa en el proceso de creación de «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa». La Unión Europea se fundó sobre la base de las Comunidades Europeas, completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el Tratado de la Unión Europea (TUE). La Unión disponía de un marco institucional único, compuesto por el Consejo, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas, que, al ser en aquel entonces las únicas instituciones de la Unión en sentido estricto, ejercían sus competencias de conformidad con lo dispuesto en los Tratados. El Tratado estableció asimismo un Comité Económico y Social y un Comité de las Regiones, ambos con funciones consultivas. De conformidad con el procedimiento dispuesto en el Tratado, se crearon un Sistema Europeo de Bancos Centrales y un Banco Central Europeo, que completaron la lista de instituciones financieras, sumándose a las ya existentes del grupo BEI, a saber, el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones.

La primera evolución de la UE se materializó con **el Tratado de Ámsterdam y el Tratado de Niza**, que entraron en vigor el 1 de mayo de 1999 y el 1 de febrero de 2003, respectivamente. El objetivo de estas reformas era conservar la capacidad de actuación de la UE con vistas a una ampliación que incorporaría a muchos nuevos Estados miembros. Por consiguiente, ambos Tratados implicaron, en primer lugar, reformas institucionales, si bien en comparación



con reformas anteriores no destacó la voluntad política de profundización en la integración europea.

El **Tratado de Ámsterdam**, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea (TUE), los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

En cuanto a los objetivos, se consideró especialmente importante alcanzar un desarrollo equilibrado y sostenible y un elevado nivel de empleo. Se reforzó la cooperación intergubernamental en los ámbitos de la cooperación judicial en materia penal y policial, mediante la definición de objetivos y tareas precisas. Se reforzó al Parlamento europeo con más competencias. Además, el Tratado de Ámsterdam fijó en 700 el número máximo de diputados al Parlamento Europeo, aunque este número fue incrementado en las reformas posteriores.

En las conferencias intergubernamentales (CIG) de Maastricht y Ámsterdam ya se había abordado una serie de problemas institucionales («los restos de Ámsterdam»), pero no se habían resuelto de forma satisfactoria el tamaño y la composición de la Comisión, la ponderación de los votos en el Consejo y la ampliación de la votación por mayoría cualificada.

De abordar tales cuestiones se ocupó una nueva CIG (que concluyó su trabajo en Niza en diciembre del año 2000), en el seno de la cual se alcanzó un acuerdo sobre aquellas cuestiones institucionales pendientes que debían resolverse antes de la ampliación. Tal acuerdo fue el precursor del Tratado de Niza.

El **Tratado de Niza**, firmado el 26 de febrero de 2001, entró en vigor el 1 de febrero de 2003 y tenía, por su parte, el objetivo de hacer que las instituciones de la Unión fueran más eficaces y legítimas y de preparar a la Unión para la importante ampliación que se avecinaba.

El Tratado de Niza, sin embargo, solo pudo preparar de manera parcial a la Unión Europea para las importantes ampliaciones al este y al sur que tuvieron lugar en 2004 y en 2007.

Las críticas que suscitó la falta de profundización en la unión política de los Estados miembros de la UE, impulsaron un debate sobre el futuro de la UE y su configuración institucional que desembocó en la **Declaración sobre el futuro de la Unión Europea**. En dicha Declaración, la UE se comprometió a ser más democrática, transparente y eficaz, y a abrir el camino a una Constitución.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, también denominado Constitución Europea, constituía un paso más en el proceso de integración comunitario. La Constitución Europea proponía sustituir, derogándolos, todos los Tratados vigentes. El Tratado fue firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, si bien para entrar en vigor era necesaria su ratificación por cada uno de los Estados miembros. Desde el principio, la ratificación de la Constitución Europea tropezaría con numerosas dificultades. Tras referéndums negativos en Francia y en los Países Bajos, el proceso de ratificación fue abandonado formalmente en junio de 2007.

En su lugar, se elaboró un Tratado de Reforma, siguiendo fielmente la tradición de los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza, que introduce en los Tratados vigentes de la UE modificaciones básicas para potenciar la capacidad de actuación de la UE en el interior y en el exterior, reforzar la legitimación democrática y, en general, mejorar la eficacia de la actuación de la UE. Siguiendo asimismo la buena tradición europea, dicho Tratado de Reforma fue bautizado como el **Tratado de Lisboa**, en alusión al lugar en que se firmó. La elaboración del Tratado de Lisboa se llevó a cabo con suma rapidez. Este hecho se debe, en particular, a que en la reunión del Consejo Europeo celebrada en Bruselas los días 21 y 22 de junio de 2007 los propios jefes de Estado o de Gobierno establecieron en detalle en las conclusiones del mismo en qué forma y en qué medida se debían incorporar a los Tratados vigentes las modificaciones acordadas para el Tratado Constitucional. En este caso, procedieron de forma totalmente atípica y no se limitaron, como solía ser habitual, a formular pautas generales que posteriormente debían ser puestas en práctica por una conferencia intergubernamental, sino que elaboraron ellos mismos la estructura y el contenido de los cambios previstos, especificando con frecuencia incluso la redacción precisa de una norma concreta.

Cabe citar, en particular, entre los puntos más conflictivos, la delimitación de las competencias de la UE y de los Estados miembros, el desarrollo de la política exterior y de seguridad común, el nuevo papel de los parlamentos nacionales en el proceso de integración, y la incorporación de la Carta de los Derechos Fundamentales al Derecho de la Unión, así como posibles avances en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal. Por consiguiente, la Conferencia Intergubernamental convocada en 2007 disponía de un margen de maniobra limitado y solo estaba facultada para poner en práctica los aspectos técnicos de las modificaciones deseadas. De este modo, los trabajos de la Conferencia Intergubernamental se pudieron dar por concluidos los días 18 y 19 de octubre de 2007, y fueron aprobados en esa misma fecha en la reunión informal del Consejo Europeo celebrada en Lisboa.

Finalmente, **el Tratado fue firmado el 13 de diciembre de 2007 por los jefes de Estado o de Gobierno de los aún veintisiete Estados miembros de la UE de aquel entonces (Croacia no ingresó en la UE hasta 2013) en Lisboa**. No obstante, incluso en el caso de este Tratado, el procedimiento de ratificación resultó sumamente complicado. Si bien, se logró concluir con éxito el procedimiento de ratificación, de modo que el Tratado de Lisboa pudo entrar en vigor el 1 de diciembre de 2009.

**Mediante el Tratado de Lisboa se fusionan la Unión Europea y la Comunidad Europea para formar una única *Unión Europea***. El término «Comunidad» será sustituido de forma universal por el concepto «Unión». La Unión sustituye y sucede a la Comunidad Europea. Sin embargo, el Derecho de la Unión continúa siendo determinado por los siguientes *tres Tratados*:

- Tratado de la Unión Europea.
- Tratado de la Comunidad Europea, que pasa a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

A estos se suma la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2016).

De acuerdo con el artículos 1 del Tratado de la UE, La Unión se fundamenta en este Tratado y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo denominados «los Tratados»). Ambos Tratados tienen el mismo valor jurídico.

Los cuatro textos mencionados son, pues, los **textos constitutivos** comunitarios actuales.

El propio Tribunal de Justicia de la UE señala que estos Tratados forman la "constitución material" de la Unión Europea. Han sido reformados en numerosas ocasiones por medio de los **tratados modificativos**, el último de los cuales fue el Tratado de Lisboa.

### 1. TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (TRATADO UE O TUE)

El Tratado UE (versión consolidada de 2016) es el texto base de inspiración de los principios constitucionales de la Unión.

**Se divide en los siguientes seis títulos:**

- I. Disposiciones comunes,
- II. Disposiciones sobre los principios democráticos,
- III. Disposiciones sobre las instituciones,
- IV. Disposiciones sobre las cooperaciones reforzadas,
- V. Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común y
- VI. Disposiciones finales.

### 2. TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA (TFUE)

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) se deriva del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado CE). El TFUE sigue, en lo esencial, la estructura del Tratado CE. Los principales cambios tienen por objeto la acción exterior de la Unión y la introducción de nuevos capítulos, en particular sobre la política energética, la cooperación policial y judicial en materia penal, el espacio, el deporte y el turismo.

### 3. TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA DE LA ENERGÍA ATÓMICA

El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado CEEA o Euratom) ha sufrido solo algunas modificaciones puntuales. Los distintos cambios específicos han sido recogidos en protocolos anejos al Tratado de Lisboa.

**El Tratado UE y el TFUE** tienen el *mismo valor jurídico*, por lo que no existe ninguna relación de subordinación de uno respecto del otro. Esta aclaración jurídica expresa es necesaria porque el grado de regulación en ambos Tratados y la nueva denominación del anterior Tratado CE (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) sugieren que el Tratado UE constituye algún tipo de ley constitucional o tratado básico, mientras que el TFUE parece ser concebido más bien como un Tratado de ejecución. Asimismo, el Tratado UE y el TFUE no tienen carácter constitucional formal. La terminología utilizada en los Tratados refleja este cambio respecto al proyecto constitucional: no se utiliza el término «Constitución», el «ministro de Asuntos Exteriores de la Unión» pasa a llamarse «alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad» y se abandonan las denominaciones «ley» y «ley marco». Del mismo modo, no figura en los Tratados modificados ningún artículo que mencione los símbolos de la UE (bandera o himno). La primacía del Derecho de la UE no se recoge de forma expresa en una norma del Tratado, sino que se infiere, como venía siendo habitual, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre esta cuestión.

A la CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE se refiere el artículo 6 de las versiones consolidadas del Tratado de la UE y del Tratado de Funcionamiento de la UE (2016/C 202/01). El artículo 6.1 establece que:

*“Artículo 6 (antiguo artículo 6 TUE):*

*1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.*

*Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados.*

*Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones”.*

Además, se añadió un apartado al artículo 7 del Tratado de la Unión Europea con objeto de abordar los casos en los que, sin existir una vulneración evidente de los derechos fundamentales, existiera un «riesgo claro» de que pudiera llegar a producirse dicha violación. El Consejo, por mayoría de cuatro quintas partes de sus miembros y previo dictamen conforme del Parlamento, determina la existencia de tal riesgo y dirige recomendaciones adecuadas al Estado miembro en cuestión. Se proclamó una Carta de los Derechos Fundamentales no vinculante.

Estos elementos de la protección de los derechos fundamentales por parte de la Unión han sido desarrollados continuamente por el Tribunal de Justicia y se han complementado con otros derechos fundamentales mediante el reconocimiento de principios jurídicos generales, para cuya concreción el Tribunal de Justicia se apoya por una parte en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, y por otra en los tratados internacionales

relativos a la protección de los derechos humanos de los que son signatarios los Estados miembros. Esto se refiere en particular al Convenio europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH), que fija unas orientaciones esenciales para la determinación del contenido de los derechos fundamentales de la Unión con respecto a las exigencias de protección. Sobre esta base, el Tribunal de Justicia ha reconocido, por ejemplo, el derecho a la propiedad, la libertad profesional, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de opinión, el derecho general a la personalidad, la protección de la familia (por ejemplo, en el ámbito del derecho de reagrupamiento familiar de los trabajadores migrantes), la libertad económica, la libertad de religión y confesión, así como una serie de derechos fundamentales procesales, como el principio de audiencia judicial, el principio derivado del Derecho consuetudinario referente al mantenimiento de la confidencialidad de la correspondencia con el abogado (denominado «legal privilege»), el principio «non bis in idem» o la obligación de motivar los actos jurídicos de la Unión, todos ellos derechos fundamentales garantizados por el ordenamiento de la Unión.

Especial importancia reviste el principio de igualdad de trato que aparece una y otra vez en los litigios. En su definición más general, este precepto consiste en no tratar de forma diferente situaciones comparables, a menos que este trato esté objetivamente justificado. Sin embargo, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia este precepto no prohíbe que se impongan a los ciudadanos o a los productos nacionales normas más estrictas que a los nacionales de otros Estados miembros o a los productos de importación (esta situación se denomina jurídicamente «discriminación inversa»). Se considera que esta situación es consecuencia de la limitación de las competencias de la Unión, que comprenden por principio únicamente las actividades transfronterizas. En cambio, las disposiciones sobre la fabricación y la comercialización de productos nacionales y sobre el estatuto jurídico de los ciudadanos en su país solo entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la UE en tanto se haya llevado a cabo una armonización a escala de la Unión.

Gracias a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Derecho de la Unión dispone asimismo de un vasto catálogo de principios de Estado de Derecho asimilables a los derechos fundamentales.

**El Protocolo nº14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH)**, que entró en vigor, el 1 de junio de 2010, permite no solo a los Estados sino también a las organizaciones internacionales, como la Unión Europea, convertirse en signatarios del Convenio, por lo que abrió el camino de la adhesión de la Unión a dicho Convenio. Esta adhesión todavía requiere la ratificación de todos los Estados Parte del CEDH, así como de la propia Unión Europea. Las negociaciones entabladas entre el Consejo de Europa y representantes de la Unión llevaron, en abril de 2013, a la conclusión de un proyecto de acuerdo, que, no obstante, fue considerado incompatible con el artículo 6 del TUE por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su dictamen 2/2013. Por tanto, serán necesarias nuevas negociaciones para que la adhesión pueda ser una realidad.

En cualquier caso, el ordenamiento de la Unión en materia de derechos fundamentales no se formó sino sobre la base de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, iniciada sin embargo relativamente tarde, en el año 1969. Anteriormente, el Tribunal de Justicia había desestimado todas las demandas relativas a los derechos fundamentales

señalando que no le correspondía ocuparse de problemas propios del Derecho constitucional nacional. El Tribunal de Justicia tuvo que revisar esta postura, entre otras cosas a la vista de la primacía, defendida por él mismo, del Derecho de la Unión sobre el Derecho nacional, ya que dicha primacía solo puede imponerse si el Derecho de la Unión garantiza por sí mismo la protección de los derechos fundamentales en la misma medida en que lo hacen las constituciones nacionales.

#### **4. EVOLUCIÓN DE SU COMPOSICIÓN Y ADHESIÓN DEL REINO DE ESPAÑA A LA UNIÓN. PAÍSES CANDIDATOS Y CANDIDATOS POTENCIALES**

La Unión Europea está compuesta actualmente por veintisiete Estados miembros (tras la reciente salida del Reino Unido, el 31 de enero de 2020: en primer lugar, los seis Estados fundadores de la Comunidad Económica Europea, a saber, *Bélgica, Alemania* (ampliada al territorio de la antigua República Democrática Alemana a raíz de la reunificación de los dos Estados alemanes el 3 de octubre de 1990), *Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos*.

El 1 de enero de 1973 se adhirieron a la Comunidad *Dinamarca* (si bien Groenlandia, cuya población se pronunció, por escasa mayoría, en un referéndum celebrado en febrero de 1982 contra la permanencia de esta isla en la Comunidad Europea, ya no forma parte de la Unión), *Irlanda y el Reino Unido*; en *Noruega*, el referéndum de octubre de 1972 impidió su adhesión.

La denominada «ampliación hacia el sur» de la UE se inició con la adhesión de *Grecia* el 1 de enero de 1981 y concluyó con el ingreso de *España y Portugal* el 1 de enero de 1986.

##### **Adhesión del Reino de España a la Unión**

Tras la muerte del general Franco el 20 de noviembre de 1975 y la constitución del primer gobierno democrático de la monarquía surgido de las urnas el 15 de junio de 1977, el Gobierno del Presidente Adolfo Suárez presentó oficialmente su solicitud de adhesión a la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea) el 26 de julio de 1977, dos años más tarde de haberlo hecho Grecia y a cuatro meses de presentarla Portugal.

El perfil político ya se tenía. Las reformas democráticas emprendidas en tan escaso tiempo: la política y la del código penal, legalización de todos los partidos políticos, amnistía, primeras elecciones democráticas... parecían asegurar al país una rápida entrada en la Comunidad y de ese tenor eran las manifestaciones de muchos de nuestros políticos.

Las exigentes condiciones políticas de la Doctrina Birkelbach estaban, al parecer, superadas; las favorables reacciones que la solicitud de adhesión produjo en la prensa europea y en algunos países miembros pronosticaban unas conversaciones muy allanadas de cara a meternos de pleno en la segunda gran ampliación, junto con Grecia y Portugal, como era el deseo español.

Pero los ocho largos años de demora y duras negociaciones (la firma del Tratado de Adhesión en Madrid se retrasó hasta el 12 de junio de 1985, con integración efectiva en la Comunidad Económica el 1 de enero de 1986) hicieron comprender que, aparte el escollo político ya

superado, existían otros intereses por los cuales se podía ejercer el derecho al veto. El procedimiento de admisión de nuevos socios en la Comunidad, que implicaba la unanimidad de los miembros del Consejo (artículo 237 del Tratado de Roma), significaba y fue un duro obstáculo que salvar. Se invocaba una y otra vez por algunos países miembros, principalmente Francia, para intentar salvaguardar sus intereses económicos.

Se temía la dura competencia que la agricultura española podía ocasionar a la agricultura del sur de Francia. Fueron largas y duras las sesiones que bloqueaban una y otra vez el capítulo agrícola; las pausas y los semi-vetos que Francia imponía buscando una nueva financiación y renegociación de la Política Agrícola Común (PAC) que favoreciese a su agricultura antes de que entrara España, objetivo que logró en el Consejo de Stuttgart de junio de 1983, fueron los principales impedimentos que surgieron en las negociaciones, pero no los únicos.

Se sobredimensionaba el efecto que algunos sectores industriales podrían ejercer en la comunidad: construcción naval, siderurgia, y textiles, precisamente los sectores en crisis estructural en Europa; se temía al sector pesquero que planteó también una gran disputa, ya que la flota española, tanto en número de barcos como en tonelajes y volumen de capturas era una de las primeras del mundo y a la entrada de España se multiplicarían los problemas que ya tenía la pesca europea, el enfrentamiento con Irlanda en este campo era, pues, inevitable; el potente sector vinícola también producía amplios recelos en los viticultores franceses e italianos.

Por otro lado, también el principio de la libre circulación de la mano de obra suscitaba desconfianza en algunos países; el problema del "trabajador invitado", como eufemísticamente se llamaba al emigrante en Alemania, dejaría de ser tal con la adhesión; los españoles dejarían de ser emigrantes y se convertirían en trabajadores comunitarios y un volumen de más de 600 000 españoles, según estimaciones oficiales, entre trabajadores, cónyuges e hijos (más de un millón en cómputos extraoficiales), que vivían en la comunidad antes de la adhesión, era difícil de asimilar.

Las negociaciones con Grecia y Portugal no planteaban litigios importantes. Con la primera se resolvieron rápidamente y entró en la Comunidad en 1981. Portugal, en cambio, cuyo ingreso en la Comunidad se quería hacer coincidir con el de España (bloque ibérico), observaba, sin manifestarse, cómo se dilataba su adhesión a tenor de los retrasos que las fricciones económicas imponían a las negociaciones con España.

Pese a que la respuesta a la solicitud de adhesión fue muy rápida (20 de septiembre de 1977), hasta dos años más tarde no empezó el desarrollo efectivo de las negociaciones. Francia sabía que ya no era posible vetar la marcha de las negociaciones invocando un espíritu de ética política que ya estaba superado, pero quería y logró conservar el poder de retrasarla si así le convenía a sus intereses.

La primera dilación impuesta por Francia se produjo el 13 de septiembre de 1978 cuando el presidente Valéry Giscard d'Estaing propuso al Consejo la creación de un comité de expertos independientes para que estudiaran los problemas planteados con la futura ampliación. Esta primera demora hizo que la apertura formal de las conversaciones se retrasara hasta el 5 de

febrero de 1979, pero hasta seis meses después y nuevamente por indicación francesa, no empezó el desarrollo efectivo.

A escasos meses, el 5 de junio de 1980, el presidente francés propuso una pausa en el proceso de negociación con España en tanto los Nueve resolvieran sus problemas internos. Pese a que el resto de los países miembros eran partidarios de continuar las negociaciones, Francia impuso su derecho de veto (art. 237) y nuevamente la retrasó.

En septiembre de 1981 el Consejo de la Comunidad desbloqueó la negociación del capítulo agrícola, dando un nuevo impulso a las negociaciones con España, pero nueve meses más tarde, en junio de 1982, surgió un nuevo freno impuesto por Francia (en esta ocasión Mitterrand) en el Consejo de Ministros, invocando la necesidad de realizar un inventario económico de la adhesión para calibrar sus efectos.

A partir de la entrada en octubre de 1982 del primer gobierno socialista de Felipe González, las rondas de negociaciones aparentaron tomar un nuevo impulso; la Francia del socialista Mitterrand atemperó sus gestos hacia España y empezaron a desbloquearse las negociaciones. No obstante, pese a este nuevo talante en las conversaciones, se necesitaron aún cuatro Consejos Europeos (Stuttgart, junio de 1983; Atenas, diciembre de 1983; Bruselas, marzo de 1984, y Fontainebleau, junio de 1984) para desbloquear la adhesión de España.

Por fin, después de algunos obstáculos en los aspectos técnicos de la pesca y la agricultura y de algunos aspectos que se dejaron para después de la adhesión, en marzo de 1985 el Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno decidió el ingreso de España y Portugal. El 12 de junio de 1985 se firmó en Madrid el Tratado de Adhesión que debería ser ratificado en los meses siguientes por los Parlamentos de los países miembros y el 1 de enero de 1986 España ingresó en la Comunidad Europea como miembro de pleno derecho.

Desde entonces, la senda de España ha venido jalonada de importantes avances que han redundado en el bienestar de la sociedad española en su conjunto; no obstante lo anterior, aceptar el acervo comunitario significó un gran esfuerzo para España.

Una revisión del Tratado de Adhesión permite comprender las dificultades encontradas. Pasando por alto temas de menor conflicto, pero que implicaban una normativa anticuada o ausencia de ella en patentes, fiscalidad, transportes o armonización de normas, entre otras, las principales fricciones por parte española se centraron en el capítulo agrícola, al que se le dedicó casi la cuarta parte del total del articulado (87 artículos de un total de 403 con que cuenta el Tratado).

Dejando a un lado el capítulo del vino de mesa en el que se forzaron precios reguladores claramente a la baja, o el problema de la denominación de origen "Jerez" y "Sherry", el principal conflicto resultó ser el de las frutas y verduras frescas (artículos 118, 119, 131 a 153). Pese a que el período transitorio general se estipuló en siete años, el período de desarme arancelario por la parte europea para el sector hortofrutícola se fijó en diez años, ante el temor a la competitividad española en este sector; mientras que para los productos continentales, admitidos como sensibles para España (leche, mantequilla, carne de bovino, etc.), se le aplicó el general de siete.



En cuanto a la pesca (artículos 154 a 176), España, pese a ser la primera potencia pesquera dentro de la comunidad, obtuvo un acceso muy limitado a las aguas comunitarias; sólo 300 barcos, de los cuales podían laborar 150 a la vez; al mismo tiempo Irlanda se opuso totalmente a dar entrada inmediata a estos barcos a sus mejores caladeros y logró un período transitorio de diez años.

Por el artículo 4, España asumía el acervo comunitario exterior, es decir, todos los convenios y relaciones internacionales de la Comunidad. Este compromiso, que se desarrolló en los artículos 177 a 183, significaba que el país tenía que facilitar el acceso a su mercado nacional a los productos de terceros países con los que la Comunidad había pactado ya condiciones de intercambios concretas; es decir, se asumían desde la adhesión los acuerdos especiales suscritos entre la Comunidad y terceros países, pero se renunciaba también desde el ingreso a ella, a las preferencias que se aplicaran a terceros países.

Al principio de la libre circulación de la mano de obra se le adjudicó la moratoria del período transitorio general, siete años, aunque para Luxemburgo se aplicaron diez años; como se dijo anteriormente, los más de 600 000 españoles residentes en Europa y concentrados preferentemente en Alemania y Francia, pesaban bastante a la hora de flexibilizar el período transitorio; no obstante, se reconoció el derecho, desde la adhesión al mismo trato, de los trabajadores comunitarios en lo referente a materias socio-laborales, fiscales, sindicales, de acceso a la vivienda, transportes y escolarización de los hijos.

Tres años y medio después de su adhesión -en junio de 1989- España incorporó su divisa nacional (peseta) al Mecanismo de Cambios del Sistema Monetario Europeo, instaurado por Francia, Italia, Dinamarca, Países Bajos y Luxemburgo desde 1979. Asimismo, España reforzó su apuesta integracionista suscribiendo en junio de 1991 el Acuerdo de Schengen que, ahondando en el concepto de una "Europa sin Fronteras", supuso la eliminación progresiva de los controles en las fronteras entre Estados miembros.

La entrada de España en la Comunidad Europea supuso un cambio sin precedente en los parámetros sociales, económicos y políticos del país. La sinergia económica producida por la adhesión, las ayudas financieras recibidas de cara a la cohesión y la adscripción a la moneda única convulsionaron profundamente las estructuras, aproximándolas hacia la convergencia real con la Unión.

### **Adhesiones años 90-actualidad**

Tras esta «ampliación hacia el sur», el 1 de enero de 1995 se produjo la adhesión de *Austria, Finlandia y Suecia* a la UE. El ingreso de Noruega fracasó —al igual que veintidós años antes— en el marco de un referéndum en el que los votantes volvieron a pronunciarse, con un escaso margen del 52,4 % de los votos, en contra de la pertenencia de Noruega a la UE.

El 1 de mayo de 2004 ingresaron en la UE los países bálticos —*Estonia, Letonia y Lituania*—, los países de Europa Central y Oriental —*Chequia, Hungría, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia*—

así como las dos islas mediterráneas: *Chipre y Malta*. Apenas dos años después prosiguió la ampliación hacia el este con la adhesión de *Bulgaria y Rumanía* el 1 de enero de 2007.

Con la excepción de Chipre y Malta, todos los países formaban parte del antiguo "bloque soviético". La ampliación supuso, desde la vertiente económica, un aumento de las oportunidades de comercio y de inversión para todos los Estados miembros.

Los efectos positivos de la adhesión para los nuevos Estados fueron evidentes, a tenor del intenso crecimiento del PIB y de la progresiva reducción de sus principales desequilibrios macroeconómicos que han experimentado desde entonces, aunque dicho crecimiento no ha ido acompañado de una expansión en paralelo del empleo. Para los antiguos Estados miembros, y en concreto para España, la ampliación puso de manifiesto la necesidad de reforzar la competitividad de sus economías.

*Croacia* ha sido el último Estado en adherirse a la UE, al formalizar su ingreso el 1 de julio de 2013. Con ello, aumentó el número de Estados miembros de la UE a veintiocho.

Desde la adhesión de los nuevos Estados miembros, la construcción europea está atravesando por dificultades que giran en torno a la capacidad de integración política, institucional y financiera de una Unión Europea ampliada. El proceso de toma de decisiones se está viendo frenado por la dificultad de alcanzar un consenso entre todos los países miembros.

#### **Países candidatos y candidatos potenciales**

La UE también está abierta a la *adhesión* de otros Estados, siempre que cumplan con los **criterios de adhesión** establecidos por el Consejo Europeo en 1993 en Copenhague:

- criterios políticos: estabilidad institucional, democracia, Estado de Derecho, garantía de los derechos humanos, así como respeto y protección de las minorías;
- criterios económicos: la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, capaz de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la UE;
- criterios jurídicos: la capacidad para asumir las obligaciones vinculadas a la adhesión a la UE, incluida la aceptación de los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

El procedimiento de adhesión consta de **tres fases** que deben recibir la aprobación de todos los Estados miembros actuales de la UE:

1ª Se plantea a un país la perspectiva de la adhesión.

2ª El país pasa a ser candidato oficial en cuanto cumple los requisitos de adhesión, lo cual sin embargo no significa que se inicien las negociaciones oficiales.

3ª Se entablan con el país candidato las negociaciones formales de adhesión, en las que se acuerdan las modalidades y procedimientos para la incorporación de la legislación vigente de la UE.

Una vez concluidas las negociaciones y las reformas correspondientes de manera satisfactoria para ambas partes, los resultados y las condiciones de la adhesión se recogen en un Tratado de Adhesión, todo Tratado de Adhesión debe ser «ratificado» por los Estados miembros de la UE y por el país candidato.

Actualmente son países candidatos a la adhesión: Turquía, Serbia, Montenegro, Albania y Macedonia. Islandia también lo era hasta que en marzo de 2015 retiró oficialmente su candidatura.

- Turquía

Obtuvo el estatuto de país candidato a raíz del Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999.

En su camino por pertenecer a la Unión Europea, Turquía ha enfrentado diversos condicionamientos hechos por las instituciones europeas que hasta hoy obstaculizan su ingreso. Y es que las dificultades van desde lo dispuesto por los Criterios de Copenhague hasta los factores permanentes y propios de la naturaleza turca, pero que han servido de argumentos al discurso político en contra de la adhesión en países como Alemania, Austria, Francia y Holanda -y en su momento el Reino Unido-; a la par de los latentes conflictos regionales que persisten con Chipre y Grecia. Con el primero, Turquía se niega a retirarse del norte de la isla, manteniendo su bloqueo político y económico, y con ellos su negativa de reconocer al Estado chipriota. Este conflicto ha tenido tal peso dentro de la negociación que, en diversos momentos, el proceso ha dependido del consentimiento o la censura chipriota. En el caso del segundo, las relaciones no han mejorado debido a los conflictos territoriales que se originaron desde la Primera Guerra Mundial y que hoy prevalecen sobre la soberanía de las islas en el mar Egeo.

- Balcanes occidentales

Desde la conclusión de las guerras yugoslavas a finales de 2001, la UE ha jugado un papel muy destacado en los Balcanes, ya no solo como potencia geoeconómica en materia de reconstrucción, sino también como garante de la estabilidad y la seguridad en la región. Estas políticas se han encuadrado en el marco del proceso de ampliación de la UE hacia los Balcanes occidentales.

El 1 de julio de 2013, Croacia se convirtió en el primero de los siete países de la región en ingresar en la Unión.

**Montenegro, Serbia, la República de Macedonia del Norte y Albania son candidatos oficiales, mientras que Bosnia y Herzegovina y Kosovo son candidatos potenciales.**

Se han iniciado negociaciones de adhesión con Serbia y Montenegro y recientemente con Albania y Macedonia. En efecto, el 24 de marzo de 2020, los ministros de Asuntos Europeos dieron su acuerdo político al inicio de las negociaciones de adhesión con Albania y la República de Macedonia del Norte.

Los desafíos que afectan al corazón de la Unión, así como los problemas internos que aquejan a los países balcánicos, han dilatado el proceso de ampliación en la región.

### **Retirada de un Estado Miembro de la Unión Europea**

El Tratado de la Unión Europea introdujo una cláusula de retirada que permite a cualquier Estado miembro salir de la Unión. La retirada no queda supeditada a ninguna condición: solo se requiere concluir un acuerdo entre la UE y el Estado miembro en cuestión sobre las modalidades de la retirada o, en su defecto, deberán transcurrir dos años a partir de la notificación de la intención correspondiente para que la retirada surta efecto, en el caso de que no se haya podido celebrar dicho acuerdo. Esta opción ha sido ya puesta en práctica. El 23 de junio de 2016, un 52 % de los británicos votó en contra de la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea.

La activación del procedimiento de retirada (artículo 50 del TUE) tuvo lugar mediante carta de la Primera Ministra británica, Theresa May, el 28 de marzo de 2017. Con ello, se inicia oficialmente el proceso de salida. El 14 de noviembre de 2018, la UE y Reino Unido pactan un Acuerdo de Retirada (AR) y la Declaración Política sobre la relación futura. Sin embargo, el Parlamento británico rechaza tres veces el AR, lo que motiva la concesión de tres prórrogas sucesivas para la salida del RU: a medianoche del **31 de enero de 2020** en Bruselas (23:00 horas de Londres) el **Reino Unido abandonó oficialmente la UE**. El 3 de febrero la Comisión Europea presentó el Mandato de Negociación de la futura relación UE-RU.

Aunque la última modificación de los Tratados prevé la salida de la UE de un Estado miembro a petición propia, no se prevé, en cambio, la exclusión de un Estado miembro de la UE en contra de su voluntad declarada, ni siquiera en caso de incumplimiento grave y reiterado del Tratado.

## **BIBLIOGRAFÍA**

López Cano, D. (2000). Unión Europea: los esfuerzos de una década de integración:  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-46112000000200011](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112000000200011)

<https://europa.eu/>

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/>

<https://europarl.europa.eu>

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/UnionEuropea/Paginas/EspUE.aspx>

MATERIAL NO OFICIAL

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 24**

**LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA. EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONSEJO EUROPEO, EL PARLAMENTO EUROPEO, LA COMISIÓN EUROPEA, EL TRIBUNAL DE JUSTICIA. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **2. EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONSEJO EUROPEO, EL PARLAMENTO EUROPEO, LA COMISIÓN EUROPEA, EL TRIBUNAL DE JUSTICIA.**

2.1. EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES.

2.2 EL CONSEJO EUROPEO. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES.

2.3. EL PARLAMENTO EUROPEO. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES.

2.4 LA COMISIÓN EUROPEA. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES.

2.5. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES.

## **1. LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA.**

Dispone el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE):

*1. La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones. Las instituciones de la Unión son:*

- *El Parlamento Europeo.*
- *El Consejo Europeo.*
- *El Consejo (de la UE).*
- *La Comisión Europea.*
- *El Tribunal de Justicia de la Unión Europea.*
- *El Banco Central Europeo.*
- *El Tribunal de Cuentas.*

*2. Cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal.*

*3. Las disposiciones relativas al Banco Central Europeo y al Tribunal de Cuentas, así como las disposiciones detalladas sobre las demás instituciones, figuran en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

*4. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones que ejercerán funciones consultivas.*

La Unión Europea está formada, por tanto, por siete instituciones, cada una de ellas actúan dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados y mantendrán entre sí una cooperación leal.

El Parlamento Europeo representa a los ciudadanos de los 27 Estados miembros. Desde el 1 de febrero de 2020, tras la salida del Reino Unido de la UE está constituido por 705 diputados. Tiene su sede en Estrasburgo (Francia), Bruselas (Bélgica) y Luxemburgo.

El Consejo Europeo lo constituyen los jefes de Estado o de Gobierno de los 27 Estados miembros, el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión Europea. Tiene su sede en Bruselas.

El Consejo de la UE está formado por un representante de cada uno de los 27 Estados miembros con rango de ministro y cuenta con 10 formaciones. Tiene su sede en Bruselas, aunque las sesiones de abril, junio y octubre se celebran en Luxemburgo.

La Comisión Europea está constituida por un nacional de cada uno de los 27 Estados miembros, ostentando uno de ellos el cargo de Presidente y otro el de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El actual Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores es el español Josep Borrell. Tiene su sede en Bruselas.



El Tribunal de Justicia de la UE lo forman el Tribunal de Justicia y el Tribunal General. El Tribunal de Justicia está compuesto por 27 jueces y está asistido por 11 abogados generales. El Tribunal General está compuesto por dos jueces por Estado miembro. Tiene su sede en Luxemburgo.

El Banco Central Europeo (BCE) tiene tres órganos de gobierno. El Consejo General está formado por el presidente del BCE, el vicepresidente del BCE y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los 27 Estados miembros. El Consejo de Gobierno está formado por los seis miembros del Comité Ejecutivo y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los 19 países de la zona del euro. El Comité Ejecutivo compuesto por el presidente, el vicepresidente y otros cuatro miembros. Tiene su sede en Frankfurt.

El Tribunal de Cuentas Europeo está formado por un nacional de cada uno de los Estados miembros y el Presidente es elegido entre los miembros del Tribunal. Tiene su sede en Luxemburgo.

Las instituciones europeas tienen sus sedes repartidas entre Bruselas (Bélgica), Estrasburgo (Francia), Frankfurt (Alemania) y Luxemburgo. Sin embargo, para estar más cerca de los ciudadanos cuentan con representaciones y oficinas en cada uno de los Estados miembros, agencias especializadas en los ámbitos donde la Unión Europea tiene competencias y puntos de información europea. Así en Madrid y Barcelona hay oficinas de información del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea.

En Bilbao está la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo (OSHA), en Vigo la Agencia Europea de Control de la Pesca (EFCA) y en Alicante la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO). En Barcelona está Fusion for Energy (F4E), en Sevilla tenemos el Instituto de Prospectiva Tecnológica (IPTS) y el Centro Común de Investigación (JRC) de la Comisión europea y en Torrejón de Ardoz el Centro Europeo de Satélites (SatCen).

## **2. EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONSEJO EUROPEO, EL PARLAMENTO EUROPEO, LA COMISIÓN EUROPEA, EL TRIBUNAL DE JUSTICIA.**

### **2.1. EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES.**

Dispone el artículo 16 del TUE:

- 1. El Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los Tratados.*
- 2. El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto.*
- 3. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.*

*4. A partir del 1 de noviembre de 2014, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 % de la población de la Unión.*

*Una minoría de bloqueo estará compuesta por al menos cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.*

*Las demás modalidades reguladoras del voto por mayoría cualificada se establecen en el apartado 2 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

*5. Las disposiciones transitorias relativas a la definición de la mayoría cualificada que serán de aplicación hasta el 31 de octubre de 2014, así como las aplicables entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, se establecerán en el Protocolo sobre las disposiciones transitorias.*

*6. El Consejo se reunirá en diferentes formaciones, cuya lista se adoptará de conformidad con el artículo 236 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

*El Consejo de Asuntos Generales velará por la coherencia de los trabajos de las diferentes formaciones del Consejo. Preparará las reuniones del Consejo Europeo y garantizará su actuación subsiguiente, en contacto con el Presidente del Consejo Europeo y la Comisión.*

*El Consejo de Asuntos Exteriores elaborará la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de la acción de la Unión.*

*7. Un Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros se encargará de preparar los trabajos del Consejo.*

*8. El Consejo se reunirá en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo. Con este fin, cada sesión del Consejo se dividirá en dos partes, dedicadas respectivamente a las deliberaciones sobre los actos legislativos de la Unión y a las actividades no legislativas.*

*9. La presidencia de las formaciones del Consejo, con excepción de la de Asuntos Exteriores, será desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación igual, de conformidad con las condiciones establecidas en el artículo 236 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

El Consejo de la UE fue creado en 1958 bajo la denominación de “Consejo de la Comunidad Económica Europea” siendo miembros los Ministros o los Secretarios de Estado de cada uno de los 27 Estados miembros en función del tema que se vaya a tratar. Cada Ministro/Secretario de Estado tiene competencias para asumir compromisos en nombre de su Gobierno en relación con las actuaciones acordadas en las reuniones, ya que representan a los Gobiernos de los Estados miembros. El Consejo de la UE se reúne para debatir, modificar y adoptar la legislación comunitaria y coordinar las políticas de la UE. Tiene su sede en Bruselas, aunque las sesiones de abril, junio y octubre se celebran en Luxemburgo.

En el marco institucional único de la Unión, el Consejo ejerce las competencias que le confieren el artículo 16 del Tratado de la Unión Europea y los artículos 237 a 243 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, «TFUE»).

El Consejo de la UE cuenta con 10 formaciones.

- El Consejo de Agricultura y Pesca (AGRIPECA), está formado por los ministros de agricultura y los ministros de pesca de todos los Estados miembros. Las sesiones suelen celebrarse 1 vez al mes.
- El Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN), constituido por los ministros de Economía y Hacienda de todos los Estados miembros. Las reuniones del ECOFIN se celebran una vez al mes.

Los ministros de economía y finanzas de los países de la zona del euro coordinan sus políticas económicas en el marco del Eurogrupo, cuyas reuniones se producen un día antes que las del ECOFIN. Los acuerdos alcanzados en las reuniones del Eurogrupo se adoptan oficialmente el día después en el Consejo, por votaciones en las que solo participan los ministros de la eurozona.

- El Consejo de Asuntos Exteriores (CAE), está compuesto por los ministros de Asuntos Exteriores de todos los Estados miembros. Dependiendo del orden del día, en el Consejo también pueden reunirse: los ministros de Defensa (política común de seguridad y defensa), los ministros de Desarrollo (cooperación para el desarrollo) o los ministros de Comercio (política comercial común). El CAE suele reunirse al menos una vez al mes. Las sesiones del CAE son presididas por el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. No obstante, cuando el CAE trata temas de política comercial común, lo preside el representante del Estado miembro de la UE que ejerce la presidencia rotatoria semestral del Consejo de la UE.
- El Consejo de Asuntos Generales (CAG), está formado principalmente por los ministros de Asuntos Exteriores de todos los Estados miembros. Coordina la preparación de las reuniones del Consejo Europeo. Cuenta con el apoyo del Comité de Representantes Permanente (COREPER) que actúa como “embajadores nacionales” ante la UE. Las sesiones se celebran una vez al mes.
- El Consejo de Competitividad (COMPET), reúne a los ministros encargados de comercio, economía, industria, investigación e innovación o espacio de todos los Estados miembros. Las sesiones se celebran al menos cuatro veces al año.
- El Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte (EJCD), está formado por los ministros responsables de educación, cultura, juventud, medios de comunicación y deporte de todos los Estados miembros. El Consejo de EJCD se reúne tres o cuatro veces al año, dos de ellas en su composición completa.
- El Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO), reúne a los ministros encargados de empleo, asuntos sociales, sanidad y protección de los consumidores de todos los Estados miembros. Normalmente se celebran cuatro sesiones del Consejo EPSCO al año. Por lo general, dos de esas sesiones se dedican exclusivamente a temas de empleo y de política social.

- El Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), está formado por los ministros de Justicia y de Interior de todos los Estados miembros. El Consejo JAI se suele reunir cada tres meses.
- El Consejo de Medio Ambiente (ENVI) está formado por los ministros encargados de asuntos expresamente relacionados con el medio ambiente de todos los Estados miembros. El Consejo de ENVI celebra cuatro sesiones al año.
- El Consejo de Transporte, Telecomunicaciones y Energía (TTE). Los ministros de Transporte se reúnen normalmente cuatro veces al año, los ministros de Energía se reúnen tres o cuatro veces al año y los ministros de Telecomunicaciones se reúnen dos veces al año.

Las sesiones de los diferentes Consejos de la UE las preside el Ministro del Estado miembro que ejerce la presidencia rotatoria semestral. No obstante, hay una excepción, que es la antes mencionada de la Presidencia del CAE.

Los Estados miembros que ejercen la Presidencia colaboran estrechamente en grupos de tres, denominados «tríos». Este sistema fue instaurado por el Tratado de Lisboa en 2009. El trío fija los objetivos a largo plazo y elabora un programa común con los temas y principales asuntos que abordará el Consejo de la UE en un periodo de 18 meses. Con arreglo a este programa, cada uno de los tres países elabora su programa semestral con mayor detalle. Programa de 18 meses del Consejo, del 1 de enero de 2019 al 30 de junio de 2020.

En 2019 y primer semestre de 2020 el trío lo conforman las presidencias rumana, finlandesa y croata. El siguiente trío está formado por Alemania durante el segundo semestre de 2020 (julio a diciembre) y en 2021 serán Portugal durante el primer semestre (enero a junio) y Eslovenia durante el segundo semestre (julio a diciembre). La Decisión (UE) 2016/1316 del Consejo de 26 de julio de 2016 establece el orden en que los Estados miembros deberán ejercer la Presidencia del Consejo a partir del 1 de julio de 2017 y hasta el 31 de diciembre de 2030. También establece el orden de presidencias en grupos de tres Estados miembros (trío). España ejercerá la Presidencia del Consejo durante el segundo semestre de 2023, formando trío con Bélgica y Hungría.

La Presidencia del Consejo de la UE tiene dos cometidos principales:

**1. Planificar y presidir las sesiones del Consejo de la UE y las reuniones de sus órganos preparatorios.**

La Presidencia preside las sesiones de las diferentes formaciones del Consejo de la UE (a excepción de la de Asuntos Exteriores) y las reuniones de los órganos preparatorios, entre los que se cuentan comités permanentes, como el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), Comité Especial de Agricultura (CSA), grupos de trabajo y comités encargados de temas específicos. También organiza diversas reuniones formales e informales en Bruselas y en el país que ejerce la Presidencia rotatoria.

## **2. Representar al Consejo de la UE en las relaciones con otras instituciones de la UE.**

La Presidencia representa al Consejo de la UE en las relaciones con otras instituciones de la UE, en particular con la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. Su cometido es intentar llegar a acuerdos sobre expedientes legislativos mediante diálogos tripartitos (trílogos), reuniones informales de negociación y reuniones del Comité de Conciliación.

La Presidencia trabaja en estrecha coordinación con el presidente del Consejo Europeo y con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Apoya a ambos en su labor y en ocasiones puede estar llamada a desempeñar determinadas funciones en nombre del Alto Representante, como representar al Consejo de Asuntos Exteriores ante el Parlamento Europeo o presidir el Consejo de Asuntos Exteriores cuando este trate cuestiones de la política comercial común.

El Consejo de la UE es junto al Parlamento Europeo el principal órgano de decisión.

- **Función legislativa:** Sobre la base de las propuestas presentadas por la Comisión, el Consejo adopta la legislación de la Unión en forma de reglamentos y directivas, bien conjuntamente con el Parlamento Europeo, con arreglo al artículo 294 del TFUE (procedimiento legislativo ordinario), o bien solo, previa consulta al Parlamento Europeo. El Consejo toma, asimismo, decisiones individuales, formula recomendaciones no vinculantes (artículo 288 del TFUE) y emite resoluciones. El Consejo y el Parlamento establecen las normas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión o reservadas para el propio Consejo (artículo 291, apartado 3, del TFUE).
- **Negocia y adopta actos legislativos,** en la mayoría de los casos junto con el Parlamento Europeo mediante el procedimiento legislativo ordinario. Este procedimiento se utiliza en ámbitos de actuación en que la UE posee una competencia exclusiva o compartida con los Estados miembros. En tales casos, el Consejo de la UE legisla a partir de propuestas presentadas por la Comisión Europea.
- El Consejo nombra, por mayoría cualificada desde la adopción del Tratado de Niza, a los miembros del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones.
- **Coordina la actuación de los Estados miembros.** Al Consejo de la UE le incumbe coordinar la actuación de los Estados miembros en ámbitos específicos, como:
  - **Las medidas económicas y presupuestarias:** el Consejo de la UE coordina las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros para reforzar la gobernanza económica en la UE, supervisa las políticas presupuestarias y fortalece el marco presupuestario; asimismo, se ocupa de los aspectos jurídicos y prácticos del euro, los mercados financieros y los movimientos de capital.
  - **Educación, cultura, juventud y deporte:** el Consejo de la UE adopta marcos de actuación de la UE y planes de trabajo en los que se establecen las prioridades para la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión Europea.

- **Política de empleo:** el Consejo de la UE elabora directrices y recomendaciones anuales para los Estados miembros basadas en las conclusiones del Consejo Europeo relativas a la situación del empleo en la UE.

- **Impulsa la política exterior y de seguridad común de la UE,** basándose en las directrices fijadas por el Consejo Europeo. En este ámbito también se incluyen la ayuda al desarrollo y la humanitaria, la defensa y el comercio. Junto con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el Consejo de la UE garantiza la unidad, coherencia y eficacia de la acción exterior de la UE.

El Tratado de Lisboa confirió personalidad jurídica a la Unión Europea, que vino a sustituir a la Comunidad Europea. Por otro lado, el nuevo Tratado eliminó la estructura de los tres pilares. Los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior pasaron a ser políticas de la Unión completamente integradas, que se rigen generalmente por el procedimiento legislativo ordinario. No obstante, en materia de política exterior y de seguridad común, el Consejo sigue actuando según unas normas específicas cuando debe adoptar posiciones comunes y acciones comunes o celebrar convenios.

La antigua fórmula de la troika ha sido sustituida por un sistema nuevo: bajo la presidencia permanente del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, ahora el Consejo de Asuntos Exteriores debe colaborar estrechamente con la Comisión. Sigue contando con la asistencia de su Secretaría General y del Servicio Europeo de Acción Exterior.

- **Celebra acuerdos internacionales.** El Consejo de la UE otorga mandatos a la Comisión Europea para que negocie en nombre de la UE acuerdos entre la Unión Europea y países terceros y organizaciones internacionales. Al final de las negociaciones, el Consejo de la UE decide la firma y celebración del acuerdo de que se trate, basándose en la propuesta de la Comisión Europea. El Consejo de la UE también adopta la decisión definitiva por la que se celebra el acuerdo, una vez que el Parlamento Europeo ha dado su aprobación (necesaria en ámbitos sujetos al procedimiento de codecisión) y todos los Estados miembros de la UE lo han ratificado. Estos acuerdos pueden abordar ámbitos muy amplios, como el comercio, la cooperación y el desarrollo, o cuestiones específicas, como los textiles, la pesca, las aduanas, el transporte, la ciencia y la tecnología, etc.

- **Adopta el presupuesto de la Unión Europea** junto con el Parlamento Europeo.

El ejercicio presupuestario coincide con el año civil. Normalmente, el presupuesto se adopta en diciembre y se ejecuta a partir del 1 de enero del año siguiente.

- **Política económica:** El Consejo coordina las políticas económicas de los Estados miembros y, sin perjuicio de las competencias del BCE, toma decisiones políticas en el ámbito monetario. Los miembros del Eurogrupo se rigen por reglas específicas y eligen a un presidente por un mandato de dos años y medio. Por norma general, los ministros de Finanzas del Eurogrupo se reúnen el día anterior a la reunión del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros. El Consejo ejerce asimismo determinadas funciones de gobernanza económica en el marco del Semestre Europeo. Al inicio del ciclo, en otoño, examina las recomendaciones específicas para

la zona del euro, basándose en el estudio prospectivo anual sobre el crecimiento, y en junio y julio adopta las recomendaciones específicas por país, tras su aprobación por el Consejo Europeo.

Los debates y votaciones del Consejo de la UE son públicos. Para aprobar las decisiones es necesario contar con una mayoría cualificada que debe cumplir una doble condición:

El 55% de los Estados (es decir, 15 países de los 27 miembros) que representen, como mínimo, al 65% de la población total de la UE.

Cuando el Consejo de la UE no actúe a propuesta de la Comisión Europea o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo de la UE que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados miembros.

Para bloquear una decisión, son necesarios al menos 4 países (que representen, como mínimo, al 35% de la población total de la UE).

Para las decisiones en temas sensibles como la política exterior y la fiscalidad deben recibir la aprobación de todos los países, es decir unanimidad. Las abstenciones de los miembros presentes o representados no impedirán la adopción de los acuerdos del Consejo que requieran unanimidad.

Las cuestiones administrativas y de procedimiento se adoptan por mayoría simple de los Estados miembros.

La Secretaría General del Consejo (SGC) es un órgano administrativo encargado de asistir tanto al Consejo de la UE como al Consejo Europeo. Contribuye a la organización y la coherencia de la labor del Consejo de la UE, así como a la aplicación del programa de 18 meses que elabora cada trío de Presidencias del Consejo de la UE.

Además, el Servicio Jurídico de la SGC emite dictámenes para el Consejo de la UE y sus comités, con objeto de garantizar que los actos del Consejo de la UE sean legales y estén correctamente redactados.

El Consejo nombra, por mayoría cualificada desde la adopción del Tratado de Niza, a los miembros del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones.

## **2.2. EL CONSEJO EUROPEO.**

*Dispone el artículo 15 del TUE:*

*1. El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna.*

*2. El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.*

*3. El Consejo Europeo se reunirá dos veces por semestre por convocatoria de su Presidente. Cuando el orden del día lo exija, los miembros del Consejo Europeo podrán decidir contar, cada uno de ellos, con la asistencia de un ministro y, en el caso del Presidente de la Comisión, con la de un miembro de la Comisión. Cuando la situación lo exija, el Presidente convocará una reunión extraordinaria del Consejo Europeo.*

*4. El Consejo Europeo se pronunciará por consenso, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.*

*5. El Consejo Europeo elegirá a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez. En caso de impedimento o falta grave, el Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.*

*6. El Presidente del Consejo Europeo:*

- a) Presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo;*
- b) Velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales;*
- c) Se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo;*
- d) Al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo.*

*El Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.*

*El Presidente del Consejo Europeo no podrá ejercer mandato nacional alguno.*

El Consejo Europeo se creó en 1974 como foro informal de debate entre los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y con el tiempo fue adquiriendo la función de órgano encargado de establecer los objetivos y las prioridades de la UE.

Con el Tratado de Maastricht de 1992, el Consejo Europeo adquirió un estatus oficial y el cometido de imprimir impulso a la UE y definir sus orientaciones políticas generales.

Y en 2009 con el Tratado de Lisboa el Consejo Europeo pasó a ser una de las siete instituciones oficiales de la UE. El Tratado de Lisboa convirtió al Consejo Europeo en una institución de pleno derecho de la Unión (artículo 13 del TUE). Sus tareas consisten en dar «a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo» y en definir «sus orientaciones y prioridades políticas generales» (artículo 15 del TUE). El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea (en adelante, «el Consejo») acordaron compartir la sección II del presupuesto de la Unión (artículo



43, letra b), del Reglamento Financiero), por lo que el presupuesto general consta solo de diez secciones y no de once, a pesar de que el Consejo Europeo y el Consejo son instituciones distintas.

Los miembros del Consejo Europeo son los Jefes de Estado o de Gobierno de los 27 Estados miembros, el presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión Europea. Cuando se tratan cuestiones de asuntos exteriores, en las reuniones del Consejo Europeo también participa el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El presidente del Parlamento Europeo asiste a la apertura de cada reunión para exponer los puntos de vista del Parlamento Europeo. En función de las cuestiones que vayan a tratarse, puede invitarse a asistir a las reuniones a otras personas, como el presidente del Banco Central Europeo.

Las reuniones se denominan cumbres de la UE y se celebran con carácter ordinario trimestralmente y con carácter extraordinario cuando el presidente del Consejo Europeo considera que hay que tratar asuntos urgentes. El presidente del Consejo Europeo es elegido por el propio Consejo Europeo por un período de dos años y medio, renovable por una vez y es el que convoca y preside las cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno.

Desde 2016, los jefes de Estado o de Gobierno también se han reunido en un formato a 27, es decir, sin el Reino Unido. Estas reuniones eran, al principio, informales, antes de que el Reino Unido notificara formalmente su retirada de la Unión en el marco del artículo 50 del TUE en marzo de 2017. Tras la notificación se celebraron varias reuniones formales del «Consejo Europeo (artículo 50)» de la UE-27 en paralelo a las reuniones normales.

Asimismo, los miembros del Consejo Europeo se reúnen en un formato de «conferencias intergubernamentales»: las conferencias de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros se convocan para debatir y acordar modificaciones de los Tratados de la Unión. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, este era el único procedimiento para la revisión de los Tratados. Es lo que hoy se denomina «procedimiento de revisión ordinario». La conferencia intergubernamental, convocada por el presidente del Consejo Europeo, decide las modificaciones de los Tratados por unanimidad.

El Consejo Europeo define las orientaciones y prioridades políticas generales de la UE. No es una de las instituciones legislativas de la UE y, por lo tanto, no negocia ni adopta legislación. Lo que hace es establecer el programa de actuación de la UE, normalmente adoptando en sus reuniones unas «Conclusiones» en las que delimita las cuestiones de interés y las medidas que han de tomarse.

El Consejo Europeo desempeña un importante cometido en determinados procedimientos de nombramiento de cargos de alta responsabilidad de la UE. Así, se encarga de:

- Elegir al presidente del Consejo Europeo por mayoría cualificada. El presidente ocupa el cargo por un mandato de dos años y medio renovable una vez. El actual presidente del Consejo Europeo tomó posesión del cargo el 1 de diciembre de 2019, es el ex primer ministro del Reino de Bélgica Charles Michel.

- Proponer al presidente de la Comisión Europea de acuerdo con el procedimiento que determina el artículo 17 del TUE. Así, teniendo en cuenta las elecciones al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo debe proponer un candidato al puesto de presidente de la Comisión Europea. Y el Parlamento Europeo debe aprobar al candidato propuesto por mayoría de sus miembros (después del Brexit un mínimo de 353 diputados). Si el candidato propuesto no obtiene la aprobación de la mayoría en votación parlamentaria, el Consejo Europeo debe proponer un nuevo candidato. y debe hacerlo en el plazo de un mes desde la primera votación fallida en el Parlamento Europeo.
- Nombrar al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad por mayoría cualificada. El procedimiento se fija en el artículo 18 del TUE.
- Nombrar oficialmente al colegio de comisarios en su conjunto. El Parlamento vota sobre el colegio de comisarios (el presidente de la Comisión Europea, el alto representante y los demás comisarios) mediante el procedimiento de aprobación (mayoría de votos emitidos). Una vez que el Parlamento Europeo ha dado su aprobación, el Consejo Europeo nombra oficialmente a la Comisión Europea. La decisión del Consejo Europeo exige una mayoría cualificada y el procedimiento se recoge en el artículo 17 del TUE.
- Nombrar a los seis miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo (BCE), que comprende al presidente, al vicepresidente y a otros cuatro miembros. El Consejo Europeo toma su decisión basándose en una recomendación del Consejo de la UE. También consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del BCE (formado por los seis miembros del Comité Ejecutivo y los gobernadores de los bancos centrales de los diecinueve países de la zona del euro). El Consejo Europeo decide entonces mediante una votación por mayoría cualificada. Este procedimiento se recoge en el artículo 283 del TFUE.

#### Otras funciones del Consejo Europeo.

- Política exterior y de seguridad.

La política exterior y de seguridad constituye, desde principios de la década de 1990, un elemento primordial de las cumbres del Consejo Europeo. Las decisiones que ha tomado en este ámbito se refieren, en particular, a:

1. La seguridad internacional y la lucha contra el terrorismo;
2. La política europea de vecindad y las relaciones con Rusia;
3. Las relaciones con los países mediterráneos y Oriente Próximo.

En la reunión celebrada en Helsinki los días 10 y 11 de diciembre de 1999, el Consejo Europeo decidió reforzar la PESC mediante el desarrollo de infraestructuras militares y civiles para la gestión de crisis. En su reunión celebrada en Bruselas el 12 de diciembre de 2003, el Consejo Europeo aprobó la Estrategia Europea de Seguridad.

En su reunión en Bruselas de los días 22 y 23 de junio de 2016, el Consejo Europeo acordó la necesidad de poner en marcha una cooperación estructurada permanente (CEP) a fin de reforzar la seguridad y la defensa europeas. Se creó la CEP mediante una Decisión del Consejo

de 11 de diciembre de 2017. Participan en ella todos los Estados miembros de la Unión, a excepción de Dinamarca y Malta.

- **Ampliación**

El Consejo Europeo ha establecido los términos para cada ronda de ampliación de la Unión. En Copenhague, en 1993, sentó las bases para una nueva oleada de adhesiones (los criterios de Copenhague). En las reuniones de los años siguientes, se precisaron los criterios de adhesión y las reformas institucionales previas.

El Consejo Europeo de Copenhague (12 y 13 de diciembre de 2002) decidió que, a partir del 1 de mayo de 2004, se haría efectiva la adhesión a la Unión de Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. Rumanía y Bulgaria se adhirieron a la Unión el 1 de enero de 2007.

El 3.10.2005, reunido en Luxemburgo, el Consejo aprobó un marco de negociaciones con Croacia y Turquía con vistas a su adhesión a la Unión. El Tratado de adhesión de Croacia se firmó el 9 de diciembre de 2011, y la adhesión de este país tuvo lugar el 1 de julio de 2013.

### **Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.**

*Dispone el Artículo 18 del TUE:*

1. El Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.
2. El Alto Representante estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa.
3. El Alto Representante presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores.
4. El Alto Representante será uno de los Vicepresidentes de la Comisión. Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. En el ejercicio de estas responsabilidades dentro de la Comisión, y exclusivamente por lo que respecta a las mismas, el Alto Representante estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con los apartados 2 y 3.

El Alto Representante es nombrado por un período de cinco años por el Consejo Europeo por mayoría cualificada (con el acuerdo del presidente de la Comisión Europea). El nombramiento también está sujeto al voto de aprobación del Parlamento Europeo, de acuerdo con el artículo 17 del Tratado de la UE. Esto se debe a que el alto representante es también uno de los vicepresidentes de la Comisión Europea y el nombramiento de la Comisión Europea en su conjunto necesita el consentimiento del Parlamento Europeo.

Para el desempeño de sus funciones, cuenta con la ayuda del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), creado en virtud del Tratado de Lisboa y se basa en el artículo 27 del TUE. Está compuesto por funcionarios de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, así como del personal enviado en comisión de servicios desde servicios diplomáticos de los países de la UE. Otras tareas incluyen liderar la Agencia Europea de Defensa y el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE.

### **2.3. PARLAMENTO EUROPEO. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES.**

*Dispone el artículo 14 del TUE:*

*1. El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en los Tratados. Elegirá al Presidente de la Comisión.*

*2. El Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión. Su número no excederá de setecientos cincuenta, más el Presidente. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños.*

*El Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, una decisión por la que se fije la composición del Parlamento Europeo conforme a los principios a que se refiere el párrafo primero.*

*3. Los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal directo, libre y secreto, para un mandato de cinco años.*

*4. El Parlamento Europeo elegirá a su Presidente y a la Mesa de entre sus diputados.*

Los orígenes del Parlamento Europeo se remontan a la Asamblea Común de la CECA, que pasó a ser la asamblea común de las tres comunidades europeas supranacionales que existían entonces y adoptaría más tarde el nombre de «Parlamento Europeo». Con el tiempo, la institución, cuyos miembros son elegidos por sufragio directo desde 1979, se ha transformado profundamente: de una asamblea integrada por miembros designados ha pasado a ser un parlamento elegido que marca la agenda política de la Unión Europea.

El Parlamento Europeo es el órgano legislativo de la UE. Es elegido por sufragio directo por los votantes de la UE cada cinco años. La Decisión y el Acto relativos a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo se firmaron el 20 de septiembre de 1976 en Bruselas. Tras su ratificación por todos los Estados miembros, el Acto entró en vigor en julio de 1978. Las primeras elecciones se celebraron los días 7 y 10 de junio de 1979. Las últimas elecciones se celebraron en mayo de 2019. Después del Brexit los miembros del Parlamento Europeo se han reducido de 751 a 705 (de los 76 europarlamentarios del Reino Unido, 46 se mantendrán en reserva para futuras ampliaciones y 27 se han distribuido entre diferentes Estados miembros).

Los 27 escaños que la salida del Reino Unido ha dejado vacíos se han repartido entre 14 Estados ligeramente infrarrepresentados en relación a su población. La distribución ha sido España y Francia (+5), Italia y Holanda (+3), Irlanda (+2), Polonia, Rumanía, Suecia, Austria, Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Croacia y Estonia (+1). Los otros 13 Estados miembros mantienen la representación actual.

El número de eurodiputados por cada país es aproximadamente proporcional a su población, pero siguiendo una proporcionalidad decreciente: ningún país puede tener menos de 6 ni más de 96 eurodiputados y después del Brexit el número total no puede ser superior a 705 (704 más el Presidente).

Los diputados al Parlamento Europeo se agrupan por afinidades políticas y no por nacionalidades. Después de las elecciones de 2019 se hay constituido siete grupos políticos, siendo necesarios 25 miembros para constituir un grupo político. En cada grupo debe estar representada al menos la cuarta parte de los Estados miembros. Los diputados tienen prohibido pertenecer a más de un grupo político. Algunos diputados no pertenecen a ningún grupo político; forman parte de los no inscritos.

El Parlamento Europeo tiene tres funciones (competencias) principales: legislativas, de supervisión y presupuestarias.

En competencias legislativas tiene que: aprobar la legislación de la UE, junto con el Consejo de la UE a partir de las propuestas de la Comisión Europea; decidir sobre acuerdos internacionales; decidir sobre ampliaciones; y revisar el programa de trabajo de la Comisión Europea y pedirle que elabore propuestas de legislación.

En competencias de supervisión tiene que: ejercer el control democrático de todas las instituciones de la UE; elegir al Presidente de la Comisión Europea y aprobar la propuesta de colegio de comisarios. Posibilidad de aprobar una moción de censura, que obligue a la Comisión Europea a dimitir; aprobar la gestión del presupuesto, es decir, la aprobación de la manera en que se han gastado los presupuestos de la UE; examinar las peticiones de los ciudadanos; debatir la política monetaria con el BCE; y formular preguntas a la Comisión Europea y al Consejo de la UE.

En cuanto a las competencias presupuestarias: El Parlamento sigue siendo una de las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria (artículo 314 del TFUE). Participa en el proceso presupuestario desde la fase de preparación, en particular, en el establecimiento de las orientaciones generales y la naturaleza de los gastos. Aprueba definitivamente el presupuesto y controla su ejecución (artículo 318 del TFUE). Aprueba asimismo la gestión en la ejecución del presupuesto (artículo 319 del TFUE).

Por último, el Parlamento también tiene que dar su aprobación al marco financiero plurianual o MFP (artículo 312 del TFUE). El MFP 2014-2020 ha sido el primero adoptado con arreglo a las disposiciones del TFUE.

Otras competencias:

- El Parlamento puede interponer recursos ante el Tribunal de Justicia en caso de violación del Tratado por parte de otra institución.
- Cuando los ciudadanos de la Unión ejercen su derecho de petición, dirigen sus peticiones al presidente del Parlamento Europeo (artículo 227 del TFUE).
- En virtud del Tratado de Lisboa, el Parlamento es el encargado de elegir al Defensor del Pueblo Europeo (artículo 228 del TFUE).

El Parlamento Europeo funciona con sesiones plenarias y sesiones en comisiones. Los asuntos de agricultura se tratan en la Comisión AGRI (Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural) y los de pesca en la Comisión PECH (Comisión de Pesca).

En sesión plenaria, se aprueba la legislación, todos los diputados del Parlamento Europeo se reúnen para la votación final de la legislación propuesta y de las propuestas de modificación. Normalmente se celebran en Estrasburgo durante cuatro días al mes, pero a veces hay sesiones adicionales en Bruselas.

En las comisiones se prepara la legislación. El Parlamento Europeo cuenta con 20 comisiones y dos subcomisiones, cada una de las cuales se ocupa de un ámbito político determinado. Las comisiones examinan las propuestas de legislación y los eurodiputados y grupos políticos pueden presentar enmiendas o proponer rechazar un proyecto de normativa.

Sobre la base del artículo 213 del Reglamento interno, cada comisión o delegación elige su propia mesa, constituida por un presidente y hasta cuatro vicepresidentes.

Y en cuanto a la salida del Reino Unido de la UE, el período de transición comenzó el 1 de febrero y expirará a finales de diciembre de 2020. Cualquier acuerdo sobre la futura relación UE-Reino Unido deberá concluirse completamente antes de esa fecha para que entre en vigor el 1 de enero de 2021. El período de transición puede extenderse una vez por uno o dos años, pero la decisión de hacerlo debe ser tomada por el Comité Conjunto UE-Reino Unido antes del 1 de julio de 2020.

El Parlamento Europeo tendrá que aprobar cualquier acuerdo de relación futura. Si dicho acuerdo se refiere a las competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros, entonces los Parlamentos nacionales también deberán ratificarlo.

La mayoría de las comisiones permanentes del Parlamento Europeo se coordinan con las comisiones homólogas a escala nacional con motivo de las reuniones bilaterales o multilaterales y las visitas de presidentes o ponentes.

Los contactos entre los grupos políticos del Parlamento Europeo y los grupos equivalentes de los Parlamentos nacionales se desarrollan de forma variable en función de los partidos políticos o el país de que se trate.

La cooperación administrativa se lleva a cabo principalmente en forma de cursos de formación en los servicios del Parlamento Europeo y de intercambios de funcionarios. Las oficinas de la mayoría de los representantes de los Parlamentos nacionales están situadas en el mismo edificio del Parlamento Europeo en el que se encuentra la Dirección de Relaciones

con los Parlamentos Nacionales. El intercambio recíproco de información sobre el trabajo parlamentario, sobre todo en materia de legislación, cobra cada vez más importancia gracias especialmente a las modernas tecnologías de la información, como la red IPEX, basada en una plataforma electrónica de intercambio de datos y comunicación.

## **2.4. COMISIÓN EUROPEA. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES.**

*Dispone el artículo 17 del TUE:*

*1. La Comisión promoverá el interés general de la Unión y tomará las iniciativas adecuadas con este fin. Velará por que se apliquen los Tratados y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de éstos. Supervisará la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Ejecutará el presupuesto y gestionará los programas. Ejercerá asimismo funciones de coordinación, ejecución y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas en los Tratados. Con excepción de la política exterior y de seguridad común y de los demás casos previstos por los Tratados, asumirá la representación exterior de la Unión. Adoptará las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión con el fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales.*

*2. Los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa. Los demás actos se adoptarán a propuesta de la Comisión cuando así lo establezcan los Tratados.*

*3. El mandato de la Comisión será de cinco años.*

*Los miembros de la Comisión serán elegidos en razón de su competencia general y de su compromiso europeo, de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia.*

*La Comisión ejercerá sus responsabilidades con plena independencia. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 18, los miembros de la Comisión no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno, institución, órgano u organismo. Se abstendrán de todo acto incompatible con sus obligaciones o con el desempeño de sus funciones.*

*4. La Comisión nombrada entre la fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el 31 de octubre de 2014 estará compuesta por un nacional de cada Estado miembro, incluidos su Presidente y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que será uno de sus Vicepresidentes.*

*5. A partir del 1 de noviembre de 2014, la Comisión estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, que incluirá a su Presidente y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar dicho número.*

*Los miembros de la Comisión serán seleccionados de entre los nacionales de los Estados miembros mediante un sistema de rotación estrictamente igual entre los Estados miembros*

*que permita tener en cuenta la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de dichos Estados. Este sistema será establecido por unanimidad por el Consejo Europeo de conformidad con el artículo 244 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

*6. El Presidente de la Comisión:*

- a) Definirá las orientaciones con arreglo a las cuales la Comisión desempeñará sus funciones;*
- b) Determinará la organización interna de la Comisión velando por la coherencia, eficacia y colegialidad de su actuación;*
- c) Nombrará Vicepresidentes, distintos del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de entre los miembros de la Comisión.*

*Un miembro de la Comisión presentará su dimisión si se lo pide el Presidente. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentará su dimisión, con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 1 del artículo 18, si se lo pide el Presidente.*

*7. Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen. Si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento.*

*El Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo, adoptará la lista de las demás personalidades que se proponga nombrar miembros de la Comisión. Éstas serán seleccionadas, a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros, de acuerdo con los criterios enunciados en el párrafo segundo del apartado 3 y en el párrafo segundo del apartado 5.*

*El Presidente, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y los demás miembros de la Comisión se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Sobre la base de dicha aprobación, la Comisión será nombrada por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada.*

*8. La Comisión tendrá una responsabilidad colegiada ante el Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo podrá votar una moción de censura contra la Comisión de conformidad con el artículo 234 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Si se aprueba dicha moción, los miembros de la Comisión deberán dimitir colectivamente de sus cargos y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad deberá dimitir del cargo que ejerce en la Comisión.*

*La Comisión Europea fue creada en 1958. Los miembros que la constituyen, forman el “Colegio de Comisarios” siendo uno por cada Estado miembro. La Comisión es la institución de la UE que tiene el monopolio de la iniciativa legislativa e importantes poderes ejecutivos en ámbitos como la competencia y el comercio exterior. Es el principal órgano ejecutivo de la UE y está*



formada por un colegio de comisarios compuesto por un representante por Estado miembro. La Comisión supervisa la aplicación del Derecho de la Unión y el respeto de los Tratados por los Estados miembros; además, preside los comités competentes para la aplicación del Derecho de la UE. Se ha sustituido el antiguo sistema de comitología por nuevos instrumentos jurídicos, a saber, los actos de ejecución y los actos delegados.

El Colegio de Comisarios está compuesto por el presidente de la Comisión Europea, ocho vicepresidentes (incluidos tres vicepresidentes ejecutivos y el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad) y 18 comisarios, cada uno de los cuales es responsable de una cartera.

Para la designación del presidente de la Comisión Europea, el Consejo Europeo presenta al Parlamento Europeo un candidato de acuerdo con los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo y para obtener la designación se precisa el apoyo de la mayoría de los diputados del Parlamento Europeo.

Para la elección del resto de miembros del Colegio de Comisarios, el candidato a presidente elige a los posibles vicepresidentes y comisarios a propuesta de los países miembros. La lista de candidatos debe recibir la aprobación de los dirigentes nacionales reunidos en el Consejo Europeo.

Posteriormente, cada candidato comparece ante el Parlamento Europeo para explicar su planteamiento y responder a las preguntas de los diputados. Es lo que se conoce como examen de idoneidad que tiene lugar mediante audiencia pública en la Comisión parlamentaria según la función de la cartera que le hayan confiado el Presidente de la Comisión Europea.

Una vez que terminen las audiencias, el Parlamento Europeo votará a la nueva Comisión Europea en su conjunto (forma colegiada). Sin este voto del Parlamento Europeo, los comisarios no pueden iniciar su mandato. Este proceso fortalece la legitimidad de las acciones del futuro ejecutivo de la UE. Por último, el Consejo Europeo lo designa por mayoría cualificada. El mandato de la actual Comisión Europea termina el 31.10.2024.

El Colegio de Comisarios se reúne, por regla general, al menos una vez por semana (normalmente los miércoles excepto cuando hay sesión plenaria del Parlamento Europeo en Estrasburgo que la reunión se adelanta al martes). Este procedimiento semanal de toma de decisiones se denomina "procedimiento oral". Además de las reuniones semanales, si lo exigen las circunstancias, el presidente de la Comisión Europea puede convocar reuniones extraordinarias para debatir sobre asuntos particulares o atender a acontecimientos concretos.

El presidente fija el orden del día, de acuerdo con el programa de trabajo anual de la Comisión Europea. El comisario responsable del área en cuestión se encarga de presentar cada punto del orden del día. A continuación, todos los comisarios presentes deciden de manera colectiva ("colegiada"). Este principio de colegialidad permite que todos los miembros del Colegio de Comisarios deciden de manera colectiva y responden de sus decisiones ante el Parlamento Europeo. Cada uno de los miembros tienen el mismo peso y todos son igualmente responsables

de las decisiones tomadas. Los comisarios no tienen facultades de decisión propias, salvo habilitación en determinadas circunstancias.

Esta colegialidad garantiza: la calidad de las decisiones, pues para cada propuesta debe consultarse a todos los comisarios; la independencia institucional, pues las decisiones se adoptan sin presiones partidistas y; el reparto de responsabilidades políticas entre todos los comisarios, aun en caso de decisión por mayoría.

El Colegio también puede decidir mediante votación. En ese caso, para aprobarse, la decisión debe contar con el voto mayoritario de sus miembros (14 de 27), es decir por mayoría simple. Cada comisario tiene un voto, que solo puede emitir en persona.

Los vicepresidentes actúan en representación del presidente y coordinan los trabajos en sus respectivos ámbitos de competencia conjuntamente con varios comisarios. Los comisarios apoyan a los vicepresidentes a la hora de presentar propuestas al colegio.

Una vez adoptada una propuesta se pasa a la Dirección General, cuyo director general responde ante el comisario competente mediante una propuesta legislativa. Esta propuesta legislativa se envía al Colegio de Comisarios para que la aprueben en su reunión semanal. La propuesta, ya oficial, se remite al Consejo de la UE y al Parlamento Europeo, abriendo así la siguiente fase del procedimiento legislativo europeo (procedimiento legislativo ordinario). Al mismo tiempo, se invita a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros a pronunciarse sobre la propuesta y emiten el correspondiente dictamen de subsidiariedad.

Las iniciativas legislativas que aprueba el Colegio de Comisarios son a través del procedimiento oral o del procedimiento escrito, de acuerdo con el grado de importancia de la iniciativa. Así mediante el procedimiento oral tiene lugar un debate entre los comisarios, que deben aprobar la iniciativa. Los comisarios pueden aprobar por escrito una nueva iniciativa utilizando el procedimiento escrito. Solo se puede recurrir a él si el servicio jurídico y todos los servicios consultados durante la fase de planificación y propuesta están de acuerdo.

La Comisión Europea, además de proponer la mayoría de las iniciativas legislativas también tiene otras funciones como:

- La gestión de las políticas europeas y asignar los fondos de la UE, fijando las prioridades de gasto de la UE conjuntamente con el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo; elaborando los presupuestos anuales para que el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE los aprueben; o supervisando cómo se gasta el dinero bajo el control del Tribunal de Cuentas.
- Garantizar, de forma conjunta con el Tribunal de Justicia, que la legislación de la UE se aplique correctamente en todos los países miembros.
- Representar a los Estados miembros ante los organismos internacionales, sobre todo en cuestiones de política comercial y ayuda humanitaria o negociar acuerdos internacionales en nombre de la UE.

La Comisión elabora el proyecto de presupuesto, que se somete al Consejo y al Parlamento de conformidad con el artículo 314 del TFUE. Cada año, cada institución de la Unión, a excepción

de la Comisión, elabora un estado de previsiones de sus ingresos y gastos, que remite a la Comisión antes del 1 de julio (artículo 39, apartado 1, del Reglamento Financiero). Asimismo, cada órgano creado en virtud de los Tratados que esté dotado de personalidad jurídica y que reciba una contribución con cargo al presupuesto remite a la Comisión un estado de previsiones a más tardar el 31 de enero de cada año. A continuación, la Comisión remite los estados de previsiones de las agencias de la Unión al Parlamento y al Consejo y propone el importe de la contribución para cada órgano de la Unión y el número de empleados que considera necesarios para el ejercicio siguiente.

El presidente de la Comisión Europea define la orientación general sobre las prioridades y ello permite a los comisarios fijar conjuntamente los objetivos estratégicos y así publicar el programa de trabajo anual. El programa de trabajo de la Comisión presenta el plan de actuación para los próximos 12 meses y expone la manera de transformar las prioridades políticas en medidas concretas.

La Comisión Europea antes de proponer una nueva política o nueva legislación: describe la iniciativa en una hoja de ruta o evaluación del impacto inicial; estudia sus posibles consecuencias económicas, sociales y medioambientales mediante una evaluación de impacto; recaba la opinión de los ciudadanos y las partes interesadas, por ejemplo mediante consultas públicas. Los ciudadanos pueden sugerir nuevas políticas o legislación de la UE a través de la iniciativa ciudadana europea (cuando una iniciativa alcanza el millón de firmas, la Comisión decide qué medidas adoptar).

Mediante la Plataforma REFIT -La plataforma REFIT reúne a la Comisión, las autoridades nacionales y otras partes interesadas para mejorar la legislación actual de la UE y su aplicación, en el contexto del programa REFIT. El trabajo de los miembros de la plataforma incluye examinar las sugerencias recibidas a través del formulario online "Aligerar la carga" y formular recomendaciones a la Comisión- la Comisión Europea evalúa y mejora las políticas y la legislación para alcanzar los objetivos de manera más eficaz y eficiente.

Las principales tareas de la plataforma REFIT serán:

- Invitar y recopilar sugerencias para la reducción de la carga reglamentaria del Miembro Estados y partes interesadas.
- Evaluar el mérito de estas sugerencias en términos de su potencial para reducir carga regulatoria derivada de la legislación de la UE (o su implementación en Nivel de los Estados miembros) sin afectar los objetivos legislativos perseguidos.
- Acordar, sobre esta base, las sugerencias que se deben llamar la atención de los servicios de la Comisión y/o las autoridades nacionales, regionales o locales responsable al comunicar puntos de vista sobre ellos.
- Comunicar el resultado de los servicios de la Comisión o las autoridades de los Estados miembros consideración de las sugerencias de vuelta al interesado.

La plataforma constará de dos grupos permanentes, uno para expertos de los Estados miembros(grupo gubernamental) y uno para representantes de empresas, interlocutores

sociales y civiles sociedad (grupo de partes interesadas). El primero estará compuesto por 27 expertos de alto nivel (uno de cada Estado miembro) y el último de hasta 20 personas de negocios (incluidas las PYME), representantes de los interlocutores sociales, las ONG y los países económicos y sociales Comité y el Comité de las Regiones.

## **2.5. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES.**

La Base jurídica del Tribunal de Justicia es el artículo 19 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y artículos 251 a 281 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); artículo 136 del Tratado Euratom; Protocolo nº3, anejo a los Tratados sobre el Estatuto del Tribunal de justicia de la UE. El Reglamento 2015/2422 que modifica el protocolo nº3.

*Dispone el artículo 19 del TUE:*

*1. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados. Garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados.*

*Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.*

*2. El Tribunal de Justicia estará compuesto por un juez por Estado miembro. Estará asistido por abogados generales.*

*El Tribunal General dispondrá al menos de un juez por Estado miembro.*

*Los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y los jueces del Tribunal General serán elegidos de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia y que reúnan las condiciones contempladas en los artículos 253 y 254 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Serán nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros para un período de seis años. Los jueces y abogados generales salientes podrán ser nombrados de nuevo.*

*3. El TJUE se pronunciará, de conformidad con los Tratados:*

*a) Sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una institución o por personas físicas o jurídicas;*

*b) Con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones;*

*c) En los demás casos previstos por los Tratados.*

El TJUE es una de las siete instituciones de la UE. Está integrado por dos órganos jurisdiccionales: el Tribunal de Justicia propiamente dicho y el Tribunal General. Es

competente para la jurisdicción de la Unión Europea. Estos tribunales garantizan la correcta interpretación y aplicación del Derecho primario u originario y del Derecho secundario o derivado de la Unión Europea en su territorio. Controlan la legalidad de los actos de las instituciones de la UE y determinan si los Estados miembros han cumplido las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho primario u originario y del Derecho secundario o derivado. Asimismo, el Tribunal de Justicia interpreta el Derecho de la UE a petición de los jueces nacionales.

En cuanto a la composición del TJUE el número de miembros viene determinado por el artículo 19 del TUE y artículo 252 del TFUE, siendo un juez por Estado miembro. Los 27 jueces del TJUE están asistido por ocho abogados generales, cuyo número puede ser aumentado por el Consejo de la UE si el TJUE lo solicita. Los jueces del TJUE eligen de entre ellos un presidente y un vicepresidente por un período de tres años renovable.

Según el artículo 253 del TFUE y artículo 19 del TUE, los jueces y los abogados generales deben reunir las condiciones requeridas para el ejercicio, en sus respectivos países, de las más altas funciones jurisdiccionales o ser jurisconsultos de reconocida competencia. Deben ofrecer asimismo absolutas garantías de independencia.

El procedimiento de designación (artículo 253 del TFUE) determina que los jueces y los abogados generales son designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros tras consultar con un comité que evalúa la idoneidad de los candidatos (artículo 255 del TFUE).

La duración del mandato es de seis años (artículo 253 del TFUE y Estatuto), con una renovación parcial cada tres años, en la que se renuevan de modo alternativo la mitad de los jueces y de los abogados generales. Los jueces y los abogados generales salientes pueden ser designados de nuevo.

Según el Estatuto del Tribunal de Justicia de la UE, los jueces y los abogados generales gozan de inmunidad de jurisdicción. Después de haber cesado en sus funciones, continúan gozando de inmunidad respecto de los actos realizados por ellos con carácter oficial. Solo pueden ser relevados de sus funciones por decisión unánime del Tribunal de Justicia.

El Tribunal de Justicia tiene las siguientes competencias:

- **Recursos directos** contra Estados miembros o contra una institución, órgano u organismo de la UE. El TJUE dicta sentencia sobre los recursos interpuestos contra los Estados o instituciones que hayan incumplido las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho de la UE.

Recursos directos contra los Estados miembros por incumplimiento de una obligación son interpuestos por la Comisión Europea, tras un procedimiento previo (art 258 TFUE): oportunidad de que el Estado presente sus observaciones y dictamen motivado; o por un Estado miembro contra otro, después de haber sometido el asunto a la Comisión Europea (art 259 TFUE).

El Tribunal de Justicia debe confirmar que el Estado ha incumplido sus obligaciones, en cuyo caso se le exige que ponga fin de inmediato a la infracción. Si la Comisión Europea recurre al TJUE y este declara que el Estado miembro afectado ha incumplido su sentencia, podrá imponerle el pago de una sanción pecuniaria (suma a tanto alzado o multa coercitiva), cuyo importe será determinado por el TJUE sobre la base de una propuesta de la Comisión Europea (art 260 TFUE).

- **Recursos de anulación y por omisión** interpuestos contra las instituciones de la UE cuando el demandante solicita la anulación de una medida presuntamente contraria al Derecho de la UE (artículo 263 del TFUE) o cuando, en violación de dicho Derecho, una institución, órgano u organismo de la UE se haya abstenido de pronunciarse (artículo 265 del TFUE).

Pueden interponer recursos los Estados miembros, las propias instituciones o cualquier persona física o jurídica si el recurso se refiere a una medida (en particular, un reglamento, directiva o decisión) aprobada por una institución, órgano u organismo de la UE y de la que dicha persona sea destinataria.

El TJUE declara la nulidad del acto o constata que ha habido una omisión, en cuyo caso la institución imputada estará obligada a adoptar las medidas necesarias para acatar la sentencia del TJUE (artículo 266 del TFUE).

Otros recursos directos que vayan dirigidos contra un acto o una abstención de pronunciarse del Parlamento Europeo o del Consejo de la UE, o de ambas instituciones conjuntamente, excepto en tres supuestos o contra un acto o una abstención de pronunciarse de la Comisión Europea con arreglo al apartado 1 del artículo 331 TFUE.

- **Recursos indirectos.** Se refieren a cuestiones relativas a la validez planteadas ante un órgano jurisdiccional nacional (artículo 267 del TFUE - cuestiones prejudiciales). Por lo general, los tribunales nacionales aplican ellos mismos el Derecho de la UE cuando un asunto así lo exige. Sin embargo, cuando se plantee una cuestión relativa a la interpretación de dicho Derecho ante un órgano jurisdiccional nacional, este podrá pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la misma (cuestión prejudicial). Si se trata de un órgano jurisdiccional de última instancia, éste está obligado a someter la cuestión al Tribunal de Justicia. El órgano jurisdiccional nacional plantea la cuestión acerca de la interpretación o validez de una disposición del Derecho de la UE, generalmente en forma de decisión judicial, de conformidad con las normas procesales nacionales. La Secretaría notifica el planteamiento de esta cuestión a las partes en el procedimiento nacional, así como a los Estados miembros y a las instituciones de la Unión Europea. Todos ellos disponen de dos meses para presentar sus observaciones escritas al Tribunal de Justicia.

En cuanto a la competencia en segunda instancia, el Tribunal de Justicia es competente para conocer de los recursos de casación que se limiten a cuestiones de Derecho y vayan dirigidos contra las sentencias y los autos del Tribunal General. Los recursos de casación no tienen efecto suspensivo. Cuando se admita y estime el recurso de casación, el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal General y resolverá él mismo el litigio, o devolverá el asunto al Tribunal General, que estará vinculado por la resolución del Tribunal de Justicia.

El artículo 254 del TFUE estipula que el número de jueces será fijado por el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El artículo 48 del Protocolo nº3, modificado por el Reglamento 2016/1192 estipula que el Tribunal General estará compuesto por 47 jueces a partir del 1 de septiembre de 2016 y por dos jueces por Estado miembro a partir del 1 de septiembre de 2019. Los jueces son designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros tras consultar con un comité responsable de emitir una opinión sobre la idoneidad de los candidatos para ejercer las funciones de juez. La duración de su mandato es de seis años y es renovable. Los jueces podrán ser llamados a desempeñar las funciones de Abogado General, ya que, al contrario del TJUE, el Tribunal General no cuenta con abogados generales permanentes.

Los requisitos, el procedimiento y las características del mandato son idénticas a las del TJUE (artículo 19 del TUE). Los jueces eligen a su presidente de entre sus miembros por un período de tres años, y a su secretario por un mandato de seis años, aunque el Tribunal General hace uso de los servicios del Tribunal de Justicia para sus necesidades administrativas y lingüísticas.

El Tribunal General establece su Reglamento de Procedimiento de acuerdo con el Tribunal de Justicia. El Tribunal General actúa en salas de tres o cinco jueces. Su Reglamento de Procedimiento determina cuándo actúa en Pleno, en Gran Sala o como órgano unipersonal. Más del 80 % de los asuntos sometidos al Tribunal General son juzgados por una sala de tres jueces. El Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario (mediante reglamentos, bien a propuesta de la Comisión Europea y previa consulta al Tribunal de Justicia, bien a instancia del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión Europea), pueden crear tribunales especializados adjuntos al Tribunal General, encargados de conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas.

El TFUE establece que el Tribunal General es competente para conocer en primera instancia de los recursos contemplados en los artículos 263, 265, 268, 270 y 272 del TFUE, a menos que sean interpuestos por los Estados miembros, las instituciones de la UE o el Banco Central Europeo, en cuyo caso es el Tribunal de Justicia quien tiene competencia exclusiva (art 51 Estatuto del TJUE).

En general, las resoluciones dictadas por el Tribunal General en primera instancia pueden ser objeto de recursos de casación ante el Tribunal de Justicia, que deben sin embargo limitarse a cuestiones de Derecho y realizarse en un plazo de dos meses.

El Tribunal General es competente para pronunciarse sobre cuestiones prejudiciales (artículo 267 del TFUE) en las materias determinadas por el Estatuto (artículo 256, apartado 3, del TFUE). No obstante, dado que no se ha dispuesto nada nuevo en el Estatuto, el Tribunal de Justicia es quien tiene competencia exclusiva en las cuestiones prejudiciales.

## **BIBLIOGRAFÍA**

<https://eur-lex.europa.eu/>

[https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents\\_es](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents_es)

MATERIAL NO OFICIAL



## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 25**

**LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA II. EL BANCO CENTRAL EUROPEO Y EL TRIBUNAL DE CUENTAS. OTROS ÓRGANOS: EL COMITÉ ECONÓMICO SOCIAL Y EL COMITÉ DE LAS REGIONES. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **2. EL BANCO CENTRAL EUROPEO Y EL TRIBUNAL DE CUENTAS**

2.1 EL BANCO CENTRAL EUROPEO. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES

2.2. EL TRIBUNAL DE CUENTAS. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES

### **3. OTROS ÓRGANOS: EL COMITÉ ECONÓMICO SOCIAL Y EL COMITÉ DE LAS REGIONES**

3.1. EL COMITÉ ECONÓMICO SOCIAL

3.2. EL COMITÉ DE LAS REGIONES

MATERIAL NO OFICIAL

## **1. LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA**

Dispone el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE)

1. La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones. Las instituciones de la Unión son:
  - El Parlamento Europeo
  - El Consejo Europeo
  - El Consejo (de la UE)
  - La Comisión Europea
  - El Tribunal de Justicia de la Unión Europea
  - El Banco Central Europeo
  - El Tribunal de Cuentas
2. Cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal.
3. Las disposiciones relativas al Banco Central Europeo y al Tribunal de Cuentas, así como las disposiciones detalladas sobre las demás instituciones, figuran en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
4. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones que ejercerán funciones consultivas.

La **Unión Europea** está formada, por tanto, por siete instituciones, cada una de ellas actúan dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados y mantendrán entre sí una cooperación leal.

El **Parlamento Europeo** representa a los ciudadanos de los 27 Estados miembros. Desde el 1 de febrero de 2020, tras la salida del Reino Unido de la UE está constituido por 705 diputados. Tiene su sede en Estrasburgo (Francia), Bruselas (Bélgica) y Luxemburgo.

El **Consejo Europeo** lo constituyen los jefes de Estado o de Gobierno de los 27 Estados miembros, el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión Europea. Tiene su sede en Bruselas.

El **Consejo de la UE** está formado por un representante de cada uno de los 27 Estados miembros con rango de ministro y cuenta con 10 formaciones. Tiene su sede en Bruselas, aunque las sesiones de abril, junio y octubre se celebran en Luxemburgo.

La **Comisión Europea** está constituida por un nacional de cada uno de los 27 Estados miembros, ostentando uno de ellos el cargo de Presidente y otro el de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El actual Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores es el español Josep Borrell. Tiene su sede en Bruselas.

El **Tribunal de Justicia de la UE** lo forman el Tribunal de Justicia y el Tribunal General. El Tribunal de Justicia está compuesto por 27 jueces y está asistido por 11 abogados generales. El Tribunal General está compuesto por dos jueces por Estado miembro. Tiene su sede en Luxemburgo.

El **Banco Central Europeo (BCE)** tiene tres órganos de gobierno. El Consejo General está formado por el presidente del BCE, el vicepresidente del BCE y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los 27 Estados miembros. El Consejo de Gobierno está formado por los seis miembros del Comité Ejecutivo y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los 19 países de la zona del euro. El Comité Ejecutivo compuesto por el presidente, el vicepresidente y otros cuatro miembros. Tiene su sede en Frankfurt.

El **Tribunal de Cuentas Europeo** está formado por un nacional de cada uno de los Estados miembros y el Presidente es elegido entre los miembros del Tribunal. Tiene su sede en Luxemburgo.

Las instituciones europeas tienen sus sedes repartidas entre Bruselas (Bélgica), Estrasburgo (Francia), Frankfurt (Alemania) y Luxemburgo. Sin embargo, para estar más cerca de los ciudadanos cuentan con representaciones y oficinas en cada uno de los Estados miembros, agencias especializadas en los ámbitos donde la Unión Europea tiene competencias y puntos de información europea. Así en Madrid y Barcelona hay oficinas de información del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea.

En Bilbao está la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo (OSHA), en Vigo la Agencia Europea de Control de la Pesca (EFCA) y en Alicante la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO). En Barcelona está Fusion for Energy (F4E), en Sevilla tenemos el Instituto de Prospectiva Tecnológica (IPTS) y el Centro Común de Investigación (JRC) de la Comisión europea y en Torrejón de Ardoz el Centro Europeo de Satélites (SatCen).

## **2. EL BANCO CENTRAL EUROPEO Y EL TRIBUNAL DE CUENTAS**

### **2.1. EL BANCO CENTRAL EUROPEO. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES**

La base jurídica son los artículos 3 y 13 del TUE; en los artículos 3, apartado 1, letra c), 119, 123, 127 a 134, 138 a 144, 219 y 282 a 284 del TFUE; Protocolo n.º 4 sobre los Estatutos del SEBC y del Banco Central Europeo (BCE); Protocolo n.º 15 sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; Protocolo n.º 16 sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca; anexos al TUE y al TFUE.

Dispone el artículo 282 del TFUE:

1. El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales constituirán el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, que constituyen el Eurosistema, dirigirán la política monetaria de la Unión.
2. El SEBC estará dirigido por los órganos rectores del Banco Central Europeo. El objetivo principal del SEBC será mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo, prestará apoyo a las políticas económicas generales de la Unión para contribuir a la consecución de los objetivos de ésta.
3. El Banco Central Europeo tendrá personalidad jurídica. Le corresponderá en exclusiva autorizar la emisión del euro. Será independiente en el ejercicio de sus competencias y en la gestión de sus finanzas. Las instituciones, órganos y organismos de la Unión y los Gobiernos de los Estados miembros respetarán esta independencia.
4. El Banco Central Europeo adoptará las medidas necesarias para desempeñar sus cometidos con arreglo a los artículos 127 a 133 y 138 y a las condiciones establecidas en los Estatutos del SEBC y del BCE. Con arreglo a dichos artículos, los Estados miembros cuya moneda no sea el euro y los bancos centrales de éstos mantendrán sus competencias en el ámbito monetario.
5. En los ámbitos que entren dentro de sus atribuciones, se consultará al Banco Central Europeo sobre todo proyecto de acto de la Unión y sobre todo proyecto de normativa a escala nacional; el Banco podrá emitir dictámenes.

El BCE es la institución central de la Unión Económica y Monetaria y desde el 1 de enero de 1999 se encarga de ejecutar la política monetaria de la zona del euro. El BCE y los bancos centrales nacionales de todos los Estados miembros de la Unión conforman el SEBC, cuyo objetivo principal es mantener la estabilidad de precios. Desde el 4 de noviembre de 2014, el BCE desempeña funciones específicas en materia de políticas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito en el marco del Mecanismo Único de Supervisión (MUS).

En su calidad de supervisor bancario, tiene también un papel consultivo en la evaluación de los planes de resolución de las entidades de crédito. El BCE supervisa directamente a los bancos más grandes, mientras que los supervisores nacionales siguen siendo responsables del control de los demás. Las funciones principales del BCE y de los supervisores nacionales son comprobar que los bancos cumplen las normas bancarias de la UE y dar solución a problemas a tiempo.

La independencia del BCE se consagra en el artículo 130 del TFUE, en el que se establece lo siguiente: «En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan los Tratados y los Estatutos del SEBC y del BCE, ni el BCE, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano».

El BCE y los bancos centrales nacionales (BCN) de los Estados miembros conforman el SEBC, mientras que el Eurosistema engloba al BCE y a los BCN de los Estados miembros de la Unión cuya moneda es el euro. El TFUE no hace referencia al Eurosistema sino al SEBC, ya que se

concibió partiendo de la premisa de que todos los Estados miembros de la UE acabarían por adoptar el euro. En cuanto a los Estados miembros que todavía no han adoptado el euro (por estar acogidos a una excepción o a una cláusula de no participación), algunas disposiciones del Tratado que hacen referencia al SEBC no son aplicables, por lo que la referencia general que el Tratado hace al SEBC se aplica en la práctica fundamentalmente al Eurosistema.

Los órganos rectores del BCE son el Consejo de Gobierno, el Comité Ejecutivo y el Consejo General. El SEBC está regido por los órganos rectores del BCE.

El Consejo de Gobierno del BCE está formado por los miembros del Comité Ejecutivo y por los gobernadores de los BCN de los Estados miembros de la zona del euro. De conformidad con el artículo 12, apartado 1, de los Estatutos del BCE, el Consejo de Gobierno adopta las orientaciones y decisiones necesarias para garantizar el cumplimiento de las funciones. Formula la política monetaria y establece las directrices necesarias para su ejecución. El Consejo de Gobierno adopta el Reglamento del BCE, ejerce funciones de asesoramiento y decide de qué manera estará representado el SEBC en el ámbito de la cooperación internacional (artículo 12, apartados 3 a 5, de los Estatutos del BCE). El Consejo de Gobierno también puede delegar determinadas competencias en el Comité Ejecutivo (artículo 12, apartado 1, de los Estatutos del BCE). Generalmente se reúne dos veces al mes.

Con la adhesión de Lituania a la zona del euro el 1 de enero de 2015 se activó un sistema por el cual los gobernadores de los BCN se turnan para ejercer su derecho de voto en el Consejo de Gobierno. Los gobernadores de los países que ocupan la posición primera a quinta (según el tamaño de sus economías y de sus sectores financieros) disponen de cuatro votos. Los demás (actualmente, catorce) disponen de once. Para ejercer sus derechos de voto, los gobernadores se turnan siguiendo una rotación mensual. Los miembros del Comité Ejecutivo del BCE tienen derechos permanentes de voto.

De conformidad con los Tratados, entre sus principales responsabilidades se encuentran la gestión de la política monetaria de la zona del euro. El Reglamento del MUS atribuye al BCE, a partir de noviembre de 2014, determinadas funciones de supervisión de las entidades de crédito.

El Comité Ejecutivo está compuesto por el presidente, el vicepresidente y otros cuatro miembros, designados por el Consejo Europeo mediante mayoría cualificada a partir de una recomendación del Consejo de la Unión Europea una vez consultados el Parlamento Europeo y el Consejo de Gobierno. Su mandato es de ocho años y no puede renovarse.

Dicho órgano es responsable de la gestión ordinaria del BCE y ejecuta la política monetaria de conformidad con las orientaciones y decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno. Imparte las instrucciones necesarias a los bancos centrales nacionales. El Comité Ejecutivo se encarga de la preparación de las reuniones del Consejo de Gobierno.

El Consejo General se constituye como tercer órgano rector del BCE solo en caso de que haya Estados miembros de la Unión que aún no hayan adoptado el euro. Está compuesto por el presidente y el vicepresidente del BCE y por los gobernadores de los BCN de todos los Estados

miembros. Los demás miembros del Comité Ejecutivo pueden participar (aunque sin derecho a voto) en las reuniones del Consejo General (artículo 44, apartado 2, de los Estatutos del BCE).

Conforme al artículo 127, apartado 1, del TFUE, el principal objetivo del SEBC es mantener la estabilidad de los precios. Sin contradecir este objetivo, el SEBC también apoya las políticas económicas generales de la UE a fin de contribuir a realizar los objetivos de la UE, que se describen en el artículo 3 del TUE. El SEBC actúa de conformidad con el principio de una economía de mercado abierta, con libre competencia y que respeta los principios definidos en el artículo 119 del TFUE. Las principales funciones que lleva a cabo el SEBC (artículo 127, apartado 2, del TFUE; artículo 3 de los Estatutos del BCE) son: definir y ejecutar la política monetaria de la UE; realizar operaciones de cambio de divisas que sean coherentes con las disposiciones del artículo 219 del TFUE; poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros; y promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

El BCE tiene el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes en euros. Los Estados miembros pueden realizar emisiones de monedas en euros, para las cuales será necesaria la aprobación del BCE en cuanto al volumen de emisión (artículo 128 del TFUE).

En los artículos 139 a 144 del TFUE se establecen disposiciones especiales para los Estados miembros obligados, en virtud del Tratado, a adoptar el euro pero que todavía no reúnen las condiciones para hacerlo («Estados miembros acogidos a una excepción»). Algunas disposiciones de los Tratados no se les aplican, entre ellas, los objetivos y funciones del SEBC y la emisión del euro. Dos Estados miembros se acogieron a una cláusula de exclusión voluntaria, pero después del Brexit solo Dinamarca no está obligada a sumarse a la zona del euro (Protocolo n.º 16).

A partir de noviembre de 2014, el BCE se encarga de la supervisión de todas las entidades de crédito (bien directamente en el caso de los bancos más grandes, o bien indirectamente en el caso de otras entidades de crédito) en los Estados miembros pertenecientes al Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y coopera estrechamente en esta función con las demás entidades que conforman el Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF).

El Consejo de Supervisión del BCE está compuesto por un presidente, un vicepresidente, cuatro representantes del BCE y un representante de la autoridad nacional competente de cada Estado miembro participante en el MUS. El Parlamento Europeo debe aprobar los nombramientos del presidente y el vicepresidente por parte del BCE. Las decisiones del Consejo de Supervisión se adoptan por mayoría simple.

## **2.2. EL TRIBUNAL DE CUENTAS. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES**

La base jurídica del TCE son los artículos 285 a 287 del TFUE.

Dispone el artículo 285 del TFUE:

- La fiscalización, o control de cuentas de la Unión, será efectuada por el Tribunal de Cuentas.
- El Tribunal de Cuentas estará compuesto por un nacional de cada Estado miembro. Los miembros del Tribunal ejercerán sus funciones con plena independencia, en interés general de la Unión.

El Tribunal de Cuentas Europeo se encarga de la fiscalización de las finanzas de la UE. Como auditor externo de la UE, contribuye a mejorar la gestión financiera de esta y actúa como guardián independiente de los intereses financieros de sus ciudadanos.

Está compuesto por un nacional de cada Estado miembro. Los miembros del TCE deben pertenecer o haber pertenecido en sus respectivos Estados a instituciones de control externo o estar especialmente cualificados para esta función y ofrecer absolutas garantías de independencia.

Los miembros del TCE son nombrados por el Consejo de la UE, por mayoría cualificada, a propuesta del Estado miembro al que corresponde el puesto, y previa consulta al Parlamento Europeo. El mandato es de seis años, renovable. El TCE elige a un presidente de entre sus miembros, por un período de tres años renovable. Los miembros del TCE gozan de los mismos privilegios e inmunidades aplicables a los jueces del Tribunal de Justicia y ejercen sus funciones con plena independencia.

El TCE se estructura en cinco salas competentes para ámbitos específicos del gasto y para los ingresos. Cada sala tiene dos ámbitos de competencia: en primer lugar, adoptar informes especiales, informes anuales específicos y dictámenes; y, en segundo lugar, preparar proyectos de observaciones para los informes anuales sobre el presupuesto general de la UE y los Fondos Europeos de Desarrollo y proyectos de dictamen para su adopción por el TCE en pleno. Además de las salas, existen dos comités horizontales: el Comité de control de calidad de la auditoría y el Comité administrativo.

El TCE es competente para el examen de cualquiera de las cuentas de ingresos o gastos de la UE o de cualquier organismo de la UE. La fiscalización del TCE es permanente y puede efectuarse antes del cierre de las cuentas del ejercicio presupuestario considerado. Normalmente se lleva a cabo a partir de la documentación contable. En los Estados miembros, el control se efectúa en colaboración con los órganos o servicios nacionales competentes, que tienen la obligación de comunicar al TCE los documentos o información que este considere necesarios para el cumplimiento de su misión. Además, según el artículo 287, apartado 4, del TFUE, las demás instituciones pueden solicitar el **dictamen** del Tribunal de Cuentas siempre que lo consideren oportuno.

El dictamen del Tribunal de Cuentas es obligatorio cuando el Consejo:



- Adopta normas financieras por las que se determinan las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas;
- Fija las modalidades y el procedimiento con arreglo a los cuales deberán ponerse a disposición de la Comisión los recursos propios de la Unión;
- Determina las normas relativas a la responsabilidad de los interventores, de los ordenadores de pagos y de los contables, o
- Adopta medidas contra el fraude.

Finalmente, el TCE no dispone de competencias de investigación. Por tanto, remite los casos de corrupción y de malversación de fondos por parte de la delincuencia organizada a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) de la Comisión. El presupuesto de la UE subvenciona una gran variedad de programas y proyectos para mejorar la vida de los ciudadanos de la UE y de otros países. El uso inadecuado de los fondos del presupuesto o la evasión de los impuestos, derechos y aranceles que lo financian perjudican directamente a los ciudadanos y a todo el proyecto europeo.

La OLAF es el único organismo de la UE encargado de detectar, investigar y detener el fraude con fondos de la UE.

### **3. OTROS ÓRGANOS: EL COMITÉ ECONÓMICO SOCIAL Y EL COMITÉ DE LAS REGIONES**

#### **3.1. EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES**

La base jurídica es el artículo 13.4 TUE; los artículos 301 a 304 del TFUE; y Decisión (UE) 2015/1157 del Consejo por la que se establece la composición del Comité Económico y Social Europeo

Dispone el artículo 301 del TFUE:

- El número de miembros del Comité Económico y Social no excederá de trescientos cincuenta.
- El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión, una decisión por la que se establezca la composición del Comité.
- El Consejo establecerá las dietas de los miembros del Comité.

Es un órgano consultivo de la Unión Europea. Con la salida del reino unido de la UE está compuesto por 326 miembros. El Comité emite sus dictámenes previa consulta obligatoria o facultativa por la Comisión Europea, el Consejo de la UE o el Parlamento Europeo en los casos previstos por los Tratados; también puede emitir dictámenes por propia iniciativa.

Sus miembros no están vinculados por ningún mandato imperativo y ejercen sus funciones con plena independencia y en interés general de la UE.

El Comité fue creado en 1957 por el Tratado de Roma para asociar a los grupos de ámbito económico y social en el establecimiento del mercado común y proporcionar un mecanismo institucional para informar a la Comisión Europea y al Consejo de la UE sobre determinadas cuestiones de alcance europeo. El Acta Única Europea (1986) y el Tratado de Maastricht (1992) ampliaron la gama de cuestiones sobre las que debe consultarse al Comité. El Tratado de Ámsterdam amplió aún más los ámbitos sobre los que debe consultarse al Comité y permitió que fuera consultado por el Parlamento Europeo.

El CESE, después de la salida del Reino Unido, está compuesto por 326 miembros de los Estados miembros correspondiendo: 24 Alemania, Francia e Italia; 21 para España y Polonia; 15 para Rumanía; 12 para Austria, Bélgica, Bulgaria, Grecia, Hungría, los Países Bajos, Portugal, la República Checa y Suecia; 9 para Croacia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Lituania y Eslovaquia; 7 para Letonia, Eslovenia y Estonia; 6 para Chipre y Luxemburgo y 5 para, Malta. (De los 24 puestos del Reino Unido se han dejado 21 vacantes para nuevas adhesiones y tres se han asignado a Estonia, Chipre y Luxemburgo).

Los miembros del CESE son nombrados por el Consejo de la UE por mayoría cualificada a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros. El Consejo de la UE consulta a la Comisión Europea acerca de los nombramientos. Los Estados miembros deben garantizar una representación adecuada de las diferentes categorías de la vida económica y social. En la práctica, los puestos se reparten por tercios entre los empresarios (Grupo I), los trabajadores (Grupo II) y las demás categorías GRUPO III (agricultores, pescadores, comerciantes, profesiones liberales, consumidores, etc.).

Los miembros del Comité son propuestos por los Gobiernos nacionales y nombrados por el Consejo de la UE para un mandato de cinco años renovable. Su última renovación tuvo lugar en octubre de 2015 para el mandato 2015-2020.

El CESE no es una institución de la UE. Para asistirle en la elaboración de sus dictámenes, dispone de secciones especializadas en los diferentes ámbitos de actividad de la UE (y puede constituir subcomités para tratar temas específicos): Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente (NAT); Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social (ECO); Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía (SOC); Relaciones Exteriores (REX); Mercado Único, Producción y Consumo (INT); Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información (TEN).

Los dictámenes que emite pueden ser consultas obligatorias por parte del Consejo de la UE o de la Comisión Europea antes de tomar una decisión como en política agrícola; libre circulación de personas y servicios; política de transportes; armonización de la fiscalidad indirecta; aproximación de las legislaciones en el ámbito del mercado interior; política de empleo; política social, educación, formación profesional y juventud; salud pública; protección de los consumidores; redes trans-europeas; política industrial; cohesión económica, social y territorial; investigación y desarrollo tecnológico y espacio; medio ambiente.

Pueden tener también consultas facultativas sobre cualquier otro asunto por la Comisión Europea, el Consejo de la UE o el Parlamento Europeo, si estas instituciones lo consideran oportuno.

Cuando estas instituciones consultan al Comité, ya sea de forma obligatoria o facultativa, pueden fijarle un plazo (de un mes como mínimo) para la presentación de su dictamen, transcurrido el cual pueden actuar prescindiendo del mismo (art. 304 del TFUE).

El CESE por propia iniciativa puede emitir dictámenes.

### **3.2. EL COMITÉ DE LAS REGIONES. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES**

La base jurídica es el artículo 13, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea (TUE); artículos 300 y 305 a 307 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE);

Dispone el artículo 305 del TFUE:

- El número de miembros del Comité de las Regiones no excederá de trescientos cincuenta.
- El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión, una decisión por la que se establezca la composición del Comité.
- Los miembros del Comité, así como un número igual de suplentes, serán nombrados para un período de cinco años. Su mandato será renovable. El Consejo adoptará la lista de miembros y suplentes establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro. Al término del mandato mencionado en el apartado 3 del artículo 300 en virtud del cual hayan sido propuestos, el mandato de los miembros del Comité concluirá automáticamente y serán sustituidos para el período restante de dicho mandato según el mismo procedimiento. Ningún miembro del Comité podrá ser simultáneamente miembro del Parlamento Europeo.

Se compone de 329 miembros, que representan a las entidades regionales y locales de los Estados miembros de la Unión Europea. Emite dictámenes en los casos de consulta obligatoria contemplados en los Tratados, en los casos de consulta facultativa y por propia iniciativa si lo considera oportuno. Sus miembros no están vinculados por ningún mandato imperativo. Ejercen sus funciones con plena independencia, en interés general de la UE.

Creado en 1994 con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, el CdR es un órgano consultivo de representación de las entidades regionales y locales de la UE. Es el portavoz de los intereses de estas entidades ante la Comisión Europea y el Consejo de la UE, a los que remite dictámenes. Sus miembros pueden ser representantes de entidades regionales, alcaldes o representantes electos o no electos de regiones y ciudades de los Estados miembros.

Su misión es implicar a las entidades regionales y locales en el proceso europeo de toma de decisiones, facilitando de esta forma la participación de los ciudadanos.

Para cumplir mejor esta función, el CdR intentó durante mucho tiempo que se le reconociese el derecho de someter al Tribunal de Justicia los casos en los que se infringiese el principio de subsidiariedad, un objetivo que consiguió con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

El CdR está compuesto por 329 miembros y un número idéntico de suplentes, correspondiendo 24 a Alemania, Francia, Italia; 21 para España y Polonia; 15 para Rumanía; 12 para Austria, Bélgica, Bulgaria, Grecia, Hungría, Países Bajos, Portugal, República Checa y Suecia; 9 para Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Irlanda y Lituania; 7 para Eslovenia, Estonia y Letonia; 6 para Chipre y Luxemburgo; 5 para Malta.

El Consejo de la UE nombra, por unanimidad, a los miembros del CdR por un período de cinco años según las propuestas presentadas por cada Estado miembro interesado. El mandato es renovable. Los miembros designados deben ser titulares de un mandato electoral en una entidad regional o local, o tener responsabilidad política ante una asamblea elegida.

*Decisión (UE) 2015/116 del Consejo, de 26 de enero de 2015, por la que se nombran miembros y suplentes del CdR para el período comprendido entre el 26 de enero de 2015 y el 25 de enero de 2020.*

El CdR designa de entre sus miembros al presidente y a la Mesa por un período de dos años y medio. Sus trabajos se realizan en seis comisiones especializadas encargadas de elaborar los proyectos de dictamen y de resolución, que, posteriormente, se presentan en sesión plenaria para su adopción. Generalmente celebra seis sesiones plenarias al año.

Presidida por el presidente de la asamblea (artículo 306 del TFUE), la función principal de la sesión plenaria es adoptar dictámenes, informes y resoluciones, adoptar proyectos de previsiones de ingresos y gastos del CdR, adoptar el programa político del CdR al principio de cada mandato, elegir al presidente, al primer vicepresidente y al resto de miembros de la Mesa, establecer comisiones políticas dentro de la institución y adoptar y revisar su Reglamento interno.

Por razones de eficiencia, el CdR comparte determinados servicios de su secretaría permanente en Bruselas con la secretaría del Comité Económico y Social Europeo (CESE).

En un determinado número de materias, el Consejo de la UE y la Comisión Europea están obligados a solicitar el dictamen del CdR antes de adoptar una decisión: educación, formación profesional y juventud (artículo 165 del TFUE); cultura (artículo 167 del TFUE); salud pública (artículo 168 del TFUE); redes transeuropeas de transportes, telecomunicaciones y energía (artículo 172 del TFUE); cohesión económica y social (artículos 175, 177 y 178 del TFUE).

Si lo consideran oportuno, la Comisión Europea, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo pueden consultar al CdR sobre todo tipo de asuntos. Cuando el Parlamento Europeo, el Consejo de la UE o la Comisión Europea consultan al CdR (con carácter tanto obligatorio como facultativo), pueden fijarle un plazo de respuesta (de al menos un mes con arreglo al artículo 307 del TFUE), tras cuya expiración pueden prescindir del dictamen.

El CdR por propia iniciativa puede emitir dictámenes.

El derecho a interponer un recurso en virtud del artículo 8 del Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa, en el caso de que los procedimientos de consulta no se hayan aplicado correctamente, permite al Comité de las Regiones instar al Tribunal de Justicia a que compruebe si un determinado acto

legislativo que incide en el ámbito de competencias del Comité cumple el principio de subsidiariedad.

MATERIAL NO OFICIAL

## **BIBLIOGRAFÍA**

<https://eur-lex.europa.eu/>

[https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents\\_es](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents_es)

MATERIAL NO OFICIAL

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 26**

**EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA. DERECHO ORIGINARIO Y DERECHO DERIVADO. LOS PROCESOS DE DECISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA, ESPECIAL REFERENCIA AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO. LAS RELACIONES ENTRE EL DERECHO EUROPEO Y EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LOS ESTADOS MIEMBROS. PARTICULARIDADES DEL CASO ESPAÑO: EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

**ÍNDICE:**

**1. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA**

**2. DERECHO ORIGINARIO Y DERIVADO**

**3. LOS PROCESOS DE DECISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA, ESPECIAL REFERENCIA AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO.**

**4. LAS RELACIONES ENTRE EL DERECHO EUROPEO Y EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LOS ESTADOS MIEMBROS**

**5. PARTICULARIDADES DEL CASO ESPAÑOL: EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

MATERIAL NO OFICIAL



## 1. ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA.

La Unión Europea tiene personalidad jurídica y, en consecuencia, cuenta con un ordenamiento jurídico propio, distinto del Derecho internacional. Además, el Derecho de la UE tiene un efecto directo o indirecto sobre la legislación de sus Estados miembros, por lo que, una vez que entra en vigor, pasa a formar parte del sistema jurídico de cada Estado miembro. La Unión Europea constituye en sí misma una fuente de Derecho. El ordenamiento jurídico se divide normalmente en Derecho primario u originario (los Tratados y los principios generales del Derecho), Derecho secundario o derivado (basado en los Tratados) y Derecho subsidiario.

Las normas de la UE tienen una jerarquía. La base del derecho de la UE lo constituyen el derecho primario u originario y el derecho secundario o derivado con un rango inferior y solo será válido cuando respete las normas de rango superior.

Los Tratados, así como los principios generales establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, se encuentran en la cima de la jerarquía de las normas, y constituyen el Derecho primario u originario. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, se atribuye el mismo valor a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Los acuerdos internacionales celebrados por la Unión Europea se sitúan por debajo del Derecho primario u originario.

El derecho secundario o derivado son los actos jurídicos que especifica el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) -El TFUE es, junto al Tratado Euratom, el más antiguo de los tratados que fundamentan jurídicamente la actual Unión. Fue firmado en Roma en 1957 como *Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea*, y desde entonces ha sobrevivido con diversas reformas y distintas denominaciones. Hoy en día es el texto en que se contiene con mayor detalle el marco jurídico en que se desarrollan las distintas políticas y acciones de la Unión en todos sus ámbitos y los principios constitucionales que los rigen, con excepción de la política exterior y de seguridad común y de su política común de seguridad y defensa, excepcionalmente ubicadas en el TUE- y además dicho artículo determina que solo podrán adoptarse actos de ese tipo y son: Reglamentos, Directivas, Decisiones, Recomendaciones y Dictámenes. Son actos jurídicos vinculantes los Reglamentos, las Directivas y las Decisiones, mientras que las Recomendaciones y los Dictámenes son actos jurídicos no vinculantes.

Los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión.

En la mayoría de los casos, los Tratados prevén el tipo de acto jurídico que debe utilizarse. En caso contrario, el artículo 296 del TFUE permite a las instituciones decidir el tipo de acto que debe adoptarse en cada caso y que sea conforme a los procedimientos aplicables y al principio de proporcionalidad y dichos actos deberán estar motivados y se referirán a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes previstos por los Tratados.

El TFUE también introduce una **jerarquía** de normas dentro del Derecho secundario o derivado, de acuerdo con el tipo de acto que se trate.

- Actos legislativos (artículo 289 del TFUE). Son actos jurídicos adoptados por un procedimiento legislativo ordinario (propuesta de la Comisión Europea adoptada de forma conjunta por el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo) o por un procedimiento legislativo especial. Los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo constituirán actos legislativos.
- Actos delegados (artículo 290 del TFUE). Son actos no legislativos de alcance general que completan o modifican determinados elementos no esenciales de un acto legislativo. Son actos jurídicamente vinculantes. Tiene que ser un acto legislativo el que puede delegar en la Comisión Europea el poder para adoptar este tipo de actos no legislativos y debe fijar las condiciones en las que se produce esa delegación implicando al Parlamento Europeo o el Consejo de la UE, que si no formulan objeciones el acto delegado entra en vigor una vez adoptado por la Comisión Europea. En el título de los actos delegados figurará el adjetivo *delegado* o *delegada*.
- Actos de ejecución (artículo 291 del TFUE). Son actos, en general, adoptados por la Comisión Europea, a la que se le confía la competencia de ejecución. Son actos jurídicamente vinculantes a los que recurre la Comisión Europea, bajo la supervisión de comités integrados por representantes de los Estados miembros, para establecer condiciones que garanticen una aplicación uniforme de la legislación de la UE. En algunos casos el Consejo de la UE también puede adoptar actos ejecutivos. En el título de los actos de ejecución figurará la expresión *de ejecución* y los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión.

El artículo 19 del TUE describe el cometido y la composición del Tribunal de Justicia de la UE y constituye la base jurídica del **Derecho subsidiario**, designando al Tribunal de Justicia de la UE como el Tribunal de última instancia para garantizar que el Derecho de la UE sea debidamente interpretado y aplicado, tanto en las solicitudes que se presenten directamente como en las solicitudes de cuestiones prejudiciales.

El **Derecho subsidiario** designa a las fuentes del derecho de la UE no escritas a diferencia de las fuentes primarias y secundarias. Y el Tribunal de Justicia de la UE utiliza estas fuentes como normas jurídicas cuando las fuentes primarias y secundarias no resuelven un determinado asunto.

## 2. DERECHO ORIGINARIO Y DERIVADO.

Desde la entrada en vigor del tratado de Lisboa el principal método de toma de decisiones en la UE se conoce como **procedimiento legislativo ordinario** (antes denominado "codecisión"). Las propuestas legislativas, mayoritariamente formuladas por la Comisión Europea deben ser aprobadas de forma conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE (Artículo 289 del TFUE).

Todas las acciones que emprende la UE se basan en los Tratados. La legislación de la UE tiene su origen en los Tratados, que por ello recibe la denominación de "Derecho primario".

La legislación de la UE se divide en Derecho primario u originario y Derecho derivado o secundario.

El **Derecho primario u originario** lo constituye los Tratados y otras regulaciones, que a su vez constituyen la base o las reglas fundamentales de toda la actuación de la UE. Estos Tratados que son acuerdos vinculantes entre los Estados miembros establecen los objetivos de la Unión Europea, las normas que deben seguir sus instituciones, los procedimientos para la toma de decisiones y la relación entre la UE y los Estados miembros. Los Tratados se han ido modificando con el tiempo para reformar las instituciones de la UE, ampliando sus ámbitos competenciales, o para permitir la adhesión de nuevos países. Todos los Estados miembros de la UE negocian y aprueban los Tratados, que después se someten a la ratificación de los Parlamentos nacionales, en su caso previo referéndum.

El **Derecho derivado o secundario** deriva de los principios y objetivos establecidos en los Tratados y está compuesto por los actos jurídicos vinculantes: Reglamentos, Directivas y Decisiones y por los actos jurídicamente no vinculantes: Recomendaciones y Dictámenes.

- Los **Reglamentos** son actos jurídicos de alcance general, obligatorios en todos sus elementos y se aplican de manera automática y uniforme en todos los Estados miembros desde su entrada en vigor, sin necesidad de transposición al Derecho nacional.

- Las **Directivas** obligan a los Estados miembros de la UE a la consecución de un determinado resultado, pero deja a las Autoridades nacionales elegir la forma y los medios. Para alcanzar los objetivos fijados por cada Directiva, los Estados miembros deben adoptar medidas que permitan incorporarla al Derecho nacional mediante lo que se denomina “transposición”. Las autoridades nacionales están obligadas a comunicar tales medidas a la Comisión Europea.

La transposición al Derecho nacional debe producirse en el plazo establecido en la propia directiva (suele ser, por lo general, de dos años). En caso de que un Estado miembro no incorpore una directiva a su Derecho interno, la Comisión Europea puede incoar un procedimiento formal de infracción contra ese Estado miembro.

*La Comisión Europea debe garantizar que la legislación de la UE se aplique correctamente en todos los Estados miembros. La Comisión Europea interviene cuando un Estado miembro: no incorpora plenamente una directiva a su legislación nacional en el plazo establecido, o no aplica correctamente la normativa de la UE.*

*Si las autoridades de un Estado miembro no aplican correctamente la legislación de la UE, la Comisión Europea puede incoar un procedimiento formal de infracción contra ese Estado miembro. En el caso de que no se resuelva el problema, la Comisión Europea puede someter el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.*

*La Comisión Europea puede iniciar un procedimiento formal de infracción si el Estado miembro afectado no notifica las medidas adoptadas para transponer plenamente las disposiciones de las directivas o no subsana el supuesto incumplimiento de la legislación de la UE. El*

*procedimiento se desarrolla siguiendo una serie de etapas contempladas en los Tratados de la UE, que culminan con la adopción de una decisión formal:*

- 1. La Comisión Europea envía una carta de emplazamiento solicitando más información al Estado miembro, que dispone de un determinado plazo de tiempo (por lo general, dos meses) para remitir una respuesta detallada.*
- 2. Si la Comisión Europea llega a la conclusión de que el Estado miembro no cumple sus obligaciones con arreglo a la legislación de la UE, puede enviar un dictamen motivado, es decir, una petición formal para que se dé cumplimiento a dicha legislación, en el que explica por qué considera que se está infringiendo el Derecho de la UE. La Comisión Europea también insta al Estado miembro a que le informe de las medidas adoptadas, en un determinado plazo de tiempo (unos dos meses).*
- 3. Si el Estado miembro mantiene el incumplimiento, la Comisión Europea puede optar por remitir el asunto al Tribunal de Justicia. Sin embargo, la mayoría de los asuntos se resuelven antes de llegar a este extremo.*
- 4. Cuando un Estado miembro no comunica a tiempo las medidas por las que incorpora las disposiciones de una directiva, la Comisión Europea puede pedir al Tribunal de Justicia que imponga sanciones.*
- 5. Si el Tribunal aprecia que un Estado miembro ha infringido la legislación de la UE, las autoridades nacionales están obligadas a tomar medidas para ajustarse a la sentencia del Tribunal.*

*Si, a pesar de la sentencia del TJUE, el Estado miembro sigue sin corregir la situación, la Comisión Europea puede devolver el asunto al TJUE. Cuando devuelve el asunto al Tribunal de Justicia por 2ª vez, la Comisión Europea propone que este imponga sanciones económicas (una a tanto alzado por incumplimiento y otra coercitiva por día hasta cumplimiento).*

*Las sanciones se calculan teniendo en cuenta: la importancia de las normas infringidas y las repercusiones de la infracción para los intereses generales y particulares; el periodo durante el que no se ha aplicado la norma en cuestión y la capacidad del Estado miembro para abonar las sanciones, con el fin de garantizar que estas tengan un efecto disuasorio. El Tribunal de Justicia puede modificar en su sentencia el importe propuesto por la Comisión.*

- Las **Decisiones** son actos jurídicos vinculantes aplicables a uno o varios países, empresas o particulares de la UE. Deben notificarse a los interesados y surten efecto a partir de su notificación. No requieren transposición al Derecho nacional.

- Las **Recomendaciones** permiten a las instituciones de la UE dar a conocer sus puntos de vista y sugerir una línea de actuación sin imponer obligaciones legales a quienes se dirigen. No son vinculantes.

- Los **Dictámenes** son instrumentos que permite a las instituciones de la UE emitir una opinión, sin imponer obligación legal alguna sobre el tema al que se refiere. Los dictámenes no son vinculantes.

Las Directivas del mercado único son medidas legales que se considera que tienen un impacto en el funcionamiento del mercado único, tal como se define en los artículos 26 y 114 del TFUE. Las Directivas del mercado único solo pueden lograr los efectos previstos si se incorporan completa y correctamente a la legislación nacional de los Estados miembros en el plazo establecido en cada una de las Directivas.

El control de la transposición ayuda a proporcionar una visión general del desempeño de los Estados miembros en materia de cumplimiento. Por un lado, muestra: el déficit de transposición (la brecha entre el número de Directivas del mercado único adoptadas por la UE y las transpuestas en los Estados miembros) y por otro el déficit de conformidad (el porcentaje de esas Directivas transpuestas incorrectamente).

La Comisión Europea realiza un control semestral del grado de cumplimiento. El control de verano sobre las Directivas transpuestas hasta el 31 de mayo y fecha de notificación hasta el 10 de junio y el control de invierno sobre las Directivas transpuestas hasta el 30 de noviembre y fecha de notificación hasta el 10 de diciembre. El resultado de estos controles se publican dentro de lo que se denomina "Cuadro de indicadores del mercado interior" y en concreto en la herramienta de gobernanza "transposición" (Single Market Scoreboard ).

El "cuadro de semáforos" en las herramientas de gobernanza muestra el desempeño de los Estados miembros con respecto a las herramientas de gobernanza que se han supervisado sobre la base de indicadores seleccionados en cada área. Los gráficos de los semáforos no solo resaltan dónde el rendimiento es superior al promedio (verde), promedio (amarillo) e inferior al promedio (rojo), sino que también muestra las áreas donde los Estados miembros están bien y aquellas en las que se necesita más esfuerzo. Se adjunta, como ejemplo cuadro con los resultados de uno de los controles semestrales realizados por la Comisión Europa.



- [1] Déficit de transposición (% de todas las directivas no transpuestas).
- [2] Cambio en los últimos 6 meses (cambio en el número de directivas no transpuestas).
- [3] Directivas muy atrasadas (2 años o más).
- [4] Retraso total de transposición (en meses) para directivas vencidas.
- [5] Déficit de conformidad (% de todas las directivas transpuestas incorrectamente).

Se considera como objetivo que el déficit de transposición no debe superar el 1%, de ahí que los países que superan este porcentaje vengan con un color rojo. Y también es significativo el número de Directivas que llevan dos a mas años de retraso (sanciones).

### **3. LOS PROCESOS DE DECISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA, ESPECIAL REFERENCIA AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO.**

El artículo 289 del TFUE modifica el proceso de toma de decisiones de la UE reforzando su capacidad para actuar y tomar decisiones. Este artículo hace referencia a dos tipos de procedimientos legislativos: el procedimiento ordinario y el procedimiento especial.

El **procedimiento legislativo ordinario** (antes denominado codecisión), consiste en la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, en general a propuesta de la Comisión Europea, de un Reglamento, una Directiva o una Decisión (párrafo primero del artículo 289 del TFUE).

Este procedimiento se define en el artículo 294 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea como el procedimiento legislativo más habitual de la Unión Europea. Le otorga al Parlamento Europeo la facultad de adoptar actos legislativos conjuntamente con el Consejo de la UE. Este procedimiento implica una o dos lecturas, así como un procedimiento de conciliación cuando ambas instituciones no logran un acuerdo en segunda lectura y finalmente una tercera lectura. Tiene por efecto multiplicar los contactos entre el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, los dos colegisladores, y la Comisión Europea.

En el procedimiento legislativo ordinario, el Consejo de la UE toma decisiones por mayoría cualificada, que a partir del 1 de noviembre de 2014 se aplica el denominado procedimiento de “doble mayoría”, de tal manera que el Consejo de la UE toma una decisión cuando se cumplen dos condiciones: una mayoría de los Estados miembros votan a favor (el 55 % en la mayoría de los casos, pero en algunos puede ser el 72 % cuando el Consejo de la UE no actúa a propuesta de la Comisión Europea o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad) y además que dichos países representan al menos al 65 % de la población de la UE (artículo 238 del TFUE).

Con el Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo se ha convertido en un colegislador en igualdad de condiciones que el Consejo de la UE, excepto en los casos previstos por los Tratados, en los que se aplican los procedimientos de consulta y de aprobación. El procedimiento legislativo ordinario implica la votación por mayoría cualificada en el Consejo de la UE.

El Tratado de Lisboa también ha aumentado el número de ámbitos políticos en los que se aplica la votación mediante este procedimiento legislativo ordinario y contribuye de este modo a ampliar las facultades del Parlamento Europeo. Este procedimiento, que inicialmente se introdujo de acuerdo con el Tratado de Maastricht utilizado en la toma de decisiones de la UE, el TFUE cambió su nombre y lo amplió para que abarcara ámbitos políticos tales como: las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración (artículo 77 TFUE); cooperación judicial en materia civil (artículo 81 TFUE); cooperación judicial en materia penal (artículo 82 TFUE); cooperación policial (artículo 87 TFUE).

Los **procedimientos legislativos especiales** son una excepción al procedimiento legislativo ordinario y se utilizan en ciertos ámbitos políticos más sensibles. La base jurídica es el artículo 289.2 del TFUE. En los casos específicos previstos por los Tratados, la adopción de un

reglamento, una directiva o una decisión, bien por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo, bien por el Consejo con la participación del Parlamento Europeo, constituirá un procedimiento legislativo especial.

Al contrario que en el procedimiento legislativo ordinario, el TFUE no da una descripción precisa de los procedimientos legislativos especiales. Las normas aplicables a estos se definen caso por caso en función de los artículos del Tratado que establecen las condiciones para su aplicación.

La iniciativa legislativa parte de la Comisión Europea, pero en la práctica es el Consejo de la UE el único legislador. El Parlamento Europeo debe dar su aprobación a una propuesta legislativa o ser consultado al respecto.

Por el **procedimiento de aprobación** el Parlamento Europeo tiene la facultad de aceptar o rechazar una propuesta legislativa mediante votación por mayoría absoluta, pero no puede modificarla. El Consejo de la UE no puede ignorar el dictamen del Parlamento Europeo.

Como procedimiento legislativo, la aprobación se aplica cuando se adopta nueva legislación en materia de lucha contra la discriminación y otorga también un derecho de veto al Parlamento Europeo cuando se aplica la base jurídica general subsidiaria en consonancia con el artículo 352 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

Se requiere también la aprobación del Parlamento Europeo, como procedimiento no legislativo, cuando: el Consejo de la UE adopta determinados acuerdos internacionales negociados por la UE; en casos de grave violación de los derechos fundamentales (artículo 7 del TFUE); disposiciones para retirarse de la UE (artículo 50 del TFUE) y adhesión de nuevos Estados miembros de la UE. El Marco Financiero Plurianual también requiere la aprobación del Parlamento Europeo (artículo 312 del TFUE).

Por el **procedimiento de consulta** el Parlamento Europeo puede aprobar o rechazar o proponer enmiendas a una propuesta legislativa. El Consejo de la UE no está jurídicamente obligado a tener en cuenta el dictamen del Parlamento Europeo, pero conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no debe tomar una decisión sin haberlo recibido.

El procedimiento de consulta es aplicable en diversos ámbitos, por ejemplo; cuando se adoptan **acuerdos internacionales** en el marco de la política exterior y de seguridad común, la modificación de los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones (artículo 308 TFUE); los recursos propios de la UE (artículo 311 TFUE); como las exenciones en el mercado interior o el derecho de competencia.

*Dispone el artículo 294 del TFUE:*

- 1. Cuando en los Tratados, para la adopción de un acto, se haga referencia al procedimiento legislativo ordinario, se aplicará el procedimiento siguiente.*
- 2. La Comisión presentará una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo.*

*Primera lectura.*

- 3. El Parlamento Europeo aprobará su posición en primera lectura y la transmitirá al Consejo.*
- 4. Si el Consejo aprueba la posición del Parlamento Europeo, se adoptará el acto de que se trate en la formulación correspondiente a la posición del Parlamento Europeo.*
- 5. Si el Consejo no aprueba la posición del Parlamento Europeo, adoptará su posición en primera lectura y la transmitirá al Parlamento Europeo.*
- 6. El Consejo informará cumplidamente al Parlamento Europeo de las razones que le hayan llevado a adoptar su posición en primera lectura. La Comisión informará cumplidamente de su posición al Parlamento Europeo.*

*Segunda lectura.*

- 7. Si, en un plazo de tres meses a partir de dicha transmisión, el Parlamento Europeo:*
  - a) Aprueba la posición del Consejo en primera lectura o no toma decisión alguna, el acto de que se trate se considerará adoptado en la formulación correspondiente a la posición del Consejo;*
  - b) Rechaza, por mayoría de los miembros que lo componen, la posición del Consejo en primera lectura, el acto propuesto se considerará no adoptado;*
  - c) Propone, por mayoría de los miembros que lo componen, enmiendas a la posición del Consejo en primera lectura, el texto así modificado se transmitirá al Consejo y a la Comisión, que dictaminará sobre dichas enmiendas.*
- 8. Si, en un plazo de tres meses a partir de la recepción de las enmiendas del Parlamento Europeo, el Consejo, por mayoría cualificada:*
  - a) Aprueba todas estas enmiendas, el acto de que se trate se considerará adoptado;*
  - b) No aprueba todas las enmiendas, el Presidente del Consejo, de acuerdo con el Presidente del Parlamento Europeo, convocará al Comité de Conciliación en un plazo de seis semanas.*
- 9. El Consejo se pronunciará por unanimidad sobre las enmiendas que hayan sido objeto de un dictamen negativo de la Comisión.*

*Conciliación.*

- 10. El Comité de Conciliación, que estará compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de miembros que representen al Parlamento Europeo, tendrá por misión alcanzar, en el plazo de seis semanas a partir de su convocatoria, un acuerdo por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y por mayoría de los miembros que representen al Parlamento Europeo, sobre un texto conjunto basado en las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo en segunda lectura.*
- 11. La Comisión participará en los trabajos del Comité de Conciliación y tomará todas las iniciativas necesarias para propiciar un acercamiento entre las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo.*



*12. Si, en un plazo de seis semanas a partir de su convocatoria, el Comité de Conciliación no aprueba un texto conjunto, el acto propuesto se considerará no adoptado.*

*Tercera lectura.*

*13. Si, en este plazo, el Comité de Conciliación aprueba un texto conjunto, el Parlamento Europeo y el Consejo dispondrán cada uno de seis semanas a partir de dicha aprobación para adoptar el acto de que se trate conforme a dicho texto, pronunciándose el Parlamento Europeo por mayoría de los votos emitidos y el Consejo por mayoría cualificada. En su defecto, el acto propuesto se considerará no adoptado.*

*14. Los períodos de tres meses y de seis semanas contemplados en el presente artículo podrán ampliarse, como máximo, en un mes y dos semanas respectivamente, por iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo.*

*Disposiciones particulares.*

*15. Cuando, en los casos previstos por los Tratados, un acto legislativo se someta al procedimiento legislativo ordinario por iniciativa de un grupo de Estados miembros, por recomendación del Banco Central Europeo o a instancia del Tribunal de Justicia, no se aplicarán el apartado 2, la segunda frase del apartado 6 ni el apartado 9.*

*En estos casos, el Parlamento Europeo y el Consejo transmitirán a la Comisión el proyecto de acto, así como sus posiciones en primera y segunda lecturas. El Parlamento Europeo o el Consejo podrá pedir el dictamen de la Comisión a lo largo de todo el procedimiento y la Comisión podrá dictaminar asimismo por propia iniciativa. La Comisión también podrá, si lo considera necesario, participar en el Comité de Conciliación de conformidad con el apartado 11.*

#### **4. LAS RELACIONES ENTRE EL DERECHO EUROPEO Y EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LOS ESTADOS MIEMBROS.**

Dispone el artículo 93 de la CE:

*Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.*

Por otro lado, el artículo 96.1 de la CE señala que:

*Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.*

Existen una serie de principios que rigen las relaciones entre la UE y los Estados miembros como es el **principio de autonomía**, que tiene dos manifestaciones: autonomía respecto del Derecho internacional y autonomía respecto del Derecho interno de los Estados miembros.

Las consecuencias de la primera manifestación es que, a diferencia del Derecho internacional, en el Derecho comunitario no existe el principio de reciprocidad, de manera que, ante el incumplimiento de normas comunitarias por parte de un Estado miembro, otro Estado no está justificado para incumplir él también. Por otro lado, respecto del Derecho de los Estados miembros, el Derecho comunitario es autónomo respecto del Derecho interno, aunque se integra en los sistemas jurídicos nacionales sin perder su calidad de Derecho comunitario. Es decir, forma parte del Derecho que se aplica en cada Estado miembros pero no se confunde con el Derecho interno, ni obedece en su formación ni en sus efectos a las normas del procedimiento normativo interno.

El **principio de primacía** del Derecho comunitario significa que, al estar el Estado obligado a acatar las obligaciones contraídas en virtud de los Tratados Constitutivos, ha de dar prevalencia a las normas comunitarias frente a toda norma nacional, con la consecuencia de que no puede legislar en contra de lo dispuesto en una disposición comunitaria, y, si existiera una norma nacional, anterior al Derecho comunitario, contraria a éste, sería inaplicable.

El **principio de efecto directo** supone la posibilidad de que las disposiciones de los Tratados y del Derecho derivado que cumplan la condición de ser claras, precisas e incondicionales, puedan ser invocadas ante los tribunales internos de los particulares.

El **principio de responsabilidad** por incumplimiento del Derecho comunitario supone que, tal como ha establecido la jurisprudencia, el Estado responde por una violación de una norma comunitaria, tenga ésta la naturaleza que sea, e independientemente del órgano del Estado causante de la violación de una norma que haya causado un daño a un particular.

En realidad la Unión Europea es más que una organización internacional ya que ejerce competencias recibidas de los Estados Miembros mediante una cesión de soberanía parcial. En España la cesión de competencias a la UE se realiza a través del artículo 93 de la CE que autoriza la celebración de tratados internacionales, en este caso, la adhesión a las Comunidades Europeas mediante la firma del Tratado de adhesión celebrado en Madrid el 12 de junio de 1985. Mediante la firma del Tratado consintió la atribución del ejercicio de competencias soberanas a favor de la UE y significó de forma consecuente el desposeimiento por parte de las instituciones internas de los poderes atribuidos a la UE.

El artículo 5.2 del TUE contempla el principio de atribución, conforme al cual la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros. Ello también tiene reflejo en el artículo 4.1 del TUE.

Así las cosas, el artículo 93 de la CE dice: “Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional

el ejercicio de competencias derivadas de la CE. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de los tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”.

Y el artículo 96.1 de la CE dice: “Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.” Por lo tanto, el artículo 96 de la Constitución España incorpora a su legislación el derecho de la UE, tanto el derecho primario u originario como el secundario o derivado.

El derecho primario u originario de la UE fue incorporado a legislación española a través del Tratado de Adhesión que entró en vigor el uno de enero de 1986, fecha en que fue publicado en el BOE el Instrumento de Ratificación del Tratado de Adhesión a todos los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (CEE, CECA y EURATOM). El resto de los tratados posteriores, que forman parte del denominado derecho primario u originario (Maastricht 1993, Amsterdam 1999, Niza 2003 y Lisboa 2009) requirieron de nuevas Leyes Orgánicas de incorporación conforme al artículo 93 de la CE, ya que los mismos suponían nuevas atribuciones del ejercicio de competencias soberanas a las instituciones de la UE.

En cuanto a los actos legislativos adoptados mediante el procedimiento legislativo ordinario y conforme al artículo 297 del TFUE se publican en el DOUE y entran en vigor en la fecha que ellos fijen, o a falta de ella, a los veinte días de su publicación. De esta forma se cumple con la obligatoriedad de publicación que imponen los artículos 96.1 de la CE y el 1.5 del Código Civil que dice: Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el «BOE».

Las Directivas, al fijar objetivos y fines a cumplir por los Estados miembros, entran en vigor en el momento en que el Estado miembro las incorpora a su ordenamiento a través de la normativa adecuada de transposición dentro del plazo marcado por la Directiva.

Una vez las normas de Derecho de la UE están en vigor, éstas requieren en muchas ocasiones de desarrollo legislativo interno o de medidas de ejecución. El derecho que emana de los Tratados o los Reglamentos tienen una aplicabilidad directa, aunque en ocasiones están necesitadas de normas internas de complemento necesarias para adaptar algún órgano o servicio de la administración para su ejecución.

Por otro lado, el Derecho de la Unión recoge su primacía de igual forma por medio de la propia Constitución a través su artículo 93, obligando a las instituciones del Estado miembro a “la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”. Y se ve reforzada por el artículo 96 de la CE: “Sus disposiciones (los Tratados y normas de la UE) sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados”.

## **5. PARTICULARIDADES DEL CASO ESPAÑOL: EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

Señala el artículo 2 CE:

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

Asimismo, el artículo 137 CE dispone:

*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*

Por último, el artículo 149.1.3. CE dispone:

*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las Relaciones internacionales.*

Cuando las normas de la UE requieren la aprobación de leyes nacionales, bien por necesidad de transposición objetivos materiales de resultado como son las Directivas o bien para la correcta ejecución interna de la ley comunitaria, hay que tener en cuenta si es competencia estatal y, por lo tanto, corresponde a las Cortes Generales o si es competencia autonómica y corresponde a los Parlamentos autonómicos la aprobación de dichas normas.

Las relaciones que mantienen las instituciones de la UE con España como Estado miembro, es similar a la que mantiene la AGE con las CA.AA. El reparto interno de competencias entre ambas administraciones no puede verse modificado por la intervención del elemento internacional y el desarrollo de la normativa europea debe seguir el cauce competencial interno. Las propias CC.AA. prevén en sus Estatutos de autonomía su competencia en el desarrollo y ejecución de la legislación de la Unión Europea en sus ámbitos competenciales.

Las CC.AA. y los Municipios a nivel comunitario tienen presencia en el Comité de las Regiones según el artículo 13 del TUE y de acuerdo con el artículo 300 ejercen funciones consultivas del Parlamento Europeo, del Consejo de la UE y de la Comisión Europea. El procedimiento de consulta se establece en el artículo 307 del TFUE.

*Artículo 307 del TFUE dice:*

*El Comité de las Regiones será consultado por el Parlamento Europeo, el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en los Tratados y en cualesquiera otros, en particular aquellos que afecten a la cooperación transfronteriza, en que una de estas instituciones lo estime oportuno.*

*Si lo estimaren necesario, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión fijarán al Comité un plazo para la presentación de su dictamen, que no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de la notificación que, a tal fin, se curse al Presidente. Transcurrido el plazo fijado sin haberse recibido el dictamen, podrá prescindirse del mismo.*

*Cuando el Comité Económico y Social sea consultado en aplicación del artículo 304, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión informarán al Comité de las Regiones de esta solicitud de dictamen. El Comité de las Regiones podrá emitir un dictamen al respecto cuando estime que hay intereses regionales específicos en juego.*

*Podrá emitir un dictamen por propia iniciativa cuando lo considere conveniente.*

*El dictamen del Comité será remitido al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, junto con el acta de las deliberaciones.*

MATERIAL NO OFICIAL

## **BIBLIOGRAFÍA**

<http://www.europarl.europa.eu>

<https://ec.europa.eu>

MATERIAL NO OFICIAL

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 27**

**LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA. EL PRINCIPIO DE ATRIBUCIÓN. LA COMITOLOGÍA. LAS COOPERACIONES REFORZADAS. LA POLÍTICA INDUSTRIAL, DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN, DE COMUNICACIONES Y DE TRANSPORTES.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **2. EL PRINCIPIO DE ATRIBUCIÓN**

### **3. LA COMITOLOGÍA**

### **4. LAS COOPERACIONES REFORZADAS**

### **5. LA POLÍTICA INDUSTRIAL, DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN, DE COMUNICACIONES Y DE TRANSPORTES**

#### **5.1 LA POLITICA INDUSTRIAL**

##### **5.1.1 INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL**

##### **5.1.2 REFERENCIA A LA ESTRATEGIA EUROPA 2020**

#### **5.2 LA POLÍTICA DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN**

##### **5.2.1 INTRODUCCIÓN**

##### **5.2.2 EUROPA 2020**

##### **5.2.3 REFERENCIA A LA POLÍTICA DE INNOVACIÓN**

#### **5.3 LA POLÍTICA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**

##### **5.3.1 INTRODUCCIÓN**

##### **5.3.2 TRANSPORTE POR CARRETERA**

##### **5.3.3 TRANSPORTE FERROVIARIO**

##### **5.3.4 TRANSPORTE AÉREO**

##### **5.3.5 TRANSPORTE MARÍTIMO**



## **1. LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **Artículo 5 del Tratado de la UE:**

La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el **principio de atribución**. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los **principios de subsidiariedad y proporcionalidad**.

- 1) En virtud del **principio de atribución**, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros (Artículo 4.1 del TUE).
- 2) En virtud del **principio de subsidiariedad**, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.

- 3) En virtud del **principio de proporcionalidad**, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

El 1 de diciembre de 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa modificando el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, pasando a denominarse, este último, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Las competencias que tiene la UE son las que le otorgan los Estados miembro en los Tratados de acuerdo con el principio de atribución. Por lo tanto, las competencias no atribuidas corresponden a los Estados miembros.

El Título I del TFUE determina las “Categorías y ámbitos de competencia de la UE”, dividiéndolas en las siguientes categorías:

- **Competencias exclusivas (artículo 3 del TFUE):** solo la UE puede legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros solo pueden hacerlo si disponen de una autorización por parte de la UE.

- **Competencias compartidas (artículo 4 del TFUE):** tanto la UE como los Estados miembros pueden legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, de tal manera que los Estados miembros ejercen la competencia cuando la UE no la ejerce o haya decidido no ejercerla. Según la Declaración nº18, en el Tratado de Lisboa, los Estados miembros pueden solicitar la derogación de un acto legislativo en base a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
- **Competencias de coordinación (artículo 5 del TFUE):** La UE puede tomar medidas o iniciativas para garantizar la coordinación de políticas de los Estados miembros.
- **Competencias de apoyo (artículo 6 del TFUE):** La UE solo puede apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros

### **Artículo 3 del Tratado del TFUE**

La Unión dispondrá de **competencia exclusiva** en los ámbitos siguientes:

- La unión aduanera
- El establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior
- La política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro
- La conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común
- La política comercial común.

La Unión dispondrá también de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.

### **Artículo 4 del Tratado del TFUE.**

La Unión dispondrá de **competencia compartida** con los Estados miembros cuando los Tratados le atribuyan una competencia que no corresponda a los ámbitos mencionados en los artículos 3 y 6.

Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales:

- El mercado interior
- La política social, en los aspectos definidos en el presente Tratado
- La cohesión económica, social y territorial
- La agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos

- El medio ambiente
- La protección de los consumidores
- Los transportes
- Las redes transeuropeas
- La energía
- El espacio de libertad, seguridad y justicia
- Los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en el presente Tratado

En los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones, en particular destinadas a definir y realizar programas, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya.

En los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya.

#### **Artículo 5 del Tratado del TFUE.**

Los Estados miembros **coordinarán** sus políticas económicas en el seno de la Unión. Con este fin, el Consejo adoptará medidas, en particular las orientaciones generales de dichas políticas.

Se aplicarán disposiciones particulares a los Estados miembros cuya moneda es el euro.

La Unión tomará medidas para garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular definiendo las orientaciones de dichas políticas.

La Unión podrá tomar iniciativas para garantizar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros.

#### **Artículo 6 del Tratado del TFUE.**

La Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de **apoyar, coordinar o complementar** la acción de los Estados miembros. Los ámbitos de estas acciones serán, en su finalidad europea:

- La protección y mejora de la salud humana
- La industria
- La cultura
- El turismo
- La educación, la formación profesional, la juventud y el deporte
- La protección civil

- La cooperación administrativa

## **2. EL PRINCIPIO DE ATRIBUCIÓN**

Bajo este principio fundamental de la legislación de la Unión Europea (UE), establecido en el artículo 5 del TUE, la UE actúa únicamente dentro de los límites de las competencias que los países de la UE le han atribuido en los Tratados. Estas competencias están definidas en los artículos 2 a 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Así, las competencias no atribuidas a la UE por los Tratados siguen correspondiendo a los países de la UE.

Mientras que el principio de atribución regula los límites de las competencias de la UE, el uso de estas competencias se rige por los **principios de subsidiariedad y proporcionalidad**.

En el marco de las competencias no exclusivas de la Unión Europea, el principio de subsidiariedad, consagrado en el TUE, define las condiciones en las que la Unión Europea tiene prioridad de acción con respecto a los Estados miembros.

### **► El principio de subsidiariedad**

El principio de subsidiariedad se define en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. Garantiza que las decisiones se tomen lo más cerca posible del ciudadano y que se verifique de manera constante que las acciones que se emprendan a escala comunitaria estén justificadas en relación con las posibilidades disponibles a escala nacional, regional o local.

Concretamente, es un principio según el cual la Unión Europea (UE), salvo en sus ámbitos de competencia exclusiva, solo interviene en la medida en que su acción sea más eficaz que una intervención a escala nacional, regional o local. Está estrechamente vinculado al principio de proporcionalidad, en virtud del cual la acción de la UE no debe exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

Existen dos protocolos anexados al Tratado de Lisboa que son claves:

- El Protocolo nº1 sobre el cometido de los parlamentos nacionales, que los anima a una mayor participación en las actividades de la UE y exige que los documentos y propuestas de la UE se les transmitan sin demora para su examen antes de que el Consejo tome una decisión.
- El Protocolo nº2, que exige que la Comisión tenga en cuenta la dimensión regional y local de todos los proyectos de acto legislativo y que se pronuncie sobre el respeto del principio de subsidiariedad. El actual Protocolo permite que los parlamentos nacionales se opongan a una propuesta en base a la vulneración de este principio. En estos casos la Comisión puede mantener, modificar o retirar la propuesta, que también puede ser bloqueada por el Parlamento Europeo o el Consejo.

En caso de incumplimiento del principio de subsidiariedad, tanto el Comité de las Regiones como los países de la UE podrán someter el acto aprobado al Tribunal de Justicia de la UE.

El Acta Única Europea de 1986, que supuso la primera modificación de los tratados fundacionales de la CECA, EURATOM y CEE, introdujo el criterio de subsidiariedad en las políticas medioambientales (artículo 130.R.4). Pero fue el Tratado de Maastricht de 1993 el que adoptó el principio de subsidiariedad al incluir el nuevo artículo 3B en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE), que a partir de Maastricht pasó a denominarse Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE).

Este nuevo artículo 3B incluye el siguiente párrafo: “En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”.

Pero el vigente Tratado de Lisboa de 2009 en su artículo 5.3 del TUE amplía en contenido del anterior artículo 3B al contemplar, además de la dimensión nacional, la dimensión regional y local. De acuerdo con este artículo 5.3 deben cumplirse tres condiciones para que las instituciones de la UE tengan en cuenta el principio de subsidiariedad: que no se disponga de competencia exclusiva, que los Estados miembros a nivel nacional, regional o local no puedan alcanzar los objetivos que pretende la iniciativa y que puedan alcanzarse mejor a nivel de la UE debido a la dimensión o efectos que pueda tener la acción pretendida.

Además, este Tratado de Lisboa incluye el Protocolo nº2 que establece el procedimiento por el que los Parlamentos nacionales ejercen el control del principio de subsidiariedad que les otorga el artículo 5.3 párrafo segundo y el artículo 12 letra b). Este Protocolo nº2 sustituye al “Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad” incluido en el Tratado de Ámsterdam de 1999.

Se trata de un procedimiento *ex-ante* mediante el cual cualquier Parlamento de los Estados miembros (nacional y autonómico en el caso de España) puede dirigir un dictamen motivado a los presidentes del Parlamento Europeo, Comisión Europea y Consejo de la UE, donde exponen las razones por las que un acto legislativo o bien conforme al principio de subsidiariedad o bien no se ajusta a dicho principio. Los Parlamentos de los Estados miembros a partir de la fecha en la que se comunica el proyecto de acto legislativo disponen de un plazo de ocho semanas para comunicar el dictamen motivado.

Aunque los dictámenes motivados no son vinculantes, existe un procedimiento por el que la institución impulsora del acto legislativo (normalmente la Comisión Europea o bien la iniciativa ciudadana) puede decidir retirar, modificar o mantener la iniciativa de acuerdo con lo que se denominan “**tarjeta amarilla**” o “**tarjeta naranja**”.

En el primer caso la propuesta de iniciativa deberá volverse a estudiar cuando el número de dictámenes motivados sean al menos un tercio de los votos que tienen atribuidos los Parlamentos nacionales (dos votos en los parlamentos de una sola cámara y dos votos en los parlamentos bicamerales). El umbral será del 25% cuando se trate de iniciativas legislativas de cooperación policial o judicial de carácter penal. Hay varios precedentes de activación de este tipo de tarjeta.

El caso de “tarjeta naranja” puede ocurrir cuando dentro del procedimiento legislativo ordinario la mayoría simple de los Parlamentos nacionales emitan un dictamen no conforme con el principio de subsidiariedad y la institución impulsora de la iniciativa legislativa decida mantener la propuesta. Entonces la propuesta legislativa se remitirá a las dos instituciones con poder legislativo (Parlamento Europeo y Consejo de la UE) que deben resolver en primera lectura, siendo la propuesta rechazada si la mayoría del Parlamento Europeo o el 55% de los miembros del Consejo de la UE consideran que no es conforme al principio de subsidiariedad.

► **Comisión Mixta para la Unión Europea del Parlamento español.**

Los Parlamentos nacionales reciben directamente de la Comisión Europea y al mismo tiempo que el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, los proyectos de actos legislativos elaborados por la Comisión Europea. También reciben directamente del Parlamento Europeo los proyectos legislativos generados por éste, mientras que reciben a través del Consejo de la UE, los proyectos de actos legislativos que tengan su origen en un grupo de Estados miembros, en el Tribunal de Justicia, en el Banco Central Europeo o en el Banco Europeo de Inversiones.

Los Parlamentos nacionales reciben también las resoluciones legislativas del PE y las posiciones del Consejo de la UE inmediatamente después de su adopción, así como los órdenes del día y los resultados de las sesiones del Consejo de la UE, incluidas las actas de las sesiones en las que éste delibere sobre proyectos de actos legislativos (artículo 12 TUE y Protocolos nº1 y nº2). Los proyectos de actos legislativos deben incluir una ficha con informaciones que permitan evaluar el impacto financiero y el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional.

La Comisión Europea o el Consejo de la UE, en su caso, remiten una carta comunicando la fecha del inicio del plazo de ocho semanas del que disponen los Parlamentos nacionales para evaluar el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y durante el cual pueden dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo de la UE y de la Comisión Europea un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad (Protocolo nº2). Cuando las propuestas se basen en el artículo 352 del TFUE la Comisión debe indicarlo expresamente a los Parlamentos nacionales.

Conforme al artículo 6 de la Ley 8/1994 por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, tan pronto reciba una iniciativa legislativa de la Unión Europea, la Comisión Mixta la remitirá a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas, a efectos de su conocimiento y de que, en su caso, puedan remitir a las Cortes Generales en el plazo de cuatro semanas, un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la referida iniciativa.

Si la Comisión Mixta aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad, incorporará la relación de los dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y las referencias necesarias para su consulta.

Una vez aprobado el acto legislativo y publicado en el Diario Oficial de la UE, si los Parlamentos nacionales consideran que no se respeta el principio de subsidiariedad, pueden, a través de sus

Gobiernos, impugnarlo ante el Tribunal de Justicia de la UE. El Comité de las Regiones también podrá interponer ante el TJUE recursos contra actos legislativos para cuya adopción el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea requiera su consulta (artículo 8 del Protocolo nº2).

### ► Principio de proporcionalidad

Al igual que sucede con el principio de subsidiariedad, el principio de proporcionalidad regula el ejercicio de las competencias de la Unión Europea. Su finalidad es establecer las acciones de las instituciones de la UE dentro de unos límites específicos. En virtud de esta norma, la acción de la UE debe limitarse a lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. En otras palabras, el contenido y la forma de la acción deben guardar proporción con la finalidad que se persigue.

El principio de proporcionalidad está consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. Los criterios para aplicarlo se recogen en el protocolo (Nº2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anexo a los Tratados.

El principio de proporcionalidad adviene a considerar que el contenido y la forma de las acciones que se pretendan llevar a nivel de la UE no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

## 3. LA COMITOLOGÍA.

El término «comitología» se refiere al conjunto de procedimientos mediante los cuales la Comisión Europea ejerce las competencias de ejecución atribuidas por el legislador de la Unión Europea (UE) con la asistencia de los comités de representantes de los países de la UE. Dichos comités de comitología están presididos por un funcionario de la Comisión y ofrecen una opinión sobre los actos de ejecución propuestos por la Comisión.

El Reglamento (UE) nº182/2011 establece los principios generales relativos a los mecanismos de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión. Pone en práctica el artículo 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) sobre los actos de ejecución.

En virtud del Reglamento, los comités utilizan dos tipos de procedimientos: de **examen y consultivo**.

El legislador de la UE elige el procedimiento para un comité, que depende de la naturaleza de las competencias de ejecución que se establecen en el Reglamento de base, la Directiva o la Decisión

**Actos de ejecución.** Los principales responsables de ejecutar la legislación de la UE son los Estados miembros. No obstante, en los ámbitos en los que se requieran condiciones uniformes de ejecución como la fiscalidad, la política comercial común o la política agrícola común y la política pesquera común entre otras, la Comisión Europea (o el Consejo de la UE en casos específicos debidamente justificados) puede adoptar un acto de ejecución.

El Reglamento (UE) nº182/2011 de 16 de febrero de 2011 tiene por objeto establecer normas y principios generales que regulan los mecanismos aplicables en los casos de que un “acto de base”, es decir un acto jurídicamente vinculante de la Comisión Europea, requiera que la adopción de actos de ejecución por la Comisión Europea esté sometida al control de los Estados miembros (artículo 1 del Reglamento).

La comitología se aplica si le han sido otorgadas a la Comisión Europea competencias de ejecución en un acto jurídicamente vinculante o “acto de base”. El mismo acto jurídico también establece que la Comisión Europea estará asistida por un comité a la hora de definir las medidas contenidas en el correspondiente acto de ejecución.

La comitología no es obligatoria para todos los actos de ejecución. Algunos pueden ser adoptados por la Comisión Europea sin consultar a un comité (por ejemplo, en la concesión de subvenciones inferiores a un determinado importe).

Normalmente, antes de adoptar un acto de ejecución, la Comisión Europea debe consultar a un comité en el que estén representados todos los Estados miembros. El comité permite a los Estados miembros supervisar el trabajo de la Comisión Europea cuando adopte un acto de ejecución, procedimiento denominado “Comitología”.

De acuerdo con el programa "Legislar mejor" de la Comisión Europea, los ciudadanos y otras partes interesadas pueden presentar comentarios sobre el proyecto de texto de un acto de ejecución durante las 4 semanas anteriores al voto del comité pertinente para aceptarlo o rechazarlo.

El “acto de base”, según la naturaleza o las repercusiones que pueda tener el acto de ejecución, podrá indicar que se aplique bien el procedimiento consultivo o bien el procedimiento de examen.

**El procedimiento de examen se aplicará** principalmente para actos de ejecución de alcance general o medidas que puedan tener un impacto significativo como: la fiscalidad, la política comercial común, el medio ambiente, la seguridad o la protección de la salud o la seguridad de las personas, los animales y las plantas, así como en los actos de ejecución en el ámbito de la política agrícola común y la política pesquera común.

En este tipo de procedimiento de examen, el respectivo comité emitirá su dictamen de acuerdo con la mayoría indicada en el artículo 16 del TUE y en el artículo 238 del TFUE. Así, la Comisión Europea debe adoptar el acto de ejecución si una mayoría cualificada (el 55% de los Estados miembros que representen como mínimo al 65% de la población total de la UE) vota a favor de la propuesta. Pero la Comisión Europea no puede adoptar el acto de ejecución si una mayoría cualificada vota en contra. En el caso de que no haya mayoría cualificada ni a favor ni en contra del acto propuesto, la Comisión Europea puede adoptarlo o presentar una nueva versión modificada.

**El procedimiento consultivo se aplicará** para todos los demás actos de ejecución no contemplados en el caso del procedimiento de examen, excepto en los casos debidamente



justificados que podrá aplicarse el consultivo frente al de examen. En el procedimiento consultivo, el dictamen del comité se adoptará por mayoría simple de los miembros que lo componen y la Comisión Europea decidirá sobre el acto de ejecución a adoptar según los debates y el dictamen del comité.

Si la Comisión Europea no puede adoptar el acto de ejecución propuesto, fundamentalmente porque el comité de comitología ha votado en contra, puede remitir el asunto al **comité de apelación**, donde la Comisión Europea intenta obtener un mayor apoyo a su propuesta. La comisión adoptará el acto de ejecución si el dictamen del comité de apelación es favorable y no podrá adoptarlo si es desfavorable.

**NOTA:** *Sobre el funcionamiento y otros asuntos de la comitología, consultar el Reglamento (UE) 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 (DOUE L 55/13 de 28 de febrero de 2011).*

Además del control que ejercen los Estados miembros a través de los comités de comitología, las competencias de ejecución de la Comisión Europea están sujetas al control adicional del Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, que tienen:

- **Derecho de información:** todas las medidas propuestas por la Comisión Europea y debatidas en los comités deben al mismo tiempo notificarse al Parlamento Europeo y al Consejo de la UE.
- **Derecho de control:** si las medidas de la Comisión Europea se refieren a un acto legislativo aprobado por el procedimiento legislativo ordinario, el Parlamento Europeo y/o el Consejo de la UE pueden formular objeciones al acto de ejecución propuesto si excede las competencias de la Comisión Europea definidas en el acto inicial. En ese caso, la Comisión Europea está obligada a revisar el acto propuesto atendiendo a esta observación y decidir si mantiene la propuesta, la modifica o la retira.

Dada la distribución de competencias en el Estado español de las autonomías, en los comités de ejecución de la Comisión Europea previstos en el Reglamento (UE) 182/2011, España dispone de unas reglas sobre la **participación de las Comunidades Autónomas** en los referidos comités. La asignación de la representación autonómica se realiza en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE). La duración de la representación en cada comité será de cuatro años correspondiendo a dos CCAA por un período de dos años. Actualmente la distribución se corresponde con el período 2018-2021.

Dichas reglas determinan que la representación del Estado en las reuniones del comité corresponde al representante de la Administración General del Estado. Asimismo, ostentará la condición de portavoz y será quien proceda a emitir el voto en los casos que sea requerido. La participación del representante autonómico será de acuerdo con los términos acordados previamente entre las representaciones estatal y autonómica.

**NOTA:** *Aunque no forma parte de la comitología, las CC.AA. también participan en las formaciones de cinco Consejos de la UE y en sus grupos de trabajo. La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) adoptó el 9 de diciembre de 2004 el Acuerdo sobre*

*el sistema de representación autonómica en las formaciones y en los grupos de trabajo del Consejo de la UE.*

Este Acuerdo ha sido modificado con posterioridad por los Acuerdos de la CARUE de 2 de julio de 2009 y 7 de febrero de 2011, que han ampliado la participación autonómica a las formaciones de Competitividad-Consumo y Educación, Juventud, Cultura y Deporte, en lo relativo a esta última materia. Por lo tanto, la representación efectiva de las CC.AA. es en los cinco Consejos de la UE siguientes: Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud y Cultura; Competitividad-Consumo.»

El 10 de diciembre de 2018 la CARUE adoptó un acuerdo por el que se modifica el acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la UE. Uno de los principales acuerdos fue establecer un sistema de rotación de la participación de las Comunidades Autónomas basado en el orden de aprobación de los Estatutos de Autonomía, que se aplica desde 1 de enero de 2020.

En el caso de la formación de Pesca, todas las Comunidades Autónomas participan en el sistema de rotación, si bien las Comunidades Autónomas sin litoral podrán ceder su participación a la siguiente a la que corresponda de acuerdo con el turno de rotación. Al ser las Comunidades Autónomas costeras un número par, y con el fin de que se produzca rotación por semestres, al iniciarse cada nuevo ciclo, el orden de representación se invertirá.

**Actos delegados.** Es un tipo de disposición que la Comisión Europea adopta en virtud de una delegación otorgada a través de un acto legislativo. La facultad de la Comisión Europea para adoptar actos delegados está sometida a unos límites estrictos:

- El acto delegado no puede modificar los elementos esenciales del acto legislativo
- El acto legislativo debe definir los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes.
- El Parlamento Europeo y el Consejo de la UE pueden revocar la delegación o formular objeciones al acto delegado.

De acuerdo con el programa "Legislar mejor" de la Comisión Europea, los ciudadanos y otras partes interesadas pueden presentar comentarios sobre el proyecto de texto de un acto delegado durante un período de 4 semanas.

Una vez que la Comisión Europea haya adoptado el acto, el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE disponen generalmente de 2 meses para formular objeciones. Si no lo hacen, el acto delegado entra en vigor. Los actos adoptados contienen una "exposición de motivos" que resume los comentarios recibidos y cómo se han incorporado.

El **comité de apelación** funciona de manera similar a los demás comités de comitología: está compuesto por representantes de los Estados miembros, pero a un nivel de representación más elevado. Está presidido por la Comisión Europea y tiene las mismas normas de votación.

Al elaborar una nueva propuesta legislativa, la Comisión Europea consulta a comités formados por representantes de las partes interesadas (por ejemplo, grupos de consumidores, en el caso

de la legislación alimentaria) y del sector privado o por expertos de los gobiernos nacionales. Se aseguran de que la Comisión Europea conozca las preocupaciones de los destinatarios de una posible normativa.

El Consejo de la UE cuenta con la ayuda de comités y grupos de trabajo que preparan sus decisiones. La existencia de algunos comités se establece en tratados (comité de seguridad interior, artículo 71 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), mientras que otros se establecen caso por caso. Los comités están compuestos por representantes de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión Europea.

Cuando la UE adopta un texto legislativo, sienta unos principios generales de obligado cumplimiento. Para aplicar estos principios, pueden ser necesarias medidas de ejecución más completas, en cuyo caso el texto prevé la creación en el seno de la Comisión Europea de un comité que tome las decisiones pertinentes. Dichos comités están compuestos por expertos designados por los Estados miembros y presididos por la Comisión Europea.

La Comisión Europea ha creado un registro de grupos de expertos de la institución y otras entidades similares que le ofrecen asesoramiento y conocimientos especializados, compuestos por representantes de cada Estado miembro, que pueden reunirse periódicamente o de manera ocasional.

- La elaboración de propuestas legislativas e iniciativas políticas
- La preparación de actos delegados
- La aplicación de la legislación, los programas y las políticas de la UE
- En caso necesario, la preparación previa de actos de ejecución antes de su presentación al comité según lo establecido en el Reglamento (UE) n.º 182/2011.

Dentro del programa "Legislar mejor" de la Comisión Europea, el **programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT – Regulatory Fitness and Performance Programme)** se ha integrado plenamente en el proceso de toma de decisiones. La Comisión Europea evalúa o revisa la legislación vigente y procede a un análisis sistemático cuyo objeto es determinar cualquier oportunidad de reducir la carga administrativa y los costes, protegiendo al mismo tiempo los objetivos de las políticas. También tiene por objeto hacer que la legislación de la UE sea más sencilla y más fácil de comprender.

El REFIT se tiene en cuenta a la hora de elaborar los programas de trabajo anuales de la Comisión Europea que presentan nuevas iniciativas y una revisión de la calidad de la legislación vigente de la UE. Mediante evaluaciones de impacto, se valoran los posibles beneficios y el ahorro de cada nueva propuesta. Las repercusiones de la legislación de la UE se analizan mediante evaluaciones retrospectivas y los puntos de vista de los interesados se recogen a través de consultas.

La plataforma REFIT hace posible que las autoridades nacionales, los ciudadanos y otras partes interesadas participen en la mejora de la legislación de la UE. Pueden hacer sugerencias sobre

cómo reducir las cargas reglamentarias y administrativas de la legislación, sugerencias que después son analizadas por la propia plataforma REFIT y la Comisión Europea.

#### **4. LAS COOPERACIONES REFORZADAS**

##### **Título IV. Artículo 20 del TUE**

Los Estados miembros que deseen instaurar entre sí una cooperación reforzada en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión podrán hacer uso de las instituciones de ésta y ejercer dichas competencias aplicando las disposiciones pertinentes de los Tratados, dentro de los límites y con arreglo a las modalidades contempladas en el presente artículo y en los artículos 326 a 334 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La finalidad de las cooperaciones reforzadas será impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración. Las cooperaciones reforzadas estarán abiertas permanentemente a todos los Estados miembros, de conformidad con el artículo 328 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La decisión de autorizar una cooperación reforzada será adoptada por el Consejo como último recurso, cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto, y a condición de que participen en ella al menos nueve Estados miembros. El Consejo se pronunciará con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 329 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Todos los miembros del Consejo podrán participar en sus deliberaciones, pero únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros que participan en una cooperación reforzada. Las modalidades de la votación se establecen en el artículo 330 del TFUE.

Los actos adoptados en el marco de una cooperación reforzada vincularán únicamente a los Estados miembros participantes. Dichos actos no se considerarán acervo que deban aceptar los Estados candidatos a la adhesión a la Unión.

El título III del TFUE se dedica a las cooperaciones reforzadas en sus artículos 326 a 334.

A destacar el artículo 329.1 que dice: Los Estados miembros que deseen establecer entre sí una cooperación reforzada en cualquiera de los ámbitos contemplados en los Tratados, con excepción de los ámbitos de competencia exclusiva y de la política exterior y de seguridad común, dirigirán a la Comisión una solicitud, en la que precisarán el ámbito de aplicación y los objetivos de la cooperación reforzada prevista. La Comisión podrá presentar al Consejo una propuesta en este sentido. Si no presenta ninguna propuesta, la Comisión comunicará los motivos a los Estados miembros interesados.

La autorización contemplada en el párrafo primero para llevar a cabo una cooperación reforzada será concedida por el Consejo a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.

La propuesta es de competencia exclusiva de la Comisión Europea una vez determinados Estados miembros se dirigen a la Comisión Europea una propuesta de cooperación reforzada. El Parlamento Europeo solo tiene la potestad de aprobación y el Consejo de la UE la decisión por mayoría cualificada de la propuesta de la Comisión Europea.

El artículo 329.2 establece el procedimiento en el caso de una solicitud de cooperación reforzada en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), donde los Estados miembros interesados realizan la solicitud al Consejo de la UE y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad emite un dictamen que envía al Parlamento Europeo título informativo y el Consejo de la UE debe aprobarla por unanimidad. Existe un procedimiento similar para iniciar una cooperación estructurada en el ámbito de la política de defensa introducido por el Tratado de Lisboa.

En resumen, la cooperación reforzada es un procedimiento que permite a un mínimo de nueve Estados miembros establezcan una integración o cooperación avanzada en un ámbito de las estructuras europeas sin la participación de los demás países de la UE. De este modo, pueden progresar según ritmos u objetivos diferentes a los establecidos para aquellos que no participan en la cooperación reforzada.

Este procedimiento está diseñado para superar la parálisis, cuando una propuesta es bloqueada por un único país o por un pequeño grupo de países que no desean participar en la iniciativa. Sin embargo, no permite una ampliación de las competencias más allá de las recogidas en los tratados europeos.

Desde febrero de 2013, este procedimiento se está utilizando en los ámbitos de la ley aplicable al divorcio y las patentes, además de estar aprobado para el ámbito de un impuesto sobre las transacciones financieras.

Otros conceptos que se han venido utilizando a nivel comunitario son:

- **El concepto de Europa «a la carta»** designa la idea de un método de integración europea diferenciada según el cual los distintos Estados miembros están en condiciones de seleccionar el sector político en el cual quisieran participar.

LA UE seguiría conservando un número mínimo de objetivos comunes. Sin embargo, los diferentes Estados miembros se integrarían en grados distintos (geometría variable) o a distintas velocidades (velocidad variable). El concepto de Europa «a la carta» ya es una realidad, al haber algunos Estados miembros que forman parte de la zona del euro y otros que no.

- **El concepto Europa «de distintas velocidades»** designa la idea de un método de integración diferenciada según el cual la continuación de objetivos comunes se debe a un grupo de Estados miembros capaces y deseosos al mismo tiempo de progresar, e implica la idea de que otros les seguirán posteriormente
- **El concepto «Europa de “geometría variable”»** es el término utilizado para describir la idea de un método de integración diferenciado en la Unión Europea. Reconoce que

puede haber diferencias irreconciliables entre los Estados miembros y que debería haber un medio para resolver dicha situación de estancamiento.

Esto permitiría seguir una meta concreta a los grupos de estados miembros que lo deseen, al tiempo que permite abstenerse de hacerlo a los que se opongan.

## **5. LA POLÍTICA INDUSTRIAL, DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN, DE COMUNICACIONES Y DE TRANSPORTES**

### **5.1 LA POLITICA INDUSTRIAL**

#### **5.1.1 INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL**

La política industrial de la UE es regulada en el artículo 173 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) y tiene por objeto aumentar la competitividad de la industria europea para que ésta pueda mantener su papel impulsor del crecimiento sostenible y del empleo en Europa.

A fin de asegurar unas mejores condiciones marco para la industria de la UE se han adoptado distintas estrategias, la más reciente se describe en la Comunicación titulada **“Estrategia renovada de Política Industrial de la UE”**, de septiembre de 2017, con la que se pretende ayudar a nuestra industria a mantener una situación puntera en innovación, digitalización y descarbonización.

La política industrial es de carácter horizontal y tiene como objetivo instaurar unas condiciones marco que favorezcan la competitividad industrial. Asimismo, está integrada en otras políticas de la UE, como las relacionadas con el comercio, el mercado interior, la investigación y la innovación, el empleo, la protección del medio ambiente y la salud pública.

La política industrial de la UE está específicamente encaminada a:

- 1)** Acelerar la adaptación de la industria a los cambios estructurales.
- 2)** Fomentar un entorno favorable a la iniciativa y al desarrollo de las empresas en el conjunto de la Unión y, en particular, de las pequeñas y medianas empresas.
- 3)** Promover un entorno favorable a la cooperación entre empresas.
- 4)** Favorecer un mejor aprovechamiento del potencial industrial de las políticas de innovación, de investigación y de desarrollo tecnológico.

#### **5.1.2 REFERENCIA A LA ESTRATEGIA EUROPA 2020**

En marzo de 2010, la Estrategia de Lisboa fue sustituida por la **Estrategia Europa 2020** “Europa 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” que presentaba 7 iniciativas emblemáticas, siendo 4 de ellas, esenciales para fomentar la competitividad de la industria de la Unión Europea;

- 1) Unión por la Innovación**
- 2) Una Agenda Digital para Europa**
- 3) Una política industrial integrada para la era de la globalización**
- 4) Nuevas Capacidades para Nuevos Empleos**

La tercera de estas estrategias se centraba en promover la competitividad industrial haciendo hincapié en el crecimiento de las pymes y el suministro y gestión de materias primas.

Todas las Comunicaciones citadas anteriormente están encaminadas a conseguir mejorar las condiciones del mercado, así como el capital humano y las capacidades para fomentar la competitividad industrial de la Unión. Era necesario realizar cambios estructurales en la economía, innovar la industria, así como aumentar la sostenibilidad y eficiencia de los recursos, el entorno empresarial, el Mercado Único y las Pymes. Igualmente, se abordó la transformación digital y su financiación y la normalización de las TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación).

Otras iniciativas que abarcan un gran número de sectores con dotación presupuestaria serían la política de cohesión, Horizonte 2020, el Mecanismo “Conectar Europa” y el programa de la Unión para la competitividad de las Empresas y Pequeñas y medianas empresas COSME cuyo presupuesto global es de casi 200 000 millones de euros.

## **5.2 LA POLÍTICA DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN**

### **5.2.1 INTRODUCCIÓN**

La política europea de investigación y desarrollo tecnológico (IDT) aparece regulada en los artículos 179-190 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y ha ocupado un lugar destacado en la legislación europea desde la firma de los primeros tratados comunitarios; se amplió a principios de los años ochenta con el establecimiento de un programa marco de investigación en Europa.

Desde 2014, la mayor parte de la financiación para investigación en la Unión se ha agrupado en el Programa Horizonte 2020, el Octavo Programa Marco de Investigación e Innovación en Europa, que cubre el período 2014-2020 y cuyo objetivo es garantizar la competitividad de la UE a escala mundial.

La investigación y la innovación contribuyen directamente a la prosperidad y al bienestar individual y colectivo. El principal objetivo de la política de investigación y desarrollo tecnológico es convertir a la Unión Europea en una economía del conocimiento de primer plano.

La realización de un espacio común de investigación facilitará a largo plazo el máximo aprovechamiento de la cooperación en los distintos niveles de actuación, una mejor coordinación de las políticas europeas y nacionales, la consolidación de las capacidades

estructurales y la creación de redes de equipos de investigación, además de una mayor movilidad de las personas y las ideas.

La Unión Europea, consciente de esta situación, promueve la llamada sociedad de la innovación a través de la Estrategia EU2020, de sus Iniciativas emblemáticas, de la creación y desarrollo del Espacio Europeo de Investigación y del lanzamiento del nuevo Programa Marco Europeo de I+D+I, HORIZONTE 2020, con los que se pretende mejorar la Unión en materia de empleo, energía y clima, educación y desarrollo económico.

### **5.2.2 EUROPA 2020**

Europa 2020 es la estrategia de crecimiento de la Unión Europea para la década 2010-2020, cuya finalidad no es solo superar la crisis que continúa azotando a muchas de nuestras economías, sino también subsanar los defectos de nuestro modelo de crecimiento y crear las condiciones propicias para un tipo de crecimiento distinto, más inteligente, sostenible e integrador.

Dicha estrategia debe permitir a la Unión Europea (UE) alcanzar un crecimiento inteligente, a través del desarrollo de los conocimientos y de la innovación, un crecimiento sostenible, basado en una economía más verde, más eficaz en la gestión de los recursos y más competitiva, y un crecimiento integrador, orientado a reforzar el empleo, la cohesión social y territorial.

Para ello ha fijado cinco objetivos clave que la UE debe alcanzar al final de la década en los ámbitos de empleo, educación, investigación e innovación, integración social y reducción de la pobreza, y cambio climático y energía:

- Empleo. El 75 % de la población de entre 20 y 64 años deberá tener empleo
- I+D. El 3 % del PIB de la UE deberá ser invertido en I+D
- Cambio climático y sostenibilidad energética. Reducir en un 20 % (o un 30% si se dan las condiciones) las emisiones de gases de efecto invernadero, aumentar en un 20 % las energías renovables, y aumentar en un 20% la eficiencia energética
- Educación. El porcentaje de abandono escolar deberá ser inferior al 10 % y al menos el 40 % de las personas de 30 a 40 años deberá tener estudios superiores completos
- Lucha contra la pobreza y la exclusión social. Reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social.

La estrategia incluye siete "**iniciativas emblemáticas**" que constituyen un marco en el que la UE y las administraciones nacionales pueden aunar esfuerzos y reforzarse mutuamente en áreas relacionadas con las prioridades de Europa 2020, como la innovación, la economía digital, el empleo, la juventud, la política industrial, la pobreza y el uso eficiente de los recursos.

Las recomendaciones específicas para cada país son documentos elaborados por la Comisión Europea para cada Estado miembro, analizando su situación económica y formulando recomendaciones sobre las medidas que se deben adoptar. Se adaptan a los problemas específicos del Estado miembro al que afecta y cubren una amplia gama de temas: el estado de



las finanzas públicas, las reformas de los sistemas de pensiones, medidas para crear empleo y luchar contra el desempleo, retos para la educación y la innovación, etc. La adopción definitiva de recomendaciones específicas realizadas por la Comisión se lleva a cabo al más alto nivel por los líderes nacionales en el Consejo Europeo.

En el marco de las recomendaciones para España se han realizado reformas ambiciosas, en áreas clave como el sector financiero, el mercado laboral y se han anunciado planes integrales y de largo alcance para las nuevas medidas para fortalecer la disciplina fiscal y mejorar la competitividad para impulsar el crecimiento del país.

Todos los Estados miembros se han comprometido con la Estrategia Europa 2020. Sin embargo, cada país tiene diferentes circunstancias económicas y traduce los objetivos generales de la UE en objetivos nacionales en su Programa Nacional de Reformas - un documento que presenta las políticas del país y las medidas para sostener el crecimiento y el empleo y para alcanzar los objetivos de Europa 2020. El Programa Nacional de Reformas se presenta en paralelo con su Programa de Estabilidad / Convergencia, que establece los planes presupuestarios del país para los próximos tres o cuatro años.

La información oficial sobre las recomendaciones específicas para España, el cumplimiento de objetivos e indicadores, es suministrado por la Oficina Económica del Presidente del gobierno.

El Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, (o Ministerio competente en su momento) a través de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación se hace partícipe de esta estrategia y acerca a los ciudadanos y empresas las actuaciones de la Unión Europea en las materias relacionadas con la inversión en I+D.

### **5.2.3 REFERENCIA A LA POLÍTICA DE INNOVACIÓN.**

La innovación desempeña un papel cada vez más central en nuestra economía. Beneficia a los ciudadanos en cuanto consumidores y en cuanto trabajadores. Resulta fundamental para crear mejores puestos de trabajo, construir una sociedad más ecológica y mejorar nuestra calidad de vida, pero también para mantener la competitividad de la Unión en el mercado mundial. La política de innovación es la interfaz entre la política en materia de investigación y desarrollo tecnológico y la política industrial, y busca crear un marco favorable para llevar las ideas al mercado.

La importancia de la política de innovación está ampliamente reconocida. También está fuertemente ligada a otras políticas de la Unión, como las de empleo, competitividad, medio ambiente, industria y energía. El papel de la innovación es convertir los resultados de la investigación en servicios y productos nuevos y mejores, a fin de seguir siendo competitivos en el mercado mundial y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos europeos.

Por una parte, la Unión ha desarrollado el concepto de una «Unión por la innovación», encaminada a:

- Situar a Europa en primera línea mundial del progreso científico

- Eliminar obstáculos a la innovación, por ejemplo, las patentes costosas, la fragmentación del mercado, un proceso de elaboración de normas lento y la escasez de capacidades, que actualmente impiden que las ideas lleguen rápidamente al mercado
- Revolucionar la manera en que el sector público y el privado trabajan juntos, especialmente mediante la aplicación de cooperaciones de innovación entre las instituciones de la Unión, las autoridades nacionales y regionales y las empresas.

Por otra parte, La Unión por la innovación es una de las siete iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020 para una economía inteligente, sostenible e integradora. Iniciada por la Comisión Europea en octubre de 2010, busca mejorar las condiciones y el acceso a la financiación para la investigación y la innovación en Europa, de manera que las ideas innovadoras puedan convertirse en productos y servicios que creen crecimiento y puestos de trabajo. La Unión por la innovación aspira a crear un auténtico mercado único europeo de la innovación que atraería a empresas y compañías innovadoras. Para conseguirlo, se han propuesto varias medidas en los ámbitos de la protección de patentes, la normalización, la contratación pública y la normativa inteligente.

Se han introducido varios **instrumentos** para medir y supervisar la situación en toda la Unión y los progresos alcanzados:

- Un marcador de la Unión por la innovación exhaustivo, basado en 25 indicadores, y un mercado europeo del conocimiento para patentes y licencias. El cuadro europeo de indicadores de la innovación es un instrumento de la Comisión, desarrollado a partir de la Estrategia de Lisboa, para facilitar una evaluación comparativa del rendimiento de los Estados miembros de la Unión en materia de innovación
- Un “cuadro regional de indicadores de la innovación”, que clasifica las regiones de la Unión en cuatro grupos de resultados en materia de innovación, de manera similar al marcador de la Unión por la innovación. Existen 41 regiones en el primer grupo de «líderes de la innovación», 58 regiones en el segundo grupo de «seguidores de la innovación», 39 regiones son «innovadores moderados» y 52 regiones se encuentran en el cuarto grupo de «innovadores modestos». Esto ofrece un mapa más preciso de la innovación a escala local
- El Innobarómetro es una encuesta de opinión que se lleva a cabo cada año entre empresas y el público en general acerca de actitudes y actividades relativas a la política de innovación. Esta encuesta ofrece información relevante para la política que no siempre pueden ofrecer otras fuentes.

Adicionalmente, la innovación es posible gracias a la investigación y a la educación. La Unión necesitará por lo menos un millón de investigadores adicionales en la próxima década a fin de alcanzar el objetivo de invertir el 3 % de su PIB en I+D a más tardar en 2020. La Unión por la innovación ha propuesto medidas para completar el Espacio Europeo de Investigación. Esto significa más coherencia entre las políticas europeas y nacionales en materia de investigación, y eliminar los obstáculos a la movilidad de los investigadores. En educación, la Comisión apoya

proyectos para desarrollar nuevos planes de estudios dirigidos a colmar las lagunas de capacidades en innovación.

Por último, en junio de 2015, Carlos Moedas, comisario responsable de Investigación, Ciencia e Innovación, anunció la idea de un Consejo Europeo de la Innovación (CEI). En enero de 2017, la Comisión creó un Grupo de Alto Nivel de Innovadores que contribuirá a diseñar un posible Consejo Europeo de la Innovación en el marco de las propuestas de la Comisión para suceder al programa Horizonte 2020.

### **5.3 LA POLÍTICA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.**

#### **5.3.1 INTRODUCCIÓN.**

La política de transportes forma parte de los ámbitos políticos comunes de la Unión desde hace más de treinta años. Junto con la apertura de los mercados del transporte a la competencia y la creación de las redes transeuropeas, el modelo de la «movilidad sostenible» irá ganando cada vez más importancia, en particular en el contexto del aumento constante de las emisiones de gases de efecto invernadero del sector, que amenazan con comprometer los objetivos climáticos de la Unión.

El artículo 4, apartado 2, letra g), y el título VI del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) constituyen la base jurídica.

Los Estados miembros ya recalcaron la importancia de una política común de transportes en el Tratado de Roma dedicándole un título propio. Así, el transporte pasó a ser uno de los primeros ámbitos políticos comunes de la Comunidad.

La primera prioridad consistió en la creación de un mercado común de transportes, que permitió la materialización de la libre prestación de servicios y la apertura de los mercados de transportes. Este objetivo se ha alcanzado ampliamente, ya que incluso los mercados ferroviarios nacionales se han abierto gradualmente a la competencia.

En el marco de una apertura de los mercados de transportes también es preciso establecer unas condiciones de competencia equitativas entre los diferentes modos de transporte y dentro de cada uno de ellos. Por esta razón, con el tiempo ha ido aumentando la importancia de la armonización, y ahora incluye de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, incluidas las condiciones técnicas, sociales y fiscales, relativas a los servicios de transporte.

Los volúmenes transportados, tanto de personas como de mercancías, han aumentado debido a la realización del mercado interior europeo, a la supresión de las fronteras interiores, al descenso de los precios del transporte a raíz de la apertura y liberalización de los mercados de transportes, y a los cambios del sistema de producción y almacenamiento. Sin embargo, el sector del transporte, próspero y dinámico desde el punto de vista económico, se enfrenta con las secuelas cada vez más graves de sus costes sociales y ecológicos.

Por ello ha adquirido una importancia creciente el **principio de la «movilidad sostenible»**.

### **5.3.2 TRANSPORTE POR CARRETERA**

El título VI del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en particular su artículo 91, constituye la base jurídica para la creación de un espacio de seguridad vial, cuya finalidad es incrementar la seguridad vial y contribuir a una movilidad sostenible.

En junio de 2003, la Comisión publicó el «Programa de acción europeo de seguridad vial 2003-2010» (tercer programa de este tipo) con el objetivo de reducir a la mitad el número de víctimas mortales en las carreteras de los Estados miembros para finales de 2010. Aunque no se alcanzó este objetivo en el plazo previsto, el programa sí consiguió que disminuyera la cifra de víctimas por accidentes de tráfico.

En su Libro Blanco titulado «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible», publicado el 28 de marzo de 2011, la Comisión aplazó hasta 2020 la consecución del objetivo de reducir a la mitad la cifra de víctimas mortales en las carreteras. Asimismo, fijó 2050 como fecha para acercarse al objetivo final de «cero muertes». En sus orientaciones políticas, la Comisión también estableció siete objetivos para los que preveía la adopción de una serie de medidas nacionales y europeas, en consonancia con los principios de responsabilidad compartida y de subsidiariedad.

Dichos objetivos incluyen, en particular, los siguientes:

- Mejora de la educación y la formación de los usuarios de las carreteras, así como un mayor cumplimiento de las normas de circulación
- Mayor seguridad de las infraestructuras viarias y de los vehículos
- Promoción del uso de los sistemas de transporte inteligentes, gracias, por ejemplo, a «eCall», un sistema de llamadas de emergencia integrado en los vehículos
- Mejora de los servicios de emergencia y atención a los heridos
- Protección de los usuarios más vulnerables, como los peatones y los ciclistas

### **5.3.3 TRANSPORTE FERROVIARIO**

Artículo 100, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La política común en el sector de los transportes tiene por objeto salvaguardar tanto la competencia como la libre prestación de servicios. Esto exige una armonización de las normas técnicas, administrativas y de seguridad, condición indispensable para lograr la interoperabilidad de los distintos sistemas ferroviarios nacionales. Las medidas de protección del medio ambiente y de los consumidores también pueden requerir cierta armonización para evitar distorsiones de la competencia y facilitar el acceso al mercado de nuevas empresas.

La política de transporte ferroviario de la Unión tiene por objeto la creación de un espacio ferroviario europeo único. Tras la apertura del sector ferroviario a la competencia en 2001, se

aprobaron a lo largo de diez años tres paquetes legislativos y una refundición. A ellos se les sumó un cuarto paquete destinado a completar el espacio ferroviario europeo único, que se aprobó en abril y diciembre de 2016 (pilar técnico y pilar de mercado, respectivamente).

En su Libro Blanco de 2011 titulado «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible», la Comisión estableció el objetivo de que, para 2050, la mayor parte del transporte de pasajeros de media distancia se realizara por ferrocarril. A medio plazo (de aquí a 2030), se deberá triplicar la longitud de la red de alta velocidad actual y mantener una red ferroviaria densa en todos los Estados miembros; a largo plazo se deberá completar una red europea de ferrocarriles de alta velocidad.

### **5.3.4 TRANSPORTE AÉREO**

La creación del mercado único de la aviación a finales del decenio de 1990 ha transformado profundamente el sector del transporte aéreo y ha contribuido en gran medida a su fuerte crecimiento en Europa en los últimos veinte años.

Se regula en el Artículo 100, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Históricamente, el transporte aéreo se ha desarrollado bajo los auspicios y el control de las autoridades nacionales. En Europa, esto significa generalmente líneas aéreas nacionales monopolistas y aeropuertos de propiedad o gestión pública. A partir de mediados del decenio de 1970, la aviación civil pasó de una economía administrada a una economía de mercado. De esta manera, en 1978, se liberalizó por completo el mercado de los EE. UU. mediante la Ley de desregulación de las líneas aéreas.

Otro tanto sucedió en Europa en un proceso que duró un decenio tras el Acta Única Europea de 1986 y la realización del mercado interior: varios conjuntos de medidas reglamentarias de la Unión han convertido gradualmente los protegidos mercados nacionales de la aviación en un mercado único competitivo para el transporte aéreo (de facto, la aviación se ha convertido en el primer modo de transporte, y en gran medida el único, que disfruta de un mercado único plenamente integrado).

Especialmente los «**paquetes**» primero (1987) y segundo (1990) empezaron a flexibilizar las normas relativas a las tarifas y las capacidades. En 1992, el «tercer paquete» (es decir, los Reglamentos (CEE) n.º 2407/92, n.º 2408/92 y n.º 2409/92 del Consejo, sustituidos en la actualidad por el Reglamento (CE) n.º 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo) eliminó todas las restricciones comerciales restantes para las líneas aéreas europeas que operaban en la Unión, con lo que se establecía el «mercado único europeo de la aviación». Posteriormente, este se amplió a Noruega, Islandia y Suiza. Puede ampliarse a algunos países vecinos a través del Acuerdo sobre el Espacio Aéreo Común Europeo, siempre que estos países apliquen progresivamente todas las normas pertinentes de la Unión.

Este tercer paquete sustituyó las líneas aéreas nacionales por «compañías aéreas comunitarias» y estableció como principio básico que cualquier compañía aérea comunitaria podía fijar libremente las tarifas para pasajeros y mercancías, así como acceder a cualquier ruta interior de la Unión sin ningún permiso o autorización (con la excepción de algunas rutas muy

particulares en las que los Estados miembros podían imponer obligaciones de servicio público, sujetas a condiciones y por tiempo limitado).

Este paquete también establecía los requisitos que las compañías aéreas comunitarias debían cumplir a fin de poder empezar a operar o seguir haciéndolo, en particular:

- Deben ser propiedad de los Estados miembros y estar controladas efectivamente por estos, o por ciudadanos de estos, y su principal lugar de actividad debe encontrarse en un Estado miembro
- Su situación financiera debe ser buena. Deben disponer de un seguro adecuado para cubrir las responsabilidades en caso de accidente
- Deben tener la capacidad profesional y la organización que permita garantizar la seguridad de las operaciones de conformidad con las normas en vigor. Esta capacidad se prueba mediante la expedición de un «**certificado de explotador de servicios aéreos**».

En paralelo con la configuración del mercado único de la aviación, se han adoptado normas comunes para garantizar su funcionamiento correcto, que exige, especialmente:

- 1) La igualdad de condiciones de competencia
- 2) Un nivel elevado y uniforme de protección para los pasajeros.

A fin de garantizar la igualdad de condiciones de competencia, la legislación sobre las ayudas estatales y la competencia (fusiones, alianzas, fijación de precios, etc.) se aplica al sector del transporte aéreo. Las normas de la Unión garantizan que todas las compañías, europeas y no europeas, tengan los mismos derechos y las mismas oportunidades de acceso a los servicios relacionados con el transporte aéreo. No obstante, este puede no ser el caso en algunos terceros países en los que las prácticas discriminatorias y las subvenciones pueden ofrecer ventajas competitivas desleales a las compañías aéreas de esos terceros países.

Se garantiza el acceso justo a los aeropuertos y servicios aeroportuarios mediante el Reglamento (CEE) n.º 95/93, en el que se establece que las franjas horarias (es decir, el permiso para aterrizar o despegar en una fecha específica a una hora específica) de los aeropuertos congestionados se asignarán a las líneas aéreas de una manera equitativa, no discriminatoria y transparente mediante un «**coordinador de franjas horarias**» independiente. Sin embargo, este sistema de asignación de franjas horarias impide el uso óptimo de la capacidad del aeropuerto. Por este motivo, la Comisión propuso una serie de enmiendas al Reglamento (CEE) n.º 95/93 en 2011, a fin de mejorar la eficiencia del sistema, pero hasta el momento no se ha llegado a ningún acuerdo al respecto.

La Directiva 96/67/CE ha abierto gradualmente a la competencia el mercado de los servicios de asistencia en tierra (por ejemplo, gestión de pasajeros y equipajes, repostaje y limpieza de las aeronaves, etc.). El Parlamento no aprobó una propuesta de la Comisión de 2011 para liberalizar aún más este mercado en los mayores aeropuertos de Europa y la Comisión la retiró en 2014.

Asimismo, la Directiva 2009/12/CE fija los principios básicos para la recaudación de tasas aeroportuarias que abonan las compañías aéreas por utilizar las instalaciones y los servicios de los aeropuertos, lo que, sin embargo, no ha impedido que proliferen las disputas entre los aeropuertos y las compañías aéreas.

Para garantizar un acceso equitativo a las redes de distribución y evitar que estas influyan en las elecciones del consumidor, se aplican normas comunes desde 1989. En ellas se prevé que los sistemas informatizados de reserva o **SIR**, que son los «intermediarios técnicos» entre las compañías aéreas y las agencias de viajes, muestren los servicios aéreos de todas las compañías aéreas de una manera que no resulte discriminatoria en las pantallas de ordenador de las agencias de viajes (Reglamento (CE) n.º 80/2009). Sin embargo, el papel de los SIR se reduce dado que la distribución en línea se generaliza cada vez más, también en los sitios web de las líneas aéreas.

Conviene señalar que la competencia desleal por parte de compañías aéreas extranjeras debía regirse por el Reglamento (CE) n.º 868/2004, que, sin embargo, demostró ser imposible de aplicar. Por lo tanto, la Comisión presentó en 2017 un nuevo mecanismo a fin de garantizar una competencia leal entre las compañías aéreas de la Unión y de terceros países, actualmente objeto de debate.

Para proteger a los pasajeros y las aeronaves y garantizar un nivel elevado y uniforme de fiabilidad en toda la Unión, se han sustituido las normas nacionales en materia de seguridad técnica por normas comunes, que se han ido ampliando progresivamente a toda la cadena del transporte aéreo. Asimismo, se creó una **Agencia Europea de Seguridad Aérea**.

Los requisitos de seguridad en todos los aeropuertos de la Unión también se han armonizado para prevenir menos actos delictivos contra las aeronaves y sus pasajeros y tripulaciones (merece la pena observar, sin embargo, que los Estados miembros conservan el derecho a aplicar medidas de seguridad más estrictas). Además, las normas comunes (Reglamento CE n.º 261/2004) destinadas a proteger los derechos de los pasajeros tienen por objeto garantizar que los pasajeros reciban por lo menos un nivel mínimo de asistencia en caso de retraso grave o anulación. Estas normas también establecen mecanismos de indemnización; no obstante, la aplicación de esta normativa resulta difícil y son frecuentes los casos que terminan ante los tribunales.

Por lo que respecta a la **seguridad aeronáutica** cabe decir que la aviación y la seguridad son indisolubles: sin unas normas estrictas que garanticen un alto nivel de seguridad, el transporte a escala internacional, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) establece las normas mínimas de seguridad, cuya aplicación sigue dependiendo en gran medida de la buena voluntad de los Estados contratantes.

En Europa, como consecuencia de la realización del mercado interior del transporte aéreo, debe garantizarse al pasajero un nivel uniforme y elevado de seguridad allí donde vuele en la Unión. En consecuencia, las reglas nacionales dieron paso a una normativa común de aplicación obligatoria. A su vez, los organismos reguladores nacionales, así como sus órganos de cooperación voluntaria, fueron reemplazados por un mecanismo a escala de la Unión que

reagrupa a las autoridades nacionales de aviación civil, la Comisión Europea y la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA).

Desde 2003, la AESA se ocupa, principalmente, de elaborar las normativas en este ámbito (que constituyen la base de las propuestas de actos legislativos de la Comisión). La Comisión, la Agencia y las autoridades nacionales competentes controlan la aplicación de estas normas, en sus ámbitos de competencia respectivos, pero en un espíritu de asistencia mutua.

Las normas comunes de seguridad aeronáutica de la aviación civil se basan en las normas y recomendaciones adoptadas por la OACI, pero suelen ser más estrictas. Con el tiempo se han ido aplicando progresivamente al conjunto de la cadena del transporte aéreo. En general, tienen como objeto la prevención de los accidentes en la etapa más temprana posible y se basan tanto en la responsabilización de los agentes afectados como en su control.

El programa SAFA (Evaluación de la Seguridad de Aeronaves Extranjeras), lanzado en 1996 por la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC), sentó las bases de una armonización de las inspecciones de las aeronaves extranjeras (europeas o no) cuando se encuentran en los aeropuertos de los Estados parte, para verificar su conformidad con los requisitos mínimos de seguridad aeronáutica establecidos por la OACI. La Directiva 2004/36/CE (sustituida por las disposiciones pertinentes del Reglamento (CE) n.º 216/2008) impuso la obligatoriedad del programa SAFA para los Estados miembros a partir de 2006.

Desde 2014, los aviones de los Estados que participan con la AESA (los Estados miembros de la Unión, Islandia, Noruega y Suiza) son objeto de inspecciones sobre la base de las normas de la Agencia, a veces más restrictivas, y en el marco del programa SACA (Evaluación de la Seguridad de Aeronaves Comunitarias), que se rigen por el Reglamento (UE) n.º 965/2012.

En la actualidad, 48 países (europeos y no europeos), incluidos los 27 Estados miembros de la Unión, participan en el programa SAFA/SACA, y cada año se inspeccionan más de 6 000 aeronaves (repartidas prácticamente a partes iguales entre operadores comunitarios y de terceros países) en el marco de este programa en la Unión (y más de 11 000 en el conjunto de los Estados parte).

La AESA centraliza los resultados de estas inspecciones. Las deficiencias detectadas pueden acarrear restricciones operativas, que pueden llegar a inclusión de las compañías de que se trate en la lista negra de compañías aéreas que, por razones de seguridad, tienen prohibido operar en la Unión Europea. Por otro lado, desde noviembre de 2016, todos los operadores de terceros países deben demostrar que cumplen las normas de seguridad de la OACI para poder volar a la Unión, mediante una autorización emitida por la AESA (Reglamento (UE) n.º 452/2014).

### **5.3.5 TRANSPORTE MARÍTIMO**

La base jurídica radica en el título VI del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en particular el artículo 91, apartado 1, letra c), y el artículo 100, apartado 2.

Lo anterior viene completado por las disposiciones generales del Tratado sobre competencia y libre prestación de servicios. El objetivo es aplicar a los transportes marítimos de la Unión el



principio de libre prestación de servicios y garantizar el cumplimiento de las normas de la competencia. El transporte marítimo constituye también una parte fundamental de la Política Marítima Integrada (PMI). En otra ficha se estudian las normas de la Unión en materia de seguridad marítima.

Las disposiciones de la Unión relativas al transporte marítimo abarcan principalmente la aplicación del principio de libre circulación de servicios y la correcta aplicación de las normas de la competencia, al tiempo que velan por un elevado nivel de seguridad y por unas buenas condiciones de trabajo y del medio ambiente.

La seguridad es un elemento fundamental de la política de transporte marítimo por lo que respecta a la protección de la tripulación, los pasajeros, el medio ambiente marino y los litorales. Dada la dimensión mundial del transporte marítimo, la Organización Marítima Internacional (OMI) elabora normas internacionales uniformes. Entre los principales acuerdos internacionales se incluyen el Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL), el Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS) y el Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar (STCW). Si bien la rápida adaptación del Derecho de la Unión a estos acuerdos internacionales constituye un objetivo clave de la política de la Unión en materia de transporte marítimo, se adoptan asimismo medidas complementarias a escala de la Unión.

## **BIBLIOGRAFÍA**

<https://eur-lex.europa.eu>

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 28**

**La política de competencia y el régimen de ayudas de Estado. La política fiscal. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento y sus implicaciones en la política fiscal de los Estados Miembros. Los planes nacionales de reforma. La lucha contra el fraude y la protección de los intereses financieros de la Unión Europea.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **INDICE**

### **1. LA POLÍTICA DE COMPETENCIA Y EL RÉGIMEN DE AYUDAS DEL ESTADO.**

1.1. LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

1.2. EL RÉGIMEN DE AYUDAS DE ESTADO

### **2. LA POLÍTICA FISCAL**

2.1. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA FISCAL

2.2. REGULACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL

2.3. FISCALIDAD DIRECTA E INDIRECTA

### **3. EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO Y SUS IMPLICACIONES EN LA POLÍTICA FISCAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS.**

### **4. LOS PLANES NACIONALES DE REFORMA**

### **5. LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES FINANCIEROS DE LA UNIÓN EUROPEA**

## 1. LA POLÍTICA DE COMPETENCIA Y EL RÉGIMEN DE AYUDAS DEL ESTADO

### 1.1. LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

Un mercado donde el juego de la competencia es libre es un mercado en el que las empresas, independientes entre ellas, ejercen la misma actividad y compiten para atraer a los consumidores. Es decir, es un mercado donde cada empresa está sometida a la presión competitiva de las demás. Una competencia efectiva ofrece de este modo un entorno competitivo a las empresas y también numerosas ventajas a los consumidores (precios reducidos, mejor calidad, mayor elección...

La política europea de competencia tiene por objeto garantizar la existencia de una competencia libre y leal en la Unión Europea.

La política de competencia es reconocida en los Tratados:

- a) En el artículo 3.1 b TFUE como política comunitaria de competencia exclusiva: *“La Unión dispondrá de competencia exclusiva en... el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior”*.
- b) En los artículos 101 a 109 del TFUE, donde se regulan sus aspectos básicos, dentro de la Tercera Parte, Título VII sobre las *“Normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de legislaciones”*.
- c) Protocolo (n.º 27) sobre mercado interior y competencia, que aclaran que un sistema de competencia no falseada es parte integrante del mercado interior tal como se define en el artículo 3, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE)

Las normas de competencia de la UE se articulan en torno a cinco **ejes principales**:

- la prohibición de los acuerdos y las prácticas empresariales anticompetitivas y de los abusos de posición dominante que puedan obstaculizar la competencia en el mercado común (normas antimonopolio)
- el control preventivo de las operaciones de concentración de dimensión europea (para garantizar que el tamaño considerable en el mercado de la UE de la operación de concentración propuesta no tenga como resultado una restricción de la competencia);
- el control de las ayudas otorgadas por los Estados miembros que puedan falsear la competencia favoreciendo a determinadas empresas o producciones;
- la apertura a la competencia de sectores controlados anteriormente por monopolios públicos como los mercados de las telecomunicaciones, de los transportes o de la energía;
- la cooperación con autoridades de competencia fuera de la UE.

El capítulo 1 del Título VII del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea regula las normas sobre competencia que por una parte son aplicables a las empresas (Sección primera, artículos del 101 a 106) y por otra las ayudas otorgadas por los Estados miembros (Sección Segunda, artículos 107 a 109).

La política de defensa de la competencia consta, por tanto, de dos vertientes:

- I. Disposiciones encaminadas a luchar contra las prácticas anticompetitivas procedentes del sector privado (artículos 101 y 102 del TFUE)
- II. Disposiciones encaminadas a evitar distorsiones de la competencia que puedan surgir del comportamiento del sector público (artículo 107 del TFUE para el control de las ayudas de Estado)

Las normas de competencia se aplican también a las empresas públicas, los servicios públicos, los servicios de interés general y servicios de interés económico general.

La Comisión Europea y las autoridades nacionales de competencia velan por el respeto de las normas de competencia de la UE. Su cooperación, por medio de la Red Europea de Competencia (REC), garantiza la aplicación efectiva y coherente de estas normas.

#### ► Instrumentos de la política de competencia

En términos generales, el conjunto de instrumentos de que dispone la Unión en materia de política de competencia contiene normas tanto antitrust como relativas al control de las operaciones de concentración entre empresas, a las ayudas estatales, y a las empresas y servicios públicos. Lo que se pretende mediante el ramo antitrust es restablecer condiciones competitivas en caso de que la conducta irregular de las empresas (por ejemplo, cárteles o abuso de posición dominante) provoquen una distorsión de la competencia. El ramo preventivo de dichos instrumentos abarca el control de las operaciones de concentración entre empresas y las normas sobre ayudas estatales.

El control de las operaciones de concentración tiene por objeto impedir una posible distorsión de la competencia estudiando de antemano si la concentración o adquisición que se plantea podría entrañar repercusiones contrarias a la competencia.

Mediante las normas sobre ayudas estatales se pretende evitar una intervención del Estado indebida en todos aquellos casos en que al favorecer a determinadas empresas o sectores se falsee o amenace con falsear la competencia y se vea afectado el comercio entre Estados miembros.

Los servicios de interés económico general (SIEG) revisten especial importancia para la ciudadanía y están sujetos a normas particulares en el marco de las ayudas estatales al objeto de fomentar la cohesión social y territorial, un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, y la igualdad de trato.

## **A. Prohibición total de los acuerdos contrarios a la competencia (artículo 101 del TFUE)**

Si, en lugar de competir entre sí, hubiera empresas que acordaran una menor competencia, la consecuencia sería una distorsión de la igualdad de condiciones de competencia que resultaría, a su vez, perjudicial tanto para los consumidores como para el resto de empresas. Es por este motivo que quedan prohibidos (apartado 1) y son nulos de pleno derecho (apartado 2) todos los acuerdos entre empresas que socaven o puedan socavar la competencia y que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros. Dentro de esta categoría se incluyen, por ejemplo, los acuerdos explícitos (como los cárteles) y las prácticas concertadas para fijar precios, limitar la producción o repartirse el mercado entre empresas (denominadas asimismo «cláusulas de protección territorial»). La Comisión sigue considerando estos tipos de acuerdos como restrictivos de la competencia y, por tanto, prohibidos sin excepción.

No obstante, otros tipos de acuerdos pueden quedar eximidos a condición de que contribuyan a mejorar la producción o la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico; así, por ejemplo, los acuerdos para la distribución de los costos o riesgos entre empresas o para la aceleración de la innovación mediante la colaboración en investigación y desarrollo (I+D) podrían aportar notables beneficios económicos. La condición para que se conceda una exención de este tipo es que se reserve a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante y que el acuerdo no imponga restricciones que no sean indispensables ni ofrezcan la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos de que se trate (apartado 3). Más que concederse de manera individual, lo más habitual es que estas exenciones se rijan por los reglamentos de exenciones por categorías.

Dichos reglamentos se ocupan de categorías de acuerdos específicos de contenido similar con efectos generalmente comparables sobre la competencia. En caso de que para una de estas categorías de acuerdos quepa esperar que se cumplan regularmente las condiciones de exención previstas en el artículo 101, apartado 3, del TFUE, existe la posibilidad de que quede exenta, como categoría, de la prohibición del artículo 101, apartado 1, del TFUE. La Comisión revisa periódicamente estas exenciones por categorías, como está por ejemplo haciendo actualmente en relación con el Reglamento de exención por categorías de acuerdos verticales y las directrices adoptadas al respecto.

Además, determinados acuerdos no han de considerarse infracciones cuando revistan una importancia menor y su repercusión en el mercado sea apenas perceptible (*principio de minimis*) aunque no cumplan las condiciones establecidas en el artículo 101, apartado 3, del TFUE (se trata de los denominados «acuerdos de menor importancia»). Tales acuerdos se consideran a menudo razonables para la colaboración entre pequeñas y medianas empresas. No obstante, aquellos acuerdos que «tengan por objeto» la restricción de la competencia no pueden considerarse como de menor importancia.

No resulta tarea fácil para las autoridades policiales y judiciales reunir pruebas en los casos de cártel para que estos lleguen a buen puerto, por lo que el Derecho de la competencia de la Unión dispone determinados mecanismos de incentivación en aras de una mayor eficacia en el proceso de hacer cumplir la ley:

- El «programa de clemencia» establece un sistema por el cual se recompensa a aquellas empresas que revelen de manera voluntaria a la Comisión la existencia de un cártel y aporten elementos de prueba de la infracción; esta cooperación puede justificar la reducción del importe de las multas por parte de la Comisión en función del momento en que se produce y del valor añadido de la información facilitada;
- Se recurre al «procedimiento de transacción en casos de cártel» para acelerar el procedimiento de adopción de una decisión respecto a un cártel cuando las partes reconocen las presuntas irregularidades a cambio de la reducción en un 10 % de la sanción.

## **B. Prohibición del abuso de posición dominante (artículo 102 del TFUE)**

Si una empresa con una posición de poder (en lo sucesivo, «posición dominante») en un mercado concreto abusara de ella (por ejemplo, cobrando a los clientes precios excesivamente elevados), ello resultaría perjudicial tanto para los consumidores como para los competidores, motivo por el cual el Derecho de la competencia de la Unión prohíbe este tipo de actuaciones. Uno de los casos más destacados de abuso de posición dominante desembocó en la Decisión Microsoft de 2004. La Comisión concluyó que Microsoft había abusado de su posición dominante en el mercado de sistemas operativos para ordenadores personales al reservarse frente a sus competidores información indispensable para la interoperabilidad, lo que impedía a los proveedores de sistemas operativos rivales competir de manera efectiva.

«La posición dominante [...] es la posición de poder económico de una empresa que le permite obstaculizar el mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado de referencia, al darle la posibilidad de actuar en buena medida independientemente de sus competidores, de sus clientes y en definitiva de los consumidores». La posición dominante se juzga en relación con el conjunto o una parte por lo menos sustancial del mercado interior. La extensión que se dé al mercado de referencia depende de las características del producto, la disponibilidad de productos alternativos, y el comportamiento del consumidor y su disposición a optar por otras posibilidades.

Una posición dominante no constituye de por sí una infracción del Derecho de la competencia de la Unión y la empresa que la ocupa puede, como cualquier otra, competir en base a sus méritos. No obstante, dicha posición resulta en una especial obligación por parte de la empresa en cuestión de velar por que su comportamiento no falsee la competencia, lo que significa que exactamente el mismo comportamiento no tendría por qué ser ilegal en el caso de una empresa no dominante. Entre los ejemplos de comportamientos que se considerarían abuso de posición dominante están el establecimiento de precios por debajo del precio de coste (precios predatorios), el cobro de precios excesivos, las ventas vinculadas y agrupadas, y la negativa a tratar con determinados terceros partes. El artículo 102 del TFUE incluye una lista no exhaustiva de ejemplos de prácticas abusivas.

### **C. Procedimiento de control de concentraciones**

Es posible que las concentraciones o adquisiciones resulten beneficiosas para el conjunto de la economía al poder dar lugar a una mayor eficiencia, sinergias y economías de escala; no obstante, cuando redundan en un aumento del poder o concentración de mercado, pueden asimismo ir en menoscabo de la competencia. Por este motivo, determinadas concentraciones y adquisiciones han de ser evaluadas, sin que puedan ejecutarse hasta que se haya concedido la correspondiente autorización.

De conformidad con el Reglamento (CE) n.º 139/2004, las concentraciones que sean proclives a obstaculizar de forma significativa la competencia efectiva en el mercado común o en una parte sustancial del mismo, en particular como consecuencia de la creación o refuerzo de una posición dominante, se declararán incompatibles con el mercado común (artículo 2, apartado 3). Deben notificarse a la Comisión aquellas operaciones de concentración previstas en las que la sociedad resultante rebasaría determinados umbrales (las denominadas «operaciones de concentración de dimensión comunitaria»). De no alcanzarse estos umbrales, las autoridades nacionales de defensa de la competencia tienen la posibilidad de evaluar las concentraciones. Las normas de control de las concentraciones son igualmente de aplicación a las empresas domiciliadas en terceros países que estén activas en el mercado interior.

El proceso de evaluación se inicia cuando tiene lugar la adquisición de control en otras empresas (artículo 3, apartado 1). Una vez que ha evaluado el efecto probable de la concentración sobre la competencia, la Comisión puede aprobarla o denegarla, o bien conceder una autorización condicionada al cumplimiento de determinadas condiciones y obligaciones (artículo 8). No se realiza una investigación sistemática posterior ni una separación de las empresas asociadas.

En 2014 la Comisión llevó a cabo una consulta sobre la posible modificación de las normas de control de las concentraciones de la Unión al objeto de concertar mejor las normativas a nivel tanto de la Unión como nacional. Faltan por llegar los resultados de este procedimiento.

### **D. Prohibición de las ayudas de Estado (artículo 107 del TFUE)**

En el TFUE se prohíben de manera general las ayudas estatales (apartado 1) al objeto de impedir una distorsión de la competencia en el mercado interior como posible resultado de la concesión de ventajas selectivas a determinadas empresas. Quedan prohibidas todas las ayudas directas concedidas por los Estados miembros (por ejemplo, subvenciones a fondo perdido, préstamos en condiciones favorables, exoneraciones fiscales y tributarias, y garantías de préstamos), así como cualquier otra ventaja que se conceda en cuanto trato preferente a determinadas empresas o sectores que falsee o amenace falsear la competencia y afecte al comercio entre Estados miembros. Se profundizará en el siguiente epígrafe.

### **E. Servicios de interés económico general (SIEG) de carácter público**



Hay Estados miembros en los que determinados servicios fundamentales, como la electricidad, el correo o el transporte ferroviario, siguen siendo prestados por empresas o bien públicas, o bien controladas por las autoridades públicas. Estos servicios, considerados servicios de interés económico general (SIEG), están sujetos a normas particulares dentro del marco de ayudas estatales de la Unión. Los SIEG son actividades económicas que, si bien revisten especial importancia para la ciudadanía, no serían producidas por las fuerzas del mercado por sí solas, o al menos no en cuanto servicios asequibles y accesibles para todos sin distinción. En el TFUE se enfatiza la importancia de dichos servicios, su diversidad, la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales, y el principio de acceso universal, al igual que en el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se reconoce el acceso de los ciudadanos de la Unión a los SIEG con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión

## **1.2. EL RÉGIMEN DE AYUDAS DE ESTADO**

Se entiende por ayuda estatal el apoyo que presta una autoridad pública (nacional, regional o local) a determinadas empresas o producciones por medio de recursos públicos. Las empresas beneficiarias de este tipo de ayudas resultan favorecidas con respecto a sus competidores.

Quedan prohibidas las ayudas otorgadas de manera selectiva por los países de la Unión Europea (UE) o a través de fondos estatales en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre países de la UE o falseen la competencia en virtud del artículo 107 del Tratado sobre el funcionamiento de la UE (TFUE).

No obstante, podrán autorizarse las ayudas estatales cuando se justifiquen por objetivos de interés general: ayudas destinadas al desarrollo de las regiones desfavorecidas, a los servicios de interés económico general, a la promoción de las pequeñas y medianas empresas, a la investigación y el desarrollo, a la protección del medio ambiente, a la formación, al empleo y a la cultura. Los países de la UE deberán informar a la Comisión Europea de las ayudas que conceden, salvo en determinados supuestos.

De acuerdo con el artículo 108 del TFUE, la Comisión Europea se encarga de controlar las medidas adoptadas por los países de la UE en materia de ayudas estatales, tanto si se encuentran en fase de proyecto como si ya han entrado en vigor, con objeto de asegurarse de que no falseen la competencia.

De acuerdo con la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

Existen cuatro criterios acumulativos para la presencia de ayuda estatal:

- que la ayuda sea otorgada por un Estado miembro o mediante fondos estatales;
- que favorezca a una o más empresas;
- que la ayuda falsee o tenga el potencial de falsear la competencia; y
- que afecte a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

La prohibición de las ayudas de Estado son las ayudas a cargo de los fondos públicos como las subvenciones, préstamos en condiciones favorables o garantías en forma de avales a los préstamos. La participación del Estado en empresas públicas que afecten a la competencia y al comercio entre Estados miembros también están incluidas en este supuesto de ayudas de Estado.

Sin embargo, el apartado 2 del artículo 107 considera ayudas compatibles con el mercado interior y por tanto, automáticamente admisibles determinadas ayudas de carácter social o las que se destinen a reparar daños causados por desastres naturales. Y podrán ser compatibles otras ayudas a las que se refiere el apartado 3 del artículo 107.

En el control de las ayudas de Estado se aplican por un lado a las ayudas *de minimis* y desde 2008 a una exención general por categorías mediante el Reglamento (CE) n.º 800/2008 aplicable hasta el 31 de diciembre de 2013 y cuyo ámbito de aplicación se ha ampliado en 2014, 2017 y 2018.

Y desde enero de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2020 es aplicable Reglamento (UE) 1407/2013 de la Comisión de 18 de diciembre de 2013 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis*. El artículo 3 determina que estarán exentas de la obligación de notificación establecida en el artículo 108.3 las ayudas contempladas en el Reglamento que no reúnen todos los criterios del artículo 107.1 del TFUE. Este Reglamento 1407/2013 permite que las empresas con problemas financieros no queden excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento y, por tanto, se les permite recibir ayudas *de minimis*. A destacar que el importe total de las ayudas de *minimis* concedidas por un Estado miembro a una única empresa no excederá de 200.000 euros durante cualquier período de tres ejercicios fiscales.

El artículo 1 del Reglamento 1407/2013 especifica que las ayudas son aplicables a las empresas de todos los sectores excepto a las empresas de los sectores de la pesca y acuicultura cuyas ayudas de *minimis* están reguladas por el Reglamento 717/2014. También están exceptuadas las empresas dedicadas a la producción primaria de productos agrícolas cuyas ayudas de *minimis* están reguladas por el Reglamento 1408/2013 modificado por el Reglamento 2019/316. A determinadas empresas de transformación y comercialización de productos agrícolas o empresas vinculadas con la exportación a terceros países o Estados miembros.

En noviembre de 2018, el Consejo de la UE aprobó el Reglamento 2018/1911 modificando el Reglamento 2015/1588 sobre las exenciones aplicadas a determinadas categorías de ayudas estatales horizontales.

En este marco el Reglamento 1388/2014 declara determinadas categorías de ayudas a empresas dedicadas a la producción, transformación y comercialización de productos de la pesca y la acuicultura compatibles con el mercado interior. Y el Reglamento 702/2014,

modificado por el Reglamento 2019/289, declara determinadas categorías de ayudas en los sectores agrícola y forestal y en las zonas rurales compatibles con el mercado interior.

A raíz de la crisis económica y financiera, se publicó la Comunicación sobre la aplicación, a partir del 1 de agosto de 2013, de la normativa sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo en favor de los bancos en el contexto de la crisis financiera («Comunicación bancaria») (DO C 216 de 30.7.2013, p. 1), que afecta a las decisiones adoptadas sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra b), del TFUE. En otras comunicaciones se hace referencia a cuestiones como la recapitalización de las instituciones financieras, el tratamiento de los activos cuyo valor haya sufrido un deterioro, o la recuperación de la viabilidad y la evaluación de las medidas de reestructuración.

## **2. LA POLÍTICA FISCAL**

### **2.1. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA FISCAL**

Como se ha indicado al principio del tema, el TFUE regula en un mismo título dentro de la Tercera Parte, Título VII, las *“Normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de legislaciones”*.

La soberanía fiscal está en manos de los Estados miembros, y la Unión dispone solo de competencias limitadas (la UE no tiene un papel directo, con carácter general, en el establecimiento y cobro de impuestos; cada Estado es quien decide la cantidad de impuestos que pagan sus contribuyentes). Dado que la política fiscal de la Unión está orientada al buen funcionamiento del mercado único, la armonización de los impuestos indirectos se abordó antes que la de los directos. La lucha contra las perjudiciales evasión y elusión de impuestos se ha convertido recientemente en una prioridad política.

La estrategia de la Unión en materia de política fiscal se explica en la Comunicación de la Comisión titulada «Política fiscal en la Unión Europea — Prioridades para los próximos años». La facultad para introducir, eliminar o ajustar impuestos sigue en manos de los Estados miembros. Siempre que cumpla las normas de la Unión, cada Estado miembro es libre de elegir el sistema fiscal que considere más adecuado. En este marco, las principales prioridades de la política fiscal de la Unión son la eliminación de los obstáculos fiscales a la actividad económica transfronteriza, la lucha contra la competencia fiscal perjudicial y la evasión de impuestos, así como el fomento de una mayor cooperación entre administraciones fiscales para garantizar el control y combatir el fraude. Una mayor coordinación de las políticas fiscales garantizaría que las políticas de los Estados miembros apoyan objetivos políticos más amplios de la Unión, tal como se define en la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y en el Acta del Mercado Único.

### **2.2. REGULACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL**

Los preceptos del TFUE dedicados a la política fiscal parten de la idea común de que los Estados miembros no deben poder sustituir las barreras aduaneras por otro tipo de barreras fiscales, de manera que los impuestos y tasas exigidos por un Estado miembro con carácter discriminatorio respecto a los no nacionales, vendrían a ser medidas de efecto equivalente a los aranceles aduaneros. Así:

- El capítulo sobre disposiciones fiscales (artículos 110 a 113) del TFUE, relativo a la armonización de la legislación en materia de impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y los otros impuestos indirectos abre con el artículo 110 que trata de impedir gravámenes discriminatorios o la doble imposición internacional en materia de impuestos directos o de consumo:

*“Ningún Estado miembro gravará directa o indirectamente los productos de los demás Estados miembros con tributos internos, cualquiera que sea su naturaleza, superiores a los que graven directa o indirectamente los productos nacionales similares.*

*Asimismo, ningún Estado miembro gravará los productos de los demás Estados miembros con tributos internos que puedan proteger indirectamente otras producciones”.*

Por otra parte, el artículo 113 del TFUE se refiere a la armonización fiscal, señalando que:

*“El Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia”.*

La armonización fiscal se ha basado en 3 principios básicos:

- a) Principio de unanimidad, exigible en todas las disposiciones del Consejo orientadas a la armonización de las legislaciones nacionales en materia fiscal
  - b) Principio de proporcionalidad, de forma que la armonización fiscal sea proporcional a los fines instrumentales que se persiguen
  - c) Principio de subsidiariedad; al no constituir un fin en sí misma, la armonización fiscal sólo puede producirse en función de su contribución a la consecución del mercado interior y de la Unión Económica y Monetaria.
- El capítulo sobre la aproximación de las legislaciones (artículos 114 a 118 del TFUE), que cubre los impuestos que tienen efectos indirectos en la creación del mercado interior, según el cual las disposiciones fiscales no estarán sujetas al procedimiento legislativo ordinario.
  - Otras disposiciones relativas a la política fiscal, en referencia a la libre circulación de personas, servicios y capital (artículos 45 a 66 del TFUE),

- **Fiscalidad ambiental (artículos 191 a 192 del TFUE)**

Puede aplicarse la cooperación reforzada (artículos 326 a 334 del TFUE) a los asuntos fiscales. La principal característica de las disposiciones fiscales de la Unión en lo relativo a la adopción de actos legislativos es el hecho de que el Consejo decide por unanimidad a partir de una propuesta de la Comisión y se consulta al Parlamento.

Las disposiciones adoptadas en el ámbito fiscal incluyen directivas, que aproximan las disposiciones nacionales, y decisiones del Consejo.

Convencida firmemente de que mantener la unanimidad para todas las decisiones relativas a la fiscalidad no ayuda a alcanzar el nivel de coordinación fiscal que Europa necesita, la Comisión ha presentado propuestas para pasar a un voto por mayoría cualificada en determinados ámbitos fiscales. Sin embargo, estas propuestas han sido rechazadas por los Estados miembros.

### **2.3. FISCALIDAD DIRECTA E INDIRECTA**

La política fiscal de la Unión Europea se desagrega en:

#### **A. Fiscalidad directa**

El ámbito de la imposición directa no está directamente regulado por la legislación europea. No obstante, varias directivas y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea fijan normas armonizadas en relación con la fiscalidad de las sociedades y de las personas físicas.

Dos objetivos serían prevenir la evasión fiscal y la doble imposición. En general, se considera justificable la existencia de cierto grado de armonización en la tributación de las sociedades a fin de evitar distorsiones de la competencia (particularmente en lo relativo a decisiones de inversión) y la «competencia fiscal», así como de limitar las posibilidades de manipulación contable.

#### **I. Fiscalidad de las empresas**

Las propuestas de armonización del impuesto de sociedades se vienen debatiendo desde hace varias décadas

En 2001, la Comisión preparó un estudio analítico de la fiscalidad de las empresas en la Comunidad Europea (SEC(2001)1681). En la Comunicación complementaria de la Comisión se señalaba que los principales problemas a los que se enfrentaban las empresas estriban en que se encuentran en un mercado interior en el que se aplican regímenes fiscales distintos.

La Comisión propuso diferentes enfoques con el objetivo de ofrecer una base consolidada para todas las actividades empresariales a escala de la Unión: imposición en el país de origen, base imponible consolidada común opcional (BICIS), impuesto de sociedades europeo, y base imponible única armonizada obligatoria.

En 2013 los Ministros de la Unión acordaron que el establecimiento de la base imponible común del impuesto sobre sociedades precediera a su consolidación; por lo tanto volvió a reelaborar la propuesta y la escindió en dos Directivas: una relativa a una base imponible común del impuesto sobre sociedades (BICIS) y otra relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS). Los dos proyectos de Directivas fueron publicados el 25 de octubre de 2016.

La «base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades» (BICCIS) propuesta implicaría que las empresas se beneficiarían, entre otras cosas, de un sistema de ventanilla única a la que dirigirse para solicitar devoluciones de impuestos. Además, podrían consolidar todas las pérdidas y ganancias producidas en la Unión. Por otro lado, los Estados miembros conservarían la totalidad de sus competencias para fijar sus impuestos de sociedades.

Aunque está prevista una introducción obligatoria de la BICCIS, algunas provisiones establecerán su introducción gradual. Esta propuesta renovada, que encajaría con la labor llevada a cabo por la OCDE, podría asimismo combatir la elusión fiscal al acabar con ciertas zonas grises existentes entre los distintos sistemas nacionales, con lo que se podría poner coto a los métodos legales de elusión fiscal habituales.

En marzo de 2018, la Comisión propuso dos directivas del Consejo destinadas a garantizar una imposición justa de las empresas que prestan servicios digitales. La Unión sigue trabajando en pro de una solución global sobre la fiscalidad digital en el marco G20/OCDE. En octubre de 2019, la vicepresidenta de la Comisión, Margrethe Vestager, se comprometió a elaborar una propuesta de la Unión sobre la fiscalidad digital si a finales de 2020 no se alcanza un acuerdo mundial.

## II. Fiscalidad de las personas físicas

La fiscalidad de los trabajadores o pensionistas que reciben su salario o pensión en un Estado miembro, pero viven o tienen familiares a su cargo en otro Estado miembro siempre ha sido una cuestión controvertida. Aunque, en general, se ha evitado la doble imposición mediante convenios bilaterales, todavía quedan por resolver cuestiones como las relativas a la aplicación de las diferentes formas de reducciones impositivas en el país de residencia a los ingresos recibidos en el país en que se trabaja.

Con el fin de garantizar la igualdad de trato entre trabajadores residentes y no residentes, la Comisión propuso una Directiva sobre la armonización de las disposiciones relativas al impuesto sobre la renta en relación con la libre circulación de trabajadores en la Comunidad (COM(79)0737), en virtud de la cual se habría aplicado el principio de imposición en el país de residencia. Tras el rechazo del Consejo, la propuesta se retiró y la Comisión se limitó a publicar una Recomendación sobre los principios que deberían aplicarse al trato fiscal de los ingresos de no residentes. Además, se iniciaron procedimientos contra algunos Estados miembros por discriminación contra trabajadores extranjeros. El Tribunal de Justicia resolvió en 1993 (en el asunto C-112/91) que un Estado miembro no puede dispensar a los no nacionales procedentes de otro Estado miembro un trato menos favorable en relación con la recaudación de los impuestos directos que el dispensado a un nacional propio. En general, la integración en el ámbito de la fiscalidad directa de las personas físicas ha evolucionado, más que por

propuestas legislativas, mediante resoluciones del Tribunal de Justicia. En octubre de 2017, el Consejo adoptó la Directiva (UE) 2017/1852 con el fin de mejorar los actuales mecanismos de resolución de litigios en materia de doble imposición en la Unión Europea.

En relación a la fiscalidad aplicable a los intereses bancarios y de otro tipo de carácter transfronterizo, en principio el contribuyente debe declarar los intereses que ha recibido. En la práctica, la libre circulación de capitales, junto con la existencia del secreto bancario, ha aumentado las posibilidades de evasión fiscal. Algunos Estados miembros imponen una retención sobre los ingresos por intereses.

En 1989, la Comisión propuso el establecimiento de un régimen común de retención a cuenta sobre los intereses, fijado en un tipo del 15 %. Dicha propuesta se retiró a continuación y se sustituyó por una nueva destinada a garantizar un mínimo de imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de intereses, con un tipo del 20 %. Tras largas negociaciones, se llegó a un compromiso y se adoptó la Directiva 2003/48/CE del Consejo en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses. Posteriormente fue sustituida por la Directiva 2014/107/UE, más ambiciosa, que prevé, junto con la Directiva 2011/16/UE, un exhaustivo intercambio de información entre las administraciones tributarias.

## **B. Fiscalidad indirecta**

Señala el artículo 113 del TFUE que la Unión es competente para armonizar los impuestos indirectos y, en particular, la base imponible y los tipos impositivos, a fin de evitar que la competencia entre los Estados miembros resulte falseada por la disparidad de tipos y regímenes de imposición

Entre los impuestos indirectos figuran el IVA y los impuestos especiales sobre el alcohol, el tabaco y la energía.

El sistema común del IVA se aplica en general a los bienes y servicios que se compran y se venden para su utilización o consumo en la Unión. Los impuestos especiales se perciben sobre la venta o el uso de productos específicos.

### **I. Impuesto sobre el valor añadido**

La armonización del IVA se realizó en varias etapas con objeto de aumentar la transparencia en el comercio interior de la Unión. En 1970 se decidió financiar el presupuesto de la Comunidad Económica Europea a partir de los recursos propios de la Comunidad. Estos recursos debían incluir pagos basados en una proporción del IVA obtenidos mediante la aplicación de un tipo impositivo común a una base imponible fijada uniformemente. En 2007, la Directiva sobre el IVA (2006/112/CE) codificó finalmente todas las modificaciones en un único acto jurídico.

En 2010, la Comisión publicó su Libro Verde sobre el futuro del IVA (COM(2010)0695). Con él se pretendía generar un debate sobre el sistema del IVA en vigor. En 2012, la Comisión creó

un grupo de expertos sobre el IVA «Comité del IVA», que publica periódicamente orientaciones.

El 7 de abril de 2016, la Comisión presentó un plan de acción para la modernización del sistema del IVA en la Unión. Contiene los principios para desarrollar un futuro sistema de IVA único europeo, medidas a corto plazo para combatir el fraude del IVA, planes para la revisión de los tipos reducidos del IVA y propuestas para la simplificación de las normas en materia de IVA, y anuncia un paquete sobre el IVA que ofrecerá facilidades a las pymes. Un aspecto clave es la propuesta de aplicar el principio del país de destino a la entrega transfronteriza de mercancías. De este modo, el exportador tendrá que abonar el IVA en el Estado miembro en el que se entreguen las mercancías. El plan de acción contempla asimismo dos posibilidades para ofrecer mayor flexibilidad a los Estados miembros en la aplicación de tipos reducidos de IVA.

Desde 2017, la Comisión ha presentado varias propuestas legislativas derivadas del plan de acción. En junio de 2018, el Consejo adoptó una Directiva por la que se establece un tipo mínimo normalizado del IVA permanente del 15 %. En diciembre de 2018, el Consejo aprobó actos legislativos sobre: i) «soluciones rápidas» para mejorar el funcionamiento del sistema actual del IVA, a la espera de la entrada en vigor del nuevo sistema; ii) el IVA sobre las publicaciones digitales; y iii) la cooperación administrativa transfronteriza en el ámbito del IVA. Existen otras muchas propuestas de la Comisión que están siendo objeto de debate en el Consejo. En noviembre de 2019 el Consejo adoptó nuevas medidas para modernizar las normas del IVA para el comercio electrónico.

## **II. Impuestos especiales**

Los tipos tributarios y la estructura de los impuestos especiales varían entre los Estados miembros y repercuten sobre la competencia. La existencia de discrepancias importantes en los impuestos que gravan un producto concreto puede generar movimientos de bienes por razones fiscales, pérdidas de ingresos y fraude. Desde el inicio de la década de 1970 se han intentado armonizar tanto la estructura como los tipos tributarios.

La UE ha armonizado la estructura y establecido una serie de tipos mínimos para los impuestos especiales: alcohol, tabaco y energía. Con la Directiva 2008/118/CE relativa al régimen general de los impuestos especiales se establece un régimen general en relación con los productos objeto de impuestos especiales a fin de garantizar su libre circulación y, al mismo tiempo, el adecuado funcionamiento del mercado interior de la Unión. En mayo de 2018, la Comisión propuso una refundición de la Directiva 2008/118/CE. En noviembre de 2019 el Consejo adoptó una modificación del Reglamento (UE) nº 389/2012 sobre el control de los movimientos de productos sujetos a impuestos especiales que hayan sido despachados a consumo en el territorio de un Estado miembro.

## **3. EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO Y SUS IMPLICACIONES EN LA POLÍTICA FISCAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS.**



El Pacto de Estabilidad y Crecimiento se introdujo en el contexto de la tercera fase de la unión económica y monetaria y fue concebido para asegurar que los países de la Unión Europea mantuvieran unas finanzas públicas saneadas tras la introducción de la moneda única.

Este pacto dispone de instrumentos para la supervisión de las políticas presupuestarias de los Estados miembros (vertiente preventiva) y para la corrección del déficit excesivo (vertiente correctora). La vertiente preventiva incluye la aprobación de los “Programas de Estabilidad” para los países de la zona euro y “Programas de convergencia” para el resto de países de la UE. La vertiente correctora se basa en el procedimiento de “Déficit excesivo” que se aplica al Estado miembro que no cumple o corre el riesgo de incumplir el criterio de déficit público máximo fijado.

Desde el punto de vista formal, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento consta de una resolución del Consejo Europeo (adoptada en 1997) y dos reglamentos del Consejo, de 7 de julio de 1997, en los que se detallan las modalidades técnicas (uno sobre la supervisión de las situaciones presupuestarias y la coordinación de las políticas económicas y otro sobre la aplicación del procedimiento de déficit excesivo).

Los dos reglamentos se modificaron en 2005, a raíz de los debates sobre la aplicación del Pacto. Sin embargo, su débil ejecución generó graves desequilibrios presupuestarios en algunos países de la UE, que se pusieron de manifiesto cuando estalló la crisis económica y financiera en 2008.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento fijaba un valor máximo de referencia para el déficit público (3% del PIB) y la deuda pública (60% del PIB). No obstante, el Pacto permitía que los Estados incurran en déficit excepcionales y temporales superiores a la citada proporción cuando se debiese a circunstancias inhabituales ajenas a su voluntad o a una recesión económica grave.

En el marco del Pacto, los Estados de la UE que han adoptado el euro deben presentar cada año al Consejo de la UE y a la Comisión Europea un programa de estabilidad con el fin de que ambas instituciones evalúen el grado de cumplimiento del Pacto por parte de cada Estado. Este programa debe incluir la situación respecto de los objetivos de equilibrio presupuestario y de deuda pública, previsiones sobre la evolución de las variables macroeconómicas más relevantes, las medidas que se van a adoptar para alcanzar los objetivos del Pacto y el análisis de los cambios en el escenario económico previsto sobre la consecución de los objetivos.

Los Estados de la UE que todavía no han adoptado el euro deben presentar cada año al Consejo y a la Comisión un programa de convergencia similar al descrito anteriormente, pero incluyendo además los objetivos de la política monetaria y su relación con la estabilidad de precios y los tipos de cambio.

La Comisión Europea y el Comité Económico y Financiero analizan los programas de estabilidad y los de convergencia e informan al Consejo de la UE sobre su idoneidad. El Consejo, si se han apreciado desviaciones significativas respecto del logro de los objetivos, formula recomendaciones al Estado correspondiente. Si el Estado afectado no toma las

medidas adecuadas, las recomendaciones pasan a ser advertencias y pueden finalizar en sanciones económicas.

A partir de la crisis, se ha reforzado la normativa sobre gobernanza económica de la UE mediante ocho reglamentos de la UE y un tratado internacional:

- el paquete de seis medidas (que introdujo un sistema de supervisión de políticas económicas más amplias con el objeto de detectar problemas a tiempo, como las burbujas inmobiliarias o la reducción de la competitividad);
- el paquete de dos medidas (un nuevo ciclo de control para la zona del euro con la presentación de los proyectos de planes presupuestarios de los países -salvo los que cuenten con programas de ajustes macroeconómicos- a la Comisión Europea cada otoño);
- el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de 2012 (**«pacto presupuestario»**) que incorpora unas disposiciones fiscales más estrictas que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El «pacto presupuestario» establece que la regla de oro del equilibrio presupuestario, con un límite mínimo del déficit estructural del 0,5% del PIB (si la deuda pública es inferior al 60% del PIB, este límite mínimo se fija en un 1% del PIB) ha de quedar consagrada en la legislación nacional, preferiblemente constitucional.

Esta serie de medidas es ahora parte integrante del Semestre Europeo, el mecanismo de coordinación de la política económica de la UE.

En enero de 2015, tras llevar a cabo una revisión, la Comisión Europea publicó unas orientaciones detalladas sobre la aplicación de las normas existentes en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento con el fin de reforzar el vínculo entre las reformas estructurales, la inversión (en concreto, en vista de la reciente creación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas) y la responsabilidad fiscal en apoyo a la creación de empleo y el crecimiento.

#### **4. LOS PLANES NACIONALES DE REFORMA**

Con el objetivo de coordinar las políticas económicas nacionales y lograr los objetivos establecidos para la Unión Europea en su conjunto, los Programas Nacionales de Reformas (PNR) establecen las medidas que los Estados miembros plantean acometer en ámbitos como el empleo, la educación, la investigación, la innovación, o la inclusión social para atender las prioridades anuales, las orientaciones integradas y los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

La Estrategia Europa 2020, adoptada en el Consejo Europeo en junio de 2010, es el marco de referencia para la coordinación de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros de la UE. Surgió vinculada a la anterior Estrategia de Lisboa y establece para la UE cinco objetivos cuantificados comunes para 2020, en los ámbitos de empleo, educación, investigación e innovación, integración social y reducción de la pobreza, cambio climático y energía. Cada Estado miembro ha fijado sus propios objetivos cuantificados.

Estos objetivos, junto a las orientaciones integradas constituyen la principal referencia para coordinar las políticas económicas, sociales y de empleo en la UE, que en el ámbito nacional se concretan en los PNR que anualmente deben presentar los Estados miembros.

Los PNR deben estar en línea con las orientaciones integradas y con las prioridades del Informe Anual de Crecimiento e informar sobre las medidas aplicadas o previstas de acuerdo con las Recomendaciones y los objetivos cuantificados nacionales.

Estos programas se remiten al Consejo de Ministros de la Unión Europea y a la Comisión Europea junto con el programa de estabilidad de España. La remisión se efectúa en cumplimiento de obligaciones europeas: cada año, en el mes de abril, todos los Estados miembros de la Unión Europea tienen que presentar ante la Comisión Europea sus Programas Nacionales de Reformas y sus Programas de Estabilidad.

El PNR se elabora anualmente en el marco del Semestre Europeo –procedimiento comunitario de supervisión y coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros-. El Programa Nacional de Reformas 2020 se ha elaborado en un contexto extraordinario determinado por la crisis de la COVID-19; por ello, el 1 de abril de 2020, la Comisión Europea procedió a la actualización de sus orientaciones para la elaboración de los programas nacionales de reforma, permitiendo la reorientación de su contenido, de forma que se incorporen las medidas adoptadas para afrontar los retos socioeconómicos derivados de la crisis de la COVID-19

## **5. LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES FINANCIEROS DE LA UNIÓN EUROPEA**

La actuación de la Unión Europea en materia de control presupuestario se basa en dos principios:

- a) Garantizar que el presupuesto de la Unión se gaste de forma adecuada
- b) Proteger los intereses financieros de la Unión y luchar contra el fraude.

Para que los ciudadanos confíen en que su dinero se utiliza adecuadamente, la Unión Europea debe proteger sus intereses financieros. También es importante supervisar y controlar la actividad de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y prestar apoyo a su lucha contra las irregularidades y los fraudes en la ejecución del presupuesto de la Unión.

La base jurídica se encuentra en los artículos 287 y 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Dispone este último artículo:

*1. La Unión y los Estados miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión mediante medidas adoptadas en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, que deberán tener un efecto disuasorio y ser capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión.*

*2. Los Estados miembros adoptarán para combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión las mismas medidas que para combatir el fraude que afecte a sus propios intereses financieros.*

*3. Sin perjuicio de otras disposiciones de los Tratados, los Estados miembros coordinarán sus acciones encaminadas a proteger los intereses financieros de la Unión contra el fraude. A tal fin, organizarán, junto con la Comisión, una colaboración estrecha y regular entre las autoridades competentes.*

*4. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Tribunal de Cuentas, adoptarán las medidas necesarias en los ámbitos de la prevención y lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión con miras a ofrecer una protección eficaz y equivalente en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión.*

*5. La Comisión, en cooperación con los Estados miembros, presentará anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre las medidas adoptadas para la aplicación del presente artículo.*

En diciembre de 1995, el Parlamento ejerció por primera vez su derecho a constituir una comisión de investigación que le confiere el Tratado e informó sobre las alegaciones de fraude y de mala administración en el régimen de tránsito comunitario. Las recomendaciones de esta comisión recibieron un amplio apoyo.

En los últimos años, el número de textos legislativos y recomendaciones sobre la protección de los intereses financieros de la Unión se ha multiplicado. Estos textos pretenden fundamentalmente alcanzar los siguientes objetivos:

- Mejorar la gestión de la OLAF y reforzar las garantías procesales en las investigaciones, mediante la creación gradual de una Fiscalía Europea;
- Reformar Eurojust y mejorar la protección de los intereses financieros de la Unión;
- Garantizar la protección de dichos intereses a través del Derecho penal y las investigaciones administrativas, mediante una política integrada para salvaguardar el dinero de los contribuyentes y mediante la Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión.

En 2012 y 2013, también se publicaron varias comunicaciones importantes:

- «Plan de acción para reforzar la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal», de diciembre de 2012;
- «Protección del presupuesto de la UE hasta final de 2012», de septiembre de 2013;
- «Aplicación de correcciones financieras netas a las cifras de los Estados miembros en el ámbito de la Política Agrícola y la Política de Cohesión», de diciembre de 2013.

Además, en 2013 se adoptaron dos Directivas:

- sobre el sistema común del impuesto sobre el valor añadido en lo que respecta a la aplicación optativa y temporal del mecanismo de inversión del sujeto pasivo a determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios susceptibles de fraude; y
- sobre un mecanismo de reacción rápida contra el fraude en el ámbito del IVA.

Entre otros textos importantes cabe citar:

- una propuesta de Directiva sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal;
- el informe de la Comisión sobre la lucha contra la corrupción en la UE;
- la Comunicación de la Comisión, de 7 de abril de 2016, relativa a un plan de acción sobre el IVA.

Más recientemente, en la primavera de 2018, con vistas al nuevo marco financiero plurianual (2021-2027), la Comisión adoptó una propuesta para establecer un nuevo Programa de la UE de Lucha contra el Fraude, concebido esencialmente para reproducir y mejorar el programa Hércules III (2014-2020) y combinarlo con el sistema de información antifraude (AFIS) y el Sistema de Gestión de Irregularidades (IMS), ambos gestionados por la OLAF.

#### **A. Medidas contra el fraude de la OLAF**

La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) tiene competencias para llevar a cabo investigaciones administrativas de forma independiente con respecto a la Comisión. En el marco de los reglamentos relativos a las investigaciones efectuadas por la OLAF, el Parlamento, el Consejo y la Comisión firmaron, el 25 de mayo de 1999, un Acuerdo Interinstitucional relativo a las investigaciones internas. Este Acuerdo establece que cada institución debe adoptar un régimen interno común para facilitar el correcto desarrollo de las investigaciones efectuadas por la OLAF. Algunas de estas normas, actualmente integradas en el Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea, exigen al personal de la Unión que coopere con la OLAF y prevén cierto grado de protección para aquellos funcionarios que transmitan información relativa a un posible caso de fraude o corrupción.

La reforma de la OLAF estaba prevista desde 2003. Finalmente, tras unos diez años de debates y negociaciones, las distintas partes del diálogo tripartito (el Parlamento, el Consejo y la Comisión) alcanzaron un acuerdo que introduce mejoras significativas y que garantiza la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de la OLAF, preservando al mismo tiempo la independencia de sus investigaciones.

En noviembre de 2008, el Parlamento adoptó el informe Grässle por aplastante mayoría. Este informe modificaba considerablemente la propuesta original de la Comisión y, posteriormente, dio lugar a la adopción del Reglamento actual -Reglamento (UE, Euratom)

n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013- que, a su vez, fue objeto de modificaciones en julio de 2016.

El nuevo texto introduce mejoras sustanciales, en particular, proporciona una definición más clara del marco jurídico para las investigaciones antifraude. También introduce las definiciones de «irregularidad», de «fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la Unión», así como del concepto de «operador económico». El Reglamento incluye, asimismo, referencias claras a medidas de investigación específicas presentes en otros reglamentos de la Unión (con lo que se mejora la coordinación entre los instrumentos jurídicos en el ámbito correspondiente), así como referencias a la Carta de los Derechos Fundamentales. Durante las investigaciones de la OLAF, también se salvaguardan los siguientes derechos en virtud del Reglamento: el derecho de defensa y las garantías procesales de las personas afectadas por investigaciones de la OLAF, los derechos de los testigos y de los denunciantes, así como el derecho de acceso al expediente y la demás documentación pertinente.

Por otra parte, algunas disposiciones introducen obligaciones específicas para los Estados miembros, como la de compartir con la OLAF la información pertinente acerca de los casos de fraude relativos a los fondos de la Unión.

Por último, se ha creado un nuevo procedimiento interinstitucional que permite a todas las instituciones debatir de manera transparente sobre las mejores prácticas, los resultados y las cuestiones pendientes que reduzcan la eficacia de las actividades de lucha contra el fraude. Esto significa que, por primera vez, el Parlamento puede debatir con el Consejo sobre la lucha contra el fraude en los Estados miembros.

El Parlamento ha pedido, asimismo, que se mejore la gestión de la OLAF mediante la revisión y la consolidación continuas de sus principales procedimientos de investigación.

Por otro lado, es necesario recordar que el artículo 325 del TFUE exige una colaboración estrecha y periódica entre los Estados miembros y la Comisión, y también permite que se adopten medidas específicas del Consejo con miras a ofrecer una protección eficaz y equivalente de los intereses financieros de la Unión en los Estados miembros.

## **B. Refuerzo de los mecanismos de lucha contra el fraude**

A instancias del Parlamento Europeo, la Comisión adoptó iniciativas importantes en materia de medidas de lucha contra el fraude. No obstante, en vista de la magnitud del fraude, la elusión fiscal y la corrupción en la Unión Europea, el Parlamento Europeo ha pedido que se adopte un enfoque integral que incluya estrategias de lucha contra el fraude y la corrupción a través de medidas jurídicas eficaces en todo el territorio de la Unión, especialmente en tiempos de restricciones presupuestarias.

El Parlamento también ha apoyado el plan de acción de la Comisión para reforzar la lucha contra el fraude y la evasión fiscales, y opina que la Comisión y los Estados miembros deben seguir concediendo prioridad absoluta a esta lucha. Para ello es necesario desarrollar una estrategia de cooperación y coordinación reforzada y pluridimensional entre los Estados

miembros, así como entre estos y la Comisión. También se deberá prestar especial atención al desarrollo de mecanismos de prevención, detección precoz y vigilancia en el tránsito aduanero, siendo este último uno de los ámbitos con mayor índice de corrupción sistémica de Europa. Por último, el Parlamento considera que las principales partes interesadas europeas deberían ser más activas a escala internacional y trabajar por establecer normas de cooperación basadas principalmente en los principios de transparencia, buena gobernanza e intercambio de información.

El Parlamento también ha hecho hincapié en que una mayor transparencia permite un mejor control, lo que resulta fundamental para detectar el fraude. Anteriormente, ya instó a la Comisión a que adoptara medidas para garantizar la transparencia completa de todos los beneficiarios de los fondos de la Unión en los Estados miembros mediante la publicación, en la página web de la Comisión, de una lista de todos estos beneficiarios. También ha pedido a los Estados miembros que cooperen con la Comisión y que faciliten información completa y fiable sobre los beneficiarios de los fondos de la Unión que gestionan.

### **C. Nueva política y nuevos programas europeos contra el fraude**

El Parlamento opina que, dado que la corrupción afecta a los intereses financieros de la Unión, debe ser considerada un fraude en virtud del artículo 325, apartado 5, del TFUE y debe incluirse en el informe anual de la Comisión Europea sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea y la lucha contra el fraude.

El Parlamento acogió con satisfacción el primer informe de la Comisión sobre la política de lucha contra la corrupción en la Unión Europea, que se publicó en febrero de 2014, en el que se recordaba que la corrupción afectaba a todos los Estados miembros, aunque en distintos grados, y que su coste para la economía de la Unión ascendía a unos 120 000 millones de euros al año. El Parlamento apoyó todas las sugerencias de la Comisión para intensificar los intercambios de las buenas prácticas existentes y determinar las nuevas acciones pertinentes que deben adoptarse a escala de la Unión. Asimismo, el Parlamento ha respaldado el principio de que los ciudadanos europeos requieren garantías de integridad y transparencia totales en el gasto público, especialmente ante los actuales desafíos derivados de la crisis económica y financiera.

### **D. Directiva sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión**

Los Estados miembros estaban obligados a aplicar la Directiva (UE) 2017/1371 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (Directiva PIF) transponiéndola a sus legislaciones nacionales. Las nuevas normas incrementan el nivel de protección del presupuesto de la Unión armonizando las definiciones, las sanciones y los plazos de prescripción de las infracciones penales que afectan a los intereses financieros de la Unión.

La Directiva no solo es un instrumento esencial para la armonización de la legislación penal de los Estados miembros en materia de delitos contra el presupuesto de la Unión, sino que también sienta las bases para la futura Fiscalía Europea, que investigará, perseguirá y enjuiciará los delitos en la práctica.

### **E. Creación de la Fiscalía Europea**

Las normas relativas a la creación de la Fiscalía Europea están detalladas en el artículo 86 del TFUE, que establece lo siguiente: «Para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, el Consejo podrá crear, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, una Fiscalía Europea a partir de Eurojust».

El Reglamento por el que se crea la Fiscalía Europea se adoptó en el marco del procedimiento de cooperación reforzada el 12 de octubre de 2017, y entró en vigor el 20 de noviembre de 2017. Actualmente son 22 los países participantes. Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal y Rumanía.

La Fiscalía Europea será un cuerpo judicial descentralizado de la Unión Europea con competencia exclusiva para investigar, incoar procedimientos penales y llevar ante la justicia a los autores de delitos que atenten contra el presupuesto de la Unión. También tendrá facultades de investigación armonizadas en toda la Unión basadas e integradas en los sistemas jurídicos nacionales de los Estados miembros.

La Fiscalía Europea está siendo establecida en la actualidad y el objetivo es que esté operativa a finales de 2020. Su sede estará situada en Luxemburgo.

En septiembre de 2019, el Parlamento Europeo y el Consejo nombraron de común acuerdo a Laura Codruta Kövesi como primera fiscal general europea, que ocupará el puesto durante un mandato no renovable de siete años.

### **BIBLIOGRAFÍA**

<https://eur-lex.europa.eu>

Web Banco de España: <https://www.bde.es/bde/es/utiles/glosario/glosarioGen/indexP.html>



## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 29**

**LOS PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA. ANÁLISIS Y EVOLUCIÓN. FINANCIACIÓN DEL PRESUPUESTO: APORTACIONES NACIONALES Y RECURSOS PROPIOS. PRINCIPALES ÁREAS DE GASTO: POLÍTICAS COMUNES (PAC Y COHESIÓN) Y NUEVAS PRIORIDADES. COMPENSACIONES. INSTRUMENTOS FINANCIEROS. PERSPECTIVAS FINANCIERAS Y MARCOS FINANCIEROS PLURIANUALES. EL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO ANUAL DE LA UNIÓN EUROPEA. LA EJECUCIÓN Y EL CONTROL DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA. GESTIÓN DIRECTA Y GESTIÓN DESCENTRALIZADA**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. ANÁLISIS Y EVOLUCIÓN**

#### **1.1. EVOLUCIÓN**

#### **1.2. EL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL: EVOLUCIÓN.**

### **2. FINANCIACIÓN DEL PRESUPUESTO: APORTACIONES NACIONALES Y RECURSOS PROPIOS**

#### **2.1. TIPOS DE INGRESOS: APORTACIONES NACIONALES Y RECURSOS PROPIOS**

#### **2.2. REFORMA DE LOS RECURSOS PROPIOS**

### **3. PRINCIPALES ÁREAS DE GASTO: POLÍTICAS COMUNES (PAC Y COHESIÓN) Y NUEVAS PRIORIDADES.**

#### **3.1. PRINCIPALES ÁREAS DE GASTO**

#### **3.2. INSTRUMENTOS ESPECIALES**

#### **3.3. LA EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE LA POLÍTICA AGRARIA**

### **4. COMPENSACIONES**

### **5. INSTRUMENTOS FINANCIEROS**

#### **5.1. FONDOS ESTRUCTURALES Y DE INVERSIÓN**

#### **5.2. FINANCIACIÓN DE LA PAC: FEAGA Y FEADER**

### **6. PERSPECTIVAS FINANCIERAS Y MARCOS FINANCIEROS PLURIANUALES**

#### **6.1. NEGOCIACIONES SOBRE EL MFP**

#### **6.2. MARCO FINANCIERO PLURIANUAL PARA EL PERIODO 2014-2020**

#### **6.3. MARCO FINANCIERO PLURIANUAL PARA EL PERIODO 2021-2027. NEGOCIACIONES**

### **7. EL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO ANUAL DE LA UNIÓN EUROPEA**

#### **7.1. PRESUPUESTO ANUAL DE LA UE**

#### **7.2. PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO ANUAL DE LA UE**

#### **7.3. PRESUPUESTO UE 2020**

### **8. LA EJECUCIÓN Y EL CONTROL DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA**

#### **8.1. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA UE**

#### **8.2. CONTROL DEL PRESUPUESTO DE LA UE**

### **9. GESTIÓN DIRECTA Y GESTIÓN DESCENTRALIZADA**

## **1. LOS PRESUPUESTOS DE LA UNIÓN EUROPEA. ANÁLISIS Y EVOLUCIÓN.**

Los Presupuestos de la UE son la previsión normativa y vinculante de todos los ingresos y gastos de la Unión Europea (UE), elaborándose con el objetivo de regular las cuentas públicas de la Unión.

La UE es una entidad política y jurídica distinta e independiente de los Estados que la componen y, por tanto, debe gestionar de forma autónoma e independiente los medios de ingreso, gasto y gestión financiera propios, dirigidos a sostener e impulsar sus políticas.

El presupuesto de la UE comprende todos sus ingresos y gastos excepto los relativos al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y a los organismos establecidos por la Unión Europea que tienen personalidad jurídica (Agencias y otros).

El presupuesto de la UE consta de ingresos y gastos y, a diferencia de sus Estados miembros, los gastos no pueden superar a los ingresos. De acuerdo con el artículo 310 del TFUE, no puede darse una situación de déficit ni de superávit presupuestario. El presupuesto de la Unión no es, por tanto, un instrumento de gestión macroeconómica si no un instrumento financiero.

Las disposiciones relativas al presupuesto de la UE así como al procedimiento de adopción del mismo se encuentran contenidas en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), modificados por el Tratado de Lisboa, en el Reglamento Financiero, en el Reglamento del Marco Financiero Plurianual previsto en el Tratado de Lisboa, y en un Acuerdo Interinstitucional (AI), entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

El sistema presupuestario de la UE ha ido evolucionando a lo largo de varias décadas, al ritmo de la evolución de la propia Unión. Tiene una serie de particularidades y se ajusta a varios principios.

Los tres componentes principales del sistema presupuestario de la UE son:

- El marco financiero plurianual (el presupuesto de la UE a largo plazo).
- El presupuesto anual de la UE.
- Los ingresos de la UE.

### **1.1. EVOLUCIÓN.**

En sus orígenes, cada una de las Comunidades creadas en la década de los cincuenta (Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa o EURATOM) y Comunidad Económica Europea (CEE) ostentaban personalidad jurídica propia, todas ellas gozaban de autonomía financiera y gestionaban sus propios presupuestos.

A finales de la década de 1960, los países miembros acordaron un régimen de financiación de recursos propios para la CEE y Euroatom. Estos recursos propios se componían de los ingresos provenientes de la cotización sobre el azúcar, los derechos arancelarios por la importación de productos industriales, los *prélèvements* agrícolas y el recurso del IVA.

Desde ese momento, los recursos propios se han ido mostrando insuficientes a lo largo de los años. A este respecto, por ejemplo, la Cumbre de Fontainebleau de 1984 resolvió el problema de la insuficiencia financiera aumentando el techo máximo del recurso IVA al 1,4% (fijado en el 1%) a partir de 1986. Solución que se reveló pronto insuficiente desembocando en la Cumbre de Bruselas de 1988, de la que surgió el actual sistema de financiación.

Entre las principales novedades se incluye el concepto de una perspectiva financiera plurianual, a través de un techo máximo al conjunto de los recursos disponibles, en % del PNB, no permitiéndose que los presupuestos anuales superen estos techos. Además, se creó un cuarto recurso: el recurso PNB, que financia lo que no cubre el recurso IVA aportando lo que falta por llegar a los ingresos presupuestados en un año dado, en función del PNB. Por último, esta cumbre también estableció la progresiva disminución del recurso IVA en la financiación comunitaria.

A su vez y como garante del sistema financiero, en 1988, se estableció un sistema de reservas que podían ser utilizadas por el presupuesto en caso de que fueran necesarias: monetaria; para ayudas de emergencia y para garantía de préstamos a terceros países (actualmente parte de las reservas han sido sustituidas, en el MFP 2014/20, por fondos e instrumentos financieros).

## **1.2. EL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL. EVOLUCIÓN.**

Desde el primer acuerdo logrado al respecto a finales de la década de 1980 y, hasta la fecha, ha habido cinco marcos financieros plurianuales (MFP). El primer Acuerdo interinstitucional (All) en este sentido se concluyó en 1988. Establecía las perspectivas financieras para el período 1988-1992 (también conocidas como «paquete Delors I»), destinadas a garantizar los recursos necesarios para la ejecución presupuestaria del Acta Única Europea. En octubre de 1993 se concluyó un nuevo All, junto con las perspectivas financieras para el período 1993-1999 («paquete Delors II»), que permitía duplicar los Fondos Estructurales y elevar el límite de los recursos propios. El tercer All, sobre las perspectivas financieras para el período 2000-2006 (conocido también como «Agenda 2000»), se firmó en mayo de 1999. Uno de sus grandes objetivos consistía en garantizar los recursos necesarios para financiar la ampliación. El cuarto All, relativo a las perspectivas financieras para el período 2007-2013, se celebró en 2006.

Con el Tratado de Lisboa, el marco financiero plurianual pasó de ser un acuerdo interinstitucional a un acto jurídicamente vinculante. Además de fijar «los importes de los límites máximos anuales de créditos para compromisos, por categoría de gastos, y del límite máximo anual de créditos para pagos», el TFUE prevé que el MFP establezca «cualesquiera otras disposiciones adecuadas para el buen desarrollo del procedimiento presupuestario anual». El Reglamento sobre el MFP se acompaña de un All que abarca los ámbitos de la disciplina presupuestaria, la cooperación en materia presupuestaria y la buena gestión

financiera. El quinto MFP, actualmente en vigor y que cubre el período 2014-2020, se adoptó el 2 de diciembre de 2013; fue el primero en ser adoptado de conformidad con las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa, que establecen que el Consejo, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, debe adoptar el Reglamento sobre el MFP por unanimidad tras haber obtenido la aprobación del Parlamento.

## **2. FINANCIACIÓN DEL PRESUPUESTO: APORTACIONES NACIONALES Y RECURSOS PROPIOS.**

En todos los presupuestos anuales de la UE, los pagos deben corresponderse con los ingresos.

### **2.1. TIPOS DE INGRESOS: APORTACIONES NACIONALES Y RECURSOS PROPIOS.**

Los tipos de ingresos se pueden clasificar:

#### **1. Recursos propios «tradicionales».**

Son los derechos de aduana, los derechos agrícolas, y las cotizaciones del azúcar y la isoglucosa. Se crearon mediante la Decisión de 1970 y se vienen percibiendo desde entonces. En la actualidad, los recursos propios «tradicionales» generalmente suponen alrededor del 15% de los ingresos en concepto de recursos propios.

#### **2. Recurso propio basado en el IVA.**

Consiste en la transferencia a la Unión de un porcentaje del IVA estimado que recaudan los Estados miembros. Aunque ya estaba previsto en la Decisión de 1970, este recurso no se empezó a recaudar hasta la armonización de los sistemas de IVA de los Estados miembros en 1979. El recurso del IVA suele ascender a aproximadamente un 13 % de los ingresos en concepto de recursos propios.

#### **3. Recurso propio basado en la Renta Nacional Bruta (RNB.)**

Creado mediante la Decisión 88/376/CEE del Consejo, este recurso propio consiste en la transferencia, por parte de los Estados miembros, de un porcentaje uniforme de su RNB que se fija cada año en el marco del procedimiento presupuestario.

En un principio únicamente debía recaudarse si no bastaba con el resto de recursos propios para cubrir los gastos, pero en la actualidad financia el grueso del presupuesto de la Unión. Desde finales de la década de los noventa, el recurso propio basado en la RNB se ha triplicado y, en la actualidad, suele representar alrededor del 72 % de los ingresos en concepto de recursos propios.

#### **4. Otros ingresos y saldo prorrogado del ejercicio anterior.**

También constituyen ingresos los tributos con que se grava el sueldo de los funcionarios de la Unión, las contribuciones a determinados programas de la Unión por parte de terceros países y las multas impuestas a las empresas cuando se constata que han incumplido la normativa en materia de competencia u otras normas. El saldo de cada ejercicio, en caso de excedente, se consigna como ingreso en el presupuesto del año siguiente. Lo habitual

es que estos otros ingresos, los saldos y los ajustes técnicos supongan menos de un 10 % de los ingresos totales.

### **Mecanismos de corrección.**

Una de las funciones del actual sistema de recursos propios consiste en corregir los desequilibrios presupuestarios entre las contribuciones de los Estados miembros. El «cheque británico» acordado en 1984 consiste en una reducción de la contribución del Reino Unido equivalente a dos tercios de la diferencia entre su contribución (excluidos los recursos propios tradicionales) y lo que recibe del presupuesto. El «cheque» se adaptó en 2007 con el fin de excluir paulatinamente del cálculo el gasto no agrícola de los Estados miembros que han entrado en la Unión desde 2004.

Esta corrección es financiada por el resto de los Estados miembros, aunque Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia disfrutaron de una reducción en sus contribuciones para la financiación del «cheque británico». Por otra parte, a estos cuatro países se les aplicó un tipo de referencia del IVA reducido durante el período 2007-2013, y los Países Bajos y Suecia disfrutaron de una reducción en sus contribuciones basadas en la RNB durante ese mismo período.

En la actualidad se mantienen tanto el mecanismo vigente de corrección en favor del Reino Unido y su correspondiente financiación como los tipos reducidos de referencia del recurso propio basado en el IVA para el período 2014-2020 en el caso de Alemania, los Países Bajos y Suecia (0,15 %). Los mecanismos de corrección actuales incluyen asimismo reducciones brutas en la contribución anual basada en la RNB para el período 2014-2020 de Dinamarca, los Países Bajos y Suecia, y, para el período 2014-2016, de Austria. En lo que atañe a la cobertura de los gastos de recaudación de los recursos propios tradicionales, el porcentaje que pueden retener los Estados miembros se ha reducido del 25 al 20%.

### **2.2. REFORMA DE LOS RECURSOS PROPIOS DE LA UNIÓN.**

En 2014 se creó un grupo de alto nivel con el objetivo de realizar un examen general del sistema de recursos propios, en diálogo constante con los Parlamentos nacionales de los EEMM. Este grupo, compuesto por representantes del Parlamento, del Consejo y de la Comisión, lo presidía Mario Monti, de ahí que fuera conocido como «grupo Monti».

El grupo Monti presentó su informe final en enero de 2017 tras dos años de estudiando y analizando formas más transparentes, sencillas, equitativas y democráticamente responsables de financiar el presupuesto europeo. La principal conclusión a la que llegó fue que el presupuesto de la Unión necesita una reforma, tanto en la parte de ingresos como en la de gastos, para poder abordar adecuadamente los desafíos actuales y obtener resultados concretos para los ciudadanos europeos.

En el documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE, que se presentó en junio de 2017, la Comisión plantea cinco posibles estrategias y sus repercusiones en los ingresos.

La Comisión presentó el 2 de mayo de 2018 propuestas tendentes a simplificar el actual recurso propio basado en el IVA e introducir una cesta de nuevos recursos propios que se componga de:

- el 20 % de los ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión;
- un tipo de referencia del 3 % aplicado a la nueva base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (que se introducirá progresivamente una vez que se haya adoptado la legislación necesaria), y
- una contribución nacional calculada sobre la base de los residuos de envases de plástico no reciclados en cada Estado miembro (0,80 euros por kilo).

Según la Comisión, estos nuevos recursos propios representarían aproximadamente el 12 % del presupuesto total de la Unión y podrían aportar ingresos por valor de hasta 22.000 millones de euros al año.

La Comisión propone eliminar progresivamente las actuales correcciones a lo largo de un período de cinco años, así como reducir del 20 al 10 % el porcentaje de los ingresos aduaneros retenido por los Estados miembros para cubrir los gastos de recaudación; plantea asimismo un aumento del límite máximo para las movilizaciones anuales de recursos propios, que en la actualidad está fijado en un 1,20 % de la RNB de la Unión, al 1,29 % de modo que se tengan en cuenta tanto la menor RNB total de la Europa de los Veintisiete como la utilización creciente de instrumentos garantizados por el presupuesto de la Unión y la propuesta de que el Fondo Europeo de Desarrollo pase a incluirse en el presupuesto de la Unión.

### **3. PRINCIPALES ÁREAS DE GASTO: POLÍTICAS COMUNES (PAC Y COHESIÓN) Y NUEVAS PRIORIDADES.**

Desde 1988, los gastos de la Comunidad (posteriormente de la Unión) se inscriben en un marco plurianual, que divide el presupuesto en rúbricas, correspondientes a amplios ámbitos políticos. A estas rúbricas se les asigna un límite máximo de gasto que refleja las principales prioridades presupuestarias del periodo considerado. El primer periodo de programación fue de cinco años, mientras que los siguientes y el actual tienen una duración de siete años. Los presupuestos anuales deben respetar los límites establecidos en el marco plurianual.

#### **3.1. PRINCIPALES ÁREAS DE GASTO.**

El actual marco financiero incluye las siguientes categorías o rúbricas de gasto:

Marco financiero plurianual (UE-28) ajustado para 2019 (en millones de euros a precios corrientes).

CRÉDITOS DE COMPROMISO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL 2014-2020
<b>1. Crecimiento inteligente e integrador</b>	52.756	77.986	69.304	73.512	76.420	79.924	83.661	513.563
<b>2. Crecimiento sostenible: recursos naturales</b>	49.857	64.692	64.262	60.191	60.267	60.344	60.421	420.034
incluido: gastos en concepto de ayudas relacionadas con el mercado y pagos directos	43.779	44.190	43.951	44.146	44.163	43.881	43.888	307.998
<b>3. Seguridad y ciudadanía</b>	1.737	2.456	2.546	2.578	2.656	2.801	2.951	17.725
<b>4. Europa global</b>	8.335	8.749	9.143	9.432	9.825	10.268	10.510	66.262
<b>5. Administración</b>	8.721	9.076	9.483	9.918	10.346	10.786	11.254	69.584
incluido: gastos administrativos de las instituciones	7.056	7.351	7.679	8.007	8.360	8.700	9.071	56.224
<b>6. Indemnizaciones</b>	29	0	0	0	0	0	0	29
<b>TOTAL DE CRÉDITOS DE COMPROMISO</b>	121.435	162.959	154.738	155.631	159.514	164.123	168.797	1.087.197
como porcentaje de la RNB	0,90%	1,17%	1,05%	1,04%	1,02%	1,00%	0,99%	1,02%
<b>TOTAL DE CRÉDITOS DE PAGO</b>	135.762	140.719	130.694	126.492	154.565	166.709	172.201	1.027.142
como porcentaje de la RNB	1,01%	1,01%	0,88%	0,84%	0,98%	1,01%	1,01%	0,96%
<b>Margen disponible</b>	0,22%	0,22%	0,35%	0,39%	0,22%	0,19%	0,19%	0,26%
<b>Límite máximo de los recursos propios como porcentaje de la RNB</b>	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,20%	1,20%	1,20%	1,22%

**Rúbrica 1: Crecimiento inteligente e integrador.** Esta rúbrica ha supuesto que, por primera vez en este MFP, la partida que más dotación económica no sea la PAC. Con ella se financia el logro de los objetivos perseguidos con la Estrategia 2020. Se divide a su vez en:



- **1a. Competitividad para el crecimiento y el empleo.** El límite de gasto para los programas destinados a impulsar el crecimiento y crear empleo se sitúa en **125.610 millones de euros**. Esta cifra supone un aumento de más del 37% con respecto al MFP anterior.

La financiación de la UE contemplada en esta rúbrica comprende el apoyo a la investigación y la innovación, la inversión en las redes transeuropeas y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (pymes).

- **1b. Cohesión económica, social y territorial.** El límite de gasto en esta rúbrica está fijado en **324.940 millones de euros**. Su finalidad es reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones de la UE y respaldar la política de cohesión de la UE en un sentido más amplio.

**Rúbrica 2. Crecimiento sostenible: Recursos naturales.** Engloban los gastos destinados a financiar el desarrollo rural, las políticas agraria y pesquera y la protección del medio ambiente. Del MFP 2007-2013 al MFP 2014-2020 ha sufrido una disminución de aproximadamente el 12%, siguiendo la tendencia decreciente en los siguientes periodos, ya que del MFP 2000-2006 al MFP 2007-2013 también se redujo en un 10% del total de gasto aprobado.

**Rúbrica 3: Seguridad y ciudadanía.** Supone menos de un 2% del presupuesto comunitario. Esta partida engloba los gastos para las políticas internas en relación con programas de interés para los ciudadanos de la Unión, como son el fortalecimiento de las instituciones, garantizar el acceso a los bienes públicos, los derechos de ciudadanía, el impulso de la cultura, el desarrollo de la educación y la formación, la cooperación en materia judicial, las acciones en temas de migración y asilo o la seguridad de las fronteras externas de la UE.

**Rúbrica 4: Una Europa global.** Partida destinada a financiar la acción política exterior de la UE, incluyendo las relaciones exteriores, cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria, vecindad, ayudas de preadhesión de miembros a la Unión y gestión de crisis civiles. Esta partida obtiene un 6,1% del total, pero no recoge todo el gasto en cooperación al desarrollo, ya que parte de este se realiza fuera del presupuesto a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

**Rúbrica 5: Administración.** Supone un 6,1% del total de gasto de la Unión y comprende los gastos administrativos de las instituciones, los salarios y jubilaciones de su personal, así como otros gastos variados como comunicación, equipos o tecnología.

### **3.2. INSTRUMENTOS ESPECIALES.**

Los instrumentos especiales permiten a la UE movilizar los fondos necesarios para reaccionar ante acontecimientos imprevistos como las situaciones de crisis y emergencia. Su alcance, asignación financiera y modalidades de funcionamiento están previstos en el reglamento del marco de financiación multianual y en el Acuerdo Interinstitucional. En el contexto actual de reducción de los gastos, también garantizan que los recursos presupuestarios puedan responder a la evolución de las prioridades, de modo que cada euro se gaste donde más se necesita. Por consiguiente, la mayoría de los mecanismos de flexibilidad se mantienen fuera del MFP y la financiación puede movilizarse por encima de los límites máximos de gastos.

- **Reserva para Ayudas de Emergencia.** La Reserva se utiliza para financiar la ayuda humanitaria, la gestión civil de crisis y las operaciones de protección en países que no pertenezcan a la UE con el fin de hacer frente a situaciones imprevistas. El importe anual de la Reserva es de **280 millones de euros**.
- **Fondo de Solidaridad de la UE.** El Fondo está ideado para prestar asistencia financiera en caso de catástrofe importante en un Estado miembro o un país candidato que esté en negociaciones de adhesión con la UE. El importe anual que se presupuestará para el Fondo no superará los **500 millones de euros**.
- **Instrumento de Flexibilidad.** Este instrumento se utiliza para necesidades claramente definidas que no puedan financiarse dentro de los límites máximos del MFP. Su importe máximo anual está fijado en **471 millones de euros**.
- **Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización.** El Fondo está destinado a ayudar a los trabajadores que han sido despedidos (como consecuencia ya sea de cambios estructurales importantes en los modelos comerciales mundiales o de la crisis económica y financiera mundial) en la búsqueda de un nuevo empleo. Puede movilizarse un **importe máximo anual de 150 millones de euros**.
- **Margen para Imprevistos.** Se trata de un instrumento de último recurso para responder a situaciones imprevistas. Ascende al 0,03% de la renta nacional bruta de la UE, lo que equivale a unos **4.000 millones de euros**. Los importes desembolsados se compensan enteramente con la reducción correspondiente de los límites máximos de gasto del MFP para el año en curso o los años siguientes.
- **Flexibilidad específica para hacer frente al desempleo juvenil y reforzar la investigación.** Los cambios en el orden de prioridades hicieron posible gastar un importe adicional de **2.543 millones de euros en desempleo juvenil e investigación**. El importe previsto se equilibra totalmente dentro de una o varias rúbricas a fin de no alterar los límites máximos totales anuales y la asignación total por rúbrica.

### 3.3. LA EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE LAPOLÍTICA AGRARIA.

El presupuesto de la Unión para 2020 prevé un total de 168.680 millones de euros en créditos de compromiso. Dentro de este los pagos directos representan el 24% de los créditos (40.600 millones de euros), las medidas de desarrollo rural, el 8,7% (14.600 millones de euros) y los demás gastos, el 1,7%. En total, la PAC representa en 2020 el 34,5% del presupuesto de la Unión (58.120 millones de euros).

El porcentaje que los gastos agrícolas representan en el presupuesto de la Unión Europea ha venido disminuyendo de manera constante en los últimos años. Mientras que a principios de la década de 1980 la PAC representaba un 66% del presupuesto de la Unión, para el periodo 2014-2020 tan solo asciende a un 37,8%. Desde 1992, fecha de la primera reforma de envergadura de la PAC y del fuerte incremento de las ayudas directas, los gastos agrícolas han permanecido estables en términos reales, exceptuando los años 1996 y 1997 (debido a la crisis de las «vacas locas» y a la adhesión de tres nuevos Estados miembros).

El coste presupuestario de la PAC con respecto a la renta nacional bruta (RNB) de la Unión ha disminuido, pasando de un 0,54% en 1990 a una previsión del 0,34% en 2020.

PRESUPUESTO DE LA PAC 2014-2020 (Europa de los Veintiocho)	Total 2014-2020 (miles de millones de euros a precios corrientes)	% PAC
MEDIDAS DE MERCADO (OCM)	19.002	
a) Ingresos afectados	(4.704)	
b) Reserva de crisis	+3.155	
A) TOTAL OCM [a) + b)]	17.453	4,3%
PAGOS DIRECTOS (PD)	298.438	
c) Transferencias al segundo pilar	(7.369)	
d) Transferencias a PD	+ 3.359	
e) BALANCE NETO DE LAS TRANSFERENCIAS [c) + d)]	(4.010)	
f) Reserva de crisis	(3.155)	
B) TOTAL PD [e) + f)]	291.273	71,3%
TOTAL PRIMER PILAR [A)+B)]	308.726	75,6%
MEDIDAS DE DESARROLLO RURAL (DR)	95.577	
g) Balance neto a favor del segundo pilar	+ 4.010	
C) TOTAL SEGUNDO PILAR (DR)	99.587	24,4%
TOTAL PAC 2014-2020 [A)+B)+C)]	408.313	100%

Los gastos del primer pilar (44.300 millones de euros según el último informe financiero publicado para el ejercicio 2018) están compuestos en un 93,5% de ayudas directas asignadas a los agricultores (41.500 millones de euros). El importante aumento de las ayudas directas desde 1992 ha supuesto una disminución paralela de los demás gastos de la sección

«Garantía» del FEOGA/FEAGA: las subvenciones a la exportación casi han desaparecido en 2018 y las otras intervenciones en los mercados (almacenamiento, iniciativas de fomento y de información, programas de distribución en los centros escolares) solo ascendieron a 2.700 millones de euros (el 6,1% del total).

#### **Reparto por países.**

Para el ejercicio presupuestario 2018, Francia es el primer país beneficiario de la PAC (16,9%), seguido de España (12,1%), Alemania (10,8%) e Italia (9,5%). Sin embargo, en cuanto al Feader, Francia y Rumanía se sitúan al frente de los beneficiarios (14,1% y 9,4%, respectivamente, de los pagos efectivos en 2018), seguidas por Alemania (9,1%) e Italia (8,6%). Es significativa la escasa influencia de los nuevos Estados miembros (UE-13) sobre el FEAGA (un 22,5% en 2018). En cambio, estos países ya perciben una parte significativa del Feader (un 32,3%), en aplicación de la prioridad concedida a la modernización de las estructuras agrícolas y al desarrollo de las zonas rurales.

#### **4. COMPENSACIONES.**

El carácter de compartimiento estanco de las rúbricas significa que cada línea presupuestaria se financia en el marco de una rúbrica determinada. Por ello, cada rúbrica debe estar suficientemente dotada para permitir una posible redistribución de los gastos entre las distintas partidas de una misma rúbrica en función de las necesidades o permitir financiar gastos imprevistos.

El margen para imprevistos entre el límite máximo de los recursos propios y el límite máximo de los créditos para pagos, tiene por función:

- Permitir revisar el marco financiero, en caso de necesidad, para hacer frente a gastos no previstos al adoptarse las perspectivas financieras;
- Contribuir a absorber las consecuencias de un crecimiento económico menor del previsto; en efecto, en estas circunstancias, con una RNB efectiva menos elevada que la prevista, el límite máximo de los créditos para pagos, que es un importe absoluto, puede ser financiado dentro del límite máximo de los recursos propios (expresado en porcentaje del PNB) utilizando el margen.

#### **5. INSTRUMENTOS FINANCIEROS.**

Los instrumentos financieros son una herramienta de ejecución destinada a proporcionar apoyo financiero con cargo al presupuesto de la UE. Los instrumentos financieros constituyen un método eficiente en materia de recursos para la aplicación de los recursos de políticas de la UE, como la política de cohesión o la PAC. Dirigidos a proyectos con posibilidades de viabilidad económica, los instrumentos financieros ofrecen apoyo a las inversiones a través de préstamos, garantías, capital y otros mecanismos de cobertura de riesgos, posiblemente combinados con asistencia técnica, bonificaciones de interés o subvenciones de comisiones de garantía dentro de la misma operación.

La UE ofrece financiación para toda clase de proyectos y programas en campos tales como: desarrollo regional y urbano, empleo e inclusión social, agricultura y desarrollo rural, asuntos marítimos y pesca, investigación e innovación o ayuda humanitaria.

### **5.1. FONDOS ESTRUCTURALES Y DE INVERSIÓN.**

Los instrumentos financieros son una herramienta de ejecución destinada a proporcionar apoyo financiero con cargo al presupuesto de la UE. Los instrumentos financieros constituyen un método eficiente en materia de recursos para la aplicación de los recursos de la política de cohesión que permitirán conseguir los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Dirigidos a proyectos con posibilidades de viabilidad económica, los instrumentos financieros ofrecen apoyo a las inversiones a través de préstamos, garantías, capital y otros mecanismos de cobertura de riesgos, posiblemente combinados con asistencia técnica, bonificaciones de interés o subvenciones de comisiones de garantía dentro de la misma operación.

Más de la mitad de los fondos de la UE se canaliza a través de los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE), gestionados conjuntamente por la Comisión Europea y los países de la UE.

Todos esos fondos se destinan a invertir en la creación de empleo y en una economía y un medio ambiente europeos sostenibles y sanos.

Juntos, estos instrumentos ayudan a aplicar la estrategia Europa 2020. En la actualidad la UE dispone de cinco FEIE:

- **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER):** fomenta el desarrollo equilibrado en las distintas regiones de la UE.
- **Fondo Social Europeo (FSE):** apoya proyectos relacionados con el empleo en toda Europa e invierte en el capital humano europeo (trabajadores, jóvenes y demandantes de empleo).
- **Fondo de Cohesión (FC):** financia proyectos de transporte y medio ambiente en países cuya renta nacional bruta (RNB) per cápita sea menor que el 90% de la media de la UE.
- **Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader):** se centra en la resolución de problemas específicos de las zonas rurales de la UE.
- **Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP):** ayuda a los pescadores a practicar una pesca sostenible y a las comunidades costeras a diversificar sus economías, mejorando la calidad de vida en las zonas litorales europeas.

Hay otros fondos que gestiona directamente la UE. Se asignan en forma de:

- Subvenciones para proyectos concretos relacionados con las políticas de la UE, que en general se conceden después de publicarse una "convocatoria de propuestas". La financiación procede en parte de la UE y en parte de otras fuentes.

- Contratos publicados por las instituciones europeas para la adquisición de bienes, servicios u obras que necesiten para funcionar: estudios, formación, organización de conferencias, equipos informáticos, etc. Los contratos se adjudican mediante licitación.

Todos estos fondos los gestionan los propios países de la UE mediante acuerdos de asociación.

Cada país, en colaboración con la Comisión Europea, elabora un acuerdo que establece la manera en que se utilizarán los fondos durante el periodo actual de financiación (2014-2020).

## **5.2. FINANCIACIÓN DE LA PAC. FEAGA Y FEADER.**

Dentro de la categoría de gastos (rúbrica 2) del presupuesto de la UE denominada crecimiento sostenible: recursos naturales, se integran los gastos de la PAC que son financiados con dos instrumentos:

- El Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y
- El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) es el instrumento de financiación de la PAC que apoya las estrategias y proyectos de desarrollo rural.

El presupuesto del FEADER para el período 2014-2020 es de alrededor de 100.000 millones de euros. Esta dotación se gastará a lo largo del período mediante la ejecución de programas de desarrollo rural que se aplicarán hasta finales de 2023. Los fondos se repartirán atendiendo a seis prioridades:

- Promover la transferencia de conocimientos y la innovación en el sector agrícola y el sector silvícola y en las zonas rurales;
- Mejorar la viabilidad y la competitividad de todos los tipos de agricultura y promover las tecnologías agrícolas innovadoras y la gestión sostenible de los bosques;
- Promover la organización de la cadena alimentaria, el bienestar de los animales y la gestión de riesgos en la agricultura;
- Promover la eficiencia de los recursos y apoyar el paso a una economía hipocarbónica y adaptable a los cambios climáticos en los sectores agrícola, alimentario y forestal;
- Restaurar, conservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura;
- Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

Cada una de estas prioridades contribuirá a los objetivos transversales de innovación, medio ambiente, atenuación del cambio climático y adaptación a sus efectos.

El FEAGA se ejecuta mediante gestión compartida entre los Estados miembros y la Unión Europea, y financia los gastos de:

- Las medidas destinadas a la regulación o apoyo de los mercados agrarios;

- Pagos directos a los agricultores en el marco de la PAC;
- Las medidas de información y promoción de los productos agrícolas en el mercado interior de la Unión y en los terceros países.

## **6. PERSPECTIVAS FINANCIERAS Y MARCOS FINANCIEROS PLURIANUALES (MFP).**

Las perspectivas financieras son un marco financiero plurianual (el presupuesto a largo plazo de la UE) que fija los límites de gasto anual de la Unión, tanto de forma global como por ámbito de actividad de la UE, para un período de al menos cinco años. Aunque los últimos MFP abarcaban por norma general siete años.

Son constringentes en el sentido de que en el procedimiento presupuestario anual deben respetarse los techos financieros de las mismas. Las perspectivas financieras, acordadas conjuntamente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, establecen, con arreglo a los techos de recursos propios asignados a la UE, la cantidad máxima que por rúbrica de gastos puede utilizar el presupuesto anual en un determinado ejercicio.

Las perspectivas financieras reflejan, en términos financieros, los objetivos prioritarios definidos para las políticas de la Unión y constituyen al mismo tiempo un instrumento de disciplina y planificación presupuestaria, al fijar los límites de financiación del presupuesto de la UE.

Su finalidad principal es la disciplina presupuestaria, es decir, poder controlar la evolución del gasto presupuestario. Otros fines son la posibilidad de prever el gasto europeo en el medio plazo y una mayor cooperación entre las instituciones durante el procedimiento presupuestario anual.

El planteamiento a largo plazo que el MFP aplica a la financiación contribuye a dar mayor eficacia a las políticas y los programas de la UE.

El MFP desglosa el gasto de la UE en categorías amplias («rúbricas») que corresponden a los ámbitos de actuación prioritarios de la UE.

Para cada ejercicio cubierto por el MFP existen límites máximos de gasto que son fijos. Se refieren a:

- Los compromisos de la UE en cada rúbrica, que a veces incluyen límites adicionales llamados «sublímites máximos» de «subrúbricas».
- El total de los compromisos, que representa la suma de los límites máximos de cada rúbrica.
- El total de los pagos, que incluye todas las rúbricas.

El propósito de estos límites es doble: gestionar la magnitud global del presupuesto de la UE y proteger las sumas previstas para los diversos ámbitos de actuación que reflejan las prioridades a largo plazo de la UE.

No obstante, el presupuesto exige también cierta flexibilidad para hacer frente a necesidades imprevistas, como crisis y emergencias, así como a circunstancias cambiantes.

Por ello, el MFP incluye una serie de disposiciones y de «instrumentos especiales» para que, aun en circunstancias imprevistas, puedan emplearse fondos en los momentos y lugares donde más se necesitan.

#### **6.1. NEGOCIACIONES SOBRE EL MFP.**

Normalmente, las negociaciones sobre el marco financiero plurianual (MFP), dan inicio unos años antes del comienzo del propio MFP.

El proceso formal empieza cuando la Comisión Europea presenta las propuestas legislativas relativas al MFP.

El llamado paquete del MFP comprende, en particular:

- Un Reglamento sobre el MFP, que establece la cantidad que la UE puede gastar en apoyo de sus políticas y programas.
- Una propuesta sobre recursos propios, que define la procedencia de los ingresos de la UE.

A continuación, tienen lugar en el Consejo deliberaciones técnicas y políticas cuya finalidad es que todos los Estados miembros participen en el acuerdo, que exige la unanimidad. A la hora de definir su posición, el Consejo recibe orientaciones políticas de los dirigentes de la UE reunidos en el Consejo Europeo. También se precisa la aprobación del Parlamento Europeo para llevar a término la negociación.

Paralelamente, también tienen lugar negociaciones para definir los programas sectoriales de gasto de la UE en todos los ámbitos de actuación, como la agricultura, la política exterior y la investigación. Se trata de actos sectoriales que establecen las condiciones para optar a la financiación y los criterios para la asignación de los fondos en el marco de los distintos programas de la UE.

#### **6.2. MARCO FINANCIERO PLURIANUAL PARA EL PERIODO 2014-2020.**

##### **Reglamento (UE, EURATOM) 1311/2013 del Consejo<sup>1</sup>**

El 2 de diciembre de 2013, el Consejo adoptó el Reglamento sobre el actual marco financiero plurianual (MFP). Se aplica desde el 1 de enero de 2014.

El Reglamento establece los límites máximos del gasto de la UE, tanto en su conjunto como en sus principales ámbitos. Abarca también los llamados «instrumentos especiales», cuya finalidad es posibilitar que la UE responda a necesidades imprevistas y circunstancias cambiantes.

El MFP para el periodo 2014-2020 permite a la UE gastar hasta 959.510 millones de euros en compromisos y 908.400 millones de euros en pagos a lo largo de todo el periodo.

<sup>1</sup>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1311&from=EN>



El gasto de la UE para el periodo 2014-2020 se divide en seis grandes categorías, llamadas «rúbricas».

El límite máximo de gastos en la rúbrica 2 (Crecimiento sostenible: recursos naturales) está fijado en **372.930 millones de euros**. Y cubre la política agrícola común (PAC), la política pesquera común (PPC) y la actuación medioambiental.

Además, se utilizan los correspondientes «instrumentos especiales» con arreglo al MFP para el periodo 2014-2020.

- El MFP para el periodo 2014-2020 se ha revisado en dos ocasiones. En 2015, se modificó debido a la tardía adopción de los programas de la UE. Y en 2017 se efectuó una serie de cambios para responder a acontecimientos imprevistos y orientar mejor el presupuesto hacia el crecimiento y el empleo.

### **6.3. MARCO FINANCIERO PLURIANUAL PARA EL PERIODO 2020-2027. NEGOCIACIONES.**

La Comisión Europea adoptó una primera propuesta del paquete del MFP el 2 de mayo de 2018. Concretamente, constaba de propuestas relativas tanto a gastos (Reglamento sobre el MFP) como a ingresos (Decisión sobre recursos propios). La propuesta de la Comisión planteaba contar con un presupuesto a largo plazo de la UE que, en su conjunto, se compone de: 1.135 billones de euros en compromisos y 1.105 billones de euros en pagos.

Por lo que respecta al gasto, los principales elementos de las propuestas de la Comisión eran los siguientes:

- Aumento de la financiación para ámbitos como la transición digital, los jóvenes, la gestión de las fronteras exteriores, la migración y el asilo, la investigación y la innovación, la seguridad y la acción exterior.
- Una reducción para la política agrícola común (PAC). La propuesta de la Comisión de mayo de 2018 contenía una disminución importante a precios constantes para la PAC (-15%) centrada sobre todo en el segundo Pilar (-27%) frente al primero (-11%) respecto al MFP actual 2014-2020, como resultado de un recorte a precios corrientes de un 3-4% en el Primer Pilar y un 17% en el Segundo y de su congelación nominal hasta 2027 (no actualización por la inflación anual del 2% prevista).
- Una reducción en los gastos de cohesión, pero con una función reforzada de la política de cohesión a la hora de apoyar reformas económicas y la integración a largo plazo de los migrantes.
- Un nuevo mecanismo para proteger el presupuesto de la UE de los riesgos financieros vinculados a deficiencias generalizadas en relación con el estado de Derecho en los Estados miembros.

Para responder a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia COVID-19, la Comisión propuso el 27 de mayo de 2020 un presupuesto renovado a largo plazo de la UE. La propuesta incluye un instrumento de recuperación de emergencia, “Next Generation UE”,

para ayudar a reparar los daños inmediatos causados por la pandemia de coronavirus y poner en marcha la recuperación. La propuesta de la Comisión es un presupuesto de siete años de la UE de 1.850 mil millones de euros:

- Un presupuesto revisado a largo plazo de la UE de 1.100 mil millones de euros para 2021-2027.
- Un refuerzo temporal de 750.000 millones de euros – “Next Generation UE”.

El Consejo analizará y evaluará la propuesta. Paralelamente, el Presidente del Consejo Europeo consultará a los Estados miembros.

Se prevé que en diciembre de 2020 se apruebe el Marco Financiero Plurianual revisado 2021-2027 tras el consentimiento del Parlamento Europeo y se adopte la Decisión sobre Recursos Propios con la ratificación por todos los Estados Miembros. Y en enero de 2021 comenzaría la aplicación del MFP 2021-2027.

Este instrumento temporal (Next Generation UE) proporcionará una inversión selectiva y anticipada para apoyar a los Estados Miembros y reforzar los programas de la UE, que son fundamentales para la recuperación y la futura capacidad de recuperación de la UE. Está integrado en un presupuesto de la UE a largo plazo potente, moderno y renovado. El presupuesto de la UE está en una posición única para impulsar una recuperación socioeconómica justa, reparar y revitalizar el mercado único, garantizar la igualdad de condiciones y apoyar las inversiones urgentes, en particular en las transiciones ecológica y digital, que son la clave de la prosperidad y la capacidad de recuperación futura de la UE.

La dotación financiera de la PAC, a través del Instrumento Europeo de Recuperación “Next Generation UE”, aumenta en 26.434 millones de euros, incrementándose la dotación financiera inicialmente prevista. En el marco de la UE de la próxima generación, la Comisión propone reforzar el presupuesto del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural en 15.000 millones de euros (16.500 millones de euros a precios corrientes) para apoyar a las zonas rurales en la realización de los cambios estructurales necesarios de acuerdo con el Pacto Verde Europeo. Las zonas rurales tendrán un papel vital en la realización de la transición verde. Esta financiación les ayudará a alcanzar los ambiciosos objetivos climáticos y ambientales de las nuevas estrategias de Biodiversidad y "De la granja a la mesa".

Como parte de un presupuesto a largo plazo reforzado de la UE para 2021-2027, el Fondo Europeo de Garantía Agrícola (FEAGA) de la PAC se incrementará en 4.000 millones de euros (4.500 millones de euros a precios corrientes), mientras que su Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) se incrementará en otros 5.000 millones de euros (5.600 millones de euros a precios corrientes). Además, la Comisión ha propuesto aumentar el presupuesto de Horizonte Europa a 94.400 millones de euros para impulsar el apoyo europeo a las actividades de investigación e innovación relacionadas con la salud y el clima.

Las propuestas de la Comisión sobre la PAC está en proceso legislativo por los co-legisladores (Parlamento Europeo y Consejo)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup>

En el momento de la elaboración del tema, junio de 2020.

## **7. EL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO ANUAL DE LA UNIÓN EUROPEA.**

### **7.1 PRESUPUESTO ANUAL DE LA UE.**

El presupuesto anual de la UE establece todos los gastos e ingresos de la Unión Europea para un determinado ejercicio. Garantiza la financiación de los programas e iniciativas de la UE en todos los ámbitos de actuación, como la agricultura, la investigación o la política regional.

El presupuesto anual debe ajustarse a los límites máximos de gasto fijados en el marco financiero plurianual (MFP) y debe estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos.

En el apartado de gastos, el presupuesto de la UE hace una distinción entre los créditos de compromiso («compromisos») y los créditos de pago («pagos»).

Los importes correspondientes a los compromisos se pueden distribuir en varios ejercicios. Los pagos, por su parte, se refieren a gastos pagaderos durante el ejercicio en curso. Los compromisos y los pagos son idénticos en el caso de los gastos que deben realizarse en el mismo ejercicio, como, por ejemplo, las ayudas directas a los agricultores.

### **7.2 PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO ANUAL DE LA UE<sup>3</sup>**

El presupuesto anual de la UE lo acuerdan el Consejo y el Parlamento Europeo en igualdad de condiciones. El proyecto de presupuesto lo propone la Comisión.

El presupuesto anual se puede modificar con arreglo al mismo procedimiento empleado para su adopción. Esto ocurre cuando se necesitan recursos adicionales para atender necesidades inesperadas, por ejemplo, para hacer frente a las consecuencias de una catástrofe natural en un Estado miembro. También se aprueban los denominados presupuestos rectificativos para, por ejemplo, incorporar el superávit presupuestario del ejercicio anterior o para ajustar la distribución prevista de ingresos procedentes de los distintos tipos de recursos propios.

### **7.3 PRESUPUESTO UE 2020**

El presupuesto de la UE para 2020 (rectificaciones incluidas) consta de: 172.500 millones de euros en compromisos y 155.400 millones de euros en pagos.

El 14 de abril de 2020, el Consejo adoptó dos rectificaciones destinadas a proporcionar ayuda adicional donde es más necesario. En particular, se destinaron 3.100 millones de euros a luchar contra la pandemia de COVID-19 y 350 millones de euros para ayudar a Grecia en su respuesta al incremento de la presión migratoria.

## **8. LA EJECUCIÓN Y EL CONTROL DEL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA.**

### **8.1 EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA UE.**

<sup>3</sup>

<https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/eu-budget-timeline/>

El presupuesto de la UE lo ejecutan principalmente la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE. Los Estados miembros ejecutan aproximadamente tres cuartas partes.

Esto significa que la Comisión Europea paga directamente sólo una pequeña parte del presupuesto de la UE. Sin embargo, la Comisión tiene la responsabilidad final de la ejecución de todo el presupuesto anual de la UE.

Los estados miembros, en cooperación con la Comisión, están obligados a asegurar que los créditos se utilicen de acuerdo con los principios de una buena gestión financiera.

La ejecución del presupuesto consta de dos operaciones principales: compromisos y pagos. En cuanto al compromiso de gasto, se adopta la decisión de destinar una suma determinada de una línea presupuestaria concreta a la financiación de una actividad específica. Una vez establecidos los compromisos jurídicos correspondientes (por ejemplo, contratos) y prestados los servicios, trabajos o suministros convenidos, tiene lugar la autorización del gasto y el pago de los importes debidos.

## **8.2. CONTROL DEL PRESUPUESTO DE LA UE.**

Un riguroso sistema de controles garantiza que los fondos se entreguen únicamente a los beneficiarios previstos y en las cantidades correctas. Los países de la UE deben disponer de sistemas adecuados para protegerse contra los pagos incorrectos o el fraude.

El control del presupuesto europeo se lleva a cabo en cada institución de la Unión y a escala de los Estados miembros. Una parte importante del trabajo de control corre a cargo, en diferentes niveles, del Tribunal de Cuentas Europeo y del Parlamento Europeo. Cada año, el Parlamento Europeo examina la ejecución del presupuesto a fin de conceder la aprobación de la gestión a la Comisión Europea y a las demás instituciones y agencias de la Unión, por recomendación del Consejo. Para ello, el Consejo examina:

- Las cuentas de la UE para un ejercicio determinado, el estado financiero y el informe de evaluación de las finanzas de la UE basado en los resultados obtenidos - todos presentados por la Comisión.
- El informe anual y la declaración de fiabilidad del Tribunal de Cuentas Europeo.

La financiación se rige por normas estrictas: se trata de seguir estrechamente el uso de los fondos y de garantizar que el dinero se gaste de manera transparente y responsable.

Los 27 comisarios europeos son colectivamente los responsables últimos de garantizar que los fondos de la UE se gasten de forma adecuada. Pero, como la mayor parte de los fondos se administra en los propios países beneficiarios, son sus gobiernos quienes se responsabilizan de hacer controles y auditorías anuales. Las autoridades nacionales ejercen en gran parte el control inicial de los ingresos y los gastos (control a escala nacional). El control presupuestario se ejerce asimismo mediante la lucha contra el fraude.

Además, en el control a escala de la Unión, los gastos están sujetos a auditorías internas, a evaluaciones externas para aprender de cara al futuro de cómo se gastó el presupuesto en el pasado, a informes del órgano de vigilancia independiente de la UE (el Tribunal de Cuentas

Europeo) y, si a pesar de todo se detectan irregularidades, a una investigación de la oficina independiente de la UE responsable de la lucha contra el fraude (OLAF).

La Comisión, en la mayoría de los casos, no efectúa pagos directamente a los beneficiarios de la PAC. De conformidad con el principio de gestión compartida, los países de la UE ejecutan los pagos a los agricultores por conducto de organismos pagadores nacionales o regionales. Los organismos pagadores y sus órganos delegados deben garantizar la admisibilidad de cualquier gasto reclamado con cargo al presupuesto de la UE. Los pagos realizados por los organismos pagadores se declaran a la Comisión, que a su vez reembolsa las cantidades correspondientes a los países de la UE. Esto se hace mensualmente en el caso del FEAGA y trimestralmente en el caso del FEADER.

## **9. GESTIÓN DIRECTA Y GESTIÓN DESCENTRALIZADA.**

La Comisión puede ejecutar el presupuesto de las siguientes maneras:

- Directamente («gestión directa») a través de sus servicios o por medio de agencias ejecutivas. La Comisión Europea gestiona el presupuesto de los proyectos ejecutados por sus departamentos, en su sede, en las delegaciones de la UE o a través de agencias ejecutivas de la UE. La gestión incluye la concesión de subvenciones, la transferencia de fondos, la realización de actividades de seguimiento, la selección de contratistas, etc.
- Mediante una gestión compartida con los Estados miembros («gestión compartida»). La Comisión Europea confía la gestión de los programas a países de la UE.
- Indirectamente («gestión indirecta»), confiando las tareas de ejecución del presupuesto a entidades y personas, por ejemplo, terceros países, organizaciones internacionales y otros.

En la práctica, un 76 % del presupuesto se gasta mediante «gestión compartida» (los Estados miembros distribuyen fondos y gestionan los gastos), un 22 % mediante «gestión directa» de la Comisión o de sus agencias ejecutivas, y el 2 % restante mediante «gestión indirecta».

El Sistema de Transparencia Financiera facilita información sobre los beneficiarios de fondos gestionados directamente por la Comisión y enumera asimismo a los beneficiarios del Fondo Europeo de Desarrollo. Por otra parte, cada Estado miembro es responsable de publicar datos sobre los beneficiarios de los fondos que administra en las modalidades de gestión indirecta o compartida.

## **BIBLIOGRAFIA Y REFERENCIAS**

*Página web del Consejo*

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-budgetary-system/>

*Página Web del Parlamento Europeo:*

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/28/los-gastos-de-la-union-europea>

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/29/el-marco-financiero-plurianual>

*Página web de la Comisión*

[https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/financial-assurance\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/financial-assurance_en)

*Sobre financiación de la PAC*

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/106/la-financiacion-de-la-pac>

<http://www.learneurope.eu/index.php?CID=332>

*Sobre instrumentos financieros:*

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/financial\\_instruments\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/financial_instruments_es.pdf)

[https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants_es)

[https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds\\_es](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_es)

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642214/EPRS\\_BRI\(2019\)642214\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642214/EPRS_BRI(2019)642214_ES.pdf)

[https://www.fega.es/es/PwfGcp/es/financiacion\\_de\\_la\\_pac/la\\_pac\\_y\\_los\\_fondos\\_europeos\\_agricolas/index.jsp](https://www.fega.es/es/PwfGcp/es/financiacion_de_la_pac/la_pac_y_los_fondos_europeos_agricolas/index.jsp)

[https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds\\_es](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_es)

*Sobre el MFP 2021-2027*

[https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_en)

*Sobre Gestión directa y gestión descentralizada*

[https://www.idae.es/uploads/documentos/documentos\\_SR\\_FIN\\_INSTRUMENTS\\_ES\\_3601ada0.pdf](https://www.idae.es/uploads/documentos/documentos_SR_FIN_INSTRUMENTS_ES_3601ada0.pdf)

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 30**

**LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA. POLÍTICA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA. PRINCIPALES ACUERDOS COMERCIALES. ESPECIAL REFERENCIA A LOS ACUERDOS EN MATERIA AGROALIMENTARIA Y PESQUERA. LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA.**

1.1. INTRODUCCIÓN

1.2. REGULACIÓN

### **2. POLÍTICA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA.**

### **3. PRINCIPALES ACUERDOS COMERCIALES. ESPECIAL REFERENCIA A LOS ACUERDOS EN MATERIA AGROALIMENTARIA Y PESQUERA.**

### **4. LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO.**

4.1. INTRODUCCIÓN

4.2. FUNCIONES Y ESTRUCTURA

4.3. ACTIVIDADES DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO



## **1. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA**

### **1.1. INTRODUCCIÓN**

La unión económica y monetaria representa un gran avance en la integración de las economías de la Unión Europea (UE). Creada en 1992, implica la coordinación de las políticas económicas y fiscales, una política monetaria común y una moneda común, el euro. Mientras que todos y cada uno de los Estados miembros de la UE participan en la unión económica, algunos países han ido más allá en la integración y han adoptado el euro. El conjunto de estos países forman la zona del euro. La moneda única presenta ventajas innegables: reduce los costes de las operaciones financieras, hace que viajar sea más fácil y refuerza el papel de la UE a escala internacional.

En la unión económica y monetaria, la responsabilidad de la política económica no recae sobre una única institución, sino que se reparte entre los Estados miembros y varias instituciones de la UE. El Banco Central Europeo establece una política monetaria única que se complementa mediante políticas presupuestarias armonizadas y políticas económicas coordinadas.

La unión económica y monetaria no es un fin en sí misma. Se trata de un instrumento concebido para impulsar los objetivos de la Unión Europea y mejorar la vida de los ciudadanos de los países de la UE. En consecuencia, la elaboración de las políticas económicas es una cuestión de interés común para todos los países de la UE. A fin de garantizar el buen funcionamiento de la economía de la UE en su conjunto, es importante que todos los países coordinen sus políticas económicas y fiscales teniendo en mente los objetivos comunes de estabilidad y crecimiento.

Además de proporcionar las ventajas de la estabilidad económica, la unión económica y monetaria y la moneda única también promueven un mercado único más eficaz que beneficia a ciudadanos y a empresas.

En términos prácticos, la unión económica y monetaria significa:

- Coordinación en la elaboración de las políticas económicas entre los Estados miembros.
- Coordinación de las políticas presupuestarias, sobre todo mediante límites a la deuda pública y el déficit.
- Una política monetaria independiente gestionada por el Banco Central Europeo.
- Normas únicas y supervisión de las instituciones financieras dentro de la zona del euro.
- La moneda única y la zona del euro.

## 1.2. REGULACIÓN

*Dispone el Artículo 119 TFUE:*

*1. Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, la acción de los Estados miembros y de la Unión incluirá, en las condiciones previstas en los Tratados, la adopción de una política económica que se basará en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes, y que se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia.*

*2. Paralelamente, en las condiciones y según los procedimientos previstos en los Tratados, dicha acción supondrá una moneda única, el euro, la definición y la aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio única cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de precios y, sin perjuicio de dicho objetivo, el apoyo a la política económica general de la Unión, de conformidad con los principios de una economía de mercado abierta y de libre competencia.*

*3. Dichas acciones de los Estados miembros y de la Unión implican el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable.*

La Unión Económica y Monetaria (UEM) es el resultado de la progresiva integración económica de la UE y la gestión de la misma se ha concebido con el fin de apoyar el crecimiento económico sostenible y un elevado nivel de empleo mediante la asunción de políticas económicas y monetarias adecuadas. Para lograr estos objetivos, trabaja con los tres principales instrumentos de la actividad económica:

- i) la política monetaria, cuyo objetivo es la estabilidad de precios;
- ii) la coordinación de las políticas económicas en los Estados miembros;
- iii) asegurar el buen funcionamiento del mercado único.

La UEM surge de la expansión del mercado único, que contempla normativas comunes para los productos y libre circulación de mercancías, capitales, trabajadores y servicios. El euro se introdujo como moneda común de la zona del euro, formada actualmente por diecinueve Estados miembros. Los 27 Estados miembros de la UE, a excepción de Dinamarca, deben implantar el euro después de participar como mínimo durante dos años en el MTC II (Mecanismo de Tipos de Cambio) y siempre que cumplan los criterios de convergencia. El Banco Central Europeo (BCE) fija la política monetaria única, que se complementa mediante políticas presupuestarias armonizadas y políticas económicas coordinadas. Dentro de la UEM, no hay una única institución responsable de la política económica, sino que es una responsabilidad compartida entre los Estados miembros y distintas instituciones de la Unión.

La base jurídica de la UEM se encuentra en las Decisiones de las cumbres europeas de La Haya (1969), París (1972), Bruselas (1978), Hannover (1988), Madrid y Estrasburgo (ambas en 1989) y Maastricht (1991-1992). Y en los artículos 119 a 144, artículo 219, artículos 282 a 284 y Protocolos anejos al TFUE relativos a la transición a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

En la cumbre de La Haya de 1969, los jefes de Estado definieron un nuevo objetivo de la integración europea: la Unión Económica y Monetaria. El fin último era conseguir la plena liberalización de los movimientos de capital, la convertibilidad total de las monedas de los Estados miembros y la fijación irrevocable de los tipos de cambio. El colapso del sistema de Bretton Woods y la decisión del Gobierno estadounidense de dejar fluctuar el dólar a mediados de 1971 generaron una ola de inestabilidad de las monedas extranjeras, que puso en cuestión las paridades entre las monedas europeas.

En 1972, con la cumbre de París, la UE intentó dar un nuevo impulso a la integración monetaria con la creación de la «serpiente en el túnel»: un mecanismo que permitía la fluctuación controlada de las monedas nacionales (la «serpiente») dentro de unos márgenes estrechos de fluctuación frente al dólar (el «túnel»). Este sistema fracasó debido a la crisis del petróleo, la debilidad del dólar y las diferencias de las políticas económicas.

En 1978 se renovó el impulso para crear una zona de estabilidad monetaria con la cumbre de Bruselas y la creación del Sistema Monetario Europeo, que se basaba en el concepto de tipos de cambio fijos pero ajustables. Las monedas de todos los Estados miembros, excepto el Reino Unido, participaron en el mecanismo de tipos de cambio conocido como MTC I.

Los tipos de cambio se basaban en tipos centrales frente a la Unidad Monetaria Europea, o ECU, que al principio recibió la denominación de Unidad Europea de Cuenta, y que consistía en una media ponderada de las monedas participantes. Los tipos bilaterales se fijaron sobre la base de los tipos centrales expresados en ecus, y se impuso la obligación de contener las fluctuaciones monetarias de modo que no superasen un margen del 2,25 % por encima o por debajo de los tipos bilaterales (a excepción de la lira italiana, que tenía margen del 6 %).

En 1988, el Consejo Europeo de Hannover creó un comité para estudiar la UEM, dirigido por el entonces presidente de la Comisión Europea. En 1989 se presentó el «informe Delors» proponiendo tres etapas para la introducción de la UEM. En particular, subrayaba la necesidad de mejorar la coordinación de las políticas económicas, crear normas que regulasen los déficits presupuestarios nacionales e instaurar una institución (el BCE) completamente independiente que se encargase de la política monetaria de la UE.

En diciembre de 1989, el Consejo Europeo de Estrasburgo convocó una conferencia intergubernamental que dictaminase qué cambios había que hacer para lograr la UEM, dando lugar al TUE adoptado en el Consejo Europeo de Maastricht de diciembre de 1991, y firmado en febrero de 1992. El TUE contempla la introducción de la UEM en tres fases:

- Fase 1 (del 1 de julio de 1990 al 31 de diciembre de 1993): libre circulación de capitales entre Estados miembros. En 1989 el Consejo Europeo de Madrid decidió poner en marcha la primera fase de la UEM.
- Fase 2 (del 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1998): convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros y refuerzo de la cooperación entre los bancos centrales nacionales. La coordinación de las políticas monetarias quedó institucionalizada con la creación del Instituto Monetario Europeo (IME), cuya función era estrechar la

cooperación entre los bancos centrales nacionales y realizar los preparativos necesarios para la introducción de la moneda única.

- Fase 3 (en marcha desde el 1 de enero de 1999): la introducción gradual del euro como moneda única de los Estados miembros y la aplicación de una política monetaria común bajo los auspicios del BCE. La transición a la tercera fase estuvo supeditada a la consecución de un grado elevado de convergencia sostenible atendiendo a una serie de criterios recogidos en los Tratados. Las normas presupuestarias pasaron a ser vinculantes, y los Estados miembros que no las cumplieren podrían ser sancionados. Se introdujo una política monetaria única, que se encomendó al Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), formado por los bancos centrales nacionales y el BCE.

Los criterios de convergencia son las cuatro condiciones económicas y financieras de los Estados miembros que no utilizan el euro deben cumplir antes de poder adoptar la moneda única. Estas son: Estabilidad de precios: tener una tasa de inflación durante un período de un año que no exceda en más del 1,5% la de los tres países con mejor comportamiento en la zona del euro (inflación controlada). Finanzas públicas: el déficit no debe superar el 3 % y la deuda no puede exceder el 60 % del PIB nacional. Estabilidad del tipo de cambio: evitar fluctuaciones excesivas de la moneda durante al menos dos años mediante la participación en el «mecanismo de tipo de cambio») que cubre los tipos de cambio entre los países del euro y los que tienen otras divisas. Convergencia de los tipos de interés: tener un tipo de interés a largo plazo que no supere en más de 2 puntos porcentuales el de los tres miembros del euro con mejor comportamiento.

En principio todos los Estados miembros deben cumplir la tercera fase y, por consiguiente, adoptar el euro. No obstante, algunos Estados miembros todavía no cumplen los criterios de convergencia. Por lo tanto, esos Estados miembros disfrutaban de una excepción temporal hasta que estén en situación de participar en la tercera fase de la UEM. Dinamarca notificó su intención de no participar en la tercera fase de la UEM y, por tanto, de no adoptar el euro. En la actualidad, diecinueve de los veintiocho Estados miembros se han adherido a la tercera fase de la UEM y tienen, por tanto, el euro como moneda única.

En el período posterior a la crisis de la deuda soberana europea, los líderes de la Unión se han comprometido a reforzar la UEM, mejorando también su marco de gobernanza. En 2015, sobre la base de una iniciativa similar de 2012, los presidentes de la Comisión Europea, del Consejo Europeo, del Eurogrupo, del BCE y del Parlamento Europeo publicaron un informe titulado «Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea» (conocido como «Informe de los cinco presidentes»). En él exponían un plan de reforma para lograr una auténtica unión económica, financiera, presupuestaria y política en tres fases (a más tardar en 2025)

El Eurogrupo es un órgano informal en el que los ministros de los Estados miembros de la zona del euro debaten cuestiones vinculadas a sus responsabilidades comunes relativas al euro. Su principal función es asegurar una estrecha coordinación entre las políticas económicas de los Estados miembros de la zona del euro. También tiene por objetivo fomentar las condiciones para un crecimiento económico más sólido. Asimismo, se encarga de preparar las Cumbres del Euro y de los correspondientes trabajos consecutivos. El Eurogrupo se reúne normalmente

una vez al mes, la víspera de la sesión del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros. También participan en sus reuniones el comisario de Economía de la UE y el presidente del Banco Central Europeo.

## 2. LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UE

La política comercial de la Unión Europea permite alcanzar los objetivos relacionados con el comercio internacional. Estos objetivos incluyen facilitar a las empresas de la Unión:

- exportar fuera de la UE
- importar las piezas que necesitan para fabricar sus productos;
- atraer inversiones extranjeras.

Otro aspecto no menos importante de la política comercial de la UE —junto con la protección de las empresas y de los consumidores europeos— consiste en promover los principios y valores de la Unión. Así, las negociaciones comerciales en curso —como las que tienen lugar con el Mercosur, México y Chile— se utilizan por tanto también como vehículo para la protección de los valores esenciales, que abarcan de los derechos humanos al medio ambiente.

La PCC está constituida por un conjunto de normas reguladoras y acciones políticas que regulan tanto las relaciones comerciales entre los Estados Miembros de la UE como aquellas entre los Estados Miembros de la UE y el resto del mundo.

Su base jurídica se encuentra en el artículo 207 del TFUE:

*1. La política comercial común se basará en principios uniformes, en particular por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales relativos a los intercambios de mercancías y de servicios, y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, las inversiones extranjeras directas, la uniformización de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial, entre ellas las que deban adoptarse en caso de dumping y subvenciones. La política comercial común se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión.*

*2. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán mediante reglamentos las medidas por las que se defina el marco de aplicación de la política comercial común.*

*3. En caso de que deban negociarse y celebrarse acuerdos con uno o más terceros países u organizaciones internacionales, se aplicará el artículo 218, sin perjuicio de las disposiciones específicas del presente artículo.*

*La Comisión presentará recomendaciones al Consejo, que la autorizará a iniciar las negociaciones necesarias. Corresponderá al Consejo y a la Comisión velar por que los acuerdos negociados sean compatibles con las políticas y normas internas de la Unión.*

*La Comisión llevará a cabo dichas negociaciones en consulta con un comité especial designado por el Consejo para asistirle en dicha tarea y con arreglo a las directrices que el Consejo pueda dirigirla. La Comisión informará periódicamente al comité especial y al Parlamento Europeo de la marcha de las negociaciones.*

*4. Para la negociación y celebración de los acuerdos mencionados en el apartado 3, el Consejo decidirá por mayoría cualificada.*

*Para la negociación y celebración de acuerdos en los ámbitos del comercio de servicios y de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, así como de las inversiones extranjeras directas, el Consejo se pronunciará por unanimidad cuando dichos acuerdos contengan disposiciones en las que se requiere la unanimidad para la adopción de normas internas. El Consejo se pronunciará también por unanimidad para la negociación y la celebración de acuerdos:*

*a) en el ámbito del comercio de servicios culturales y audiovisuales, cuando dichos acuerdos puedan perjudicar a la diversidad cultural y lingüística de la Unión;*

*b) en el ámbito del comercio de servicios sociales, educativos y sanitarios, cuando dichos acuerdos puedan perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar a la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de los mismos.*

*5. La negociación y la celebración de acuerdos internacionales en el ámbito de los transportes se regirán por el título VI de la tercera parte y por el artículo 218.*

*6. El ejercicio de las competencias atribuidas por el presente artículo en el ámbito de la política comercial común no afectará a la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros ni conllevará una armonización de las disposiciones legales o reglamentarias de los Estados miembros en la medida en que los Tratados excluyan dicha armonización.*

La política comercial común es una competencia exclusiva de la UE lo que significa que es la UE, y no los Estados miembros, la que legisla sobre cuestiones comerciales y celebra acuerdos comerciales internacionales. Si el acuerdo incluye cuestiones de responsabilidad mixta, el Consejo de la UE podrá celebrarlo únicamente tras la ratificación por todos los Estados miembros.

El alcance de las competencias exclusivas de la UE abarca no sólo el comercio de bienes, sino también: servicios, aspectos comerciales de la propiedad intelectual, inversión extranjera directa. La UE tiene competencia exclusiva en algunas otras áreas que también pueden ser de interés para la política comercial, tales como el transporte, los movimientos de capital, etc.

El comercio de bienes y servicios contribuye de manera significativa a un mayor crecimiento sostenible y a la creación de empleo. Más de 30 millones de empleos en la UE dependen de las exportaciones a terceros países. Se prevé que el 90 % del crecimiento mundial futuro tendrá lugar fuera de las fronteras de la UE. Por tanto, el comercio es un motor de crecimiento y una prioridad fundamental para la UE.

La economía de la UE representa más del 20 % del PIB mundial. Gracias al tamaño de su PIB y a la apertura de su mercado, la UE desempeña un papel central en la configuración del sistema comercial internacional, sobre todo apoyando a la OMC.

Europa es el mayor exportador de servicios y bienes manufacturados, y constituye también el mayor mercado para las exportaciones de unos ochenta países. En 2018, el comercio global de bienes de la UE fue de 3.936.107 millones de euros, siendo los tres principales socios Estados Unidos de América, China y Suiza.

<b>País</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>Importaciones</b>	<b>Total</b>	<b>Balanza comercial</b>
EE. UU.	406.372	267.270	673.642	+139.102
China	209.906	394.698	604.604	-184.791
Suiza	156.484	108.980	265.464	+47.504
<b>Mundo</b>	<b>1.955.746</b>	<b>1.980.361</b>	<b>3.936.107</b>	-24.615

Fuente: Comisión Europea 2019

La UE es el mayor inversor del mundo y uno de los principales receptores de inversión extranjera directa (IED) procedente de otros países. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en 2009, se ampliaron las competencias exclusivas de la UE en materia de comercio internacional, que ahora incluyen la IED. Para determinar con exactitud el alcance de sus competencias en materia de inversiones, la Comisión Europea solicitó al TJUE que emitiera un dictamen con motivo del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) UE-Singapur. El dictamen del Tribunal, de 2017, confirmó que la mayoría de los aspectos relativos a la IED son competencia de la UE, con algunas excepciones, como la resolución de litigios.

El Tratado de Lisboa también reforzó el papel del Parlamento Europeo al hacerlo colegislador, en pie de igualdad con el Consejo de la UE, en materia de comercio e inversión.

### **LEGISLACIÓN COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA**

La Unión Europea quiere garantizar un comercio justo y equitativo en relación con los terceros países. Por ello, estos últimos años la UE viene llevando a cabo una reforma fundamental de las normas esenciales relacionadas con el comercio. Estos son los principales ámbitos que abarcan:

- a) Control de las inversiones extranjeras directas.
- b) Medidas antidumping
- c) Revisión de los instrumentos de defensa comercial

Las nuevas iniciativas legislativas de la UE tienen por objeto proteger a empresas y productores europeos de los daños que pueden causar determinadas prácticas de entidades extranjeras.

a) Control de las inversiones extranjeras directas

El 20 de noviembre de 2018, el Consejo alcanzó un acuerdo provisional con el Parlamento Europeo sobre un marco de la UE para el control de las inversiones extranjeras directas (IED). El acuerdo se someterá al refrendo político de los representantes permanentes ante la UE.

Gracias a ello, en breve la UE podrá coordinar el control de las inversiones de terceros países en sectores estratégicos, y asegurarse así de que no supongan una amenaza para la seguridad o el orden público.

b) Medidas antidumping

El 20 de diciembre de 2017, entraron en vigor las nuevas disposiciones de la UE para ayudar a proteger a la Unión Europea contra las prácticas comerciales desleales

El Consejo las había aprobado el 4 de diciembre de 2017 después de que los representantes permanentes ante la UE las refrendaran el 11 de octubre de 2017.

Las disposiciones antidumping de la UE actualizadas se aplicarán a los casos en los que los precios de los productos importados se reducen artificialmente debido a una intervención estatal.

c) Revisión de los instrumentos de defensa comercial

Las nuevas normas antidumping discurren en paralelo a la revisión más amplia de los instrumentos de defensa comercial (IDC) de la UE.

El 8 de junio de 2018 entró en vigor el nuevo Reglamento que moderniza los IDC de la UE. El Consejo lo adoptó en abril de 2018 a raíz del acuerdo alcanzado con el Parlamento Europeo en diciembre de 2017.

El Reglamento tiene por objeto proteger a los productores de la UE del daño ocasionado por la competencia desleal, garantizando un comercio libre y justo. Incrementa la predictibilidad, transparencia y accesibilidad de los instrumentos de defensa comercial, en particular para las pequeñas y medianas empresas.

El objetivo de la UE es que los instrumentos antidumping y antisubvenciones sean más eficaces y adecuados para proteger a los productores de la UE frente a las prácticas desleales de empresas extranjeras y frente a todo riesgo de represalias. Al mismo tiempo, los importadores deberían beneficiarse de una mayor predictibilidad en lo relativo a la modificación de los tipos de los derechos, lo que facilitaría la planificación de sus actividades. Todo el sistema sería más transparente y accesible.

**ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN**

La Comunicación de 2010 titulada «Comercio, crecimiento y asuntos mundiales» hizo del comercio internacional uno de los pilares de la Estrategia Europa 2020, destinada a lograr una UE más competitiva y más ecológica.



La estrategia «Comercio para todos» de 2015 reafirma el papel de la política comercial de la UE como principal motor del crecimiento, el empleo y la inversión. Por otro lado, aboga por una revitalización de la OMC confiándole un papel fundamental en la elaboración y la aplicación de las normas, adoptando un enfoque más centrado y creando un «mecanismo de dos velocidades» que permita a un subconjunto de miembros de la OMC avanzar en una cuestión determinada, permitiendo al mismo tiempo que otros miembros se adhieran en una fase posterior.

No obstante, tras el bloqueo en la OMC de las negociaciones multilaterales sobre el Programa de Doha para el Desarrollo, la UE se vio obligada a buscar vías alternativas para garantizar un mejor acceso a los mercados de terceros países. Con este fin se introdujo una nueva generación de Acuerdos de Libre Comercio (ALC) de alcance amplio que van más allá de las reducciones arancelarias y del comercio de bienes.

Prueba de esta nueva política son el Acuerdo Comercial Multipartes entre la Unión y Perú, Colombia, provisionalmente en vigor desde 2013 (y más tarde en 2017 Perú).

### **3. PRINCIPALES ACUERDOS COMERCIALES. ESPECIAL REFERENCIA A LOS ACUERDOS EN MATERIA AGROALIMENTARIA Y PESQUERA**

En el marco de los objetivos de la Política Comercial Común la UE establece:

- A. Acuerdos de Libre Comercio (ALC).
- B. Acuerdos de Asociación Económica (AAE).
- C. Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG).

También existen Acuerdos de Asociación (AA), que refuerzan acuerdos políticos más amplios y se estudiarán en el tema 32.

La UE también participa en acuerdos comerciales no preferenciales integrados en acuerdos de mayor envergadura, como los **acuerdos de colaboración y cooperación (ACC)**.

Los acuerdos comerciales en materia agroalimentaria y pesquera son, sin duda alguna, fundamentales para el sector; como ejemplo, indicar que en 2014 un importante socio comercial hasta ese momento, la Federación Rusa, decidió cerrar las puertas a numerosos productos frescos europeos (lácteos, frutas y hortalizas), generando una caída de ventas anuales de más de 5.000 millones de euros.

Desde entonces, la Comisión Europea ha por un lado ayudado a los agricultores a capear la crisis, apoyando rentas, sosteniendo los precios agrícolas a través de la retirada de productos, y ayudando a la agricultura a buscar otras salidas para sus productos.

#### **A. Acuerdos de Libre Comercio (ALC).**

La UE negocia ALC con el objetivo de crear mejores oportunidades comerciales y hacer frente a los problemas que obstaculizan el comercio con otros países. Los ALC son un instrumento que mejora la competitividad de las empresas europeas, pues mejoran el acceso a materias

primas y componentes esenciales, y permiten exportar a más países y regiones fuera del territorio de la Unión. Este aumento de los flujos comerciales favorece el crecimiento de la economía, lo que se traduce en la creación de empleo. Además, ofrece a los consumidores una gama amplia de productos de todo el mundo a precios más bajos.

Más allá de los objetivos económicos, los ALC también persiguen objetivos no económicos, como el fomento de los principios y valores europeos, la democracia, la defensa de los derechos humanos, los derechos sociales y la protección del medio ambiente.

Dependiendo del tipo de ALC, los Gobiernos de las partes firmantes se comprometen a adoptar una serie de medidas, entre las que destacan la eliminación o reducción de los derechos de aduana aplicables a los bienes que las empresas exportan, o el establecimiento de límites (cuotas o contingentes) sobre los bienes que se pretenden exportar. Otras medidas se encaminan a que las empresas puedan prestar servicios o licitar en contratos públicos, así como a reducir los trámites burocráticos necesarios para exportar, sin recortar en aspectos como el cumplimiento de las normas relativas la salud, seguridad y protección del medio ambiente. Los ALC que la UE negocia con otros países y regiones del mundo se efectúan siempre en el marco de los principios establecidos por la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En la última década la UE ha puesto en marcha ALC, entre otros, con los siguientes países o regiones:

**Corea del Sur:** se trata de un ALC que se empezó a aplicarse de forma provisional desde julio del 2011 y que entró oficialmente en vigor en diciembre de 2015. Establece un calendario de liberalización total para los productos pesqueros a fecha 1 de julio de 2016.

**Colombia, Perú y Ecuador:** se aplica a los intercambios con Perú desde el 1 de marzo de 2013, a los intercambios con Colombia desde el 1 de agosto de 2013 y a los intercambios con Ecuador desde el 1 de enero de 2017. El acuerdo contempla una liberalización total de los intercambios.

**Centroamérica:** el acuerdo de la UE con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, en vigor desde 2013, establece una liberalización total desde su entrada en vigor.

**Canadá:** Está en aplicación provisional desde el 21 de septiembre de 2017 el acuerdo de libre comercio CETA con Canadá por el que las empresas de la UE pueden competir en igualdad de condiciones con las canadienses, lo que ha supuesto un aumento de ventas de algunos productos españoles como el vino y el aceite de oliva.

En cuanto a productos pesqueros, prevé una liberalización salvo para determinados productos en los que se contempla un calendario de desarme progresivo, como las conservas de atún (7 años), las conservas de gambas (7 años) y las conservas de mejillones (7 años). Además, se establecen contingentes por 7 años para gambas procesadas (823.000 tn) y bacalao congelado (1.000 tn).

**Japón:** El acuerdo establecido con Japón en febrero de 2019 permitió el fin de los aranceles para comerciar con este país y se convirtió en el mayor acuerdo comercial bilateral realizado por la UE.

**Vietnam:** Acuerdo escindido de libre comercio que se firmó el 30 de junio de 2019. En cuanto a los productos pesqueros, prevé una liberalización de los intercambios en un máximo de 7 años, salvo las conservas de atún (contingente de 11.500 tn) y surimi (contingente de 500 tn).

**Singapur:** Acuerdo escindido de libre comercio que se firmó el 19 de octubre de 2018 y entró en vigor el 21 de noviembre de 2019. En los productos pesqueros, el texto prevé una liberalización completa en un máximo de 5 años, salvo en las conservas de atún.

**Mercosur:** Tras 20 años de negociaciones la UE estableció en junio de 2019 un acuerdo con los países de Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) que permitirá el acceso a 260 millones de consumidores a las empresas europeas.

La UE liberalizará el 82% de las importaciones de productos agrícolas. Los países del MERCOSUR, a su vez, liberalizarán el 93% de los productos agrícolas. En el caso de algunos productos considerados más sensibles, como la carne y el azúcar, la UE aplicará una liberalización parcial a través de un sistema de contingentes arancelarios, que supone la aplicación de aranceles más elevados a las importaciones que excedan una cuota determinada. Además, el acuerdo prevé que 357 productos alimentarios europeos, con denominación de origen o indicación geográfica, sean protegidos de posibles imitaciones de los países del MERCOSUR.

**Australia y Nueva Zelanda:** Están en curso las negociaciones sobre sendos acuerdos de libre comercio

Las últimas negociaciones en cerrarse han sido las relativas al acuerdo bilateral con **China** por el que se espera establecer importantes ventajas comerciales para ambas regiones y que protegerá 100 indicaciones geográficas (100 de España en China y 100 chinas en España). De entre ellas, 12 son españolas entre las que se encuentran el Queso Manchego, algunos vinos y el aceite de oliva.

## **B. Acuerdos de Asociación Económica (AAE)**

Los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) son acuerdos de comercio y desarrollo entre la UE y las regiones de África, Caribe y Pacífico (ACP) destinados a facilitar la integración de los países de ACP en la economía mundial a través de la liberalización comercial gradual y la mejora de la cooperación relacionada con el comercio.

Están adaptados para adecuarse a circunstancias regionales específicas y fomentan el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza a través del comercio, incluyendo asistencia para ayudar a los países de ACP a implementar los acuerdos.

Al amparo de los AAE, los mercados de la UE se abren total e inmediatamente, mientras que los países del ACP disponen de 15 años para abrirse a las importaciones de la UE (con protección para importaciones sensibles) e incluso 25 años en casos excepcionales.

La organización territorial de los AAE se establece de la siguiente forma:

- África Occidental: Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.
- África Meridional (acuerdo aplicado provisionalmente desde octubre de 2016): Botsuana, Lesoto, Mozambique, Namibia, Sudáfrica y Suazilandia.
- África Oriental: Burundi, Kenia, Ruanda, Tanzania y Uganda.
- África Central (acuerdo aplicado provisionalmente desde agosto de 2014): Camerún.
- Otros países de África Meridional (acuerdo aplicado provisionalmente desde mayo de 2012): Mauricio, Seychelles, Zimbabue y Madagascar.
- Foro del Caribe (CARIFORUM) (acuerdo aplicado provisionalmente desde diciembre de 2008): Antigua y Barbuda, Islas Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago
- Región del Pacífico: Islas Fiyi (acuerdo ratificado en mayo de 2011) y Papúa Nueva Guinea (acuerdo aplicado provisionalmente desde julio de 2014).

### **C. Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG).**

El Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la UE es un instrumento comercial clave de la política comunitaria de ayuda al desarrollo. El SPG es un régimen comercial autónomo a través del cual la UE proporciona un acceso preferencial no recíproco al mercado comunitario de productos originarios en países y territorios en desarrollo a través de la exoneración total o parcial de los derechos arancelarios.

La finalidad del SPG es reducir la pobreza en los países en vías de desarrollo mediante la generación de ingresos adicionales a través de sus exportaciones, garantizar los derechos humanos y laborales fundamentales y promover el desarrollo sostenible y la gobernanza.

Desde el 1 de enero de 2014 es de aplicación el Reglamento 978/2012, que ha supuesto la salida efectiva del sistema de un número importante de países y territorios, bien por motivo de los nuevos criterios de renta, o por ser beneficiarios de otros esquemas preferenciales con la UE. La nueva regulación, por tanto, se centra en los países más necesitados.

El actual SPG mantiene los tres regímenes preferenciales con los que la UE concede beneficios comerciales, en forma de aranceles reducidos o nulos sobre las importaciones de mercancías, que reflejan las diferentes necesidades comerciales, de desarrollo y financieras de los países en vías de desarrollo:

- El régimen SPG general, concede a sus beneficiarios una exención arancelaria para los productos no sensibles y una reducción de 3.5 puntos del arancel para los sensibles.
- El régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza (SPG+), concede exención arancelaria total para todos los productos cubiertos por este régimen a aquellos países considerados como vulnerables, que además ratifiquen y apliquen efectivamente 27

Convenciones internacionales sobre derechos humanos, laborales, medio ambiente y buen gobierno.

- El régimen especial a favor de los países menos desarrollados conocido como iniciativa EBA (“Everything but Arms”), concede exención total de aranceles a todos los productos originarios de los Países Menos Adelantados (PMA), con excepción de las armas.

Además, el sistema se compone de un mecanismo de graduación, que supone la retirada a un país beneficiario de las preferencias para una determinada sección (o secciones) de productos si estos son suficientemente competitivos, un mecanismo de retirada temporal que permite retirar las preferencias a todos o un grupo de productos en caso de incumplimiento de alguna de las obligaciones exigidas a los beneficiarios y una cláusula de salvaguardia, que permite restablecer los aranceles normales cuando las importaciones de algún producto de un país beneficiario puedan causar perjuicio grave a los productores comunitarios.

### **NORMAS DE ORIGEN**

Las mercancías exportadas desde la UE pueden acogerse a un tratamiento arancelario preferencial en un país que sea Parte en un ALC con la UE cuando tengan origen preferencial de la UE, es decir, cuando hayan sido «enteramente obtenidas» en el territorio de la UE o cuando hayan sido fabricadas en la UE, total o parcialmente, a partir de materias que sean objeto de elaboración o de transformación con arreglo a determinados requisitos («normas de origen específicas de los productos»). Para la determinación del origen preferencial, la UE se considera un territorio único, sin distinción entre los Estados miembros

Las mercancías importadas en la UE desde terceros países con los que la UE mantiene acuerdos comerciales preferenciales reciben un tratamiento arancelario preferencial si cumplen las normas de origen preferenciales. Para determinar el origen preferencial de las mercancías fabricadas en un tercer país con el que la UE mantenga un acuerdo comercial preferencial, los insumos con origen en la UE (materias y, con arreglo a determinados acuerdos, operaciones de transformación) incorporados a dichas mercancías se consideran originarios de dicho tercer país (acumulación del origen).

Las normas de origen preferenciales de la UE distinguen entre:

- a) bienes totalmente obtenidos en el país socio o beneficiario
- b) bienes suficientemente transformados en el país beneficiario – socio.

Incluso si su producto es originario, seguirá necesitando verificar que el producto se envió desde el país beneficiario/socio y que llega a la UE sin ser manipulado en ningún país tercero, aparte de las operaciones necesarias para mantener el producto en buenas condiciones.

#### **a) Bienes totalmente obtenidos en el país socio o beneficiario**

Se trata de bienes en cuya producción no existe una relación con ningún otro país distinto del país socio o beneficiario, es decir, que el producto se obtiene mediante la transformación realizada solo en el país beneficiario y sin incorporar materiales de ningún otro país.

Es el caso de las plantas o animales se entiende que los productos vegetales son originarios del país beneficiario si se recolectan ahí; los animales son originarios del país beneficiario si nacen y se crían ahí

En el caso de los productos de la pesca, las normas de origen de la UE hacen una distinción entre la pesca capturada en las aguas territoriales del país socio/beneficiario y la pesca capturada más allá. En el primer caso, el producto será considerado como originario sin condiciones adicionales. En el segundo, el producto será considerado originario solo si ha sido capturado por un buque:

- Que enarbole el pabellón del país beneficiario/socio;
- Que esté matriculado en el país beneficiario/socio;
- Que pertenezca a un nacional del país beneficiario/socio o a una sociedad que tenga su sede principal en el país beneficiario y que pertenezca, al menos en un 50 %, a nacionales del país beneficiario/socio; y
- En algún caso se requiere también que al menos el 50 % de la tripulación esté integrado por nacionales del país beneficiario/socio.

**b) Bienes suficientemente transformados en el país beneficiario-socio**

Productos en cuya producción se hayan visto implicados más países aparte del beneficiario/socio, es decir, a que el producto se produjo utilizando materiales de otros países o se transformó en parte fuera.

En estos casos, las normas de origen preferenciales de la UE contienen una lista larga que define, para cada producto definido por su clasificación arancelaria y su descripción, la transformación necesaria que debe realizarse en el país beneficiario/socio para considerar el producto como originario.

Existen tres criterios básicos empleados en estas listas para determinar si un producto ha sido suficientemente transformado en el país socio/beneficiario:

**I. La norma del valor añadido.** Si existe una norma descrita como *fabricación en la que el valor de todos los materiales empleados no supere un porcentaje del precio de venta «franco fábrica» del producto.*

En este caso, se necesita comparar el valor en aduana de todos los materiales no originarios empleados en la producción de su mercancía (es decir, el valor declarado en las aduanas del país beneficiario/socio para esos materiales cuando se importan allí), con el precio «franco fábrica» de la mercancía (es decir, el valor de la mercancía cuando sale de la instalación en la que ha sido producida). Si el valor de los materiales no supera el umbral fijado por la norma, quiere decir que se habrá cumplido la norma con éxito.

**II. Cambio de clasificación arancelaria.** Si existe una norma descrita como *fabricación desde materiales de cualquier partida excepto la del producto.*

En este caso, se debe comparar la clasificación arancelaria de los materiales no originarios empleados con la clasificación arancelaria de la mercancía. Si, de hecho, la clasificación arancelaria de ambos no es la misma, entonces se habrá cumplido la norma con éxito.

**III. Fabricación a partir de un determinado producto.** Si existe una norma descrita como *fabricación a partir de un determinado producto* -hilo o carne por ejemplo-

En estos casos, las normas permiten emplear el material no originario en circulación, es decir, se podrá importar hilo, se podrá importar también el material en un estado anterior de producción, es decir, se podrá importar fibras, pero no material en un estado posterior de producción, es decir, no se podrá importar productos textiles.

## **4. LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO.**

### **4.1. INTRODUCCIÓN**

La OMC nació como consecuencia de unas negociaciones - el grueso del trabajo actual de la OMC proviene de las negociaciones mantenidas en el período 1986-1994 - la llamada Ronda Uruguay, y de anteriores negociaciones en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). La OMC es actualmente el foro de nuevas negociaciones en el marco del “Programa de Doha para el Desarrollo”, iniciado en 2001.

Cuando los países han tenido que hacer frente a obstáculos al comercio y han querido que se reduzcan, las negociaciones han contribuido a abrir los mercados al comercio. Sin embargo, la labor de la OMC no se circunscribe a la apertura de los mercados y en algunos casos sus normas permiten mantener obstáculos comerciales; por ejemplo, para proteger a los consumidores o para impedir la propagación de enfermedades.

Constituyen el núcleo de la OMC los denominados Acuerdos de la OMC, negociados y firmados por la mayoría de los países que mantienen intercambios comerciales. Esos documentos establecen las normas jurídicas fundamentales del comercio internacional. Son en lo esencial contratos que obligan a los gobiernos a mantener sus políticas comerciales dentro de límites convenidos. Son negociados y firmados por los gobiernos, pero su finalidad es ayudar a los productores de bienes y servicios, a los exportadores y a los importadores a desarrollar sus actividades, si bien permitiendo que los gobiernos alcancen objetivos sociales y ambientales.

El propósito primordial del sistema es contribuir a que el comercio fluya con la mayor libertad posible, sin que se produzcan efectos secundarios no deseables, porque eso es importante para el desarrollo económico y el bienestar. Esto conlleva en parte la eliminación de obstáculos. También requiere asegurarse de que los particulares, las empresas y los gobiernos conozcan cuáles son las normas que rigen el comercio en las distintas partes del mundo, de manera que puedan confiar en que las políticas no experimentarán cambios abruptos. En otras palabras, las normas tienen que ser “transparentes” y previsibles.

Las relaciones comerciales conllevan a menudo intereses contrapuestos. Los acuerdos, incluidos los negociados laboriosamente en el sistema de la OMC, tienen muchas veces que ser interpretados. La forma más armoniosa de resolver estas diferencias es mediante un procedimiento imparcial basado en un fundamento jurídico convenido. Ese es el propósito del sistema de solución de diferencias integrado en los Acuerdos de la OMC.

En consecuencia, el entorno económico mundial se vuelve más próspero, tranquilo y fiable. En la OMC prácticamente todas las decisiones se adoptan por consenso entre todos los Miembros para después ser ratificadas por los respectivos Parlamentos. Las fricciones comerciales se canalizan a través del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, centrado en la interpretación de los acuerdos y compromisos, que tiene por objeto garantizar que las políticas comerciales de los Miembros se ajusten a estos. De ese modo, se reduce el riesgo de que las controversias desemboquen en conflictos políticos o militares.

Al reducir los obstáculos al comercio mediante negociaciones entre los Gobiernos Miembros, el sistema de la OMC también contribuye a eliminar otros tipos de barreras que se interponen entre los pueblos y las economías comerciantes.

Los pilares sobre los que descansa este sistema -conocido como sistema multilateral de comercio- son los Acuerdos de la OMC, que han sido negociados y firmados por la gran mayoría de las economías que participan en el comercio mundial y ratificados por sus respectivos Parlamentos.

Estos Acuerdos establecen los fundamentos jurídicos del comercio internacional. Son esencialmente contratos que garantizan a los Miembros de la OMC importantes derechos en relación con el comercio y que, al mismo tiempo, obligan a los Gobiernos a mantener políticas comerciales transparentes y previsibles, lo que redundará en beneficio de todos.

Los Acuerdos proporcionan un marco estable y transparente para ayudar a los productores de bienes y de servicios, los exportadores y los importadores a llevar adelante sus actividades. El objetivo es mejorar el nivel de bienestar de la población de los Miembros de la OMC.

Gracias a ellos, los consumidores y los productores tienen la certeza de poder beneficiarse de un suministro seguro y de una mayor variedad de productos acabados, componentes, materias primas y servicios, mientras que los productores y los exportadores tienen la certeza de que los mercados exteriores permanecerán abiertos para ellos.

#### **4.2 FUNCIONES Y ESTRUCTURA**

La OMC tiene sede en Ginebra (Suiza) desde 1 de Enero de 1995 derivada de las negociaciones de la Ronda de Uruguay estando integrada por 164 Miembros que representan más del 98% del comercio mundial. Otros 22 países están negociando su adhesión a la Organización.

Las decisiones son adoptadas por el conjunto de los Miembros. Normalmente esto se hace por consenso. No obstante, también es posible recurrir a la votación por mayoría de los votos emitidos, si bien ese sistema nunca ha sido utilizado en la OMC y solo se empleó en contadas ocasiones en el marco de su predecesor, el GATT. Los Acuerdos de la OMC han sido ratificados por los Parlamentos de todos los Miembros.

Todos los Miembros se han adherido al sistema tras celebrar negociaciones: así pues, la adhesión conlleva un equilibrio de derechos y obligaciones. Gozan de los privilegios que los demás países Miembros les otorgan y de la seguridad que proporcionan las normas comerciales. A su vez, han tenido que contraer compromisos de abrir sus mercados y respetar las normas, compromisos que se establecieron en las negociaciones de adhesión. Los países que negocian la adhesión tienen ya la condición de “observadores” en la OMC.

El órgano supremo para la adopción de decisiones de la OMC es la Conferencia Ministerial, que normalmente se reúne cada dos años.

En el nivel inmediatamente inferior está el Consejo General (generalmente compuesto por embajadores y jefes de delegación en Ginebra, aunque a veces también por funcionarios enviados desde las capitales de los Miembros), que se reúne varias veces al año en la sede en



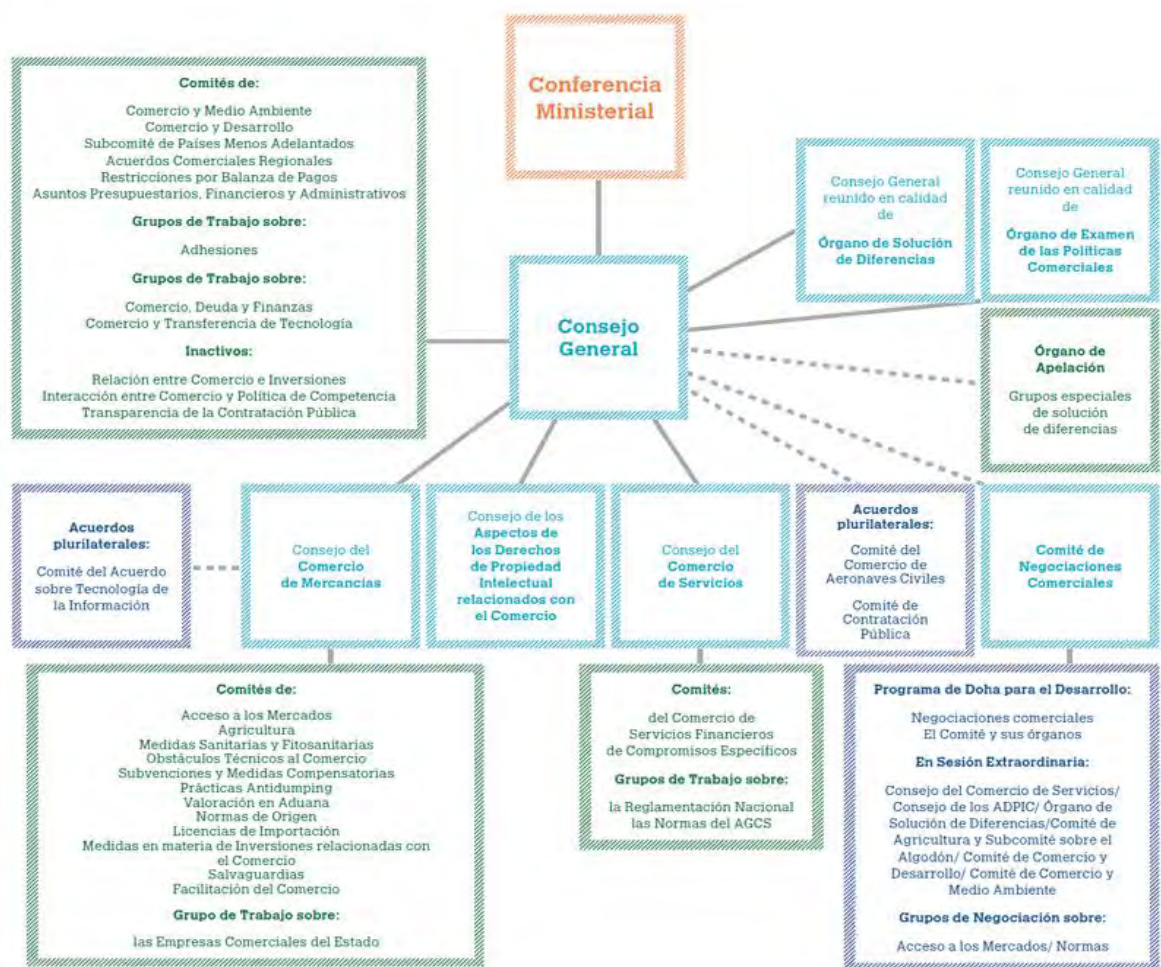
Ginebra. El Consejo General también celebra reuniones en calidad de Órgano de Examen de las Políticas Comerciales y de Órgano de Solución de Diferencias.

En el siguiente nivel se encuentran el Consejo del Comercio de Mercancías, el Consejo del Comercio de Servicios y el Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Consejo de los ADPIC), que rinden informe al Consejo General.

Un número importante de comités y grupos de trabajo especializados se encarga de los distintos Acuerdos y de otras esferas, como el medio ambiente, el desarrollo, las solicitudes de adhesión a la Organización y los acuerdos comerciales regionales.

La Secretaría de la OMC, con sede en Ginebra, no tiene facultades decisorias. No existen oficinas auxiliares fuera de Ginebra. Los principales cometidos de la Secretaría son brindar apoyo técnico a los distintos Consejos y Comités y a las Conferencias Ministeriales, prestar asistencia técnica a las economías en desarrollo, analizar el comercio mundial y dar a conocer las actividades de la OMC al público y a los medios de comunicación.

Las contribuciones de los Miembros al presupuesto anual de la OMC ascienden a unos 197 millones de francos suizos.



Fuente: página oficial OMC

#### **4.3. ACTIVIDADES DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO**

- Negociaciones comerciales

Los Acuerdos de la OMC abarcan las mercancías, los servicios y la propiedad intelectual. En ellos se establecen los principios de la liberalización, así como las excepciones permitidas. Incluyen los compromisos contraídos por los distintos países de reducir los aranceles aduaneros y otros obstáculos al comercio y de abrir y mantener abiertos los mercados de servicios. Establecen procedimientos para la solución de diferencias. Esos Acuerdos no son estáticos; son de vez en cuando objeto de nuevas negociaciones, y pueden añadirse al conjunto nuevos acuerdos. Muchos de ellos se están negociando actualmente en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo, iniciado por los Ministros de Comercio de los Miembros de la OMC en Doha (Qatar) en noviembre de 2001.

- Aplicación y vigilancia

Los Acuerdos de la OMC obligan a los gobiernos a garantizar la transparencia de sus políticas comerciales notificando a la OMC las leyes en vigor y las medidas adoptadas. Diversos consejos y comités de la OMC tratan de asegurarse de que esas prescripciones se respeten y de que los Acuerdos de la OMC se apliquen debidamente. Todos los Miembros de la OMC están sujetos a un examen periódico de sus políticas y prácticas comerciales, y cada uno de esos exámenes contiene informes del país interesado y de la Secretaría de la OMC.

- Solución de diferencias

El procedimiento de la OMC para resolver controversias comerciales en el marco del Entendimiento sobre Solución de Diferencias es vital para la observancia de las normas y, en consecuencia, para velar por la fluidez de los intercambios comerciales. Los países someten sus diferencias a la OMC cuando estiman que se han infringido los derechos que les corresponden en virtud de los Acuerdos. Los dictámenes de los expertos independientes designados especialmente para el caso se basan en la interpretación de los Acuerdos y de los compromisos contraídos por cada uno de los países.

- Creación de capacidad comercial

Los Acuerdos de la OMC contienen disposiciones especiales para los países en desarrollo, con inclusión de plazos más largos para aplicar los Acuerdos y los compromisos y de medidas para aumentar sus oportunidades comerciales, con objeto de ayudarles a crear capacidad comercial, solucionar diferencias y aplicar normas técnicas. La OMC organiza anualmente centenares de misiones de cooperación técnica a países en desarrollo. También organiza cada año en Ginebra numerosos cursos para funcionarios gubernamentales. La Ayuda para el Comercio tiene por objeto ayudar a los países en desarrollo a crear la capacidad técnica y la infraestructura que necesitan para aumentar su comercio.

- Proyección exterior

La OMC mantiene un diálogo regular con organizaciones no gubernamentales, parlamentarios, otras organizaciones internacionales, los medios de comunicación y el público en general sobre diversos aspectos de la Organización y las negociaciones de Doha en curso, con el fin de aumentar la cooperación y mejorar el conocimiento de las actividades de la OMC.

Los principios fundamentales y rectores de la OMC siguen siendo la apertura de las fronteras, la garantía del principio de la nación más favorecida y del trato no discriminatorio entre los Miembros, así como el compromiso de lograr la transparencia en sus actividades.

La apertura de los mercados nacionales al comercio internacional, con excepciones justificables o con la flexibilidad adecuada, fomentará y favorecerá el desarrollo sostenible, mejorará el bienestar de las personas, reducirá la pobreza y promoverá la paz y la estabilidad. Al mismo tiempo, esa apertura de los mercados debe ir acompañada de políticas nacionales e internacionales racionales que contribuyan al crecimiento económico y al desarrollo en consonancia con las necesidades y aspiraciones de cada uno de los Miembros.

Igualmente, destaca la realización de estudios económicos y la recopilación y difusión de datos comerciales en apoyo de las demás actividades principales de la OMC, así como la explicación y difusión al público de información sobre la OMC, su misión y sus actividades.

Por lo que respecta a las negociaciones sobre agricultura los Miembros de la OMC siguen celebrando negociaciones destinadas a la reforma del comercio agropecuario. Esas negociaciones comenzaron a principios de 2000 de conformidad con el mandato original del Acuerdo sobre la Agricultura y en la Conferencia Ministerial celebrada en Doha en 2001 pasaron a formar parte de la Ronda de Doha. En la Conferencia Ministerial de Bali, celebrada en 2013, los Ministros adoptaron decisiones importantes sobre la agricultura. Más recientemente, en la Conferencia Ministerial celebrada en Nairobi en 2015, los Miembros de la OMC acordaron la decisión histórica de eliminar las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios, la reforma más importante de las normas del comercio internacional en el ámbito de la agricultura desde que se estableció la OMC.

Las negociaciones tienen lugar en las reuniones del Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria. Actualmente el Presidente es Embajador John Deep FORD (Guyana).

### **Paquete de Nairobi**

En la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Nairobi en 2015, los Miembros de la Organización adoptaron la decisión histórica de eliminar las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios y establecer disciplinas sobre las medidas relativas a la exportación que tengan efecto equivalente. En el marco de esa decisión, los países desarrollados eliminarán inmediatamente las subvenciones a la exportación, excepto en el caso de unos cuantos productos agropecuarios, en tanto que los países en desarrollo disponen de plazos más largos para hacerlo.

Mediante la eliminación de las subvenciones a la exportación, los Miembros de la OMC alcanzaron una meta fundamental del Objetivo de Desarrollo Sostenible del Hambre Cero, lo que contribuirá al establecimiento de condiciones de igualdad para los agricultores de todo el mundo, en particular los de los países pobres que no pueden competir con los países ricos que estimulan artificialmente sus exportaciones mediante subvenciones.

## **Paquete de Bali**

En la Conferencia Ministerial de Bali (Indonesia), celebrada en 2013, los Ministros llegaron a un acuerdo sobre un conjunto de medidas, incluidas cuatro decisiones sobre la agricultura:

- un acuerdo de negociar una solución permanente respecto de la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria y de abstenerse de poner en tela de juicio las infracciones de los compromisos en materia de ayuda interna que se produzcan como resultado de los programas de constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria de los países en desarrollo a condición de que se cumplan determinadas condiciones.
- un llamamiento a una mayor transparencia en la administración de los contingentes arancelarios — por los que a las cantidades comprendidas en un contingente se les aplican derechos de importación más bajos — y a que los gobiernos no creen obstáculos al comercio por la forma en que distribuyen los contingentes entre los importadores.
- una ampliación de la lista de “servicios generales” — para incluir los gastos correspondientes al uso de las tierras, la reforma agraria, la gestión de los recursos hídricos y otros programas de reducción de la pobreza — con derecho a ayuda del compartimento verde (es decir, ayuda interna permitida y no sujeta a limitaciones porque no tiene efectos de distorsión en el comercio, o, a lo sumo, los tiene en grado mínimo).
- una declaración destinada a la reducción de todas las formas de subvenciones a la exportación y al aumento de la transparencia y la vigilancia.

En Bali, los Ministros también se comprometieron a aumentar la transparencia y la vigilancia en lo que concierne al comercio de algodón, en reconocimiento de la importancia de este sector para los países en desarrollo, y a trabajar con miras a la reforma del comercio mundial de algodón.

## **BIBLIOGRAFÍA**

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES>

<https://op.europa.eu/webpub/com/factsheets/emu/es/>

[https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/thewto\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/thewto_s.htm)

<https://mapa.gob.es/es/pesca>

MATERIAL NO OFICIAL

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 31**

**El mercado interior. La libre circulación de mercancías. La libre circulación de trabajadores. La libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. La libre circulación de capitales.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

**1. INTRODUCCIÓN.**

**2. EL MERCADO INTERIOR.**

**3. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS.**

**4. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES.**

**5. LA LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO Y LA LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS.**

**6. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES.**

MATERIAL NO OFICIAL

## **1. INTRODUCCIÓN.**

En el ámbito de la integración europea, se entiende por mercado interior un espacio económico sin fronteras interiores en el que hay libre circulación de mercancías, personas y capitales.

El concepto de mercado interior es muy similar al de mercado común y mercado único europeo. De hecho los tres términos se suelen utilizar indistintamente para referirse a la misma realidad. Sin embargo, técnicamente hablando, los conceptos de mercado interior y mercado único europeo surgen con posterioridad y van más allá de la expresión mercado común. Mientras que el término mercado común ya está mencionado en los Tratados originarios de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y de la Comunidad Económica Europea de los años 50, las expresiones mercado interior y mercado único europeo surgen a mediados de los 80.

Los elementos adicionales que conllevan los términos mercado interior y mercado único y que no tenía el término mercado común son:

- La eliminación de las fronteras interiores: la supresión de los controles en las fronteras interiores va más allá de la mera circulación de determinadas mercancías.
- La libre circulación de personas: es un concepto más amplio que la libre circulación del factor trabajo contemplada en el mercado común, dado que incluye también la libre circulación de personas que no van a ejercer actividades económicas.

## **2. EL MERCADO INTERIOR**

*La base jurídica del mercado interior son los artículos 4, apartado 2, letra a), 26, 27, 114 y 115 del TFUE.*

*Dispone el artículo 4.2 TFUE:*

*Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales: a) el mercado interior;*

*Asimismo, el artículo 26 del TFUE dispone:*

*1. La Unión adoptará las medidas destinadas a establecer el mercado interior o a garantizar su funcionamiento, de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados.*

*2. El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados.*

*3. El Consejo, a propuesta de la Comisión, definirá las orientaciones y condiciones necesarias para asegurar un progreso equilibrado en el conjunto de los sectores considerados.*



El mercado interior es un área de prosperidad y libertad que proporciona acceso a mercancías, servicios, empleo, oportunidades de negocio y riqueza cultural. Se requiere un esfuerzo constante para garantizar el avance del mercado único, que podría ofrecer ventajas significativas para los consumidores y las empresas de la UE.

En particular, el mercado único digital ofrece nuevas oportunidades para impulsar la economía (mediante el comercio electrónico), a la vez que limita las trabas administrativas (administración electrónica y digitalización de los servicios públicos). Los recientes estudios indican que los principios de libre circulación de bienes y servicios y la legislación en este ámbito generan beneficios estimados en cerca de un billón de euros al año.

El mercado común, establecido por el Tratado de Roma en 1958, ya pretendía eliminar las barreras al comercio entre los Estados miembros con el objetivo de incrementar la prosperidad económica y contribuir a «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos».

El mercado común, principal objetivo del Tratado de Roma de 1958, fue establecido a través de la unión aduanera de 1968, la eliminación de las cuotas, la libre circulación de ciudadanos y trabajadores y cierta armonización fiscal mediante la introducción generalizada del Impuesto sobre el Valor Añadido en 1970.

A mediados de los años ochenta, el debate político llevó a la entonces CEE a considerar un enfoque más riguroso en relación con el objetivo de la supresión de las barreras comerciales mediante el mercado interior.

El Acta Única Europea de 1986 incluyó en el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE) el objetivo de crear un mercado interior, definido como «un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada».

El Acta Única Europea, que entró en vigor el 1 de julio de 1987, fijó la fecha del 31 de diciembre de 1992 para la realización del mercado interior. Reforzó los mecanismos decisorios introduciendo la votación por mayoría cualificada en ámbitos como el arancel aduanero común, la libre prestación de servicios, la libre circulación de capitales y la aproximación de las legislaciones nacionales. Cuando se cumplió el plazo previsto, más del 90 % de los actos legislativos enumerados en el Libro Blanco de 1985 ya habían sido aprobados, principalmente por mayoría cualificada.

En su Comunicación «Mejorar la gobernanza del mercado único» la Comisión Europea propuso medidas horizontales, un mejor uso de las herramientas informáticas existentes a fin de facilitar el ejercicio de los derechos en el mercado único y el establecimiento de centros nacionales para supervisar el funcionamiento de dicho mercado. La supervisión es un elemento fundamental de los informes anuales sobre la integración del mercado único en el contexto del proceso del Semestre Europeo, creado en 2010 a raíz de la crisis económica.

La Comisión Europea publicó en 2010 la Comunicación «Hacia un Acta del Mercado Único». En ella se presentan una serie de medidas para impulsar la economía de la UE y crear empleo, a través de una política del mercado único más ambiciosa.

En 2012, la Comisión Europea presentó el Acta del Mercado Único II para seguir desarrollando el mercado único y explotar sus posibilidades no aprovechadas como motor de crecimiento. El Acta establece doce medidas que giran en torno a los cuatro motores principales del crecimiento, el empleo y la confianza en el mercado único:

- Desarrollo de redes plenamente integradas en el mercado único (como ferrocarriles, transporte marítimo, aviación y energía).
- Mejora de la movilidad transfronteriza de ciudadanos y empresas (como el portal de empleo EURES, acceso a financiación para empresas, fondos de inversión a largo plazo).
- Apoyo a la economía digital en todo Europa (como los pagos en línea, las redes de banda ancha, la facturación electrónica)
- Refuerzo del emprendimiento social, la cohesión y la confianza de los consumidores (como productos más seguros, acceso a servicios bancarios para todos).

La Comisión Europea publicó en 2015 la Comunicación «Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas», que se centra en garantizar beneficios prácticos para las personas en su vida cotidiana y crear oportunidades adicionales para los consumidores, los profesionales y las empresas.

Una de las cuestiones más difíciles de la construcción del mercado interior es su realización en el aspecto digital. En 2015, la Comisión adoptó la Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa.

En 2018 se aprobó el Reglamento 1724 creando la pasarela digital única para facilitar el acceso en línea a la información, a los procedimientos administrativos y a los servicios de asistencia que necesitan los ciudadanos y las empresas para vivir o desarrollar su actividad empresarial en terceros países.

A más tardar en diciembre de 2023, 21 importantes procedimientos administrativos deberán poderse realizar íntegramente en línea en todos los Estados miembros. Estos procedimientos abarcan situaciones relevantes para los negocios, para trabajar o estudiar o para trasladarse de una ubicación a otra.

### **3. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS**

*La base jurídica de la libre circulación de mercancías son los artículos 26 y 28 a 37 del TFUE.*

*Dispone el artículo 28 del TFUE:*

*1. La Unión comprenderá una unión aduanera, que abarcará la totalidad de los intercambios de mercancías y que implicará la prohibición, entre los Estados miembros, de los derechos de aduana de importación y exportación y de cualesquiera exacciones de efecto equivalente, así como la adopción de un arancel aduanero común en sus relaciones con terceros países.*

*2. Las disposiciones del artículo 30 y las del capítulo 3 del presente título se aplicarán a los productos originarios de los Estados miembros y a los productos procedentes de terceros países que se encuentren en libre práctica en los Estados miembros.*

La libre circulación de mercancías se basa en la eliminación de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas, así como en la prohibición de las medidas de efecto equivalente. Para completar la realización del mercado interior, a ello se sumaron el principio de reconocimiento mutuo, la eliminación de las barreras físicas y técnicas y el fomento de la normalización. La adopción del Reglamento 764/2018, derogado por el Reglamento 2019/515 reforzó la libre circulación de mercancías, el sistema de vigilancia del mercado de la UE y el marcado de conformidad "CE".

El derecho a la libre circulación de los productos originarios de los Estados miembros y los productos procedentes de terceros países que se encuentren en libre práctica en los Estados miembros constituye uno de los principios fundamentales del Tratado (artículo 28 del TFUE). Inicialmente, la libre circulación de mercancías se concibió en el marco de una unión aduanera entre los Estados miembros con supresión de los derechos de aduana (artículo 28, apartado 1, y artículo 30 del TFUE), las restricciones cuantitativas al comercio (artículos 34 y 35 del TFUE) y las medidas de efecto equivalente y el establecimiento de un arancel aduanero común.

Posteriormente, se hizo hincapié en la eliminación de todos los obstáculos que todavía dificultaban la libre circulación con vistas a la realización del mercado interior.

La eliminación de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas (contingentes) entre los Estados miembros se completó el 1 de julio de 1968. Los objetivos complementarios como la prohibición de las medidas de efecto equivalente y la armonización de las correspondientes legislaciones nacionales, no pudieron alcanzarse en ese plazo. Tales objetivos pasaron a ser el eje central de un esfuerzo permanente en pos de la libre circulación de mercancías.

### **4. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LOS TRABAJADORES**

La base jurídica de la libre circulación de los trabajadores son el artículo 3, apartado 2, del TUE; artículo 4, apartado 2, letra a), y artículos 20, 26 y 45 a 48 del TFUE. Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros; Reglamento (UE) n.º 492/2011 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión.

*Dispone el artículo 3.2. del TUE:*

*La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.*

Una de las cuatro libertades de que disfrutaban los ciudadanos de la UE es la libre circulación de los trabajadores, que incluye el derecho de desplazamiento y residencia del trabajador, el derecho de entrada y residencia de los miembros de la familia, y el derecho a trabajar en otro Estado miembro y a recibir el mismo trato que los nacionales de ese Estado. La función pública está sujeta a restricciones.

La Autoridad Laboral Europea es una agencia especializada en la libre circulación de los trabajadores, incluidos los trabajadores desplazados.

La libre circulación de los trabajadores es uno de los principios fundamentales de la UE desde su creación según el artículo 45 del TFUE y constituye un derecho fundamental de los trabajadores que complementa a la libre circulación de bienes, capitales y servicios en el mercado único europeo. Supone la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo. Dicho artículo establece que un trabajador de la UE tiene derecho a responder a ofertas efectivas de trabajo, a desplazarse libremente en el territorio de uno de los Estados miembros, a residir en él con objeto de ejercer un empleo y a permanecer en su territorio en determinadas condiciones después de haber ejercido un empleo.

En la Directiva 2004/38/CE se introduce la ciudadanía de la UE como condición fundamental de los ciudadanos de los Estados miembros cuando ejercen su derecho de libre circulación y residencia en el territorio de la UE. Durante los tres primeros meses, todos los ciudadanos de la UE tienen derecho a residir en el territorio de otro Estado miembro sin estar sometidos a otra condición o formalidad que la de estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válidos. En el caso de que el periodo sea de mayor duración, el Estado miembro de acogida puede exigir que un ciudadano registre su presencia en el Estado dentro de un plazo razonable y no discriminatorio.

El derecho de residencia de los ciudadanos de la UE durante un período superior a tres meses está sujeto a determinadas condiciones: en el caso de las personas que no trabajen por cuenta ajena ni propia, el derecho de residencia depende de que dispongan de recursos suficientes para no convertirse en una carga para el sistema de asistencia social del Estado miembro de acogida y de que estén cubiertos por un seguro de enfermedad.

Los estudiantes y las personas que realizan estudios para completar una formación profesional también pueden disfrutar del derecho de residencia, al igual que las personas desempleadas (involuntariamente) que se han registrado como tales.

Todo ciudadano de la UE adquiere el derecho de residencia permanente en el Estado miembro de acogida después de un periodo de cinco años de residencia legal continua.

La Directiva ha modernizado la reagrupación familiar y amplía la definición de «miembro de la familia» (que anteriormente se limitaba al cónyuge, los descendientes menores de veintiún años o hijos dependientes, y los ascendientes a cargo) para incluir también a la pareja registrada, si la legislación del Estado miembro de acogida equipara la unión registrada con el matrimonio. Independientemente de su nacionalidad, estos miembros de la familia tienen derecho a residir en el mismo Estado que el trabajador.

El Reglamento (CE) n.º 492/2011 establece normas relativas al empleo, la igualdad de trato y las familias de los trabajadores. Todo ciudadano de un Estado miembro tiene derecho a buscar empleo en otro Estado miembro de conformidad con la normativa pertinente que se aplica a los trabajadores nacionales. Los Estados miembros no pueden aplicar prácticas discriminatorias, como la limitación de las ofertas de empleo a los nacionales o exigir competencias lingüísticas que vayan más allá de lo que sea razonable y necesario para el puesto de puesto en cuestión.

En cuanto a las condiciones de trabajo y empleo en el territorio del Estado miembro de acogida, los ciudadanos de un Estado miembro que trabajan en otro Estado miembro tienen los mismos beneficios sociales y fiscales, y también en lo que se refiere al acceso a la vivienda, que los trabajadores nacionales. Además, gozan de igualdad de trato en relación con el ejercicio de los derechos sindicales.

Las normas contra la discriminación también se aplican a los hijos de los trabajadores móviles. Los Estados miembros deben animar a estos menores a seguir una formación académica o profesional para facilitar su integración.

El Tratado permite a los Estados miembros denegar el derecho de entrada o de residencia a un nacional de la UE por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública. Estas medidas deben estar fundamentadas en el comportamiento personal del individuo al que se apliquen, el cual debe representar una amenaza lo suficientemente grave y real y afectar a los intereses fundamentales del Estado miembro.

De conformidad con el artículo 45, apartado 4, del TFUE, la libre circulación de los trabajadores no será aplicable a los empleos en la Administración Pública, aunque esta excepción ha sido interpretada de un modo muy restrictivo por el Tribunal de Justicia, según el cual solo pueden estar restringidos a los nacionales del Estado miembro de acogida aquellos puestos que guarden relación con el ejercicio del poder público y la responsabilidad de salvaguardar el interés general del Estado miembro (por ejemplo, la seguridad interior o exterior).

Durante un periodo transitorio posterior a la adhesión de los nuevos Estados miembros, pueden aplicarse ciertas condiciones que limiten la libre circulación de trabajadores de, hacia o entre dichos Estados miembros. En la actualidad hay periodos de transición para los ciudadanos croatas, que se deben eliminar, a más tardar, en julio de 2020.

La UE ha puesto gran empeño en crear un entorno favorable a la movilidad de los trabajadores. Entre ellas señalar: la reforma del sistema de reconocimiento de las cualificaciones profesionales finalizadas en otros Estados miembros de la UE; la emisión en 2016 de una tarjeta profesional europea; la coordinación de los regímenes de la seguridad social, incluida la portabilidad de la seguridad social; una tarjeta sanitaria europea.

En la primavera de 2019 entrará en vigor el Reglamento de base de una nueva Agencia Europea, la Autoridad Laboral Europea (ELA), cuyo principal objetivo consiste en garantizar una mejor aplicación de la legislación de la UE en relación con los trabajadores desplazados y prestar servicios de apoyo a los trabajadores móviles y a los empresarios (EURES).

A través de un sitio web único dedicado a la libre circulación, propone ofertas de empleo y facilita información sobre las condiciones de vida y de trabajo en los Estados miembros de la UE y los derechos y obligaciones de los trabajadores, los empleadores y las administraciones nacionales.

## **5. LA LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO Y LA LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

La base jurídica de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios son los artículos 26 (mercado interior), 49 a 55 (establecimiento) y 56 a 62 (servicios) del TFUE.

*Dispone el artículo 49 del TFUE:*

*En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro. Dicha prohibición se extenderá igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro.*

*La libertad de establecimiento comprenderá el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y, especialmente, de sociedades, tal como se definen en el párrafo segundo del artículo 54, en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales, sin perjuicio de las disposiciones del capítulo relativo a los capitales.*

*Por otro lado el artículo 56 TFUE dispone:*

*En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación.*

*El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, podrán extender el beneficio de las disposiciones del presente capítulo a los prestadores de servicios que sean nacionales de un tercer Estado y se hallen establecidos dentro de la UE.*

Los trabajadores por cuenta propia y los profesionales o personas jurídicas a efectos del artículo 54 del TFUE que operan en un Estado miembro podrán: i) llevar a cabo una actividad económica de manera estable y continuada en otro Estado miembro (libertad de establecimiento: artículo 49 del TFUE); o ii) ofrecer y prestar sus servicios en otros Estados miembros de manera temporal sin abandonar su país de origen (libertad de prestar servicios: artículo 56 del TFUE).

De acuerdo con el TFUE, la libre circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios son principios fundamentales del mercado interior. La UE profundiza en la aplicación y cumplimiento de estos principios con el fin de garantizar la igualdad de condiciones para todas las empresas y el respeto de los derechos de los trabajadores.

El derecho de establecimiento incluye el derecho a emprender y ejercer actividades como trabajadores por cuenta propia y a establecer y administrar empresas, para ejercer actividades permanentes y de carácter estable y continuado, en las mismas condiciones previstas por la legislación del Estado miembro para el establecimiento de sus propios ciudadanos

La libre prestación de servicios incluye el derecho de las empresas a prestar servicios en el territorio de otro Estado miembro y a desplazar temporalmente a sus propios trabajadores al territorio de otro Estado miembro con ese fin.

Están prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la UE para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación (artículo 56 del TFUE).

La directiva 2018/957 que modifica la directiva 96/71 garantiza la protección de los trabajadores desplazados durante su desplazamiento, en lo que se refiere a la libre prestación de servicios y no afectará al ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en los Estados miembros y a escala de la UE, incluyendo el derecho o la libertad de huelga o de emprender otras acciones contempladas en los sistemas de relaciones laborales específicos de los Estados miembros. Tampoco afecta al derecho a negociar, concluir y hacer cumplir convenios colectivos o llevar a cabo acciones colectivas conforme a la legislación o las prácticas nacionales.

La libre prestación de servicios es aplicable a todos aquellos servicios que se prestan habitualmente a cambio de remuneración, siempre que no estén regulados por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas. Para realizar la prestación de un «servicio», el proveedor podrá ejercer su actividad de forma temporal en el Estado miembro en que se presta el servicio y quedará sujeto a las mismas condiciones que tal Estado miembro impone a sus propios ciudadanos.

Con arreglo al TFUE, se excluyen de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios aquellas actividades que estén relacionadas con el ejercicio del poder público

(artículo 51 del TFUE), si bien esta exclusión queda limitada por una interpretación restrictiva: las exclusiones recogen únicamente aquellas actividades y funciones específicas relacionadas con el ejercicio del poder público; y para que la exclusión abarque toda una profesión, es necesario que toda su actividad esté consagrada al ejercicio del poder público o que la parte que a él se consagra no sea separable de las otras. Las excepciones permiten a los Estados miembros excluir la producción o el comercio de material de guerra (artículo 346, apartado 1, letra b), del TFUE) y mantener un régimen especial para los extranjeros por razones de orden público, seguridad y salud públicas (artículo 52, apartado 1).

La Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior refuerza la libertad de prestar servicios dentro de la UE. Esta directiva es fundamental para la realización del mercado interior, ya que posee un enorme potencial en cuanto a la generación de beneficios para consumidores y pymes. Tiene como objetivo la creación en la UE de un mercado de servicios único y abierto, al tiempo que se garantiza la calidad de los servicios prestados a los consumidores.

Esta directiva contribuye a la simplificación y la modernización del marco administrativo y reglamentario y ello se consigue mediante el análisis de la legislación vigente, la adopción y la modificación de la legislación pertinente y también a través de proyectos a largo plazo (el establecimiento de ventanillas únicas y la garantía de la cooperación administrativa). El éxito de su aplicación requiere un compromiso político sostenido y un apoyo generalizado en los ámbitos europeo, nacional, regional y local.

La directiva 2018/958 establece normas relativas a un marco común para efectuar evaluaciones de proporcionalidad antes de introducir nuevas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, o de modificar las existentes, con vistas a garantizar el buen funcionamiento del mercado interior, a la vez que se garantiza un nivel elevado de protección de los consumidores. Ello no afecta a la competencia de los Estados miembros, de no existir armonización, ni a su margen de apreciación para decidir si regular una profesión y de qué manera, dentro de los límites de los principios de no discriminación y proporcionalidad.

## **6. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES**

La base jurídica de la libre circulación de capitales son los artículos 63 a 66 del TFUE.

*Dispone el artículo 63 del TFUE:*

- 1. En el marco de las disposiciones del presente capítulo, quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países.*
- 2. En el marco de las disposiciones del presente capítulo, quedan prohibidas cualesquiera restricciones sobre los pagos entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países.*



La libre circulación de capitales es una de las cuatro libertades fundamentales del mercado único de la UE. No es solo la más reciente, sino que, gracias a la peculiaridad de incluir a los terceros países, es también la más amplia. La liberalización de los flujos de capital ha avanzado gradualmente. Desde el Tratado de Maastricht (1994) se han eliminado las restricciones a los movimientos de capitales y sobre los pagos, tanto entre Estados miembros como con terceros países.

El principio es directamente aplicable y no requiere la adopción de legislación adicional a escala de la UE ni de los Estados miembros.

La libre circulación de capitales tiene como fin suprimir toda restricción a los movimientos de capitales entre los Estados miembros, así como entre Estados miembros y terceros países, con excepciones aplicables a ciertos casos. La libre circulación de capitales constituye la base del mercado único y complementa a las otras tres libertades. También contribuye al crecimiento económico al permitir una inversión eficiente del capital y promueve el uso del euro como moneda internacional, contribuyendo así al papel de la UE como actor global. Resulta indispensable para el desarrollo de la UEM y la introducción del euro.

Las primeras medidas comunitarias tuvieron un ámbito de aplicación limitado. El Tratado de Roma de 1958 requería la eliminación de las restricciones solo en la medida en que ello fuese necesario para el funcionamiento del mercado común. La «primera Directiva sobre capitales», de 1960, modificada en 1962, eliminó las restricciones a determinados tipos de movimientos de capitales privados y comerciales, como las adquisiciones inmobiliarias, los créditos a corto o medio plazo relativos a operaciones comerciales y las adquisiciones de títulos negociados en bolsa. En 1972 se adoptó otra Directiva sobre flujos financieros internacionales. En 1985 y 1986 se modificó la primera Directiva sobre capitales, ampliando la liberalización a ámbitos tales como los créditos a largo plazo relativos a operaciones comerciales y las adquisiciones de títulos no negociados en bolsa.

En el contexto de la realización del mercado único y la creación de la UEM, así como de la introducción del euro, la plena liberalización de los movimientos de capitales se hizo realidad mediante una Directiva del Consejo, en 1988, por la que se establecía la supresión, para el 1 de julio de 1990, de todas las restricciones subsistentes a los movimientos de capitales entre residentes de los Estados miembros.

En 1994, el Tratado de Maastricht introdujo la libre circulación de capitales y el artículo 63 del TFUE prohíbe cualquier restricción a la circulación de capitales y pagos entre los Estados miembros, así como entre estos y terceros países.

Corresponde al Tribunal de Justicia de la Unión Europea la interpretación de las disposiciones relativas a la libre circulación de capitales. En aquellos casos en los que los Estados miembros restrinjan la libre circulación de capitales de forma injustificada es de aplicación el procedimiento de infracción habitual contemplado en los artículos 258 a 260 del TFUE.

Las excepciones se limitan fundamentalmente a los movimientos de capitales relacionados con terceros países (artículo 64 del TFUE). El artículo 66 del TFUE abarca medidas de emergencia con respecto a terceros países, limitadas a un periodo de seis meses.

Las únicas restricciones justificadas relativas a los movimientos de capitales en general, incluidos los movimientos en el seno de la Unión, están establecidas en el artículo 65 del TFUE. Se incluyen las siguientes:

- i) medidas que sean necesarias para luchar contra las infracciones de la legislación nacional, en particular, en materia fiscal y para la supervisión prudencial de los servicios financieros;
- ii) procedimientos de declaración de movimientos de capitales a efectos de información administrativa o estadística; y
- iii) medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública. Esto último se invocó durante la crisis de la zona del euro, cuando Chipre (2013) y Grecia (2015) se vieron obligados a introducir controles de capitales a fin de evitar una salida incontrolable de capital

El artículo 144 del TFUE permite, en el marco de los programas de asistencia a la balanza de pagos, la adopción de medidas de salvaguardia de la balanza de pagos en caso de dificultades que pongan en peligro el funcionamiento del mercado interior o en caso de crisis súbita. Esta cláusula de salvaguardia solo está disponible para los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro.

Los artículos 75 y 215 del TFUE prevén la posibilidad de imponer sanciones financieras para prevenir y combatir el terrorismo o sobre la base de las decisiones adoptadas en el marco de la política exterior y de seguridad común.

La Directiva sobre servicios de pago facilitó la base jurídica para el establecimiento de un conjunto de normas aplicable a todos los servicios de pago realizados en la UE para que las operaciones de pago transfronterizas resulten tan fáciles, eficientes y seguras.

La Directiva sobre servicios de pago proporcionó el marco jurídico necesario para una iniciativa del sector bancario y de los pagos europeo denominada «zona única de pago en euros» (SEPA). Los instrumentos de la SEPA se encontraban ya disponibles a finales de 2010. En 2015, los colegisladores adoptaron la Directiva revisada sobre servicios de pago por la que se derogaba la Directiva en vigor, aumentando la transparencia y la protección de los consumidores y adaptando las normas para tener en cuenta los servicios de pago innovadores, incluidos los pagos por internet y los pagos móviles. La Directiva entró en vigor el 12 de enero de 2016 y empezó a aplicarse el 13 de enero de 2018.

A pesar de los progresos realizados en la liberalización de los flujos de capital en la UE, los mercados de capitales siguen estando, en gran medida, fragmentados.

Basándose en el Plan de Inversiones para Europa, la Comisión puso en marcha, en septiembre de 2015, su iniciativa emblemática: la Unión de Mercado de Capitales que incluye una serie de medidas destinadas a crear un mercado único de capitales verdaderamente integrado para 2019.

En junio de 2017 se publicó una revisión intermedia del Plan de Acción de la Unión de Mercados de Capitales.

La Comisión Europea y los Estados miembros están trabajando para eliminar los obstáculos a la inversión transfronteriza incluidos en el ámbito de las competencias nacionales. El grupo de expertos sobre barreras a la libre circulación de capital se creó para examinar esta cuestión.

En marzo de 2017, para dar continuidad al trabajo del grupo de expertos, la Comisión Europea publicó un informe que describía la situación en los Estados miembros.

En marzo de 2019, la Comisión publicó una la Comunicación «Unión de los Mercados de Capitales: progresos realizados en la creación de un mercado único de capitales al servicio de una Unión Económica y Monetaria sólida.

## **BIBLIOGRAFÍA**

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES>

<https://www.guiasjuridicas.es>

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 32**

**LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA. LA POLÍTICA DE VECINDAD. ACUERDOS DE ASOCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y OTROS ACUERDOS INTERNACIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA. EL ESPACIO EUROPEO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA. LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA.**

#### **1.1. ANTECEDENTES**

#### **1.2. ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN EUROPEA PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD Y EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR**

#### **1.3. BASE JURÍDICA DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE**

### **2. LA POLÍTICA DE VECINDAD**

#### **2.1. OBJETIVOS**

#### **2.2. INSTRUMENTOS**

### **3. ACUERDOS DE ASOCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y OTROS ACUERDOS INTERNACIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA**

#### **3.1. LOS PROCEDIMIENTOS SUPRANACIONALES DE ADOPCIÓN DE DECISIONES**

#### **3.2. ACUERDOS DE ASOCIACIÓN**

### **4. EL ESPACIO EUROPEO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA**

### **5. LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL**

## 1. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA.

### 1.1 ANTECEDENTES.

La idea de una política de defensa común de Europa se remonta a 1948 con el Tratado de Bruselas (firmado por el Reino Unido, Francia y los países del Benelux), la inclusión de la cláusula promoviendo la defensa mutua, allanó el camino de la Unión Europea Occidental (UEO). Desde entonces, la política europea de seguridad ha seguido diferentes, desarrollándose al mismo tiempo dentro de la UEO, la OTAN y la UE.

Aquel acuerdo incluía una cláusula de defensa mutua que sentaba las bases para la creación de la Unión Europea Occidental (UEO), permaneció hasta fines de la década de 1990 y junto con la OTAN, constituyó el principal foro de consulta y diálogo sobre seguridad y defensa en Europa.

Tras el final de la Guerra Fría y los conflictos posteriores en los Balcanes, quedó claro que la UE tenía que asumir sus responsabilidades en el campo de la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Las condiciones bajo las cuales las unidades militares podrían desplegarse ya fueron acordadas por el Consejo de la UEO en 1992, pero las llamadas *tareas de Petersberg*<sup>1</sup> y que finalmente se integraron en el Tratado de Ámsterdam de 1999. Además, el puesto del "Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común" se creó para permitir que la Unión pudiera hablar con "una cara y una voz" sobre asuntos de política exterior.

En el Consejo Europeo de Colonia en 1999, los Estados miembros reafirmaron la voluntad de la Unión de desarrollar capacidades para la acción autónoma, respaldados por fuerzas militares creíbles. Un desarrollo clave fue el "acuerdo Berlín Plus" que le dio a la UE, bajo ciertas condiciones, acceso a los activos y capacidades de la OTAN.

De la misma manera, la construcción de una Política Exterior Europea, como instrumento que permitiera a la Unión aumentar su influencia y papel en el mundo, fue objeto de distintos proyectos fallidos (plan Pléven de 1950, planes Fouchet principios de los años sesenta) hasta llegar a la década de los años 70. El informe Davignon, presentado en la Cumbre de Luxemburgo de 1970, se señala como el inicio de la Cooperación Política Europea (CPE) cuya institucionalización se materializó en el Acta Única Europea (AUE) de 1987. La CPE implicaba fundamentalmente la consulta entre los Estados miembros sobre las cuestiones de política exterior.

Los sucesos internacionales que transcurren en la década de los años ochenta del siglo XX fueron decisivos para que los estados miembros comprobaran la impotencia de la Comunidad Europea en el ámbito internacional. Distintas iniciativas tuvieron lugar en esa década (1981 Informe de Londres; 1982, iniciativa Genscher-Colombo; 1983, Declaración solemne de Stuttgart sobre la Unión Europea; 1985 el informe del Comité Dooge).

---

<sup>1</sup> Fueron así denominadas las operaciones de naturaleza militar que la Unión Europea realizaba, en coordinación con sus Estados miembros, fuera de sus fronteras, con el fin de contribuir a la estabilidad política o al socorro humanitario en terceros países y regiones del mundo.

En 1985 el informe del Comité Dooge, preliminar al lanzamiento de la Conferencia intergubernamental que dio como fruto el Acta Única Europea, contenía una serie de propuestas relativas a la política exterior, y en concreto, la idea de la concertación reforzada en las cuestiones relativas a la seguridad y de la cooperación en el sector del armamento. Junto a ello se preconizaba la creación de una secretaría permanente. Al final, las disposiciones introducidas en el Tratado por el Acta Única no fueron tan lejos como las propuestas del Comité Dooge, pero a pesar de todo permitieron institucionalizar la Cooperación Política Europea, el grupo de los corresponsales europeos y una secretaría dependiente de la autoridad de la Presidencia. En cuanto a los objetivos de la CPE, se ampliaron a todas las cuestiones de política exterior de interés general.

Tras la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión política y la entrada en vigor, en 1993, del Tratado de la Unión Europea, se introdujo un título específico relativo a la política exterior y de seguridad común (PESC). De esta manera, la PESC sustituía a la CPE y se consolidaba un pilar intergubernamental, el llamado 'segundo pilar', diferenciado en el edificio comunitario, que expresa la voluntad de la Unión de afirmar su identidad en el ámbito internacional, mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluía la definición progresiva de una política de defensa común.

En su Título V, el TUE promueve:

- La defensa de los valores comunes y los intereses fundamentales de la Unión;
- El fortalecimiento de la seguridad de la Unión;
- El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional;
- El fomento de la cooperación internacional;
- La consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, incluidos los derechos humanos.

Desde el punto de vista de su funcionamiento, a diferencia del ámbito comunitario, el de la PESC se define por su carácter intergubernamental, donde las decisiones requieren el consenso de los Estados miembros y las instituciones propiamente comunitarias (Comisión, Parlamento Europeo y Tribunal de Justicia) tienen un papel reducido. Creándose una nueva figura institucional, el Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común.

En 2003, el ex Alto Representante de la PESC, Javier Solana recibió la tarea de los Estados miembros de desarrollar una Estrategia de Seguridad para Europa. El documento titulado "Una Europa segura en un mundo mejor", analizó por primera vez el entorno de seguridad de la UE e identificó los desafíos clave de seguridad y las implicaciones políticas posteriores para la UE. La implementación del documento fue revisada en 2008.

Desde la creación en marzo de 2002 de la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina por la Acción Conjunta del Consejo, se han lanzado unas 30 misiones y operaciones civiles y militares en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa. La UE mejora constantemente sus capacidades de gestión de crisis.

Los objetivos principales, tanto civiles como militares, se han definido y adaptado para adaptarse al cambiante entorno de seguridad.

## **1.2. ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN EUROPEA PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD Y EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR.**

El Tratado de Lisboa entró en vigor en diciembre de 2009 y fue una piedra angular en el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). El tratado incluye una cláusula de asistencia mutua y de solidaridad y permitió la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) bajo la autoridad del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / Vicepresidente de la Comisión Europea ( HR / VP). Las dos funciones distintas del puesto brindan a la AR / VP la posibilidad de reunir todos los activos necesarios de la UE y aplicar un "enfoque integral" a la gestión de crisis de la UE.

El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad ostenta una vicepresidencia de la Comisión Europea y cuenta el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que constituye un servicio diplomático europeo independiente bajo la dirección del Alto Representante. Estas instituciones dotan a la UE de personalidad jurídica propia y de capacidad para celebrar acuerdos con Estados y Organizaciones Internacionales.

El SEAE es un organismo autónomo de la UE cuyo objetivo es asistir al Alto Representante en el desempeño de sus funciones. Es un auténtico cuerpo diplomático, compuesto por funcionarios provenientes de la Comisión Europea, de la Secretaría General del Consejo y de los Estados miembros. El Alto Representante tiene la potestad para el nombramiento del personal del SEAE, que está compuesto por una administración central situada en Bruselas y cuenta con una red de más de 140 delegaciones y oficinas en todo el mundo. En 2010 el Consejo de la UE aprobó una decisión por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior.

El SEAE apoya al Alto Representante en la ejecución de sus mandatos relativos a la dirección y la elaboración de la política exterior y de seguridad común (PESC) de la UE, incluida la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD); a la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores (CAE); y a la vicepresidencia de la Comisión Europea en el ámbito de las relaciones exteriores. El SEAE también asiste a la Secretaría General del Consejo, a la Comisión Europea y a los servicios diplomáticos de los países de la UE, con el fin de garantizar la coherencia de la acción exterior europea.

El SEAE también es responsable del funcionamiento de las delegaciones y oficinas de la UE en todo el mundo. Cada una de ellas está dirigida por un Jefe de Delegación, sometido a la autoridad del Alto Representante y del SEAE. El Jefe de Delegación representa a la UE en el país u organización internacional. Las delegaciones colaboran e intercambian información con los servicios diplomáticos de los Estados miembros. El Secretario General ejecutivo del SEAE se encarga de la evaluación financiera y administrativa de cada delegación.

La "Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea" presentada por la ex AR / VP Federica Mogherini en junio de 2016 sentó las bases para desarrollar aún más la PCSD. A finales de 2016 se definió un paquete integral de medidas en las áreas de



seguridad y defensa. Consiste en tres pilares principales: nuevos objetivos políticos y ambiciones para que los europeos asuman una mayor responsabilidad de su propia seguridad y defensa; nuevas herramientas financieras para ayudar a los Estados miembros y la industria europea de defensa a desarrollar capacidades de defensa ("Plan de acción europeo de defensa") y un conjunto de acciones concretas como seguimiento de la Declaración conjunta UE-OTAN que identificó áreas de cooperación. La implementación de los tres elementos está en curso y aumentará la seguridad de la Unión y sus ciudadanos.

En diciembre de 2017, el Consejo Europeo, apoyado activamente por España y otros 24 Estados miembros, lanzó la PESCO (Permanent Structured Cooperation), una cooperación reforzada para mejorar la coordinación e incrementar las inversiones en defensa en cuanto al desarrollo de las capacidades de defensa, tal y como se recoge en el Tratado de la UE, artículos 42.6 y 46, y en su Protocolo 10. Mediante la PESCO, los Estados miembros aumentan su eficacia a la hora de hacer frente a los retos en materia de seguridad y de avanzar hacia una mayor integración y fortalecimiento de la cooperación en materia de defensa en el marco de la UE. Funciona a nivel de Consejo y a nivel de proyecto. A lo largo de 2018 se han aprobado 47 proyectos y en 2019, 13 proyectos.

Reflejando la ambición de englobar todos los aspectos de la política exterior de la UE, el CAE cuenta con tres formaciones: CAE (participación de los ministros de Asuntos Exteriores); CAE-Defensa (participación de los ministros de Asuntos Exteriores y ministros de Defensa); y CAE-Desarrollo (participación de los ministros de Asuntos Exteriores y ministros de Desarrollo, o figuras equivalentes).

### **1.3 BASE JURÍDICA DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE.**

La base jurídica de la acción exterior de la UE se recoge en los artículos 21 a 46 del TUE y en los artículos 205 a 222 del TFUE. Tiene por objeto facilitar a la UE los instrumentos necesarios para prestar asistencia a los terceros países, así como para cooperar y desarrollar relaciones y asociaciones con ellos, con el fin de alcanzar los objetivos de la acción exterior de la UE establecidos en el artículo 21 del TUE. La acción exterior de la UE abarca seis dominios:

1. Política exterior y de seguridad común (artículos 23 a 46 del TUE). El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad es responsable de llevar a cabo la política exterior y de seguridad común (artículos 24 a 41) y la política común de seguridad y defensa (artículos 42 a 46) de la UE; contribuir a su desarrollo mediante propuestas; y asegurar la aplicación de las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo de la UE.
2. Cooperación para el desarrollo (artículos 208 a 211 del TFUE). El objetivo principal a largo plazo de la cooperación para el desarrollo de la UE es erradicar la pobreza en el mundo mediante el fomento de un progreso económico, social y medioambiental sostenible de los países en desarrollo.
3. Ayuda humanitaria (artículo 214 del TFUE). Las acciones de la ayuda humanitaria de la UE están diseñadas para prestar asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas.

4. Ayuda (artículos 212 a 213 del TFUE). La UE puede prestar ayuda, también en el ámbito financiero, a terceros países distintos de los países en desarrollo. Esta acción debe ser coherente con la política de desarrollo de la UE.

5. Comercio (artículos 205 a 207 del TFUE). La política comercial común de la UE es competencia exclusiva de la UE. El Consejo de la UE y el Parlamento Europeo son colegisladores en materia comercial.

6. Cláusula de solidaridad (artículo 222 del TFUE). La cláusula de solidaridad sienta las bases de los procedimientos que permiten a la UE y a los Estados miembros actuar conjuntamente y usar los instrumentos de que dispongan.

Acuerdos y convenios internacionales. Los convenios y acuerdos internacionales, junto con los Reglamentos, Directivas, Decisiones, Dictámenes y Recomendaciones constituyen el Derecho secundario o derivado de la UE. Son tratados de conformidad con el derecho internacional público y generan derechos y obligaciones para las partes contratantes. A diferencia de los actos unilaterales (Reglamentos, Directivas, Decisiones, Dictámenes y Recomendaciones) las convenciones y acuerdos no se derivan de un procedimiento legislativo ni de la sola voluntad de una institución.

La base jurídica para la firma de acuerdos internacionales son los artículos 3, artículo 4, artículo 207 y artículo 216 del TFUE, que establecen las facultades jurídicas de la Unión Europea para negociar y celebrar acuerdos internacionales y sus competencias, ya sean exclusivas o compartidas, para entrar en dichos acuerdos.

El artículo 216 del TFUE menciona los casos en los que la UE está autorizada a celebrar estos acuerdos. Tras su negociación y firma, y dependiendo del ámbito del que se trate, pueden requerir la ratificación mediante una disposición de derecho derivado. Los acuerdos internacionales deben aplicarse en toda la UE. Asimismo, el artículo 217 rige la política comercial de la UE como una competencia exterior clave de la UE y un elemento central en sus relaciones con el resto del mundo.

La UE tiene personalidad jurídica y por tanto es sujeto de derecho internacional con capacidad para negociar y celebrar acuerdos internacionales en su propio nombre, al ser una competencia que le otorgan los tratados.

El reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros también se aplica en el plano internacional. Si la UE negocia y celebra un acuerdo internacional, dispondrá bien de una competencia exclusiva o de una competencia compartida con los Estados miembros. En caso de que disponga de una competencia exclusiva (artículo 3 del TFUE), la UE en solitario tiene poder de negociación y celebración del acuerdo. En caso de que disponga de una competencia compartida con los Estados miembros (artículo 4 del TFUE), el acuerdo será suscrito tanto por la UE como por los Estados miembros. Se trata en consecuencia de un acuerdo mixto al que los Estados miembros tendrán que dar su consentimiento.

Por lo que respecta al Alto Representante, su base jurídica son los artículos 18 y 27 del TUE. El Tratado de Ámsterdam de 1999 creó el cargo, a pesar de que las responsabilidades en los asuntos de política exterior se compartían con el responsable de Relaciones Exteriores en el

Colegio de Comisarios. El Tratado de Lisboa de 2009 amplió las responsabilidades del Alto Representante y lo instauró como uno de los vicepresidentes de la Comisión Europea para que representara mejor a la UE en sus objetivos de política exterior.

El Alto Representante es nombrado por un período de cinco años por el Consejo Europeo por mayoría cualificada y con el acuerdo del presidente de la Comisión Europea. El nombramiento del Alto Representante debe obtener la aprobación del Parlamento Europeo de acuerdo con el artículo 17 del TUE, ya que el conjunto de la Comisión Europea (Presidente, Vicepresidentes y Comisarios) necesita la aprobación colegiada por parte del Parlamento Europeo.

El Alto Representante contribuye al desarrollo de la PESC mediante la presentación de propuestas al Consejo de la UE y el Consejo Europeo, asegurándose con ello la aplicación de las decisiones que se adopten. Además, como vicepresidente de la Comisión Europea, el Alto Representante se asegura de la coherencia y la eficacia de la acción exterior general de la UE en las áreas de asistencia para el desarrollo, el comercio, la ayuda humanitaria y la respuesta a la crisis. También preside el Consejo de Asuntos Exteriores (CAE).

El Alto Representante recibe la asistencia del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en el desarrollo de sus funciones. El SEAE fue creado en virtud del Tratado de Lisboa y se basa en el artículo 27 del TUE.

Desde el 1 de marzo de 2019 bajo la autoridad del Alto Representante actúa el Representante Especial de la UE (REUE) para los derechos humanos. La función del REUE es promover los objetivos políticos de derechos humanos de la Unión Europea establecidos en los tratados de la UE, la Carta de los Derechos Fundamentales y el Marco estratégico sobre derechos humanos y democracia de la UE.

De acuerdo con el artículo 33 del TUE, el Consejo de la UE a propuesta del Alto Representante designa a un representante especial de la UE para un mandato específico. Estos representantes especiales de la Unión Europea (REUE) promueven las políticas y los intereses de la UE en regiones y países concretos. Para apoyar la labor del alto representante, desempeñan una función activa en los esfuerzos de la UE por consolidar la paz, la estabilidad y el Estado de Derecho en los países no pertenecientes a la UE.

## **2. LA POLÍTICA DE VECINDAD.**

### **2.1. OBJETIVOS.**

La Unión Europea ofrece a sus vecinos una relación privilegiada, basada en el compromiso mutuo con unos valores comunes (la democracia y los derechos humanos, el Estado de Derecho, la buena gobernanza, los principios de la economía de mercado y el desarrollo sostenible). La PEV abarca la coordinación política y una integración económica más profunda, mayor movilidad y contactos interpersonales. La PEV es distinta del proceso de ampliación, sin por ello predeterminar la evolución futura de las relaciones entre países vecinos y la Unión. En 2011, la Unión revisó la PEV y, como respuesta a los acontecimientos sucedidos en algunos países árabes, pasó a prestar más atención al fomento de una democracia profunda y

sostenible y de un desarrollo económico integrador cuyos rasgos son las existencia de elecciones libres y justas, lucha contra la corrupción, independencia judicial, control democrático sobre las fuerzas armadas, y libertad de expresión, reunión y asociación.

La Unión destacó asimismo el papel desempeñado por la sociedad civil en el proceso e introdujo el principio «más por más», según el cual la Unión establece asociaciones más fuertes con aquellos vecinos que consiguen hacer mayores progresos en pos de una reforma democrática. En marzo de 2015, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) pusieron en marcha un proceso de consulta para volver a revisar la PEV. Uno de sus objetivos principales consistía en adaptar los instrumentos de la PEV para tener más en cuenta las aspiraciones concretas de los países socios. En este contexto, el Parlamento Europeo aprobó el 9 de julio de 2015 una Resolución en la que subrayaba la necesidad de una PEV más estratégica, específica, flexible y coherente. El 11 de noviembre de 2015 se presentó una Comunicación del SEAE y de la Comisión en este sentido, basada en los resultados de la consulta.

El 18 de mayo de 2017, el SEAE y la Comisión publicaron un informe sobre la aplicación de la revisión de la PEV. El informe destacaba la mayor flexibilidad y sensibilidad con la que está actuando la Unión en el marco de su cooperación con los socios de la PEV, así como el uso más eficiente de los recursos. El 27 de marzo de 2019, el Parlamento aprobó una Resolución titulada «Después de la Primavera Árabe: el camino a seguir en la región MENA», en la que, si bien reconoce que se han producido algunos avances positivos, pide nuevas reformas económicas, democráticas y sociales.

## **2.2. INSTRUMENTOS.**

La PEV se basa en los acuerdos jurídicos en vigor entre la Unión y sus socios: los acuerdos de colaboración y cooperación y, más recientemente, los acuerdos de asociación.

Parte central de la PEV son los planes de acción bilaterales y las prioridades de asociación que ha elaborado la Unión con la mayoría de los países socios. En ellos se establecen los programas de reformas políticas y económicas, con prioridades a corto y medio plazo (de tres a cinco años). En los planes de acción y las prioridades de asociación de la PEV se reflejan las necesidades, los intereses y las capacidades de la Unión y del socio de que se trate. Con ellos se busca impulsar sociedades democráticas, socialmente equitativas e inclusivas, fomentar la integración económica y mejorar los movimientos transfronterizos de las personas.

La Unión contribuye al logro de los objetivos de la PEV mediante el apoyo económico y la cooperación política y técnica. Los fondos se canalizan principalmente a través del Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), con una dotación de 15 400 millones de euros para el periodo 2014-2020.

También se utilizan para financiar la PEV otros instrumentos y programas, como el Instrumento para la Sociedad Civil. La Comisión ofrece asimismo apoyo financiero en forma de subvenciones a los socios, y el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo completan este apoyo mediante préstamos.

Por otra parte, se han elaborado nuevos instrumentos en el marco de la PEV para fomentar el acceso a los mercados, en especial mediante la negociación de acuerdos de libre comercio de alcance amplio y profundo, así como para mejorar la movilidad y la gestión de la migración. De este modo, se han ofrecido y celebrado con algunos socios asociaciones de movilidad y regímenes de facilitación o liberalización de visados. Además, en 2016, se creó un instrumento financiero específico: el Instrumento de la Asociación de Movilidad. En la región meridional, se están financiando una serie de iniciativas regionales y bilaterales en materia de migración y movilidad mediante el Fondo Fiduciario de la UE para África (componente destinado al norte de África).

Aunque la PEV está concebida como un conjunto de dispositivos políticos comunes, también permite que la Unión adapte y «diferencie» sus políticas según las características concretas de cada socio.

Con motivo de los debates sobre el futuro marco financiero plurianual (MFP) para el período 2020-2027, se está revisando la arquitectura y el funcionamiento de los instrumentos de financiación exterior de la Unión, entre ellos el IEV. En este contexto, el Parlamento aprobó, el 18 de abril de 2018, un informe sobre la aplicación de los instrumentos de financiación exterior de la UE: revisión intermedia 2017 y arquitectura futura a partir de 2020. Por lo que respecta al IEV, en el informe se pide una mayor flexibilidad, un mejor uso tanto del enfoque «más por más» como de los enfoques basados en incentivos y una mayor coordinación entre los programas regionales y bilaterales.

El 14 de junio de 2018, la Comisión publicó una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI). Esta propuesta pretende simplificar la actual arquitectura de financiación de la acción exterior de la Unión para el próximo período del MFP e integrar varios instrumentos financieros en el nuevo IVDCI, entre ellos el IEV. El 27 de marzo de 2019, el Parlamento aprobó su posición en primera lectura sobre esta propuesta, pidiendo un aumento de la financiación, una mayor preponderancia del Parlamento en la toma de decisiones sobre las opciones políticas secundarias y la suspensión de la ayuda en caso de violación de los derechos humanos.

Los ejemplos más significativos de la PEV son:

- Asociación Oriental orientada a la mejora de las relaciones con los vecinos del este, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania. Acordada en 2008 e inaugurada en 2009.
- Unión por el Mediterráneo (UPM) engloba a los veintiocho Estados miembros de la Unión, la Unión Europea y quince países mediterráneos (Albania, Argelia, Bosnia y Herzegovina, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Mauritania, Mónaco, Montenegro, Siria —cuya participación está en suspenso debido a la guerra civil—, Territorios Palestinos, Túnez y Turquía). La Liga de los Estados Árabes ha participado en todas las reuniones desde 2008, y Libia tiene estatuto de observador.

### **3. ACUERDOS DE ASOCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA**

Un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea es un tratado entre la Unión Europea (UE), sus Estados miembros y un país no perteneciente a la UE por el que se establece un marco para la cooperación. Los objetivos que se persiguen con la firma de dichos son tanto políticos, comerciales, sociales, culturales y de seguridad. La base jurídica para la celebración de los acuerdos de asociación está en el artículo 217 TUE aunque esta fórmula se encuentra ya en los orígenes de UE, en concreto, en el Tratado de Roma.

Para que un tratado sea considerado un verdadero Acuerdo de Asociación debe estar fundamentado en el artículo antes mencionado, perseguir una estrecha cooperación económica y política, dotarse de órganos paritarios, ofrecer el tratamiento de nación más favorecida, garantizar una relación privilegiada. Desde 1995, la cláusula sobre el respeto de los derechos humanos y los principios democráticos se incluye sistemáticamente y constituye un elemento esencial del acuerdo.

La UE normalmente concluye acuerdos de asociación cuando se incluyen compromisos con la reforma política, económica, comercial o de derechos humanos en un país. A cambio, se le puede ofrecer al país acceso libre de aranceles a algunos o todos los mercados de la UE (bienes industriales, productos agrícolas, etc.) y asistencia financiera o técnica. Los AA firmados más recientemente también incluyen un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre la UE y países terceros.

#### **3.1. LOS PROCEDIMIENTOS SUPRANACIONALES DE ADOPCIÓN DE DECISIONES.**

Los acuerdos de asociación deben ser aceptados por la Unión Europea y deben ser ratificados por todos los estados miembros de la UE y el estado en cuestión.

Además, se requiere la aprobación del Parlamento para los acuerdos de asociación (artículo 217 del TFUE), la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículo 6, apartado 2, del TUE) y los acuerdos que establecen un marco institucional específico con implicaciones presupuestarias importantes o correspondientes a ámbitos en los que se aplica el procedimiento legislativo ordinario (artículo 218, apartado 6, del TFUE).

El Parlamento examina un proyecto de acto presentado por el Consejo y decide sobre su aprobación (sin posibilidad de modificarlo) por mayoría absoluta de los votos emitidos. El Tratado no confiere al Parlamento ningún cometido formal en las etapas anteriores del procedimiento (examen de la propuesta de la Comisión). Sin embargo, gracias a una serie de disposiciones interinstitucionales, su participación informal se ha hecho habitual (véase el Reglamento interno del Parlamento). Procedimiento presupuestario (1.2.5) Procedimientos de nombramiento

A. El Parlamento elige al presidente de la Comisión (artículo 14, apartado 1, del TUE) (1.3.8).

B. El Consejo Europeo nombra por mayoría cualificada al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (artículo 18, apartado 1, del TUE).

C. El Consejo, por mayoría cualificada, adopta: la lista de las demás personas que proponga para su designación como miembros de la Comisión, de común acuerdo con el presidente electo (artículo 17, apartado 7, del TUE).

### **3.2 ACUERDOS DE ASOCIACIÓN.**

#### **AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

En junio de 2012 se firmó un **Acuerdo de Asociación**, el primer acuerdo entre regiones de este tipo celebrado por la Unión, que fue ratificado por el Parlamento Europeo en diciembre de 2012. Dicho Acuerdo establece como objetivos desarrollar una asociación política privilegiada basada en valores, principios y objetivos comunes, reforzar los derechos humanos, reducir la pobreza, luchar contra las desigualdades, prevenir los conflictos y promover la buena gobernanza, la seguridad, la integración regional y el desarrollo sostenible.

El Acuerdo también liberaliza el comercio de productos industriales y de la pesca y elimina la mayor parte de los aranceles sobre el comercio de productos agrícolas. El capítulo comercial del Acuerdo entró provisionalmente en vigor a lo largo de 2013 (en diferentes fechas en función del país). Un Comité de Asociación Parlamentario, compuesto por diputados al Parlamento Europeo y por miembros del Parlacen y de los Parlamentos nacionales de Costa Rica y Panamá, es el encargado de realizar un seguimiento de la aplicación del Acuerdo. B. Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y el Perú) La Unión mantiene contactos regulares con los países andinos desde 1969, fecha en que se constituyó el Grupo Andino (posteriormente denominado «Comunidad Andina»). El primer Acuerdo de Cooperación se firmó en 1983, seguido de un Acuerdo Marco de Cooperación más amplio en 1993.

#### **SOCIOS MERIDIONALES**

Los **acuerdos de asociación** constituyen la base jurídica para las relaciones bilaterales **de la Unión con Argelia, Egipto, Israel, Jordania, el Líbano, Marruecos, la Autoridad Nacional Palestina y Túnez.**

El acuerdo de asociación rubricado con **Siria** antes de que su Gobierno reprimiese violentamente las protestas ciudadanas de 2011 no llegó a firmarse. Las negociaciones de un acuerdo marco entre la Unión y Libia se suspendieron en febrero de 2011 y aún no se han reanudado. En el marco de la política europea de vecindad, la Unión y sus socios meridionales (excepto Libia y Siria) han adoptado planes de acción bilaterales, prioridades de asociación o programas de asociación en los que se establecen programas de reforma política y económica con prioridades a corto y medio plazo (de tres a cinco años). Los planes de acción de la PEV, que reflejan las necesidades, los intereses y las capacidades de la Unión y de cada socio, tienen por objeto, principalmente, establecer sociedades democráticas, socialmente equitativas e integradoras, fomentar la integración económica y la educación, impulsar las pequeñas y medianas empresas y la agricultura, y facilitar los movimientos transfronterizos de las personas. En su mayoría, estos planes y programas se financian actualmente con cargo al Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), el cual se integrará en el futuro Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI).

#### **PACÍFICO**

**Acuerdo de Asociación sobre Relaciones y Cooperación entre la Unión Europea y Nueva Zelanda.** *Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra (Acuerdo de Cotonú).* La UE y la región del Pacífico La UE y la región del Pacífico mantienen una larga relación y tienen valores compartidos y fuertes vínculos económicos y comerciales. La Unión ha desarrollado asociaciones en la región con Australia, Nueva Zelanda, los quince países insulares independientes del Pacífico, los cuatro países y territorios de ultramar (PTU) y el Foro de las Islas del Pacífico. La Unión, Australia y Nueva Zelanda son socios de ideas afines, con valores e intereses comunes. La Unión ha desarrollado estrechos contactos con ambos países, tanto a nivel estatal como en el sector privado, con respecto a un amplio abanico de asuntos, como el cambio climático y la reducción del riesgo de catástrofes, el comercio mundial basado en normas, la seguridad y el desarrollo, la investigación tecnológica y los derechos humanos. La relación de la UE con las islas del Pacífico se ha basado tradicionalmente en la cooperación al desarrollo en el marco de la asociación entre la UE y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). En los últimos años, esta relación se ha extendido a otros sectores, como el medio ambiente, la buena gobernanza, la energía, el cambio climático, la pesca y los derechos humanos.

#### **ASOCIACIÓN ORIENTAL: UCRANIA, MOLDAVIA Y BIELORRUSIA**

Ucrania Los dramáticos acontecimientos vividos en Ucrania desde noviembre de 2013 comenzaron como una protesta a favor de la Unión y en contra de la decisión del entonces presidente Víktor Yanukóvich de no firmar el Acuerdo de Asociación con la Unión, rubricado en marzo de 2012. Finalmente, este movimiento provocó un cambio de gobierno y condujo a la celebración de unas elecciones parlamentarias en octubre de 2014, que llevaron al poder a partidos europeístas y reformistas. A raíz del movimiento Euromaidán, Rusia anexionó ilegalmente Crimea en marzo de 2014, y la parte oriental de Ucrania se vio sumida en un conflicto armado propiciado por los separatistas apoyados por Rusia.

Pese a los Acuerdos de Minsk alcanzados en 2015 y la creación de formatos de negociación como el Grupo de contacto tripartito (la OSCE, Rusia y Ucrania) y el cuarteto de Normandía (Rusia, Ucrania Alemania y Francia), los rebotes periódicos de los combates ponen en tela de juicio la sostenibilidad de la tregua. La Unión ha vinculado sus sanciones económicas a Rusia al pleno respeto del Acuerdo de Minsk por parte de Moscú. Las sanciones siguen en vigor desde entonces.



## **ASOCIACIÓN ORIENTAL: EL CAUCÁSICO MERIDIONAL**

**El Acuerdo de Asociación entre la Unión y Georgia**, que incluye una Zona de Libre Comercio de Alcance Amplio y Profundo (ZLCAAP), entró en vigor el 1 de julio de 2016. Georgia se ha esforzado sobremanera para adecuar su legislación a las normas de la Unión, lo que, entre otras cosas, ha comportado una exención de visados para estancias de corta duración en el espacio Schengen desde marzo de 2017. La Unión es el principal socio comercial de Georgia y representa aproximadamente el 27 % de su comercio total (2018). La ayuda financiera de la Unión se centra en el desarrollo económico, la buena gobernanza, la circulación de personas y la educación. En el marco del Instrumento Europeo de Vecindad, los fondos para el periodo 2017-2020 se estiman entre 371 y 453 millones de euros. Las elecciones presidenciales de 2018 y las parlamentarias de 2016 se saldaron con la victoria de la coalición «Sueño Georgiano» (GD), en el poder desde 2012. Sin embargo, la política de Georgia experimenta una gran polarización y algunos acontecimientos en 2019 han generado preocupaciones, en especial en cuanto a la independencia del poder judicial y la libertad de los medios de comunicación. En junio de 2019 estalló una ola de protestas antigubernamentales, que no había remitido en diciembre. Los manifestantes exigen elecciones anticipadas (las elecciones ordinarias deben celebrarse en octubre de 2020), además de una reforma electoral a fin de introducir un sistema de representación proporcional.

## **ÁFRICA**

**Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP)**, por una parte, **y la Comunidad Europea y sus Estados miembros**, por otra (**Acuerdo de Cotonú**).

**Acuerdo de comercio, desarrollo y cooperación (ACDC) entre la República de Sudáfrica y la Comunidad Europea y sus Estados miembros.** Acuerdo de Cotonú Las relaciones entre la Unión y el África subsahariana se rigen actualmente por el Acuerdo de Cotonú, que sienta las bases para las relaciones entre la Unión y los 78 países del grupo ACP. Sudán del Sur no es signatario del Acuerdo. Las relaciones UE-ACP se remontan a los Convenios de Lomé I a IV (1975-2000) por los que se establecen las disposiciones en materia de cooperación al desarrollo y comercio, que concedieron un acceso libre al mercado europeo para el 99,5 % de los productos procedentes de países ACP. El Acuerdo de Cotonú, firmado el 23 de junio de 2000, sucedió al de Lomé y es válido durante veinte años. El objetivo del Acuerdo de Cotonú es erradicar la pobreza integrando en mayor medida a los países ACP en la economía mundial. En el Acuerdo, se emplea el término «asociación», con el que se destacan el compromiso y la responsabilidad mutuos, y se enfatizan el diálogo político, los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza. El Acuerdo lo aplican instituciones conjuntas ACP-UE, incluidos un Consejo de Ministros, un Comité de Embajadores y una Asamblea Parlamentaria Paritaria.

#### 4. EL ESPACIO EUROPEO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA.

Es el resultado de un complejo proceso que se inició con el Grupo de Trevi, creado por el Consejo Europeo de Roma de 1975 como primer antecedente de la cooperación en estos ámbitos y que se desarrolló a través de distintos mecanismos de cooperación intergubernamental como el Espacio Schengen o el conocido como “tercer pilar” (Asuntos de Justicia e Interior, más tarde de Cooperación Judicial y Policial en materia penal).

El artículo 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece lo siguiente:

«La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia». Cabe señalar que este artículo, cuyo fin es enunciar los grandes objetivos que persigue la Unión, concede ahora mayor importancia a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ) respecto al anterior Tratado de Niza, ya que este objetivo ahora se menciona antes, incluso, que el de la realización de un mercado interior.

El **título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)** (artículos 67 a 89) está dedicado al ELSJ. Además de disposiciones generales, este título incluye capítulos específicos dedicados, respectivamente:

- Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración.

La Unión Europea pretende establecer una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal tendente a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 y a su Protocolo de 31 de enero de 1967. Si bien ni en el TFUE ni en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se definen los términos «asilo» y «refugiado», ambos documentos se refieren específicamente a la Convención de Ginebra y a su Protocolo.

La Unión tiene como objetivo establecer un enfoque equilibrado para gestionar la inmigración legal y luchar contra la inmigración irregular. Una gestión adecuada de los flujos migratorios exige asimismo garantizar un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros, mejorar las medidas de lucha contra la inmigración irregular, incluidos la trata y el tráfico de personas, y fomentar una cooperación más estrecha con terceros países en todos los ámbitos. La Unión busca establecer un nivel uniforme de derechos y obligaciones de los inmigrantes legales comparable al de los ciudadanos de la Unión.

*Principio de solidaridad:* con arreglo al Tratado de Lisboa, las políticas de inmigración se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero (artículo 80 del TFUE).

- Cooperación judicial en materia civil, se centra principalmente en el logro de los siguientes objetivos:
  - ofrecer a los ciudadanos un grado de seguridad jurídica elevado en sus relaciones transfronterizas en materia de Derecho civil;
  - garantizar a los ciudadanos un acceso fácil y eficaz a la justicia civil para la resolución de litigios transfronterizos;
  - simplificar los instrumentos de cooperación transfronteriza entre las instancias judiciales civiles nacionales;
  - apoyar la formación de los magistrados y del personal al servicio de la administración de justicia.
- Cooperación judicial en materia penal

La eliminación progresiva de los controles fronterizos en la Unión ha facilitado considerablemente la libre circulación de los ciudadanos europeos, pero también ha permitido a los delincuentes actuar con mayor libertad a escala transnacional. Con el fin de afrontar el reto de la delincuencia transfronteriza, el espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ) implica medidas para promover la cooperación judicial en materia penal entre los Estados miembros. El punto de partida es el respeto del principio de reconocimiento mutuo. Se han adoptado medidas específicas para luchar contra la delincuencia transnacional y asegurarse de que en toda la Unión se respetan los derechos de las víctimas, de los sospechosos y de los detenidos.

- Cooperación policial

La principal herramienta de la cooperación policial es la Oficina Europea de Policía (*Europol*) es una agencia cuyo principal objetivo es hacer que Europa sea más segura. Apoya a los Estados miembros de la Unión en su lucha contra el terrorismo, la ciberdelincuencia y otras formas graves de delincuencia organizada), que constituye un elemento central de la arquitectura europea interna de seguridad general. La cooperación y las políticas aún están en fase de desarrollo; se está haciendo hincapié en combatir la delincuencia y las amenazas paneuropeas de forma más eficaz y, especialmente en el caso del Parlamento Europeo, en llevar a cabo esta tarea respetando los derechos fundamentales y las normas en materia de protección de datos.

Más allá de estas disposiciones, cabe mencionar otros artículos ligados indisolublemente a la creación de un ELSJ. Entre ellos se encuentran el artículo 6 del TUE, relativo a la *Carta de los Derechos Fundamentales* y al *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, el artículo 8 del TFUE, relativo a la lucha contra las desigualdades, el artículo 15, apartado 3, del TFUE, relativo al derecho a acceder a los documentos de las instituciones, el artículo 16 del TFUE, relativo a la protección de los datos de carácter personal, y los artículos 18 a 25 del TFUE, relativos a la no discriminación y la ciudadanía de la Unión.

Por último, la Unión debe garantizar la aplicación sistemática del derecho fundamental a la protección de datos, consagrado en la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Es necesario reforzar la posición de la Unión sobre la protección de los datos personales en el marco de todas sus políticas, incluidas la aplicación de la ley y la prevención de la delincuencia, así como en sus relaciones internacionales, especialmente en una sociedad global caracterizada por la rápida evolución de la tecnología.

### **Objetivos.**

Los objetivos asignados al ELSJ se detallan en el artículo 67 del TFUE:

- «La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros.
- Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países.
- La Unión se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales.
- La Unión facilitará la tutela judicial, garantizando en especial el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil.»
- El desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores constituye uno de los logros fundamentales de la Unión, aportando beneficios concretos para nuestros ciudadanos: libertad de movimiento gracias a la supresión de las fronteras interiores, mayor seguridad por la cooperación entre las fuerzas de seguridad y mejor protección de sus derechos por la aproximación de las legislaciones y el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales.

En la consolidación del ELSJ tuvieron enorme incidencia los impulsos de los sucesivos Programas plurianuales aprobados por el Consejo Europeo: Tampere (1999-2004), La Haya (2005-2009) y Estocolmo (2010-2014).

## **Resultados**

### ***A. Principales novedades introducidas por el Tratado de Lisboa.***

#### **1. Un procedimiento de toma de decisiones más eficaz y democrático.**

El Tratado de Lisboa elimina el tercer pilar, basado en la cooperación intergubernamental, y generaliza así el método comunitario en el marco del ELSJ. La adopción de los textos legislativos asociados se realiza, en principio, mediante el procedimiento legislativo ordinario descrito en el artículo 294 del TFUE. El Consejo decide por mayoría cualificada y el Parlamento Europeo, en calidad de colegislador, se pronuncia a través del procedimiento de codecisión.

#### **2. Un nuevo cometido de los Parlamentos nacionales.**

El artículo 12 del TUE y los Protocolos nº 1 y nº 2 definen el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. En particular, los Parlamentos nacionales disponen ahora de un plazo de ocho semanas para analizar cualquier proyecto de acto legislativo con respecto al principio de subsidiariedad; hasta que expire dicho plazo, no puede adoptarse ninguna decisión relativa a dicho acto a escala de la Unión. En el ámbito del ELSJ, si los Parlamentos nacionales, por un cuarto del total de votos que tienen atribuidos, lo solicitan, el proyecto deberá volverse a estudiar (artículo 7, apartado 2, del Protocolo nº 2).

Si un acto legislativo no respeta el *principio de subsidiariedad*, cabe interponer recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Los Parlamentos nacionales participan en la evaluación de las actividades de Eurojust y Europol (artículos 85 y 88 del TFUE).

#### **3. Mayores competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.**

Ahora se puede recurrir sin restricciones ante el Tribunal de Justicia para que se pronuncie con carácter *prejudicial* sobre la totalidad del ámbito del ELSJ. Tras concluir un periodo transitorio de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (es decir, a partir del 1 de diciembre de 2014), los actos adoptados en virtud del Tratado anterior en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal también pueden ser objeto de este procedimiento. El mismo sistema se aplica a los recursos por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia (Protocolo nº 36).

#### **4. Refuerzo del papel de la **Comisión**.**

La posibilidad de que la Comisión presente recursos por incumplimiento contra los Estados miembros que no respeten las disposiciones establecidas en el marco del ELSJ constituye una novedad significativa que le otorga una nueva competencia a la hora de velar por la correcta aplicación de los textos legislativos.

#### **5. Posible intervención de los Estados miembros en la evaluación de la aplicación de las políticas en el ámbito del ELSJ.**

El artículo 70 del TFUE dispone que el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas que establezcan los procedimientos que seguirán los Estados miembros para

efectuar, en colaboración con la Comisión, una evaluación objetiva e imparcial de la aplicación, por las autoridades de los Estados miembros, de las políticas en el marco del ELSJ.

#### **B. Función programática del Consejo Europeo.**

Paralelamente a los cambios introducidos por los Tratados sucesivos, debe subrayarse el importante papel que ha desempeñado el Consejo Europeo en lo que respecta a la evolución y los progresos registrados en los distintos ámbitos del ELSJ.

En octubre de 1999, el Consejo Europeo de Tampere celebró una reunión especial dedicada a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia explotando al máximo las posibilidades que ofrecía el Tratado de Ámsterdam.

En noviembre de 2004, el Consejo Europeo adoptó un nuevo programa de acción quinquenal: el Programa de La Haya.

Los días 10 y 11 de diciembre de 2009, el Consejo Europeo adoptó el Programa de Estocolmo. Este programa plurianual para el periodo 2010-2014 se centró en los intereses y las necesidades de los ciudadanos y de las demás personas de las que la Unión es responsable.

El Tratado de Lisboa reconoce formalmente la función fundamental del Consejo Europeo de «definir las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia» (artículo 68 del TFUE). En junio de 2014, el Consejo Europeo definió estas orientaciones para los próximos años, que están en consonancia con las prioridades establecidas en la Agenda Estratégica para la UE, que también se aprobó en junio. Las orientaciones estratégicas se basan en los logros alcanzados por el Programa de Estocolmo. Se está llevando a cabo una revisión intermedia de estas orientaciones.

#### **C. Creación de organismos especializados para la gestión del ELSJ: las agencias.**

Se han creado distintas agencias para contribuir a la supervisión de las políticas relativas a una serie de ámbitos importantes del ELSJ: Europol, en materia de cooperación policial; la Escuela Europea de Policía (CEPOL); Eurojust, en materia de cooperación judicial penal; la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), en materia de derechos fundamentales y lucha contra la discriminación; el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT); la Guardia Europea de Fronteras y Costas (Frontex), responsable de coordinar el control de las fronteras exteriores; la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), y la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA).

#### **D. Papel del Parlamento Europeo.**

El Parlamento Europeo dispone de una serie de **instrumentos y competencias** para ejercer plenamente su cometido:

- Competencia en *materia legislativa*, dado que, incluso antes del Tratado de Lisboa, el Parlamento actuaba en calidad de colegislador en el marco del procedimiento de codecisión; su intervención en las cuestiones pertenecientes al tercer pilar se limitaba a la emisión de dictámenes consultivos.

- Competencia en *materia presupuestaria*, ya que el Parlamento establece, junto con el Consejo, el presupuesto de la Unión.
- Facultad para presentar ante el Tribunal de Justicia un *recurso de anulación*, competencia que el Parlamento ha ejercido, por ejemplo, para solicitar y obtener la anulación de determinados artículos de la Directiva 2005/85/CE sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.
- Iniciativa política mediante la adopción de los denominados informes de propia iniciativa y de resoluciones sobre temas que el propio Parlamento decide tratar.
- Enviar *Delegaciones* a los Estados miembros para detectar posibles problemas y, en particular, verificar el modo en que se aplica la legislación adoptada a nivel de la Unión.
- Las principales **prioridades** que el Parlamento ha subrayado en repetidas ocasiones en los últimos años pueden resumirse del siguiente modo:
- Reconocer y tener en cuenta la importancia creciente del ELSJ en el desarrollo de la Unión Europea.
- Suprimir el tercer pilar e integrar los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal en los procedimientos y la legislación de la Unión con vistas a permitir que el Parlamento ejerza plenamente su función democrática en el proceso legislativo.
- Eliminar la regla de unanimidad en el Consejo a fin de facilitar la toma de decisiones.
- Mantener un equilibrio adecuado entre la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y los imperativos vinculados a la seguridad y a la lucha contra el terrorismo.
- Reforzar la protección y la promoción de los derechos fundamentales, en particular mediante la adopción de una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con fuerza jurídica vinculante, y la creación de una *Agencia de los Derechos Fundamentales*, para contar con una fuente eficaz de apoyo y conocimientos en materia de derechos fundamentales. La protección de los datos personales y el respeto de la vida privada son derechos fundamentales importantes - Artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea-.

El Parlamento Europeo ha insistido siempre en la necesidad de lograr un equilibrio entre el refuerzo de la seguridad y la tutela de los derechos humanos, incluida la protección de los datos y de la vida privada. Las nuevas normas de la Unión en materia de protección de datos, que refuerzan los derechos de los ciudadanos y simplifican las normas para las empresas en la era digital, entraron en vigor en Mayo de 2018.

Por último, entre los principales desafíos abordados en el marco del ELSJ en los últimos años destacan la crisis migratoria y de refugiados en las distintas rutas del Mediterráneo, la lucha contra el terrorismo, la radicalización y la delincuencia organizada transnacional.

## **5. LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL**

La **Ley de Seguridad Nacional** tiene por objeto regular los principios básicos, órganos superiores y autoridades y los componentes fundamentales de la Seguridad Nacional; el Sistema de Seguridad Nacional, su dirección, organización y coordinación; la gestión de crisis y la contribución de recursos a la Seguridad Nacional.

El campo de la Seguridad Nacional aparece como un espacio de actuación pública enfocado a la armonización de objetivos, recursos y políticas ya existentes en materia de seguridad. El esfuerzo de integración necesario reviste tanta mayor importancia cuanto que la Seguridad Nacional debe ser considerada un objetivo compartido por las diferentes Administraciones, estatal, autonómica y local, los órganos constitucionales, en especial las Cortes Generales, el sector privado y la sociedad civil, dentro de los proyectos de las organizaciones internacionales de las que formamos parte.

La realidad demuestra que los desafíos para la Seguridad Nacional que afectan a la sociedad revisten en ocasiones una elevada complejidad, que desborda las fronteras de categorías tradicionales como la defensa, la seguridad pública, la acción exterior y la inteligencia, así como de otras más recientemente incorporadas a la preocupación por la seguridad, como el medio ambiente, la energía, los transportes, el ciberespacio y la estabilidad económica.

La dimensión que adquieren ciertos riesgos y amenazas, su acusada transversalidad, o la combinación de estos rasgos con su naturaleza abierta e incierta, como sucede en las situaciones de interés para la Seguridad Nacional que define esta Ley, son factores que indican claramente que toda respuesta que implique a los distintos agentes e instrumentos de la Seguridad Nacional se verá reforzada y resultará más eficiente si se realiza de forma coordinada.

El superior interés nacional requiere mejorar la coordinación de las diferentes Administraciones Públicas, buscando marcos de prevención y respuesta que ayuden a resolver los problemas que plantea una actuación compartimentada, organizando a diversos niveles y de manera integral, la acción coordinada de los agentes e instrumentos al servicio de la Seguridad Nacional.

Esta ley se dicta con el propósito de responder a esta demanda, que viene siendo expresada por los agentes de la Seguridad Nacional integrados en las Administraciones Públicas, por el sector privado y por la sociedad en general. No afecta a la regulación de los distintos agentes e instrumentos que ya son objeto de normas sectoriales específicas, sino que facilita su inserción armónica en el esquema de organización general, establecido por la Estrategia de Seguridad Nacional 2017, bajo la denominación de Sistema de Seguridad Nacional, y liderado por el Presidente del Gobierno.

Esta ley se estructura en **cinco títulos**.

En el **Título preliminar**, además de las disposiciones relativas a su objeto y ámbito, la ley establece las definiciones y principios generales que inspiran el concepto de Seguridad



Nacional como Política de Estado, la Cultura de Seguridad Nacional, la cooperación con las Comunidades Autónomas, la colaboración privada, los componentes fundamentales, así como los ámbitos de especial interés y sus obligaciones.

A los efectos de esta ley se entenderá por Seguridad Nacional la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Esta ley tiene por *objeto* regular:

- a) Los principios básicos, órganos superiores y autoridades y los componentes fundamentales de la Seguridad Nacional.
- b) El Sistema de Seguridad Nacional, su dirección, organización y coordinación.
- c) La gestión de crisis.
- d) La contribución de recursos a la Seguridad Nacional.

En el **Título I** se detallan cuáles son los *órganos competentes de la Seguridad Nacional* y qué competencias se les asignan en esta materia.

- a) Las Cortes Generales.
- b) El Gobierno.
- c) El Presidente del Gobierno.
- d) Los Ministros.
- e) El Consejo de Seguridad Nacional.
- f) Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y en las ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla.

Por su parte, el **Título II** se dedica a la creación y definición del *Sistema de Seguridad Nacional, sus funciones y organización*.

En el Sistema de Seguridad Nacional se integran los componentes fundamentales siguiendo los mecanismos de enlace y coordinación que determine el Consejo de Seguridad Nacional, actuando bajo sus propias estructuras y procedimientos. En función de las necesidades, podrán asignarse cometidos a otros organismos y entidades, de titularidad pública o privada. Presidente del Gobierno dirige el Sistema asistido por el Consejo de Seguridad Nacional.

El Departamento de Seguridad Nacional ejercerá las funciones de Secretaría Técnica y órgano de trabajo permanente del Consejo de Seguridad Nacional y de sus órganos de apoyo, así como las demás funciones previstas en la normativa que le sea de aplicación.

Entre sus funciones, le corresponde evaluar los factores y situaciones que puedan afectar a la Seguridad Nacional, recabar y analizar la información que permita tomar las decisiones necesarias para dirigir y coordinar la respuesta ante las situaciones de crisis contempladas en

esta ley, detectar las necesidades y proponer las medidas sobre planificación y coordinación con el conjunto de las Administraciones Públicas, con el fin de garantizar la disponibilidad y el correcto funcionamiento de los recursos del Sistema.

El **Título III** regula la *gestión de crisis*, como marco general de funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional, y establece definiciones y competencias en dicha materia. La regulación de la situación de interés para la Seguridad Nacional prevé que no se ejerzan en ella las potestades propias de los estados de alarma y de excepción, de modo que si ello fuere necesario habría que proceder a su declaración y al sometimiento a su normativa específica.

La gestión de crisis es el conjunto ordinario de actuaciones dirigidas a detectar y valorar los riesgos y amenazas concretos para la Seguridad Nacional, facilitar el proceso de toma de decisiones y asegurar una respuesta óptima y coordinada de los recursos del Estado que sean necesarios.

La situación de interés para la Seguridad Nacional se *declarará* por el Presidente del Gobierno mediante *real decreto*. La declaración incluirá, al menos:

- a) La definición de la crisis.
- b) El ámbito geográfico del territorio afectado.
- c) La duración y, en su caso, posible prórroga.
- d) El nombramiento, en su caso, de una autoridad funcional, y la determinación de sus competencias para dirigir y coordinar las actuaciones que procedan.
- e) La determinación de los recursos humanos y materiales necesarios para afrontar la situación de interés para la Seguridad Nacional, previstos en los correspondientes planes de preparación y disposición de recursos, así como de otros recursos adicionales que se requieran en cada caso, de acuerdo con lo dispuesto en el título IV.

El Gobierno informará inmediatamente al Congreso de los Diputados de las medidas adoptadas y de la evolución de la situación de interés para la Seguridad Nacional.

Por último, el **Título IV** regula la *contribución de recursos* a la Seguridad Nacional, que remite a una nueva ley a desarrollar.

El Gobierno aprobará mediante real decreto la Declaración de Recursos que se podrán emplear en la situación de interés para la Seguridad Nacional prevista en esta ley. Dicho real decreto incluirá la relación de medios humanos y materiales, tanto públicos como privados, que procedan.

La parte final de la ley incluye **cuatro disposiciones adicionales** sobre coordinación con instrumentos internacionales de gestión de crisis, homologación de instrumentos de gestión de crisis y comunicación pública respectivamente; una disposición transitoria relativa a la actividad de los Comités Especializados existentes a la entrada en vigor de esta ley; y cuatro disposiciones finales, que regulan los títulos competenciales, el desarrollo reglamentario, el mandato legislativo y la entrada en vigor.

MATERIAL NO OFICIAL

**BIBLIOGRAFÍA:**

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES>

MATERIAL NO OFICIAL

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 33**

**LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN PAC. ORIGEN, PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS. EVOLUCIÓN Y REFORMAS. MARCO JURÍDICO Y OBJETIVOS ACTUALES**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. ORIGEN, PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS**

1.1. EL NACIMIENTO DE LA PAC

1.2. PRINCIPIOS DE LA PAC

1.3. INSTRUMENTOS DE LA PAC. LAS OCMs. PRINCIPALES MEDIDAS. POLÍTICAS ESTRUCTURALES

### **2. EVOLUCIÓN Y REFORMAS**

2.1. LA PAC HASTA 1992

2.2. LA REFORMA McSHARRY DEL APOYO AL PRECIO A LAS AYUDAS DIRECTAS

2.3. LA REFORMA DE 2003: EL DESACOPLOAMIENTO DE LAS AYUDAS

2.4. LA REFORMA DE 2013: LA REORIENTACIÓN DE LAS AYUDAS

2.5. LOS MOTORES DE LAS REFORMAS: PRESUPUESTO, CONDICIONANTES EXTERNOS E INTERNOS

2.6. LA EVOLUCIÓN DEL APOYO PÚBLICO A LA AGRICULTURA EN LA UE

### **3. MARCO JURÍDICO Y OBJETIVOS ACTUALES**

3.1. LA TOMA DE DECISIONES EN LA PAC

3.2. PRINCIPALES REGLAMENTOS

3.3. OBJETIVOS DE LA PAC

3.4. LA FINANCIACIÓN DE LA PAC

3.5 LA PAC POST 2020

3.5.1. La propuesta de reforma de la PAC post 2020

3.5.2. Los Planes Estratégicos de la PAC

3.5.3. El GREEN DEAL y la PAC

## **1. ORIGEN, PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS**

### **1.1. EL NACIMIENTO DE LA PAC**

La PAC se origina en 1962 de una manera estrechamente ligada al nacimiento de la CEE. En un contexto de reconstrucción europea tras la segunda guerra mundial, garantizar el abastecimiento alimentario de la población es una necesidad básica. Como apunta Tomás García Azcárate, no puede haber mercado único sin agricultura, tampoco puede haber libertad de circulación de mercancías agrarias sin armonización de políticas lo que lleva al nacimiento de la PAC como la forma más eficiente de armonización.

### **1.2. PRINCIPIOS DE LA PAC**

El artículo 39 del TFUE establece los objetivos específicos de la PAC:

- 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;
- Garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola;
- Estabilizar los mercados;
- Garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

Para garantizar la consecución de estos objetivos, la PAC se apoyará en 3 principios:

- a) Unidad de mercado con libre circulación de productos agrarios, precios institucionales comunes.
- b) Preferencia comunitaria con establecimiento de medidas protectoras frente a la competencia extracomunitaria.
- c) Solidaridad financiera, mediante la financiación de las políticas establecidas vía presupuesto de la Comunidad.

### **1.3. INSTRUMENTOS DE LA PAC. LAS OCMs. PRINCIPALES MEDIDAS. POLÍTICAS ESTRUCTURALES**

Desde su origen, los instrumentos y medidas de la PAC se agruparon en torno a los sectores en los que se aplicaban. El conjunto de objetivos y medidas existentes en cada sector se conocía como la Organización Común del Mercado (OCM). Los productos o sectores objeto de intervención por la PAC disponían de su OCM, que determinaba generalmente un precio objetivo para el producto. Este precio pretendía representar un equilibrio entre las necesidades de los productores (ser remunerados) y las de los consumidores (tener garantizado un suministro asequible). Para mantenerlo, se disponía en cada sector de un conjunto de instrumentos encaminados a que los precios se situaran en el entorno del precio objetivo:

compras de intervención, medidas de almacenamiento, ayudas a la producción, cuotas de producción y protección en frontera.

La financiación de las medidas corría a cargo del presupuesto comunitario a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), creado en 1962 y dividido en el año 1964 en dos secciones: garantía y orientación.

Las conocidas como organizaciones comunes de mercados (OCM) se crearon durante los primeros tiempos de la política agrícola común (PAC). Estas organizaciones estaban diseñadas para gestionar la producción y el comercio de la mayor parte de la producción agrícola de la Unión Europea (UE). Su finalidad era garantizar unos ingresos estables a los agricultores y un abastecimiento continuo de los consumidores europeos. Hasta 2007, cuando se creó una única OCM, había 21 OCM y cada una tenía sus propias normas. Todas las intervenciones sobre los mercados en el marco de las OCMs eran financiadas con cargo al presupuesto comunitario a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, en su sección de Garantía (FEOGA-G).

Las intervenciones financieras del FEOGA Orientación (FEOGA-O), tenían finalidad estructural y están dirigidas a la mejora de las estructuras de producción, comercialización y transformación de productos agrarios, así como a fomentar el desarrollo de las zonas rurales. La política de estructuras agrarias surge como consecuencia del art. 158 del TCE, que dispone que la Comunidad tendrá el objetivo de reducir las diferencias entre las regiones y el retraso de las menos favorecidas. Este artículo es particularmente significativo al incluir expresamente a las zonas rurales dentro del marco de la cohesión económica y social.

La política de estructuras agrarias comunitaria ha evolucionado continuamente. Desde las primeras directrices sobre la agricultura en las zonas de montaña y en determinadas zonas desfavorecidas, se ha venido ampliando a objetivos más amplios, como la retirada o congelación de tierras, la reconversión de las producciones hacia productos no excedentarios, las disposiciones particulares para las zonas de montaña y la adaptación de la formación profesional.

Si con las medidas de las OCMs se busca la actuación directa y coyuntural sobre los mercados para incentivar al productor y remunerar su actividad, con las medidas de la política de estructuras se busca precisamente una acción estructural, duradera, que permita hacer más eficiente la producción. Sin embargo, la política de estructuras nace con un triple desequilibrio financiero respecto a las políticas de mercado que condicionarán en gran medida su desarrollo:

- Menor presupuesto comunitario
- Necesidad de cofinanciación por parte de los Estados Miembros
- Necesidad de cofinanciación en ciertos casos (ayuda a la inversión y similares) por parte del propio perceptor de las ayudas.



## **2. EVOLUCIÓN Y REFORMAS**

### **2.1. LA PAC HASTA 1992**

Desde su introducción en 1962, la PAC había cumplido sus objetivos de garantizar la seguridad del abastecimiento de alimentos. Posteriormente, con su política de precios de ayuda muy elevados en comparación con los precios del mercado mundial y la garantía de compra ilimitada, la PAC comenzó a producir cada vez mayores excedentes.

Si desde el punto de vista de estimular la producción la PAC había resultado una política exitosa, esta acumulación cada vez más frecuente de excedentes cuestionaba su capacidad de mantenerse en el tiempo:

- Presupuestariamente se disparaba el gasto, exigiendo un mayor esfuerzo a los EEMM
- Los excedentes debían ser destinados al mercado exterior requiriendo para ello ayudas a la exportación que permitieran salvar el diferencial de precios entre el mercado europeo (precios altos) y el mundial (generalmente precios más bajos). Esto, además de implicar nuevas necesidades presupuestarias era fuertemente criticado tanto por los países receptores de estos excedentes (hundimiento de precios locales) como por otros competidores mundiales (dumping<sup>1</sup>).

### **2.2. LA REFORMA DE 1992 O DE McSHARRY: SE PASA DEL APOYO AL PRECIO A LAS AYUDAS DIRECTAS**

A fin de detener la divergencia creciente entre la oferta y la demanda y controlar los gastos agrícolas, el Consejo adoptó un cambio radical en la PAC, al sustituir un sistema de protección a través de los precios por un sistema de ayudas compensatorias a la renta.

Tras un descenso importante de los precios garantizados de los grandes cultivos, las pérdidas de ingresos resultantes fueron compensadas en su totalidad por ayudas directas por hectárea. En cuanto a la producción ganadera, las bajadas de los precios de la carne de bovino y de ovino fueron compensadas por la concesión de primas por cabeza de ganado.

Esta Reforma se conoce como Reforma de 1992 o Reforma MacSharry por el nombre del entonces comisario europeo de agricultura. Supone el auténtico cambio de inflexión en la PAC por múltiples motivos:

- Hace explícito el apoyo presupuestario al agricultor. Hasta ese momento, el productor recibía un apoyo vía precios a través de las diferentes medidas de las OCMs, pero ahora el precio caerá y el apoyo vendrá de una forma muy visible para la sociedad y para el agricultor: una ayuda directa.

---

<sup>1</sup> Se refiere a la práctica de vender por debajo del precio normal o a precios inferiores al costo eliminando así a la competencia

- Permite presupuestar las necesidades financieras anuales o plurianuales de la PAC con cierta exactitud, sin depender de la evolución de los mercados
- Inicia un camino que desvincula el apoyo al productor de las cantidades producidas. Ya no se tendrá más apoyo por producir más, aunque sí que se requiere aún seguir produciendo determinados cultivos o manteniendo determinadas cabezas de ganado.
- Favorece la aceptación de la PAC por el resto de potencias agrícolas mundiales al quedar los nuevos pagos directos encuadradas en la denominada “caja azul”: medidas menos distorsionantes de los mercados que las que hasta el momento empleaban las OCMs (compras, aranceles, ayudas a la producción), encuadradas en la “caja ambar”.
- La existencia de una ayuda establece en cierto modo un contrato entre agricultores y sociedad que no dejará de evolucionar desde ese momento. En cada reforma un elemento central será el debate sobre la forma que debe tener la ayuda, la cuantía y los requisitos a exigir al agricultor para cobrarla.

Con la Reforma MacSharry también cobra visibilidad la política de estructuras, esta vez a través de las conocidas como medidas de acompañamiento, primas anuales en tres áreas: programas de protección del medio ambiente, forestación de tierras agrarias y jubilación anticipada. Las medidas de acompañamiento, implican una revitalización de la política socio-estructural y, aunque son financiadas por el FEOGA-Garantía, funcionan en régimen de cofinanciación.

De entre ellas cabe destacar los programas de protección al medio ambiente. Con este grupo de normas se persigue fomentar prácticas de cultivo que respeten y tengan un efecto positivo sobre el medio ambiente. Se conceden ayudas para la protección de aguas, fomento de la agricultura ecológica, extensificación de producciones, conservación de las tierras retiradas de la producción, etc. Se conocerán como medidas agroambientales, será obligatorio para los EEMM desarrollarlas y voluntario para los agricultores acogerse a ellas, mediante contratos de carácter plurianual. Desde entonces no han dejado de estar presentes en la PAC.

En paralelo, en 1991 nace la *Iniciativa comunitaria de desarrollo rural Leader (Liaisons Entre Actions de Développement de L'Economie Rural)*, que puede considerarse como la primera puesta en práctica de una política rural de carácter territorial, integrada y participativa. Está destinada al sostenimiento y desarrollo de iniciativas locales de desarrollo rural y sus rasgos específicos son siete:

- El enfoque territorial a la hora de definir la política de desarrollo, lo que supone basarse en los recursos particulares de cada comarca, para así responder mejor a las necesidades locales.
- El enfoque ascendente en la búsqueda de soluciones y en la toma de decisiones, con el propósito de conceder el mayor protagonismo posible a los agentes locales.

- El Grupo de Acción Local –o partenariado local– como forma de cooperación horizontal, agrupando a los agentes e instituciones locales y comarcales representativos.
- El carácter innovador de las acciones promovidas por los beneficiarios respecto de otras intervenciones en la zona rural afectada.
- El enfoque integral e intersectorial, al contemplarse conjuntamente las potencialidades de los diferentes sectores de la economía, la sociedad y los recursos locales.
- La descentralización de la gestión y la financiación, mediante los Grupos de Acción Local, lo que debería dotar de gran flexibilidad a los programas.
- La organización en red y la cooperación transnacional, no sólo para el intercambio de conocimientos, experiencias y resultados, sino también a través de la asociación en proyectos comunes con grupos de otros países.

LEADER irá evolucionando en sucesivas etapas como Iniciativa Comunitaria (LEADER I, LEADER II, LEADER +) hasta integrarse definitivamente en la PAC como un instrumento, una forma de gestionar parte de las ayudas de desarrollo rural.

### **2.3. LA REFORMA DE 2003: EL DESACOPLAMIENTO DE LAS AYUDAS, CONDICIONALIDAD, MODULACIÓN, DESARROLLO RURAL.**

En el año 1999, la Reforma de la Agenda 2000 traerá cambios menores para la PAC. En primer lugar, un nuevo ajuste de los precios internos con respecto a los precios mundiales, compensado esta vez solo en parte, mediante un incremento de las ayudas directas a los productores. Por otra parte, retomando las conclusiones de la Conferencia de Cork de 1996, el refuerzo de las medidas estructurales en vigor en el marco de una nueva política de desarrollo rural, en adelante denominada «segundo pilar de la PAC», por lo que todas las medidas de mercado y ayudas directas pasan a denominarse “primer pilar”.

Pero el siguiente gran cambio conceptual en la PAC no llegará hasta 2003. Con ocasión de la Cumbre de Berlín de 1999, los Quince adoptaron las propuestas de la Agenda 2000 e invitaron a la Comisión a efectuar un examen intermedio en 2002 para evaluar el impacto de la última reforma de la PAC. El resultado de este proceso es la conocida como Reforma de 2003 o *Mid Term Review*.

El elemento principal de la Reforma de 2003 fue la disociación o desacoplamiento de las ayudas con respecto a los volúmenes producidos, con el fin de mejorar la orientación de las explotaciones, en función del mercado, y de reducir las distorsiones sobre la producción y el comercio de productos agrícolas. Las ayudas se desacoplan (desvinculan) de la producción<sup>2</sup>. Los agricultores percibirán ayudas, no por producir o por retirar tierras de cultivo de ese fin, sino simplemente por contar con una explotación agraria.

---

<sup>2</sup> Una ayuda está desacoplada de la producción cuando la subvención recibida no depende de la cantidad producida ni siquiera del propio producto cultivado.

Estas ayudas disociadas adoptaron en adelante la forma de un pago único por explotación, centrado en la estabilidad de los ingresos. Además, este pago único queda sujeto a:

- La condicionalidad, que supeditaba los pagos únicos al cumplimiento de una serie de criterios en materia de medio ambiente y salud pública, en respuesta a las expectativas de los ciudadanos europeos;
- La redistribución pública de los derechos de pago atribuidos a las explotaciones en función de las referencias históricas, por medio de dos mecanismos: la modulación, que permite la transferencia de los créditos entre los dos pilares de la PAC con el fin de consolidar el desarrollo rural, y la aplicación posible de un modelo regional de disociación que permita la armonización de los pagos por hectárea asignados según criterios territoriales.

El desacoplamiento de las ayudas permitía un paso más en la compatibilidad de la PAC con las normas de la Organización Mundial del Comercio, dado que el régimen de pago único quedaba enmarcado en el «compartimento verde». El productor ya no solo cobra lo mismo produzca más o menos cantidad (ese había sido el cambio en la Reforma de 1992), sino que cobrará lo mismo produzca lo que produzca o, aunque no produzca. De esta manera la ayuda está disociada de las decisiones productivas y por tanto no tiene ninguna componente distorsionadora del mercado.

Con la Reforma de 2003 se introduce también la disciplina financiera, principio consagrado con posterioridad en las perspectivas financieras posteriores, en virtud del cual se congeló el presupuesto del primer pilar de la PAC y se impusieron límites anuales obligatorios. Y, unos años más tarde, en 2007 se creó una organización común única de los mercados (OCM única), que codificó los mecanismos de reglamentación de las 21 organizaciones comunes de los mercados (OCM) existentes hasta el momento.

#### **2.4. LA REFORMA DE 2013: LA REORIENTACIÓN DE LAS AYUDAS**

La reforma de 2013 supuso principalmente la profundización en el proceso de desvinculación entre la ayuda y las producciones iniciado en 2003. Con la Reforma de 2003 el productor pasó a recibir un pago desacoplado que ya no dependía de sus decisiones productivas, pero sí respetaba individualmente a través del valor individual de los derechos las ayudas recibidas en el pasado.

Ahora las ayudas se sustituyen por un sistema de pagos que incluyen hasta siete componentes. El principal es el «pago básico», en el que se busca una convergencia externa (entre EEMM) e interna (entre las regiones que cada EEMM establezca). En su aplicación en España se crean 50 regiones con importes de pagos diferentes que tratan de reflejar la amplia variedad productiva de nuestro país.

El segundo componente más importante de las ayudas directas es el «pago verde» o *greening*. Se trata de un pago obligatorio: el agricultor debe cumplir requisitos medioambientales en 3 áreas diferentes (diversificación de cultivos, superficies de interés ecológico y mantenimiento de pastos permanentes) para acceder no sólo a este pago sino al pago básico, salvo en las explotaciones que queden exceptuadas del mismo.

Junto a estos pagos, la Reforma contempla una serie de pagos que los EEMM pueden o no poner en marcha: pago complementario a los agricultores jóvenes; pago redistributivo para reforzar la ayuda a las primeras hectáreas de una explotación; ayuda adicional a las rentas en las zonas condicionadas por limitaciones naturales; ayudas asociadas a producciones completas y un régimen simplificado en favor de los pequeños agricultores. Además, los pagos por hectárea se destinan únicamente a agricultores activos buscando una mayor legitimidad interna de estos pagos.

La reforma supone también la consolidación de los dos pilares de la PAC: el primer pilar, que financia las ayudas directas y las medidas de mercado, íntegramente con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA); el segundo pilar en favor del desarrollo rural, en régimen de cofinanciación, a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

Finalmente, la Reforma consolida las herramientas de la OCM única limitando su papel al de red de seguridad, que solo se aplican en caso de crisis de los precios y perturbaciones de los mercados. Por otra parte, se suprimen las medidas de control de la oferta que aún quedaban (en 2015 se suprimen las cuotas lácteas, en 2017 las de azúcar), permaneciendo tan sólo vigentes las limitaciones en viñedo, en vigor hasta 2030.

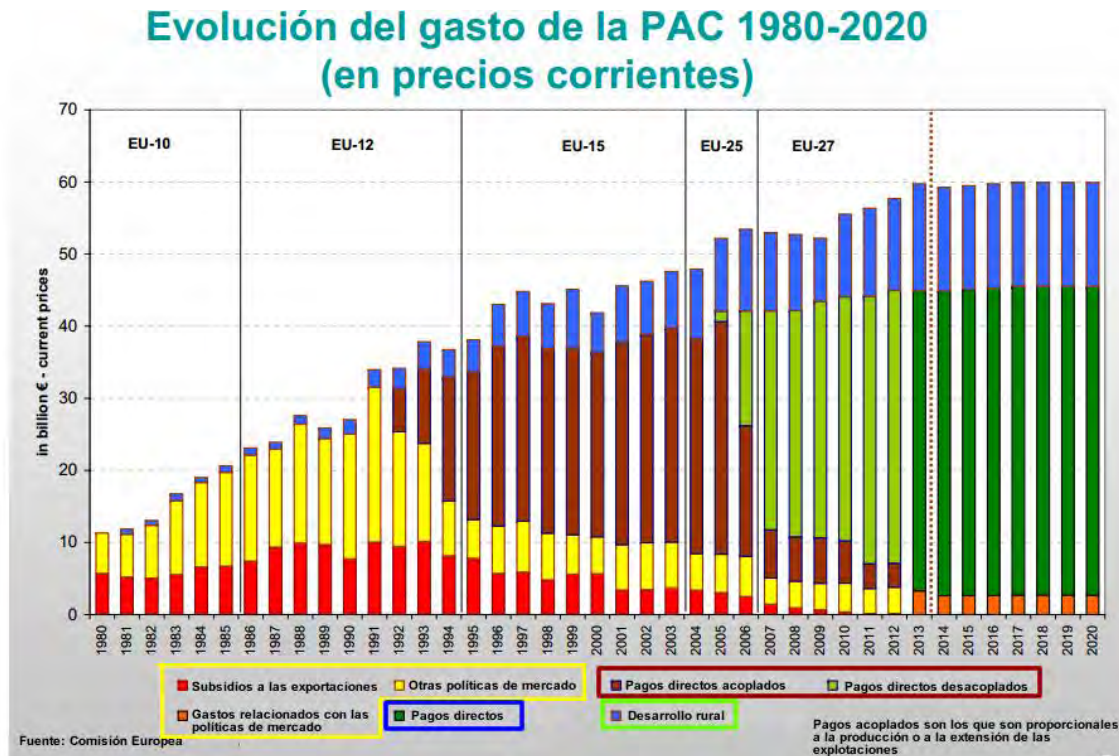
## **2.5. LOS MOTORES DE LAS REFORMAS: PRESUPUESTO, CONDICIONANTES EXTERNOS E INTERNOS**

Como se ha venido indicando, las diferentes Reformas de la PAC han venido obedeciendo a una serie de factores o motores de cambios que, con mayor o menor protagonismo en cada Reforma se pueden agrupar en tres tipos:

- Los factores presupuestarios. Implican tanto el hecho de que el gasto de la PAC pudiera estar contingentado, sujeto a un presupuesto previamente conocido, como el propio tamaño de este presupuesto anual.
- Los factores externos, en especial la necesidad de reducir el carácter distorsionador de las medidas de la PAC sobre los mercados internacionales. Este fue un factor determinante en la Reforma de 1992 con el fin de cerrar el Acuerdo de Marrakech y lo volvió a ser en la Reforma de 2003 con la esperanza de alcanzar un nuevo acuerdo. El apoyo ha ido disminuyendo de las cajas ámbar y azul para reposar mayoritariamente en la caja verde
- Los factores internos, principalmente los objetivos internos a los que la UE quería en cada momento dirigir la PAC. La PAC ha ido evolucionando como un equilibrio entre sus objetivos tradicionales y nuevos objetivos. Con objetivos tradicionales entendemos el apoyo a la producción agraria y a los diferentes sectores, pero distinguiendo también en la forma en que se quería hacer llegar este apoyo, bien a través de medidas de mercado, de apoyo a la renta o estructurales. Entre los nuevos objetivos, dos áreas fundamentales: el medio ambiente y el desarrollo del medio rural.

## 2.6. LA EVOLUCIÓN DEL APOYO PÚBLICO A LA AGRICULTURA EN LA UE

Como consecuencia de todo este proceso de reformas el apoyo público a la agricultura a través de la PAC se ha venido conteniendo y cambiando de forma. Quizá una de las gráficas más frecuentes al hablar de la evolución de la PAC es la siguiente, producida por la propia Comisión Europea:



En el mismo se puede apreciar como las grandes Reformas expuestas con anterioridad implican un cambio en la forma del apoyo. La Reforma de 1992 traspasa el apoyo del mercado a las ayudas directas. La Reforma de 2003, comienza a tener sus efectos en las campañas 2005 y 2006, estabilizando el gasto total, sustituyendo los pagos directos acoplados por los desacoplados y aumentando el gasto en desarrollo rural. Todos estos cambios se consolidan por último con la Reforma de 2013.

## 3. MARCO JURÍDICO Y OBJETIVOS ACTUALES (PERIODO 2014-2020)

Las bases de la política agrícola común (PAC) no han cambiado desde el Tratado de Roma, aunque sí lo han hecho las normas relativas al procedimiento decisorio. El Tratado de Lisboa ha reconocido la codecisión como «procedimiento legislativo ordinario» de la política agrícola común, en sustitución del procedimiento de consulta. La Base jurídica de la PAC reside en los Artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### **3.1. LA TOMA DE DECISIONES EN LA PAC**

El TFUE reconoció la codecisión como «procedimiento legislativo ordinario» para la PAC, en sustitución del procedimiento de consulta hasta entonces aplicable, lo que consolidó la función de auténtico colegislador del Parlamento Europeo en el ámbito agrícola. Sin embargo, el nuevo Tratado incluye excepciones al procedimiento ordinario que favorecen al Consejo.

La Reforma de 2013 permitió al Parlamento Europeo desempeñar su función de colegislador de pleno derecho en el ámbito agrícola, de conformidad con el marco institucional establecido por el Tratado de Lisboa. Lo mismo sucederá en la Reforma de la PAC post2020. La adopción de los textos legislativos es fruto de su debate entre Comisión, Parlamento y Consejo en el mecanismo de “trílogos”, a los que estos dos últimos acuden con sus posiciones propias adoptadas previamente en relación con las propuestas de reglamentos de la Comisión.

Por otra parte, siempre han existido otros organismos que también han participado en la ejecución de la PAC a través del procedimiento denominado «comitología». El Tratado de Lisboa introduce una distinción entre los «actos delegados» y los «actos de ejecución». Ahora, la adopción de los actos delegados debe ajustarse al acto legislativo de base de que se trate, mientras que la mayor parte de los proyectos de actos de ejecución de la Comisión en materia agrícola se enmarcan en procedimientos de examen en los que el Parlamento Europeo y el Consejo tienen un derecho de control.

Además, en el marco de los comités consultivos, las organizaciones profesionales de la Unión Europea, a través del Comité de las Organizaciones Profesionales Agrícolas (COPA) y de la Confederación General de Cooperativas Agrarias (Cogeca), siguen participando de manera indirecta en el proceso europeo de toma de decisiones. Muy recientemente, el ámbito de la consulta se ha ampliado con la creación de grupos de diálogo civil con el fin de ayudar a la Comisión a aplicar la PAC.

### **3.2. PRINCIPALES REGLAMENTOS**

Los cuatro reglamentos siguientes constituyen la arquitectura jurídica sobre la que se asienta en la actualidad la PAC:

- Normas aplicables a los pagos directos a los agricultores [Reglamento (UE) n.º 1307/2013], se trata de reglamento que regula las ayudas directas a los agricultores en el marco del primer pilar (FEAGA)
- Organización común de los mercados de productos agrícolas [Reglamento (UE) n.º 1308/2013], se trata del reglamento de la OCM única, donde se encuadran las medidas de mercado;
- Apoyo al desarrollo rural [Reglamento (UE) n.º 1305/2013], se trata de reglamento que regula las ayudas en el marco del segundo pilar (FEADER)
- Financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común [Reglamento (UE) n.º 1306/2013], también conocido como reglamento horizontal.

### **3.3. OBJETIVOS DE LA PAC**

Los 5 objetivos iniciales de la PAC de 1962 siguen siendo vigentes, al estar contenidos en el TFUE. Sin embargo, no es menos cierto que de manera implícita, en la práctica, la PAC se ha ido dotando de otros objetivos, fundamentalmente en dos líneas: compromiso con el medio ambiente y con el desarrollo de las zonas rurales.

En materia medioambiental, la PAC ha ido avanzando en la búsqueda de un compromiso con la sostenibilidad ambiental de la actividad agraria, la protección de la naturaleza y la biodiversidad.

En los últimos años, la emergencia del problema que supone el cambio climático ha conllevado ampliar los objetivos hacia la mitigación y la adaptación al mismo. En la búsqueda de estos objetivos ambientales, la PAC ha avanzado desde un enfoque inicialmente voluntario hacia una utilización conjunta de instrumentos obligatorios y voluntarios.

Por su parte, en materia de desarrollo rural, a la contribución que el propio desarrollo de la actividad agraria realiza en las comunidades rurales se fueron uniendo otros objetivos, como la diversificación de actividades económicas en el medio rural, incluyendo la actividad forestal, la contribución a la mejora de las condiciones de vida en el medio rural o el fortalecimiento de las estrategias e iniciativas de desarrollo local en el medio rural.

### **3.4. LA FINANCIACIÓN DE LA PAC**

Desde 1988, y con el fin de frenar el aumento de los gastos, los créditos de la PAC están sometidos a una estricta disciplina presupuestaria mediante la instauración de una línea directriz agrícola con carácter plurianual.

En el periodo 2014-2020 el marco financiero plurianual fija para la rúbrica «Conservación y gestión de los recursos naturales» (PAC incluida) un presupuesto total de 373 170 millones de euros a precios de 2011, es decir, un 38,9 % de los créditos de compromiso globales para la Europa de los Veintiocho.

La regulación de los mercados agrícolas y los pagos directos representan el 28,9 % de los compromisos totales previstos. Por otra parte, las medidas de desarrollo rural representan el 8,8 % de este importe.

Así pues, el presupuesto agrícola y rural previsto para el año 2020 asciende a 49 000 millones de euros, equivalentes al 34,9 % del total, lo que corresponde a un porcentaje inferior al asignado a la PAC al inicio de las perspectivas financieras (40,5 % en 2014).

El marco financiero plurianual relativo a la agricultura se modificó en 2015 como consecuencia de las transferencias entre los dos pilares de la PAC decididas por los Estados miembros.



<b>PRESUPUESTO DE LA PAC 2014-2020 (Europa de los Veintiocho)</b>	<b>Total 2014-2020 (miles de millones de euros a precios corrientes)</b>	<b>% PAC</b>
MEDIDAS DE MERCADO (OCM)	19,002	
a) Ingresos afectados	(4,704)	
b) Reserva de crisis	+3,155	
A) TOTAL OCM [a) + b)]	17,453	4,3 %
PAGOS DIRECTOS (PD)	298,438	
c) Transferencias al segundo pilar	(7,369)	
d) Transferencias a PD	+ 3,359	
e) BALANCE NETO DE LAS TRANSFERENCIAS [c) + d)]	(4,010)	
f) Reserva de crisis	(3,155)	
B) TOTAL PD [e) + f)]	291,273	71,3 %
TOTAL PRIMER PILAR [A) + B)]	308,726	75,6 %
MEDIDAS DE DESARROLLO RURAL (DR)	95,577	
g) Balance neto a favor del segundo pilar	+ 4,010	
C) TOTAL SEGUNDO PILAR (DR)	99,587	24,4 %
<b>TOTAL PAC 2014-2020 [A) + B) + C)]</b>	<b>408,313</b>	<b>100 %</b>

### 3.5. LA PAC POST 2020

#### 3.5.1. LA PROPUESTA DE REFORMA DE LA PAC POST 2020

En el mes de Junio de 2018, la Comisión Europea realizó una propuesta de reforma de la Política Agrícola Común (PAC) de la Comisión Europea. En el enfoque propuesto para la PAC post2020, la Comisión propone una coordinación mucho más estrecha entre los dos pilares de la PAC a través de su propuesta de Reglamento sobre los Planes Estratégicos de la PAC. Este reglamento se completaría con el reglamento horizontal y con el de la OCM única. La propuesta conserva los elementos esenciales de la PAC actual y, al mismo tiempo, introduce un cambio profundo en la manera en la que deben diseñarse sus instrumentos, pues pasa de ser una política basada en la descripción de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios finales de las ayudas a una política orientada a la consecución de resultados concretos, vinculados a tres objetivos generales:

- a) El fomento de un sector agrícola inteligente, resistente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria;
- b) La intensificación del cuidado del medio ambiente y la acción por el clima, contribuyendo a alcanzar los objetivos climáticos y medioambientales de la UE;
- c) El fortalecimiento del tejido socio – económico de las zonas rurales.

Estos objetivos generales se desglosan a su vez en nueve objetivos específicos, basados en los tres pilares de la sostenibilidad y complementados con un objetivo transversal común de modernizar el sector agrario a través del conocimiento, la innovación y la digitalización en las zonas rurales.

En el momento de redactar estas notas, los pasos pendientes para la aprobación de la Reforma son:

- Aprobación del Marco Financiero Plurianual, que permita conocer el presupuesto disponible para la PAC en el próximo periodo
- Aprobación del texto del Reglamento sobre los Planes Estratégicos de la PAC, fruto del debate en trílogos entre Comisión, Parlamento y Consejo.

Fruto del retraso en la aprobación de la Reforma se trabaja también en un Reglamento Transitorio que permita la continuidad de las ayudas actuales de la PAC durante los años 2021 y 2022, por lo que lo más previsible es que la PAC post 2020 se acabe adoptando con un retraso de dos años con respecto a las previsiones iniciales.

### **3.5.2. LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE LA PAC**

En el nuevo enfoque propuesto para la PAC, son los Estados miembros quienes deben establecer los detalles de las intervenciones o medidas de la nueva PAC, tras un análisis minucioso de cuáles son las necesidades vinculadas a cada uno de los objetivos estratégico, todo ello en el marco de un Plan Estratégico que deben elaborar para su aprobación por parte de la Comisión Europea con carácter previo a su aplicación.

De esta manera el Reglamento proporciona a los EEMM los objetivos a perseguir, el tipo de intervenciones que pueden desarrollarse y el marco financiero para las mismas. A partir de estos elementos, los EEMM deben desarrollar un proceso de planificación que conlleva las siguientes tareas:

- Diagnóstico de cada objetivo específico y del objetivo transversal con el fin de identificar las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, así como las necesidades existentes
- Clasificación y priorización de las necesidades con el fin de justificar las intervenciones como respuesta a las mismas
- Diseño y planificación de las intervenciones y de los resultados previstos en las mismas
- Evaluación de todo el proceso mediante la evaluación ex ante<sup>3</sup> y la evaluación ambiental estratégica<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Es un proceso de comunicación e intercambio continuo de información entre la Autoridad de Gestión del PE PAC y el equipo evaluador (independiente). Se realiza con la finalidad de mejorar la calidad del diseño y ejecución del PE PAC.

<sup>4</sup> La Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental establece los principios que informarán el procedimiento de evaluación ambiental de los planes y programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente. El art. 95 del PEPAC establece que en el Anexo I del PEPAC se incluirá la Evaluación Ambiental Estratégica.

- Remisión para su aprobación a la Comisión y aprobación por parte de esta

Además, el desarrollo de los Planes se someterá a un proceso anual de revisión del rendimiento, que puede implicar una revisión de las intervenciones y del contenido del Plan.

### **3.5.3. EL GREEN DEAL Y LA PAC**

En noviembre de 2019, la presidenta entrante de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen presentaba la Comunicación denominada "El Pacto Verde Europeo". El Pacto Verde Europeo establece una hoja de ruta con acciones para:

- Impulsar un uso eficiente de los recursos mediante el paso a una economía limpia y circular
- Restaurar la biodiversidad y reducir la contaminación.

Describe las inversiones necesarias y los instrumentos de financiación disponibles, y explica cómo garantizar una transición justa e inclusiva. El objetivo central del Pacto Verde es que la UE sea climáticamente neutra en 2050. El Pacto Verde contempla también un incremento de los compromisos de reducción de GEI para 2030 al 50 %, como mínimo, y hacia el 55 % con respecto a los niveles de 1990 de manera responsable, así como una mayor ambición en lo relativo a cambio climático, biodiversidad, seguridad alimentaria, deforestación, degradación del suelo.

Para ello, la Comisión propondrá una "Ley del Clima" europea con el fin de convertir este compromiso político en una obligación jurídica y en un incentivo para la inversión. Para alcanzar este objetivo, será necesario actuar en todos los sectores de nuestra economía. En relación con el sector agroalimentario, las dos principales herramientas que plantea el Pacto Verde para conseguir sus objetivos son:

- La **Estrategia de Biodiversidad (EB)**, que pretende establecer nuevas normas para la biodiversidad en diferentes sectores entre los que se encuentra la agricultura.
- La **Estrategia "De la granja a la mesa" (F2F)** en donde se pretenderá diseñar un sistema alimentario justo, saludable y ecológico. La Comisión buscará asegurar una alta ambición ambiental y climática en la reforma de la Política Agrícola Común que se vea reflejada en los Planes Estratégicos de los EEMM.

Ambas Estrategias, publicadas en mayo de 2020 contemplan una serie de objetivos (*targets*) a cumplir en el ámbito del sector agroalimentario que pueden implicar la necesidad de profundos y rápidos cambios en el sector. Los Planes Estratégicos de la PAC se convierten en una de las principales herramientas para alcanzar estos objetivos.

La Comunicación F2F indica que los análisis de la COM concluyen que la Reforma de la PAC tiene la capacidad de impulsar el Pacto Verde, pero para ello es necesario que los elementos clave de las propuestas se mantengan durante el proceso negociador y que ciertas mejoras e iniciativas sean desarrolladas. La COM solicitará a los EEMM que establezcan valores nacionales concretos para cada uno de los anteriores targets basados en la situación específica de cada país e identifiquen las medidas necesarias para alcanzarlos.

## **BIBLIOGRAFIA Y REFERENCIAS**

Página web del Parlamento Europeo sobre la PAC:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/103/la-politica-agricola-comun-pac-y-el-tratado>

Página web de la Comisión Europea sobre la PAC:

[https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en)

Un resumen de la evolución de la PAC:

[https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/1234948250477\\_agricultura\\_28.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/1234948250477_agricultura_28.pdf)

Sobre la historia, evolución y efectos de la PAC:

[https://www.caixabankresearch.com/documents/10180/54279/ee34\\_esp.pdf](https://www.caixabankresearch.com/documents/10180/54279/ee34_esp.pdf)

Sobre la PAC post2020 en España:

<https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/default.aspx>

Sobre el Acuerdo de Agricultura y la OMC:

[https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/agric\\_s/ag\\_intro07\\_summary\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_intro07_summary_s.htm)

Sobre la aplicación de la PAC actual en España:

[https://www.fega.es/es/PwfGcp/es/el\\_fega/campanas\\_de\\_publicidad/nueva-pac-notas-tecnicas.jsp](https://www.fega.es/es/PwfGcp/es/el_fega/campanas_de_publicidad/nueva-pac-notas-tecnicas.jsp)

Sobre el pacto verde Europeo:

[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es)

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 34**

**POLÍTICA PESQUERA COMÚN (PPC). ORIGEN, PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS. EVOLUCIÓN Y REFORMAS. MARCO JURÍDICO Y OBJETIVOS ACTUALES**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **POLÍTICA PESQUERA COMÚN (PPC)**

#### **1. ORIGEN, PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS :**

1.1. ORIGEN

1.2. PRINCIPIOS

1.3. INSTRUMENTOS

#### **2. EVOLUCIÓN Y REFORMAS**

#### **3. MARCO JURÍDICO Y OBJETIVOS ACTUALES**

3.1. MARCO JURÍDICO

3.2. OBJETIVOS ACTUALES

MATERIAL NO OFICIAL

## **POLÍTICA PESQUERA COMÚN (PPC)**

### **1. ORIGEN, PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS**

#### **1.1. ORIGEN**

La PPC tiene su origen en el propio Tratado de Roma de 1958, por el que se constituyó la entonces Comunidad Económica Europea. Sin embargo, al inicio estuvo vinculada a la Política Agraria Común (PAC), por lo que el comienzo de una verdadera PPC se puede establecer con el nacimiento de la denominada “Europa Azul”, mediante el Reglamento (CEE) 170/83. Hasta ese momento se habían dado los primeros pasos, por ejemplo, frente a las sucesivas declaraciones de extensión de sus zonas económicas exclusivas (ZEE) por parte de los Estados ribereños, o el inicio de una organización común de mercado para los productos de la pesca y una política estructural de apoyo financiero.

Se puede considerar que el motivo del nacimiento de la PPC tal como la conocemos vino derivado, además de lo mencionado, por las sucesivas adhesiones de nuevos Estados miembros a la entonces Comunidad Económica Europea. En efecto, en los años 70 se incorporaron Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, países con grandes intereses pesqueros, por lo que en las negociaciones para su adhesión la pesca jugó un papel importante. Sin embargo, la adhesión que más trascendencia tendría sería la de España, junto con Portugal, en el año 1986. España era, y lo sigue siendo, la principal potencia pesquera europea, por lo que cabe pensar que se consideró necesario establecer los principios generales de la PPC antes de ese momento.

La PPC se enmarca actualmente como una política que será definida y aplicada por la Unión Europea, tal como se establece en el artículo 38 del Título III del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea del año 2010. En este contexto se define que la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la PPC es una competencia exclusiva de la Unión, mientras que el resto de los aspectos de la PPC se trata de competencias compartidas entre la Unión Europea y los Estados miembros.

#### **1.2. PRINCIPIOS**

Respecto a sus principios, obviamente la PPC se guía, en primer lugar, por los principios horizontales de las políticas de la Unión Europea, donde cabe indicar los de buena gobernanza en su gestión. En este contexto podemos citar, entre otros, la definición clara de las competencias, el enfoque regionalizado, la consideración de los mejores dictámenes científicos, la utilización de evaluaciones de impacto, la responsabilidad principal del Estado de pabellón, la protección de datos o la obvia coherencia con otras políticas de la Unión Europea.

Sin embargo, en su ámbito más específico, existen dos principios básicos históricamente reconocidos por la PPC. El primero es el denominado principio de estabilidad relativa, que consiste en garantizar las actividades pesqueras salvaguardando y teniendo especialmente en cuenta las especiales necesidades de las regiones cuyas poblaciones locales dependen en gran

medida de la pesca. De este modo, se distribuyen las posibilidades de pesca entre los Estados miembros en base a una estimación de la parte de las poblaciones que corresponda a cada Estado miembro, siempre fija en el tiempo. El segundo de los principios es del acceso a los recursos, que no se puede considerar universal. En este sentido, salvo ciertas excepciones históricas por vecindad, el mar territorial, es decir, la franja de las aguas nacionales hasta las 12 millas desde las líneas de base recta, son exclusivas para la actividad de las flotas nacionales.

### **1.3. INSTRUMENTOS**

La PPC se instrumenta bajo diversas herramientas que constituyen el conjunto de elementos que la desarrollan. En concreto, por una parte las medidas de conservación y gestión de los recursos pesqueros encuentran su desarrollo en elementos como los denominados TAC y cuotas, que establecen anualmente los Totales Admisibles de Capturas, y su reparto en base al principio de estabilidad relativa entre los Estados miembros, mediante Reglamentos que fijan dichas posibilidades de pesca o limitaciones de esfuerzo pesquero, o en los planes de gestión de las diferentes poblaciones y caladeros de pesca que se han venido desarrollando.

Por otra parte, otra herramienta esencial de la PPC es la base científica para la toma de decisiones, para lo que existe un marco de recopilación de datos del sector pesquero, y toda la información recopilada es utilizada por los institutos científicos relacionados con la pesca para las evaluaciones de las diferentes poblaciones y las medidas que se implementan. Además, otro de los pilares básicos de la PPC es la regulación de las medidas técnicas para el desarrollo de las actividades pesqueras, es decir, todo lo que tiene que ver con el uso de los diferentes artes de pesca, su definición y configuración y cómo se usan, pero también otras medidas como la limitación del ejercicio de las actividades pesqueras espacial y temporalmente (las conocidas como vedas) o el establecimiento de tallas mínimas para las capturas de las especies.

Obviamente, para la eficacia de las medidas implementadas existe una política de control e inspección pesquera, que sigue, controla y vigila el desarrollo de las actividades pesqueras y el cumplimiento de las normas establecidas. En caso de incumplimiento, existe una política sancionadora de dichas infracciones detectadas. En este contexto, cabe destacar la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. La Unión Europea, mediante su normativa vigente desde 2010, ha sido abanderada en esta lucha, que incluye el control a la importación de los productos de la pesca que proceden de terceros países, para comprobar que proceden de una pesca legal, y el inicio de diálogos con terceros países que no tienen sus normas ni su control a la altura necesaria, para, incluso, llegar a prohibir la importación de los productos de la pesca con este origen si no son suficientes las medidas que implementen dichos terceros países.

La PPC, al igual que la gran mayoría de políticas comunitarias, cuenta también con financiación procedente del presupuesto de la Unión Europea y de los Estados miembros, la cofinanciación, para el desarrollo de medidas en relación con la pesca. Esta herramienta se configura en la forma de un Fondo europeo que ha evolucionado en el tiempo en cuanto su nombre y las medidas que ha cofinanciado, y que en la actualidad se denomina Fondo Europeo Marítimo y



de Pesca, al haber ampliado su ámbito de actuación, y que se encuadra dentro de los Fondos estructurales y de inversión europeos, junto con el FEDER, el FEADER o el Fondo Social Europeo.

También, como la PAC, la PPC cuenta con una organización común de mercados, en este caso la Organización Común de Mercados de los productos de la pesca y la acuicultura. Sus elementos son las organizaciones profesionales, normas de comercialización, información de los consumidores, normas sobre competencia e información de mercados.

Finalmente, no podemos olvidar que uno de los instrumentos esenciales de la PPC es el que tiene que ver con su dimensión exterior. En efecto, las actividades pesqueras que desarrolla el sector pesquero de la Unión Europea no sólo ocurren en el ámbito de las aguas europeas, sino que se extienden a las aguas internacionales (por fuera de las ZEE de los Estados ribereños, 200 millas) y también a las aguas de terceros países. En este sentido, donde España es el principal Estado miembro, se ha venido desarrollando una red de acuerdos de pesca, en la actualidad denominados acuerdos de colaboración de pesca sostenible, que permiten dicha actividad pesquera a la flota de la Unión Europea y que, normalmente, incluyen una contrapartida financiera para dichos terceros países que se dedica al desarrollo de los mismos dentro de las ayudas a la cooperación internacional. Entre estos destacan los históricamente llevados a cabo con países como Marruecos, Mauritania, Guinea Bissau o Seychelles. Además, la Unión Europea vigila las actividades pesqueras de la flota de la Unión Europea cuando faena en aguas de terceros países mediante licencias privadas que los propios armadores negocian con los Gobiernos. Finalmente, en la dimensión exterior no debemos olvidar el papel de las Organizaciones Regionales de Pesca (ORPs), como organismos donde las denominadas Partes Contratantes, tanto países con costa como con intereses pesqueros, establecen conjuntamente normas para la gestión de los recursos de la zona. La Unión Europea participa en toda las ORPs constituidas en el mundo, y los Estados miembros participan en su delegación.

## **2. EVOLUCIÓN Y REFORMAS**

La PPC ha tenido, hasta el momento, 4 fases temporales en su aplicación, que se corresponden con las de los 4 Reglamentos base que han establecido su marco general:

- Reglamento (CEE) nº 170/83 del Consejo, de 25 de enero de 1983, por el que se constituye un régimen comunitario de conservación y de gestión de los recursos de la pesca.
- Reglamento (CEE) nº 3760/92 del Consejo, de 20 de diciembre de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de la pesca y la acuicultura.
- Reglamento (CE) nº 2371/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común.

- Reglamento (UE) nº 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la Política Pesquera Común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº1954/2003 y (CE) nº 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) nº 2371/2002 y (CE) nº 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo.

Por tanto, se trata de una PPC inicial y 3 reformas posteriores hasta la actualidad.

Al inicio, en 1983, la PPC adoptó las ZEE, formuló el principio de estabilidad relativa y estableció medidas de conservación y gestión basadas en los ya mencionados TAC y cuotas y sus Reglamentos con carácter anual. La primera reforma de 1992 fue un intento de buscar una solución al notable desequilibrio que existía entre la capacidad pesquera de la flota y las posibilidades de pesca existentes. Para ello se buscó la reducción del número de buques y su capacidad dentro de la flota comunitaria, apoyada mediante medidas estructurales para compensar las consecuencias sociales que produciría. Además, se introdujo el elemento de esfuerzo pesquero como otro más para regular la actividad pesquera.

En la reforma de 2002 se intentó mejorar la situación existente, ya que las medidas del año 1992 no pusieron fin a la sobreexplotación de los recursos y se había seguido constatando un descenso de muchas de las poblaciones pesqueras de interés comercial. Así, por ejemplo, junto con el Reglamento base, se adoptó otro estableciendo una medida urgente para el desguace de buques. Se buscaba, por tanto, asegurar un futuro tanto para las poblaciones pesqueras como para el propio sector, es decir, la sostenibilidad, concepto que ya empezaba a utilizarse, por ejemplo, tras la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Río de Janeiro en ese mismo año 2002. La reforma introdujo nuevos elementos como la gestión a largo plazo de las actividades pesqueras, incluida la preparación de medidas de emergencia, planes plurianuales de recuperación para las poblaciones que se encontrasen por debajo del umbral biológico de seguridad y planes plurianuales de gestión para las demás poblaciones. También, para mejorar el control y la inspección pesquera de una manera armonizada, se creó la Agencia Europea de Control de la Pesca, que tiene su sede en Vigo. Así mismo, esta reforma fue el nacimiento de una mayor participación del sector pesquero en las decisiones que se toman, mediante la creación de los denominados Consejos Consultivos Regionales (CCR), donde participan los pescadores, pero también la sociedad civil, elaborando recomendaciones que trasladan a la Comisión Europea. En estos Consejos también participan las Administraciones, como observadores, y se invita como expertos al estamento científico.

La última de las reformas, en 2013, ha venido a intentar seguir mejorando la situación de la pesca en la Unión Europea, ya que la anterior no consiguió todos sus objetivos. Su fin consiste en garantizar que las actividades en los sectores de la pesca y la acuicultura sean sostenibles a largo plazo desde el punto de vista medioambiental y que se gestionen de forma coherente con los objetivos de generar beneficios económicos, sociales y de empleo.

Los elementos más importantes son:

- Reforzar la gestión plurianual mediante nuevos planes para especies y caladeros dentro del concepto de regionalización, prestando a la vez más atención a los ecosistemas.
- La consecución del Rendimiento máximo sostenible (RMS), proveniente de los compromisos internacionales de la Cumbre de Rio de Janeiro ya mencionada, para gestionar todas las pesquerías bajo este objetivo en 2015 o, a más tardar, en 2020
- La prohibición de los descartes, para eliminar esta práctica de las especies reguladas por TAC y cuotas o sometidas a talla mínima. Se aplicará progresivamente, incluidos mecanismos de flexibilidad, para llegar a su aplicación plena a partir del 1 de enero de 2019.
- Reforzar la dimensión exterior de la pesca de la Unión Europea, mediante los acuerdos de colaboración de pesca sostenible con terceros países, la participación en las ORPs y la gestión de las licencias privadas.
- Una acuicultura sostenible, potenciando su crecimiento como fuente de alimento.
- Refuerzo del marco de recopilación de datos del sector pesquero, con nuevas obligaciones para los Estados miembros en cuanto a la recogida y puesta a disposición de dicha información.
- La regionalización, donde los legisladores, Consejo y Parlamento, definen el marco general, y los Estados miembros en los grupos regionales desarrollan las medidas para su aplicación.

Además del Reglamento base de la nueva PPC, se adoptaron casi simultáneamente los Reglamentos que regulan la Organización Común de Mercados (Reglamento (UE) 1379/2013) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (Reglamento (UE) 508/2014).

### **3. MARCO JURÍDICO Y OBJETIVOS ACTUALES**

#### **3.1. MARCO JURÍDICO ACTUAL**

Como ya se ha mencionado, el marco jurídico general de la vigente PPC viene marcado por el Reglamento (UE) nº 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la Política Pesquera Común (y se modifican y derogan varios Reglamentos, aplicable desde el 1 de enero de 2014), lo que supone también una novedad en sí.

Por primera vez, derivado del Tratado de Lisboa, es un Reglamento que se adopta por codecisión del Parlamento Europeo y del Consejo. Así, son los artículos 38 a 44 del Título III del Tratado quienes establecen cómo se definirá la PPC, artículos compartidos con la agricultura. Entre ellos destacan sobremanera los artículos 43.2 y 43.3. El primero de ellos señala que serán ambas instituciones, Parlamento Europeo y Consejo, quienes establezcan, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, la OCM, así como las demás disposiciones que resulten necesarias para la consecución de los objetivos de la política común de pesca, dejando claro el procedimiento de codecisión.

Sin embargo, el artículo 43.3 seguirá reservando la competencia exclusiva del Consejo de la Unión Europea para, a propuesta de la Comisión, adoptar las medidas relativas a la fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas, así como a la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca. Este último aspecto resulta esencial, puesto que corresponde, por tanto, a los Ministros de Pesca de los Estados miembros la adopción de los Reglamentos de TAC y cuotas anuales.

En cuanto al resto del marco jurídico vigente, se puede señalar que la PPC es una política muy prolífica en cuanto el conjunto de normas que la regulan. Además del ya mencionado Reglamento base (Reglamento (UE) 1380/2013)), existen otras muchas, que tienen diferentes rangos, desde Reglamentos por codecisión, pasando por Reglamentos de ejecución de la Comisión, hasta actos delegados. Estos son los principales en base a los instrumentos de la PPC anteriormente mencionados:

- Organización Común de Mercados (OCM) en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura (Reglamento (UE) nº 1379/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013).
- Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) (Reglamento (UE) nº 508/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014).
- Marco de recopilación de datos del sector pesqueros (Reglamento (UE) nº 2017/1004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, relativo al establecimiento de un marco de la Unión para la recopilación, gestión y uso de los datos del sector pesquero y el apoyo al asesoramiento científico en relación con la política pesquera común).
- Control e inspección pesquera y sanciones (Reglamento (CE) nº 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común).
- Lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (Reglamento (CE) nº 1005/2008, del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada).
- Medidas técnicas (Reglamento (UE) nº 2019/1241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre la conservación de los recursos pesqueros y la protección de los ecosistemas marinos con medidas técnicas, y por el que se modifican varios Reglamentos).
- Dimensión externa de la PPC (Reglamento (UE) nº 2017/2403, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, sobre la gestión sostenible de las flotas pesqueras exteriores). En este contexto, conviene recordar que los

acuerdos de colaboración de pesca sostenibles con terceros países, y sus protocolos de aplicación, se trasladan a la normativa comunitaria mediante Reglamentos.

Cabe mencionar que, aunque todavía no se ha iniciado el trabajo para una nueva reforma de la PPC, que cabría esperar iniciar en 2021 para llevarla a cabo en 2024, hay normas que están siendo objeto de modificación o sustitución. Entre ellas destacan la modificación del Reglamento de control y el nuevo marco financiero 2021-2027 que va a suponer un nuevo Reglamento para el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

Además, aparte de los Reglamentos de TAC y cuotas anuales, del Consejo, se pueden mencionar los recientes Reglamentos desarrollados establecer planes plurianuales para diferentes pesquerías. Hasta el momento son 4:

- Báltico (Reglamento (UE) 2016/1139, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, por el que se establece un plan plurianual para las poblaciones de bacalao, arenque y espadín del mar Báltico y para las pesquerías que explotan estas poblaciones).
- Mar del Norte (Reglamento (UE) 2018/973, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2018, por el que se establece un plan plurianual para las poblaciones demersales del Mar del Norte y para las pesquerías que las explotan, por el que se detallan las disposiciones de aplicación de la obligación de desembarque en el Mar del Norte y por el que se derogan varios Reglamentos).
- -Aguas occidentales del Atlántico (Reglamento (UE) 2019/472, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, por el que se establece un plan plurianual para las poblaciones pescadas en las aguas occidentales y aguas adyacentes, así como para las pesquerías que explotan estas poblaciones, se modifican y derogan varios Reglamentos).
- -Para los recursos demersales en el Mediterráneo occidental (Reglamento (UE) 2019/1022, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por el que se establece un plan plurianual para la pesca demersal en el Mediterráneo occidental)

Finalmente, también se puede considerar en el contexto de un plan plurianual la norma adoptada en 2016 para la gestión de las denominadas especies de aguas profundas (Reglamento (UE) 2016/2336, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, por el que se establecen condiciones específicas aplicables a la pesca de poblaciones de aguas profundas en el Atlántico Nororiental y disposiciones relativas a la pesca en aguas internacionales del Atlántico Nororiental), que se complementa con Reglamentos de TAC y cuotas bianuales.

### **3.2. OBJETIVOS ACTUALES**

La PPC se aplica a la conservación de los recursos biológicos marinos y la gestión de la pesca y de las flotas que explotan dichos recursos, abarcando al territorio de los Estados miembros,

las aguas de la Unión Europea, aunque las actividades las desarrollen buques pesqueros de terceros países y, también, a las desarrolladas por buques pesqueros de la Unión en aguas fuera de la Unión o por nacionales de Estados miembros.

Su objetivo esencial es garantizar que las actividades de la pesca y la acuicultura sean sostenibles ambientalmente a largo plazo y se gestionen de forma coherente con los objetivos de generar beneficios económicos, sociales y de empleo, y de contribuir a la disponibilidad de productos alimenticios. En otras palabras, la sostenibilidad no es sólo un objetivo respecto a los recursos, sino también desde el punto de vista económico, social y de empleo. Sin embargo, se desarrolla más el objetivo medioambiental, y se aplicará el criterio de precaución a la gestión pesquera y procurará asegurar que la explotación de los recursos biológicos marinos vivos restablezca y mantenga las poblaciones de especies capturadas por encima de los niveles que puedan producir el rendimiento máximo sostenible. En este sentido se cita el objetivo del 2015 para que las poblaciones pesqueras produzcan el Rendimiento Máximo Sostenible si es posible, y en todo caso, como muy tarde en 2020, y la aplicación a la gestión de la pesca de un enfoque ecosistémico, siendo a la vez coherente con la legislación medioambiental de la Unión Europea.

Finalmente, se establecen otros objetivos más secundarios, pero igualmente relevantes, como son la eliminación gradual de los descartes, crear condiciones para que el sector sea viable y competitivo, el ajuste de la capacidad pesquera a los niveles de posibilidades de pesca disponibles, la promoción de una acuicultura sostenible y, en general asegurar un nivel de vida a los que dependen de las actividades pesqueras, con especial foco en la pesca costera y sus aspectos socioeconómicos. Además, se fijan como objetivos el asegurar un mercado interior de los productos de la pesca eficiente y transparente, teniendo en cuenta los intereses de los consumidores y los productores

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 35**

**LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA. ORIGEN Y EVOLUCIÓN. PRINCIPIOS GENERALES. MARCO JURÍDICO Y OBJETIVOS ACTUALES. ESPECIAL REFERENCIA A LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN AMBIENTAL DE LA UE. LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS: EL PROGRAMA LIFE DE LA UNIÓN EUROPEA.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA.**

1.1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN

1.2. PRINCIPIOS GENERALES

### **2. MARCO JURÍDICO Y OBJETIVOS ACTUALES. ESPECIAL REFERENCIA A LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN AMBIENTAL DE LA UE**

2.1. INTRODUCCIÓN.

2.2. LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN DE MEDIO AMBIENTE

2.3. MARCO LEGISLATIVO DE REFERENCIA DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EUROPEA

2.4. MARCO JURÍDICO POLÍTICO ACTUAL DE LA UNIÓN EUROPEA: EL NEW GREEN DEAL O PACTO VERDE

### **3. LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS: EL PROGRAMA LIFE DE LA UNIÓN EUROPEA**



## **1. LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA.**

### **1.1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN**

La política de medio ambiente la UE ha estado marcada por la evolución del tratamiento del medio ambiente en el contexto internacional.

#### **► Años 50**

Los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa) y Comunidad Económica Europea (CEE)) no previeron la existencia de una política para proteger el medio ambiente. Esto se debe principalmente a que la lógica inicial de estos tratados obedecía a la regulación de unos sectores específicos y a que el concepto de política ambiental, tal y como la conocemos hoy, no existía.

#### **► Años 60-70**

El inicio de la preocupación por el medio ambiente se inicia a finales de los años 60. El libro de denuncia sobre el efecto de los contaminantes en el medio ambiente y en la salud "La primavera silenciosa" de Rachel Carson, la aparición del movimiento ecologista y la creación de WWF, la constitución del Club de Roma y el primer informe sobre los límites del crecimiento, constituyen los principales hitos en el ámbito social internacional que encuentran su primera respuesta institucional en la **Conferencia Mundial de Estocolmo sobre el medio humano de 1972**.

Los Jefes de Estado y de Gobierno del **Consejo Europeo de París de 1972**, se hacen eco de esta toma de conciencia internacional por el deterioro ambiental y responden con lo que será el primer germen de una política comunitaria ambiental, incluyendo el que será el primer plan de acción en materia ambiental.

Durante estos años, y dado que la política de medio ambiente no estaba recogida en ningún artículo específico de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, para generar poderes de acción comunitarios con los que regular la política ambiental se utilizaron las competencias de armonización normativa y la cláusula general de ampliación de poderes (arts. 235 y 2 Tratado CEE). Las primeras normas de esta época obedecen en parte a la necesidad de proteger el régimen de la libre competencia del mercado común del impacto de la regulación nacional medioambiental (por ejemplo, la obligación en Alemania de utilizar gasolina sin plomo que requerían unos catalizadores fabricados en su país).

#### **► Años 80**

El **Acta Única Europea (1986)** configura la primera base jurídica para la consideración del medio ambiente como una política de la UE con el objetivo de preservar la calidad del medio ambiente, proteger la salud humana y garantizar un uso racional de los recursos naturales.

Se incorpora para ello, en el Tratado de la Comunidad Económica Europea un título específico (Título VII) y conjunto de normas relativas al mismo → arts. 130R a 130T.

## ► Años 90

Durante la década de los 90 se consolida la protección del medio ambiente como una verdadera política de la Unión Europea:

- Se inicia la creación de los instrumentos adecuados para el desarrollo estable de la política medioambiental, tanto con elementos organizativos (creación de la Agencia Europea de Medio Ambiente, 1990) y de participación (Directiva de libertad de acceso a la información ambiental, 1990), como con elementos financieros (Instrumento LIFE, 1992).
- El Tratado de la UE de Maastricht (1992) confirió carácter de política a la acción medioambiental. Además, se incluyeron referencias expresas al medio ambiente entre los objetivos y acciones generales de la Comunidad → arts. 2 y 3 Tratado CE: “un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente”.
- Contexto internacional: Conferencia de Naciones sobre DESARROLLO SOSTENIBLE, también llamada “Cumbre de la Tierra”, Río de Janeiro, 1992.
- En 1997 el Tratado de Ámsterdam refuerza el principio del Desarrollo Sostenible en el Tratado de la Unión Europea y establece la obligación de integrar la protección medioambiental en todas las políticas sectoriales de la Unión con miras a promover el desarrollo sostenible.
- La integración de la protección del medio ambiente en todas las políticas sectoriales de la Comunidad pasa a un lugar destacado al principio del Tratado. Se establece una nueva numeración → arts. 174-176. El Tratado de Ámsterdam entró en vigor en 1999.

## ► Actualidad

El **Tratado de Lisboa**, en vigor desde 1 diciembre de 2009.

Los objetivos de protección del medio ambiente se recogen:

En la versión consolidada del **Tratado de Funcionamiento de la UE**:

- Artículo 4. Medio Ambiente es una competencia compartida entre la UE y los Estados Miembros.
- Artículo 11.
- Capítulo XX. Medio Ambiente. Artículos 191 a 193

En la versión consolidada del **Tratado de la UE → art 3.3**

El Tratado de Lisboa aporta dos novedades importantes:

- Incorpora la «**lucha contra el cambio climático**» como un objetivo específico, al igual que el desarrollo sostenible en las relaciones con países terceros: “el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o

mundiales del medio ambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático” (art. 191.1 TFUE).

- La **personalidad jurídica** de la Unión Europea reconocida en el Tratado, le permite celebrar acuerdos internacionales.

En cuanto al proceso normativo el Tratado de Lisboa mantiene el procedimiento de codecisión –denominado “procedimiento legislativo ordinario”– como instrumento normativo general en materia de medio ambiente.

**En conclusión, la protección del medio ambiente en Europa ha evolucionado hasta convertirse en una verdadera política de la Unión y uno de sus símbolos.** Se trata de una política compartida entre la Unión y sus Estados Miembros, no es una política común derivada de una competencia exclusiva de la Unión Europea, aunque el grado de coordinación sea muy elevado y la legislación ambiental nacional sea prácticamente en su totalidad la trasposición de la normativa comunitaria.

## **1.2. PRINCIPIOS GENERALES**

La política medioambiental de la Unión Europea se basa esencialmente en los principios de **prevención, precaución, corrección de la contaminación en su fuente y «quien contamina paga»**.

- El **principio de prevención** es uno de los principios esenciales del derecho ambiental, por el daño potencial irreparable al medio ambiente de nuestras actuaciones. En este principio está enmarcada la técnica de evaluación de impacto ambiental y el principio de cautela.
- El **principio de precaución** o cautela es una herramienta de gestión del riesgo a la que puede recurrirse en caso de incertidumbre científica sobre una sospecha de riesgo para la salud humana o el medio ambiente que se derive de una acción o política determinada. Estas medidas han de ser no discriminatorias y proporcionadas, y deben revisarse una vez se disponga de más información científica.
- El **principio de causalidad o corrección en la fuente** obliga a buscar la causa del acto dañoso. Una consecuencia del mismo es por ejemplo el principio de no traslación de la contaminación de un emplazamiento a otro, y la necesidad, por ejemplo, de priorizar el tratamiento de los residuos en el lugar más cercano a su origen.
- El principio de integración de los costes ambientales y el principio de **«quien contamina paga»**. Se trata esencialmente de incorporar el coste de la prevención, la preservación o la recuperación ambiental en el sistema productivo o de prestación de servicios. Este principio se materializa en la Directiva sobre responsabilidad medioambiental, cuyo objetivo es prevenir o poner remedio a los daños medioambientales causados a especies protegidas y a hábitats naturales, al agua y al suelo. Los operadores que realizan determinadas actividades profesionales, como el transporte de sustancias peligrosas, o actividades que implican vertidos a las aguas, deben tomar medidas preventivas en caso de amenaza inminente para el medio

ambiente. De haberse producido el daño, están obligados a tomar las medidas adecuadas para remediarlo y a pagar los costes.

## **2. MARCO JURÍDICO Y OBJETIVOS ACTUALES. ESPECIAL REFERENCIA A LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN AMBIENTAL DE LA UE**

### **2.1. INTRODUCCIÓN.**

**La legislación de la Unión Europea en materia de medio ambiente viene desarrollándose desde la década de 1970.** En este ámbito, están actualmente en vigor cientos de directivas, reglamentos y decisiones. Sin embargo, la eficacia de la política medioambiental de la UE depende en gran medida de su aplicación a escala nacional, regional y local. La aplicación y ejecución deficiente sigue siendo, con todo, una cuestión importante todavía pendiente. Son de sobra conocidos los problemas de aplicación de la legislación medioambiental y del número de procedimientos de infracción realizados en esta materia: el sector del medio ambiente sigue siendo el que registra el mayor número de procedimientos en curso.

### **2.2. LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN DE MEDIO AMBIENTE**

Los Programas de Acción de Medio Ambiente (PAMA) y las directivas son los principales instrumentos legales de la política ambiental, estando ambos instrumentos (directivas y PAMA) íntimamente relacionados.

Sus principales características son:

- abarcan prácticamente todos los ámbitos de la política medioambiental
- son muy ambiciosos en sus planteamientos
- son de naturaleza no vinculante
- son la base para una extensa legislación en materia ambiental (reglamentos, directivas, decisiones).

**La Directiva** es el instrumento más utilizado dado que:

- es de obligado cumplimiento en cuanto a sus fines
- posibilita que los EEMM elijan las estrategias y medios más adecuados a sus características para su cumplimiento (permiten flexibilidad).

#### **Evolución del concepto**

El análisis de los PAMA y las distintas directivas refleja una evolución en la política medioambiental desde posturas reactivas y centradas en la armonización de la legislación por las repercusiones económico-comerciales a posturas más preventivas y centradas en la protección del medio ambiente en sí mismo.

La política de la UE podría ser dividida en 2 etapas:

**1ª etapa: hasta 1981.** Se corresponde con los 2 primeros PAMAs y se caracteriza por:

- el INTENTO DE CORREGIR, no prevenir, la contaminación
- el enfoque VERTICAL (no horizontal)
- la consideración del medio ambiente como ASUNTO INDEPENDIENTE DE LAS DEMÁS POLÍTICAS.

**2ª etapa: hasta la actualidad.** Se caracteriza por:

- el énfasis en la PREVENCIÓN
- el enfoque HORIZONTAL: considerando los efectos sinérgicos de los distintos contaminantes
- la consideración del medio ambiente como POLÍTICA TRANSVERSAL QUE DEBE INTEGRARSE EN EL RESTO

En la actualidad rige el VII Programa de Acción con los siguientes objetivos prioritarios:

- **Objetivo prioritario 1:** proteger, conservar y mejorar el capital natural de la UE;
- **Objetivo prioritario 2:** convertir a la UE en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva;
- **Objetivo prioritario 3:** proteger a los ciudadanos de la UE de las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar.

Estos objetivos estratégicos se alcanzan mediante:

- una mejor aplicación de la legislación medioambiental de la UE;
- ciencia e investigación avanzadas para mejorar la base de evidencias en la que fundamentar las políticas;
- inversiones más integradoras y prudentes, con iniciativas verdes y con unos precios que reflejen los costes medioambientales;
- una mayor integración de la problemática medioambiental en otras áreas políticas.

El futuro programa, el VIII Programa de Acción de Medio Ambiente, vigente a partir del año 2021 está basado en los siguientes objetivos estratégicos:

- La necesidad urgente de construir **una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social**.
- La necesidad de adoptar medidas adicionales **para proteger y restaurar la biodiversidad**, así como de objetivos ambiciosos en materia de biodiversidad.
- La elaboración de una estrategia de la Unión para un **medio ambiente no tóxico que aborde plenamente la cuestión de los alteradores endocrinos, los efectos combinados de los productos químicos y los nanomateriales**.

- En el nuevo **Plan de Acción para la Economía Circular** y un marco estratégico a largo plazo para la economía circular, con una visión común.

## **2.3. MARCO LEGISLATIVO DE REFERENCIA DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EUROPEA**

### **► PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA Y LA BIODIVERSIDAD**

#### **Base jurídica.**

Artículos 3, 11 y 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

#### **Marco Internacional.**

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como la “Cumbre de la Tierra”, celebrada en Río de Janeiro en 1992, se configura como una de las citas esenciales para el **desarrollo sostenible** (entendido “como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”).

La Cumbre dio como resultado los tres llamados Convenios de Río:

- Convención Marco sobre el Cambio Climático;
- Convenio sobre la Diversidad Biológica;
- Convenio de lucha contra la Desertificación.

La Cumbre adoptó también la Declaración de Río, una Declaración de Principios Forestales y el programa Agenda 21.

El **Convenio sobre la Diversidad Biológica** se complementa con dos importantes protocolos: el **Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad**, adoptado en 2000 y en vigor desde 2003, que persigue proteger la biodiversidad frente a los riesgos potenciales que plantean los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna, y el **Protocolo de Nagoya sobre Acceso y Participación en los Beneficios**, adoptado en 2010 y en vigor desde 2014, que tiene por objeto aumentar la seguridad jurídica y la transparencia tanto para los proveedores como para los usuarios de recursos genéticos.

Recientemente, la evaluación global del estado de la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas, elaborada por la Plataforma Intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas (IPBES) alertó del declive de la biodiversidad en todas las regiones del mundo, reduciendo significativamente la capacidad de la naturaleza de contribuir al bienestar de las personas, haciendo peligrar las vidas que vivimos actualmente.

La futura **15ª Conferencia de las Partes (COP-15)** del **Convenio de Diversidad Biológica**, prevé aprobar el **nuevo marco global sobre biodiversidad para el periodo posterior a 2020** con **nuevas metas y objetivos** en el nuevo marco post 2020. Los futuros objetivos tienen que ser **específicos, medibles, alcanzables, realistas y con periodo temporal definido** para detener la pérdida de biodiversidad.

### **La política de biodiversidad de la UE.**

La UE está altamente comprometida con la protección de la biodiversidad y es un actor relevante en el ámbito multilateral. Por ello, en 2011, la Unión se comprometió a detener la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos en la Unión para 2020, en la **Estrategia de la Biodiversidad 2020** que daba cumplimiento a los compromisos del vigente **Plan estratégico sobre diversidad biológica 2011-2020**, adoptado en la 10ª Conferencia de las Partes (COP-10) del Convenio sobre Diversidad Biológica, celebrada en Nagoya (Japón) en 2010.

Las dos directivas que constituyen el eje vertebrador de la política de la UE en materia de biodiversidad son:

- **Directiva 2009/147/CE**, relativa a la **conservación de las aves silvestres** conocida como la Directiva de «Aves»
- **Directiva 92/43/CEE**, relativa a la **conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres**, conocida como la Directiva de «Hábitats».

La Directiva «Hábitats» crea la red Natura 2000. Se trata de la red ecológica más grande del mundo. Consta de **zonas especiales de conservación** designadas por los Estados miembros con arreglo a la presente Directiva. Asimismo, incluye zonas especiales de protección establecidas en virtud de la Directiva «Aves».

### **► PROTECCIÓN DE LAS AGUAS**

#### **Base jurídica**

Artículos 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### **La protección de los recursos hídricos en la UE.**

En la política de la Unión se han establecido dos marcos jurídicos principales para la protección y la gestión del agua dulce y de los recursos marinos, en un enfoque holístico, basado en el ecosistema: la Directiva marco sobre el agua (DMA) y la Directiva marco sobre la estrategia marina (DMEM).

La Directiva 2008/56/CE, Directiva marco sobre la estrategia marina (DMEM) es el pilar ambiental de la Política Marítima Integrada de la Unión, que se creó a fin de mejorar el desarrollo sostenible de su economía marítima y, al mismo tiempo, proteger su entorno marino.

La Directiva establece la obligación a los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino a más tardar en el año 2020. Para ello, cada Estado miembro debe elaborar una estrategia marina para cada región o subregión marina (Mar Báltico, Océano Atlántico Nororiental, Mar Mediterráneo y Mar Negro) y subregiones dentro de los límites geográficos de los convenios marinos regionales. Asimismo, en un Reglamento sobre la gestión integrada de las zonas costeras, se establecen los principios de buena ordenación y gestión costera que deben tener en cuenta los Estados miembros.

La Directiva 2000/60/CE, Directiva marco sobre el agua de la Unión crea un marco para la protección de las aguas superficiales interiores, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas.

Su objetivo es prevenir y reducir la contaminación, promover un uso sostenible del agua, proteger y mejorar el medio acuático y paliar los efectos de las inundaciones y sequías. La meta general es lograr un buen estado medioambiental de todas las aguas.

Por ello se pide a los Estados miembros que elaboren los llamados planes hidrológicos de cuenca basados en cuencas fluviales geográficas naturales, además de programas específicos de medidas para alcanzar sus objetivos.

Otras directivas más específicas son:

- La Directiva 2006/118/CE relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro.
- La Directiva 98/83/CE, Directiva sobre agua potable establece normas de calidad básicas para las aguas destinadas al consumo humano y se exige a los Estados miembros que supervisen periódicamente la calidad del agua destinada al consumo humano mediante el uso de un método de muestreo puntual.
- La Directiva 2006/7/CE, Directiva relativa a las aguas de baño tiene por objeto la mejora de la protección de la salud pública y el medio ambiente mediante el establecimiento de disposiciones de control y clasificación (en cuatro categorías) de las aguas de baño y la información al público al respecto.
- La Directiva 2008/105/CE, Directiva relativa a las normas de calidad ambiental establece las concentraciones máximas admisibles en aguas superficiales de treinta y tres sustancias prioritarias que representan un riesgo significativo a escala de la Unión para el medio acuático o a través de este, así como de otros ocho contaminantes.
- La Directiva 91/271/CEE, Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas tiene por objeto la protección del medio ambiente frente a los efectos negativos de los vertidos de aguas residuales urbanas y los vertidos industriales.
- La Directiva 91/676/CEE, Directiva sobre nitratos tiene por objetivo proteger las aguas de los nitratos procedentes de fuentes agrícolas, y así evitar los daños producidos por la eutrofización. En virtud de una reglamentación complementaria, se exige a los Estados miembros que presenten informes a la Comisión cada cuatro años en los que proporcionen información acerca de los códigos de buenas prácticas agrarias, las zonas designadas como vulnerables a los nitratos y el seguimiento de las aguas, así como un resumen de los programas de acción.
- La Directiva 2007/60/CE, Directiva de la Unión sobre inundaciones tiene por objeto reducir y gestionar los riesgos que las inundaciones suponen para la salud humana, el medio ambiente, las infraestructuras y la propiedad.



## ► LA GESTIÓN DE RESIDUOS Y LA ECONOMÍA CIRCULAR

### Base jurídica

Artículos 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### Gestión y prevención de los residuos

La **Directiva marco sobre los residuos** (Directiva 2008/98/CE) es el marco jurídico para el tratamiento de los residuos en la UE. Su objetivo es proteger el medio ambiente y la salud humana enfatizando la importancia de utilizar unas técnicas adecuadas de gestión, recuperación y reciclado de residuos para reducir la presión sobre los recursos y mejorar su uso.

Los elementos clave de la regulación:

- La legislación establece una **jerarquía de residuos**: prevención, reutilización, reciclado, recuperación con otros fines (como la valorización energética) y eliminación.
- Confirma el principio «quien contamina paga», por el que el productor original de los residuos debe pagar los costes de la gestión de dichos residuos.
- Introduce el concepto de «responsabilidad ampliada del productor». Con ella se impone la obligación a los fabricantes de aceptar y eliminar los productos devueltos tras haber sido utilizados.
- Distingue entre residuos y subproductos.
- La gestión de los residuos debe realizarse sin crear riesgos para el agua, el aire, el suelo, las plantas o los animales, sin provocar incomodidades por el ruido o los olores y sin atentar contra los paisajes ni contra los lugares de especial interés.
- Los productores o poseedores de residuos deben tratarlos ellos mismos o hacer que sean tratados por un operador oficialmente reconocido. Estos deben estar autorizados y son inspeccionados periódicamente.
- Las autoridades nacionales competentes deben establecer planes de gestión y programas de prevención de residuos.
- Se aplican condiciones especiales a los residuos peligrosos, los aceites usados y los biorresiduos.
- Introduce unos objetivos de reciclado y recuperación que deberán alcanzarse antes de 2020 en relación con los residuos domésticos (50 %) y los residuos procedentes de la construcción y las demoliciones (70 %).
- Quedan fuera del ámbito de la legislación algunos tipos de residuos, como los residuos radiactivos, los explosivos desclasificados, las materias fecales, las aguas residuales y los cadáveres de animales.

Otras directivas regulan de forma específica la producción y flujos de residuos.

### **La Economía Circular.**

En diciembre de 2015, la Comisión adoptó un plan de acción sobre la economía circular, para contribuir a acelerar la transición de Europa hacia una economía circular, impulsar la competitividad mundial, promover el crecimiento económico sostenible y generar nuevos puestos de trabajo.

El plan de acción establece 54 medidas para "cerrar el círculo" del ciclo de vida de los productos: de la producción y el consumo a la gestión de residuos y el mercado de materias primas secundarias. También determina cinco sectores prioritarios para acelerar la transición a lo largo de sus cadenas de valor (plásticos, residuos alimentarios, materias primas críticas, construcción y demolición, biomasa y biomateriales).

Además del **plan de acción** se presentaron cuatro propuestas legislativas de modificación de los siguientes actos jurídicos:

- La Directiva marco sobre residuos;
- la Directiva relativa al vertido de residuos;
- la Directiva relativa a los envases y residuos de envases; y
- la Directiva relativa a los vehículos al final de su vida útil, a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, y a los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE).

Las modificaciones incorporan los **siguientes objetivos**:

- Un objetivo común de la Unión de reciclar el 65 % de los residuos urbanos a más tardar en 2035 (55 % en 2025 y 60 % en 2030);
- Un objetivo común de la Unión de reciclar el 70 % de los residuos de envases a más tardar en 2030;
- Un objetivo vinculante de reducir el depósito en vertederos a un máximo del 10 % de los residuos municipales de aquí a 2035;
- La prohibición del depósito en vertederos de los residuos recogidos por separado, exigiendo la recogida selectiva de biorresiduos a más tardar en 2023 y de tejidos y residuos peligrosos de los hogares a más tardar en 2025;
- El fomento de instrumentos económicos para disuadir el depósito en vertederos;
- Definiciones simplificadas y mejoradas y métodos de cálculo armonizados para los porcentajes de reciclado en toda la Unión;
- Medidas concretas para promover la reutilización y estimular la simbiosis industrial (convertir el subproducto de una industria en la materia prima de otra);
- Regímenes obligatorios de responsabilidad ampliada de los productores para que estos comercialicen productos más ecológicos y apoyo a los regímenes de

recuperación y reciclado (para envases, baterías, equipos eléctricos y electrónicos, y vehículos al final de su vida útil, por ejemplo).

A principios de marzo de 2020 la Comisión Europea presentó un **nuevo Plan de acción para la economía circular**, uno de los principales elementos del Pacto Verde Europeo. Con medidas a lo largo de todo el ciclo de vida de los productos, el nuevo Plan de acción tiene por objeto adaptar nuestra economía a un futuro ecológico y reforzar nuestra competitividad, protegiendo al mismo tiempo el medio ambiente y confiriendo nuevos derechos a los consumidores.

## ► LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA EN LA UE

### Base jurídica

Artículos 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### La lucha contra la contaminación atmosférica en la UE y la protección de la salud.

A pesar de que la calidad del aire en Europa ha mejorado en los últimos años, el último informe sobre la Calidad del Aire en Europa de la Agencia Europea de Medio Ambiente alerta del efecto sobre la salud de la contaminación del aire y la define como una de las principales causas de muerte prematura en Europa. Cada año, mueren más de 400.000 europeos de forma prematura debido a la mala calidad del aire.

Para reducir sustancialmente la contaminación atmosférica de forma eficaz en toda Europa, a finales de 2013, la Comisión Europea aprobó el paquete “Aire puro para Europa” con dos objetivos principales: el cumplimiento de la **legislación vigente hasta 2020 y nuevos objetivos de calidad del aire para el periodo hasta 2030**.

En términos generales, la Unión Europea cuenta con tres enfoques jurídicos para abordar la contaminación atmosférica:

1. Definición de **normas generales sobre la calidad del aire** en relación con las concentraciones de contaminantes atmosféricos en el ambiente y requisitos en cuanto a la evaluación y los objetivos de calidad del aire, teniendo en cuenta las normas, directrices y los programas correspondientes a la Organización Mundial de la Salud.

**Directiva 2008/50/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa.

**Directiva 2004/107/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente.

**Directiva 2015/1480/CE**, de la Comisión, de 28 de agosto de 2015 por la que se modifican varios anexos de las Directivas 2004/107/CE y 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en los que se establecen las normas relativas a los métodos de referencia, la validación de datos y la ubicación de los puntos de muestreo para la evaluación de la calidad del aire ambiente.

**Decisión 2011/850/UE**, relativa al intercambio recíproco de información y la notificación sobre la calidad del aire ambiente a la Comisión europea, establece que los Estados miembros facilitarán la información sobre el sistema de evaluación que debe aplicarse en el año civil siguiente respecto a cada contaminante en zonas y aglomeraciones

2. Establecimiento de **techos nacionales para determinados contaminantes atmosféricos** con vistas a reducir sus efectos dañinos sobre el medio ambiente y reducir a la mitad sus efectos en la salud con respecto a 2005.

**Directiva (UE) 2016/2284** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE. Establece techos nacionales de emisión más estrictos para los cinco contaminantes atmosféricos principales (dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno, compuestos orgánicos volátiles no metánicos, amoníaco y partículas finas)

3. Elaboración de **legislación específica relativa a las fuentes de la contaminación**, como por ejemplo respecto del control de las emisiones industriales o la fijación de normas en materia de emisiones de los vehículos, eficiencia energética o calidad del combustible.

**Directiva 2010/75/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación). Aglutina la Directiva 2008/1/CE (denominada «Directiva IPPC» de la prevención y el control integrado de la contaminación) y otras seis directivas en una sola directiva sobre las emisiones industriales. Se aplicará a las actividades industriales con mayor potencial de contaminación, definidas en su anexo I (sectores de actividades energéticas, producción y transformación de metales, industria mineral, industria química, gestión de residuos, cría de animales, etc.).

## ► LA POLÍTICA CLIMÁTICA COMUNITARIA

### **Base jurídica y objetivos**

El artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) hace de la lucha contra el cambio climático un objetivo expreso de la política medioambiental de la Unión.

### **Marco Internacional.**

En diciembre de 2015, tras más de dos décadas de negociaciones, los Gobiernos **adoptaron el Acuerdo de París, el primer acuerdo universal para luchar contra el cambio climático**, en la vigesimoprimera Conferencia de las Partes (COP21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), celebrada en París. Este acuerdo establece el marco multilateral de lucha contra el cambio climático y supone un hito sin precedentes en la lucha contra el cambio climático.

**Todos los países de la Unión Europea han ratificado el Acuerdo de París**, que entra en vigor el 4 de noviembre de 2016, treinta días después de que, el 4 de octubre, se reunieran las condiciones (ratificación por al menos 55 países que representen como mínimo el 55 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero).

### El Acuerdo de París establece tres grandes objetivos globales

- Mantener el incremento de la temperatura media global por debajo de los 2°C respecto a los niveles preindustriales, y tratar de evitar que este aumento supere los 1.5°C
- Asegurar que todos los países están preparados para hacer frente a los impactos del cambio climático
- Garantizar la coherencia de los flujos financieros con un desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima.

### La política climática de la UE.

La Unión Europea es una de las grandes economías líderes en la lucha contra el cambio climático.

La visión estratégica de Europa para liderar esta lucha y cumplir los objetivos del Acuerdo de París se recoge en la Comunicación de noviembre de 2018 «*Un planeta limpio para todos*», la **Estrategia de Desarrollo a Largo Plazo Baja en Emisiones para 2050 de la UE.**

La estrategia muestra cómo Europa puede liderar el camino hacia la neutralidad climática mediante la inversión en soluciones tecnológicas realistas, la capacitación de los ciudadanos y la armonización de la acción en ámbitos clave como la política industrial, la financiación o la investigación, garantizando al mismo tiempo la justicia social para una transición justa.

Para lograr el objetivo de **neutralidad climática en 2050**, la UE ha establecido los siguientes objetivos vinculantes para 2020 y 2030 en su política climática y energética:

#### 2020

- **Objetivos 20-20-20** de energía y clima para 2020. Reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero, un aumento del 20% del porcentaje de energía renovable en el consumo final de energía y una reducción del 20% del consumo total de energía primaria de la Unión (siempre en comparación con 1990).

#### 2030

- **Marco de Energía y Clima para 2030:** reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos un 40% respecto a los niveles de 1990, mejorar la eficiencia energética en un 32,5% y aumentar el porcentaje de las fuentes de energía renovables hasta alcanzar el 32% del consumo final.

	EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO	ENERGÍA RENOVABLE	EFICIENCIA ENERGÉTICA
2020	-20 %	20 %	20 %
2030	Al menos 40 %	≥ 32 %	≥ 32,5 %
Cláusula de revisión al alza para 2023			

La reducción de los gases de efecto invernadero constituye por tanto un elemento fundamental de la actuación europea. La UE controla de forma periódica las emisiones y la absorción de esos gases mediante un mecanismo de seguimiento. Además, para disminuir paulatinamente esas emisiones, la UE ha creado un sistema basado en las reglas del mercado (el comercio de cuotas de emisión de gases de efecto invernadero) es el llamado régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) de la Unión, el primer y mayor mercado internacional del carbono, así como un instrumento político de la Unión clave en la lucha contra el cambio climático.

Por último, la Comisión Europea presentó en diciembre de 2019 el **Pacto Verde Europeo** (ver en el siguiente apartado), un paquete de medidas tendentes a mayores aspiraciones en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030 y a la descarbonización de la economía de la Unión para 2050, conforme a los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo de París.

## ► LA POLÍTICA ENERGÉTICA

### Base jurídica

Artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Disposiciones específicas:

- Seguridad del abastecimiento: artículo 122 del TFUE;
- Redes energéticas: artículo 170, apartado -172, del TFUE;
- Carbón: el Protocolo n.º 37 explica las consecuencias financieras de la expiración del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Tratado CECA) en 2002;
- Energía nuclear: el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado Euratom) constituye la base jurídica de la mayoría de las acciones europeas en el ámbito de la energía nuclear.

Otras disposiciones que afectan a la política energética:

- Mercado interior de la energía: artículo 114 del TFUE;
- Política exterior de la energía: artículos 216-218, del TFUE.

En virtud del artículo 194 del TFUE, algunos ámbitos de la política energética pasan a ser una competencia compartida, lo que supone un paso hacia una política energética común. Cada Estado miembro mantiene, no obstante, su derecho «a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético» (artículo 194, apartado 2).

### **Política energética y climática: el marco político.**

La Estrategia de la Unión de la Energía de 2015, recoge las 5 dimensiones que marcarán el futuro de los sistemas energéticos de la Unión Europea: garantizar la transición energética hacia **un sistema energético asequible, seguro, competitivo, fiable y sostenible**.

Como se ha recogido en el apartado anterior, el marco normativo de la política energética actual, el paquete «Energía limpia para todos los europeos» aprobado en 2016, se basa en una coordinación estrecha entre las políticas energéticas y climáticas. Este marco normativo aprobado para implementar la Unión de la Energía, determina las precondiciones reglamentarias para la transición hacia una energía limpia y coloca a la UE en la senda del cumplimiento de sus compromisos de lucha contra el cambio climático del Acuerdo de París.

Este paquete incluye ocho instrumentos legislativos:

- Reglamento (EU) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima. Los Estados Miembros tienen que presentar sus Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima en los que establezcan los objetivos para alcanzar las dimensiones de la Unión de la Energía, así como su visión a largo plazo a 2050.

La configuración del mercado de la electricidad:

- Directiva (EU) 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad
- Reglamento (EU) 2019/943 relativo al mercado interior de la electricidad
- Reglamento (EU) 2019/941 sobre la preparación frente a los riesgos del sistema eléctrico
- Directiva (EU) 2018/2002 sobre eficiencia energética,
- Directiva (EU) 2018/844 sobre eficiencia energética de los edificios,
- Directiva (EU) 2018/2001 de las energías renovables y
- Reglamento (EU) 2019/942 por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía

## **2.4. MARCO JURÍDICO POLÍTICO ACTUAL DE LA UNIÓN EUROPEA: EL NEW GREEN DEAL O PACTO VERDE**

El hito más importante de la política ambiental de la Unión Europea, en la actualidad es la presentación el día 11 de diciembre de 2019 de la **Comunicación “un Pacto Verde para Europa”** por la Comisión Europea.

Se trata un ambicioso plan de descarbonización de la economía europea para convertirla en el **primer continente climáticamente neutro en 2050**. Una nueva estrategia de crecimiento para hacer de Europa una sociedad próspera que pueda responder a los desafíos de la degradación ambiental y el cambio climático.

Este Pacto forma parte de la estrategia de la Comisión para implementar la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible; asegurando que exista financiación suficiente y una transición justa. El pilar europeo de derechos sociales guiará la acción para garantizar que nadie se quede atrás.

El Pacto incluye los siguientes elementos:

- El **aumento de la ambición climática** a 2030 y 2050
- El suministro de **energía segura, limpia y asequible**
- La movilización de la industria para una **economía limpia y circular**
- La construcción y renovación de manera eficiente en el **uso de la energía y los recursos**.
- Lograr la **contaminación cero** y un **medio ambiente libre de tóxicos**
- Preservar y restaurar los ecosistemas y la **biodiversidad**
- Lograr un **sistema alimentario saludable, justo y medioambientalmente sostenible** desde la “granja a la mesa”
- Acelerar el cambio hacia la **movilidad sostenible e inteligente**

Adicionalmente, la Comisión impulsará una serie de acciones transversales para alinear todas las políticas sectoriales de la UE con la sostenibilidad y hacer realidad la visión del Pacto Verde Europeo. Los elementos transversales del Pacto son:

- Alcanzar una **financiación “verde” e inversiones** que aseguren una **Transición Justa**
- **“Ecologizar” los presupuestos nacionales** y lanzar las señales de mercado correctas
- Movilizar la **investigación** y promover la **innovación**
- **Mejora de la regulación** y coherencia de las políticas de la UE
- La **UE como actor global**
- Lanzar un **Pacto Climático Europeo**





## Elementos clave de la política ambiental en el PACTO VERDE EUROPEO

### Cambio Climático:

- Se elaborará la primera **Ley Europea sobre Cambio Climático**, en la que se recogerá legalmente el objetivo de neutralidad climática en 2050, adoptado por el Consejo Europeo del 12 de diciembre de 2019.
- Se presentará un plan para **aumentar el objetivo** de reducción emisiones de, **al menos un 50% y hacia un 55% en 2030 respecto a 1990, en verano de 2020**.
- Propuestas para la **revisión**, cuando sea necesario, de todos los **instrumentos de política** europea relacionados con el clima en **junio de 2021**. Esto incluirá:
  - Los objetivos de los Estados miembros de reducir las emisiones en sectores no incluidos en el régimen de comercio de derechos de emisión, Reglamento de **Reparto de Esfuerzos**;
  - El Reglamento sobre usos del suelo, cambio de usos del suelo y silvicultura (**LULUCF**);
  - Directiva de **Eficiencia Energética**;
  - Directiva de **Renovables**;
  - Reglamento sobre estándares de emisiones de **CO2 de vehículos ligeros**.
- Propuesta de revisión de la **Directiva sobre Impuestos a la Energía, junio 2021**.
- Propuesta para un **mecanismo de ajuste en frontera** (el llamado "carbon tax") para determinados sectores, con vista a evitar las fugas de carbono, en **2021**.
- Nueva **Estrategia de Adaptación al Cambio Climático, en 2020-2021**.

El **Mecanismo de Transición Justa** será una herramienta clave para asegurar que la transición hacia una economía climáticamente neutra se realice de manera justa, sin dejar a nadie atrás, proporcionando un apoyo específico para ayudar a movilizar al menos 100.000 millones de euros durante el período 2021-2027 en las regiones más afectadas, para aliviar el impacto socioeconómico de la transición.

La Comisión presentará una propuesta legislativa para su creación en **marzo de 2020**.

**Residuos.** El **Plan de Acción de Economía Circular** incluirá una política sobre “productos sostenibles” que priorizará la reducción y reutilización de materiales antes de su reciclado. Dicho plan de acción se centrará, sobre todo, en los sectores más intensivos en el uso de los recursos como el sector textil, el sector de la construcción, electrónico o plásticos. Para ello, la Comisión dará continuidad a la **Estrategia sobre plásticos** de 2018.

**Biodiversidad.** La Comisión presentará su **Estrategia sobre Biodiversidad** en marzo de 2020 que irá acompañada de acciones específicas en 2021 para alcanzar objetivos medibles que den solución a las causas de la pérdida de biodiversidad, como es aumentar la superficie de alta biodiversidad en Natura 2000. Se establece que todas las políticas europeas deberán contribuir a preservar y restaurar el capital natural europeo.

Además, la nueva **Estrategia Forestal Europea** tendrá como objetivos clave la forestación, el mantenimiento y la restauración forestal en la UE para aumentar la absorción de CO<sub>2</sub>, reducir los incendios y promover la bioeconomía fomentando la biodiversidad. Para ello, los Planes Estratégicos deberán incentivar de tal manera que se preserven, aumenten y gestionen las masas forestales de manera sostenible.

**Cero Contaminación.** La Comisión adoptará en 2021 un **Plan de Acción para la eliminar la contaminación del agua, el suelo y el aire** que implique la restauración de la biodiversidad asociada. La Comisión hará uso de las lecciones aprendidas de la evaluación de la normativa sobre calidad del aire y revisará las medidas relativas a las grandes instalaciones industriales. Además, la Comisión presentará una **Estrategia para la sostenibilidad de los químicos** de tal manera en aras de un medio ambiente libre de tóxicos.

#### **Otros objetivos sectoriales DEL PACTO VERDE EUROPEO**

Para lograr el Pacto Verde Europeo, es necesario implicar todas las políticas, desde las de energía, la industria, la producción y el consumo, la infraestructura a gran escala, el transporte, la alimentación y la agricultura, la construcción, la fiscalidad y las prestaciones sociales.

Además, la UE también debería promover e invertir en investigación y desarrollo e innovación e impulsar la transformación digital, ya que éstas son facilitadoras esenciales de los cambios.

**Energía.** La Comisión revisará y propondrá revisar, cuando sea necesario, la legislación energética pertinente para junio de 2021. Cuando los Estados miembros empiecen a actualizar sus Planes Nacionales de Energía y Clima en 2023, éstos deberán reflejar la nueva ambición climática. La Comisión seguirá velando por que se aplique rigurosamente toda la legislación pertinente.

**Agricultura y Pesca.** La Comisión presentará la **Estrategia “de la Granja a la mesa”** en primavera del 2020 y lanzará un debate con todos los agentes de la cadena alimentaria para formular una política alimentaria más sostenible, que luche contra el cambio climático, proteja el medio ambiente y preserve la biodiversidad. Para ello, al menos el 40% del presupuesto de la PAC y al menos el 30% del Fondo Marítimo de la Pesca deberá contribuir a la acción climática. La Comisión trabajará con los Estados miembros para asegurar que los **Planes Estratégicos** reflejen

fielmente dicha ambición climática, ambiental del Pacto Verde y estén alineados con la Estrategia “de la Granja a la Mesa”.

**Acción transversal y participación multiactor.** Todo ello se debe complementar con una “**ecologización**” de los **presupuestos** nacionales a través de reformas fiscales o revisiones de guías relativas a las ayudas de estados en 2021 para que incorporen los objetivos del Pacto Verde Europeo.

Además, el Pacto Verde Europeo impulsa la participación de todos los agentes implicados para lo que la Comisión lanzará el **Pacto Climático Europeo** que se centrará en tres maneras de comprometerse con la sociedad en materia de acción climática.

### **3. LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS: EL PROGRAMA LIFE DE LA UNIÓN EUROPEA**

El Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) es el instrumento financiero de la Unión Europea dedicado al medio ambiente para el periodo 2014-2020. Tiene por objetivo contribuir al desarrollo sostenible y al logro de los objetivos y metas de la Estrategia Europa 2020, del VII Programa de Medio Ambiente “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta” y de otras iniciativas de la UE pertinentes en materia de medio ambiente y de cambio climático.

Entre los objetivos principales de LIFE se incluyen:

- Funcionar como un **catalizador** de los cambios en la elaboración de las políticas en materia de medio ambiente y cambio climático;
- Fomentar la **aplicación e integración** de los objetivos medioambientales y climáticos en otras políticas y en la práctica en los países de la UE;
- **Apoyar una mejor gobernanza**;
- Establecer un **vínculo específico con otras prioridades de la UE**: mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, frenar la pérdida de biodiversidad y contribuir a la mitigación del clima y a la adaptación al mismo.

El programa está dividido en **dos subprogramas: Medio Ambiente y Acción por el Clima**.

El **subprograma Medio Ambiente** (75 % del presupuesto) comprende tres áreas prioritarias:

- Medio ambiente y eficiencia en el uso de los recursos;
- Naturaleza y biodiversidad (55 % del presupuesto para subvenciones para actividades dentro del subprograma Medio Ambiente);
- Gobernanza e información climáticas.

Estas prioridades abarcan siete **prioridades temáticas**: naturaleza y **biodiversidad**; agua, incluido el medio marino; **residuos**; **eficiencia** en el uso de los recursos, incluidos el **suelo y los bosques**, así como la **economía verde y circular**; medio ambiente y salud, incluidos los

**productos químicos y el ruido; calidad del aire** y emisiones, incluido el medio ambiente urbano; y gobernanza e información.

El **subprograma Acción por el Clima** (25% del presupuesto) comprende tres áreas prioritarias:

- Mitigación (contribución a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero);
- Adaptación (respaldo de los esfuerzos para alcanzar una mayor resiliencia al cambio climático);
- Gobernanza e información climáticas LIFE (por ejemplo, sensibilización sobre cuestiones climáticas).

El Programa LIFE 2014-2020 dispone de un presupuesto total de cerca de 3 456,7 millones de euros.

#### **Marco legal del Programa LIFE**

- Reglamento (UE) Nº 1293/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013 relativo al establecimiento de un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 614/2007.
- Programa de Trabajo Plurianual para el periodo 2018-2020

## **BIBLIOGRAFÍA.**

Aldecoa Luzárraga, F., Guinea Llorente M. (2010) “La Europa que viene: El Tratado de Lisboa”. Editorial MARCIAL PONS.

Juste Ruiz J. (1998) “Derecho internacional del medio ambiente”. Editorial MC GRAW HILL.

Lozano Cuntada, B. (2009) “Derecho ambiental administrativo”. Editorial DYKINSON.

Ortega Álvarez, L. (2000) “Lecciones de derecho de medio ambiente”. Editorial LEX NOVA.

## **WEBS DE REFERENCIA**

Fichas temáticas del Parlamento Europeo:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/section/193/la-politica-de-medio-ambiente>

Web de la Comisión Europea sobre Energía, Clima y Medio Ambiente:

[https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment\\_es](https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment_es)

Informe de la situación de la UE de 2019 sobre acción por el clima:

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0559:FIN:ES:PDF>

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 36**

**EL DESARROLLO SOSTENIBLE: AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE. ORIGEN Y FINALIDAD. LA ECONOMÍA CIRCULAR Y LA BIOECONOMÍA. DEFINICIÓN, IMPORTANCIA Y ESTRATEGIAS NACIONALES Y EUROPEAS.**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. INTRODUCCIÓN SOBRE LA AGENDA 2030: CONCEPTO, ANTECEDENTES Y ORIGEN.**

- 1.1. ¿QUÉ ES EL DESARROLLO SOSTENIBLE?
- 1.2. ANTECEDENTES Y ORIGEN DE LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE
- 1.3. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO
- 1.4. HACIA LA NUEVA AGENDA GLOBAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

### **2. LA AGENDA 2030 Y LOS 17 OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE**

- 2.1. EJES FUNDAMENTALES Y PRINCIPIOS DE LA AGENDA 2030
- 2.2. MEDIOS DE IMPLEMENTACIÓN Y MECANISMOS DE SEGUIMIENTO DE LOS ODS
- 2.3. UNA PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN PARA 2030

### **3. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 EN ESPAÑA**

- 3.1. PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030
- 3.2. LAS POLÍTICAS PALANCA Y MEDIDAS TRANSFORMADORAS
- 3.3. ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE

### **4. LA GOBERNANZA DE LA AGENDA 2030 EN ESPAÑA**

- 4.1. COMISIÓN DELEGADA PARA LA AGENDA 2030
- 4.2. CONFERENCIA SECTORIAL PARA LA AGENDA 2030
- 4.3. CONSEJO DE DESARROLLO SOSTENIBLE
- 4.4. COMISIÓN MIXTA PARA LA COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

### **5. ODS 12: PRODUCCIÓN Y CONSUMO SOSTENIBLES**

#### **6. LA BIOECONOMÍA:**

- 6.1. ORIGEN Y DEFINICIÓN
- 6.2. APLICACIÓN PRÁCTICA

#### **7. LA ECONOMÍA CIRCULAR:**

- 7.1. ORIGEN Y ANTECEDENTES: DE LO LINEAL A LO CIRCULAR
- 7.2. DEFINICIÓN Y APLICACIÓN PRÁCTICA A LA REALIDAD
- 7.3. ESTRATEGIAS EUROPEAS NACIONALES
- 7.4. ESPAÑA CIRCULAR 2030: ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ECONOMÍA CIRCULAR

## 1. INTRODUCCIÓN SOBRE LA AGENDA 2030: CONCEPTO, ANTECEDENTES Y ORIGEN

### 1.1.¿QUÉ ES EL DESARROLLO SOSTENIBLE?

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un acuerdo universal aprobado por los 193 países de Naciones Unidas, como resultado de un periodo de negociación y diálogo entre gobiernos y contando con los actores de la sociedad civil. Un compromiso global que interpela a todos los países y regiones del mundo para la transformación de las relaciones políticas, sociales y económicas que nuestras sociedades demandan ante los retos del futuro y del presente. Una nueva agenda global que pretende ser una respuesta real a los desafíos del desarrollo y la sostenibilidad del planeta.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fueron aprobados por los Jefes de Estado y de Gobierno y Altos Representantes, reunidos en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York el 25 de septiembre de 2015, coincidiendo con el septuagésimo aniversario de la Organización. Ya en la introducción de la resolución aprobada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” se define el alcance de los ODS: *“En nombre de los pueblos a los que servimos, hemos adoptado una decisión histórica sobre un amplio conjunto de Objetivos y metas universales y transformativos, de gran alcance y centrados en las personas. Nos comprometemos a trabajar sin descanso a fin de conseguir la plena implementación de la presente Agenda de aquí a 2030”*.

La Agenda 2030 puede considerarse la culminación de los debates y esfuerzos desarrollados por las Naciones Unidas en pro del desarrollo humano y sostenible desde los años noventa. Supone el salto definitivo la integración del concepto de desarrollo sostenible, que venía gestándose desde que, en 1987, en la agenda política y pública de los países y sus gobiernos y sociedades. Un concepto que queda definido en el informe “Nuestro futuro común”, como “aquel desarrollo que es capaz de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos y posibilidades de las futuras generaciones”.

Hoy el desarrollo sostenible es entendido como un concepto pluridimensional, un equilibrio entre el desarrollo económico, lo social y la sostenibilidad ambiental, en un entorno que garantice la paz, la democracia y el respeto a los Derechos Humanos. Que se centra en ampliar las opciones que tienen las personas para llevar una vida digna, donde puedan hacer y vivir sus vidas en un entorno sostenible y saludable.

La Agenda 2030 se basa en el concepto de desarrollo sostenible, poniendo de relieve la interconectividad a escala global entre conflictos, pobreza, desigualdad y medio ambiente. Además de pretender ser un plan de acción mundial para afrontar todos esos grandes desafíos que afrontamos como personas y como planetas. Esta agenda, que está integrada por 17 objetivos y 169 metas, pretender abarcar las cinco esferas del desarrollo sostenible: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas.



## **1.2. ANTECEDENTES Y ORIGEN DE LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

El recorrido que lleva a la adopción de los ODS por parte de las Naciones Unidas es la suma de diferentes momentos e hitos que culmina en 2015 con la adopción de la Agenda 2030. Entender la Agenda 2030 como parte de un proceso de construcción de consensos y acuerdos globales entorno al desarrollo y la sostenibilidad ayuda a entender su alcance como agenda global. Para ello basta con hacer un recorrido por las diferentes cumbres mundiales desde principios de los 90, para entender como la Agenda 2030 se construye sobre la base de otras agendas y acuerdos anteriores, como punto de confluencia de todas ellas.

Algunas de esas cumbres nos dan idea de los temas tratados, que pretendían dar respuesta a los retos más importantes que afrontaba el planeta: La Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (1990, Jomtien, Tailandia); la Cumbre mundial a favor de la infancia (1990, NY, EEUU); la conferencia de las NNUU sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Cumbre de la Tierra (1992, Río de Janeiro, Brasil); Conferencia Mundial de los DDHH (1993, Viena, Austria); la Cumbre Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994, el Cairo, Egipto); la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (1995, Copenhague, Noruega); la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995, Pekín, China); la Segunda Conferencia de las NNUU sobre Asentamientos Humanos. Habitat II (1996, Estambul, Turquía).

Estás cumbres son ejemplos de cómo desde un multilateralismo liderado desde NNUU se hizo posible ir construyendo los espacios de diálogo y consenso que permitieron ir avanzando en el proceso de obtener agendas más integrales que hicieran frente de manera clara, a los retos del presente y futuro.

## **1.3. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO**

Este esfuerzo de multilateralismo lleva a la Declaración del Milenio, del 8 de septiembre de 2000 donde se establecen los Objetivos de Desarrollo del Milenio, una primera agenda global centrada en erradicar la pobreza en el mundo y que marca 2015 como fecha para su logro. La importancia de los ODM radica en que logra que los países ricos aceptan por primera vez que son responsables de apoyar los esfuerzos de los países pobres. Y estos aceptan su responsabilidad en mejorar su gobernanza y utilizar mejor los recursos para lograr erradicar la pobreza del planeta. Son unos objetivos que están orientados a las personas, tienen plazos y son mensurables. Aportan indicadores para hacer seguimiento y medir. Por primera vez cuentan con un apoyo político sin precedentes y lo que es más importante, se cree en que se pueden lograr.



Este salto cualitativo a la hora de abordar los grandes retos del planeta y las personas son el precedente de la Agenda 2030 y marcan el camino de lo que serán los ODS: un acuerdo global, basado en objetivos claros y medibles, cimentado en el consenso de todos los países y el convencimiento de que se pueden lograr. Las agendas globales pasan de ser declaraciones de intenciones a acuerdos para su cumplimiento.

"Los ODM fueron un avance. Juntos creamos un plan para acabar con la pobreza extrema. Definimos objetivos alcanzables y un calendario (...), y esto es un logro del que debemos estar orgullosos. Pero el reloj continúa girando, y aún queda mucho por hacer(...). Vamos a mantener la promesa", decía Ban Ki-moon, secretario general de las Naciones Unidas ya en el año 2010. Se puede afirmar que el recorrido de los ODM tuvo sus luces y sombras, ya que se consiguieron importantes éxitos, pero también hubo puntos en los que claramente se fracasó. Los ODM fueron la antesala de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que nacen de la experiencia acumulada, las enseñanzas aprendidas de la primera agenda global de desarrollo.

De los ODM a la agenda de desarrollo post-2015. En el documento "El futuro que queremos para todos. Informe para el Secretario General" de 2012 ya apunta la visión de un desarrollo para el futuro que debe estar centrado en los principios de derechos humanos, igualdad y sostenibilidad y propone reorganizar la agenda de desarrollo desde una visión holística alrededor de cuatro 4 dimensiones:

- Desarrollo social incluyente
- Desarrollo económico incluyente
- Sostenibilidad del medio ambiente
- y paz y seguridad

En 2012 se abre un proceso amplio de consulta para discutir y definir la agenda futura que debía de continuar el trabajo iniciado por los ODM. NNUU establece un Panel de Alto Nivel Post-2015 e inicia diferentes consultas implicando a diferentes actores sociales y económicos. En 2014 NNU a través del documento “El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta” se establece las tres líneas fundamentales sobre las que girarán los futuros ODS:

- Completar la tarea de los ODM
- Ir dando forma a un desarrollo incluyente y sostenible.
- Y proveer bienes públicos regionales y globales para financiar el logro de los objetivos.

Los ODM surgieron como una agenda técnica, elaborada por un grupo de expertos que no contó con la apropiación de los actores implicados en su consecución que puso de manifiesto la necesidad de una mirada más amplia sobre el desarrollo que superara la dicotomía Norte/Sur y la separación de la agenda del desarrollo del resto de agendas globales, como la del clima.

#### **1.4. HACIA LA NUEVA AGENDA GLOBAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE**

La elaboración de la Agenda 2030 es resultado de un proceso de diálogo y consulta con una amplia participación, que llevó a un razonable consenso, representatividad y legitimidad de lo acordado. Una Agenda que pretendía dar respuesta a los desafíos reales y globales del desarrollo: inseguridad, deterioro ambiental, desempleo juvenil, la gobernanza global, nuevos patrones de consumo, desigualdad, etc. Es por tanto una agenda amplia y ambiciosa: Integral, multidimensional y universal. Y que abre un espacio a la colaboración multiactor y multinivel para lograr sus objetivos.

En definitiva, una nueva agenda global que integra las tres dimensiones del desarrollo: la económica, la social y la ambiental. Que surge de un amplio consenso y un proceso de diálogo y negociación amplio, con la participación de todos los actores. Que pretende ser universal e interpela no solo a los gobiernos estatales, sino al conjunto de administraciones, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en su conjunto.

## **2. LA AGENDA 2030 Y LOS 17 OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE**

### **2.1. EJES FUNDAMENTALES Y PRINCIPIOS DE LA AGENDA 2030**

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son la hoja de ruta mundial a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que debe guiar las acciones de los gobiernos y sociedades hasta 2030. Una agenda integrada por 17 objetivos, que se desagregan en 169 metas, que abarcan 5 esferas de acción: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas.

Las denominadas “5 P” son los ejes fundamentales sobre los que se basan los ODS y pretenden ser el marco general sobre el que se asienta la Agenda 2030, más allá de sus objetivos y metas:

**Personas:** Poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas y asegurar la dignidad e igualdad de todas las personas.

**Planeta:** Proteger los recursos naturales del planeta y combatir el cambio climático para asegurar un ambiente digno para las futuras generaciones.

**Prosperidad:** Asegurar el desarrollo económico y social sostenible e inclusivo que todos puedan disfrutar de una vida próspera y plena en armonía con la naturaleza.

**Paz:** Fomentar sociedades pacíficas, justas e inclusivas. Un mundo libre de violencia, lejos del miedo y la impunidad, comprometiéndose a construir sociedades justas e inclusivas.

**Alianzas:** Implementar la Agenda 2030 a través de alianzas globales sólidas: Se impulsarán mecanismos de cooperación internacional y alianzas con el sector privado, vigilando que dichos recursos se ejerzan de forma eficiente en beneficio de los más vulnerables.

A su vez la Agenda 2030 se fundamenta en una serie de principios que garantizarán su éxito, los ODS son:

**Universales:** implican todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo económico.

**Globales:** abordan los desafíos locales, nacionales y transnacionales más urgentes de nuestros tiempos.

**Integrales:** están interconectados en todas sus dimensiones y a todos los niveles: retos, países y diferentes niveles de gobierno.

**Medibles:** se tienen que medir con indicadores.

**Ambiciosos:** no dejan a nadie atrás.

**Inclusivos:** implican todos los niveles de gobierno y todas las partes interesadas en un esfuerzo colectivo para el desarrollo sostenible.

**Multidimensionales:** incluyen las 3 dimensiones del desarrollo sostenible (económico, social y medioambiental).

Los ODS interpelan a todos los niveles de los gobiernos (central, regional y local) y a todos los actores de la sociedad civil (empresas, sindicatos, organizaciones sociales, universidades y ciudadanía en general). Los ODS pretenden ser la base para un nuevo pacto universal, un nuevo contrato social global.



Producción en colaboración con TROLLBACK + COMPANY | [info@trollback.com](mailto:info@trollback.com) | +34 912 556 1010  
Para cualquier duda sobre la utilización, por favor contactar con: [ajcomp@trollback.com](mailto:ajcomp@trollback.com)

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible:

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.

Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

## **2.2. MEDIOS DE IMPLEMENTACIÓN Y MECANISMOS DE SEGUIMIENTO DE LOS ODS**

Además de sus objetivos y metas, la Agenda 2030 define sus medios de Implementación y los mecanismos de seguimiento y examen del proceso de implementación y cumplimiento. Se establece "El foro político de alto nivel<sup>1</sup> (HLPF), bajo los auspicios de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, que desempeñará un papel central en la supervisión de ese proceso de seguimiento y examen a nivel mundial." También, se establecen mecanismos de seguimiento por países y regiones; las Revisiones Nacionales Voluntarias (RNV) serán el método de reporte que los Estados Miembros utilizan para medir el progreso en la implementación de la Agenda. Éstas RNV deben ser incluyentes y permitir la participación de la sociedad civil y otras partes interesadas. Los grupos principales y demás interesados pertinentes se organizan para el seguimiento y examen de la Agenda 2030 a través del Mecanismo de Coordinación para el Foro Político de Alto Nivel.

El HLPF se reúne cada año bajo los auspicios del Consejo Económico y Social de las NNUU y una vez cada cuatro años, a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, bajo los auspicios de la Asamblea General. Los preparativos para la reunión anual del Foro abarcan:

- Reuniones regionales preparatorias convocadas por las Comisiones Económicas de las Naciones Unidas;
- Aportes oficiales al HLPF (presentados también por el ACNUDH, el Consejo de Derechos Humanos y los Órganos de Tratados);
- Preparación de los Exámenes Nacionales Voluntarios;
- y una gama de reuniones de grupos de expertos.

---

<sup>1</sup> Foro Político de Alto Nivel sobre desarrollo sostenible

<https://www.ohchr.org/SP/Issues/SDGS/Pages/HighLevelPoliticalForum.aspx>

### **2.3. UNA PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN PARA 2030**

Los retos del futuro requieren una forma de pensar nueva, cambiar la mirada para obtener una nueva visión. La Agenda 2030 es una propuesta para transformar el mundo y hacer frente a los grandes desafíos que afrontamos como sociedades y planeta. Desde un nuevo enfoque, basado en los Derechos Humanos, la universalidad y la equidad. Con un claro objetivo de no dejar nadie atrás. Para algunos es un acuerdo de mínimos para otros, un acuerdo histórico que es sin duda una oportunidad para poner los derechos de las personas y la sostenibilidad del planeta en el centro de la agenda política y publica.

La Agenda 2030 es una visión ambiciosa y transformadora del futuro. Pretende ser una respuesta real y global a los desafíos del desarrollo y la sostenibilidad del planeta y ser vehículo para una transformación inédita de las relaciones políticas, sociales y económicas que caminen hacia la construcción de un nuevo modelo de desarrollo. Los ODS están contruidos con intención de ser universales. Son una propuesta integral que pretende ser marco para la acción colectiva (no es solo una agenda de gobiernos), de carácter multiactor (abierto a la participación de todos los actores de la sociedad) y multinivel (implica a todos los niveles de la administración).

Ante los retos globales que abordamos como sociedades la Agenda 2030 pretende ver el futuro como una oportunidad y no como una amenaza. Que sea la política la que anticipe los acontecimientos, aprendiendo de la experiencia acumulada y avanzando con decisión. Es el momento de la movilización por el desarrollo sostenible. Comprometerse con la Agenda 2030 es una forma de hacerlo; urge construir modelos de desarrollo sostenible, inclusivo y más justos, que sea capaces de abordar el reto de la reducción de las desigualdades y la sostenibilidad del planeta, en nuestras sociedades.

### **3. LA IMPLMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 EN ESPAÑA**

España asume su compromiso de implementar la Agenda 2030 y contribuir a lograr los ODS desde 2015. En un primer momento con el nombramiento del Embajador Especial para la Agenda 2030<sup>2</sup> dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en mayo de 2017 y la elaboración y aprobación del Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 en junio de 2018. Posteriormente se crea, en julio de 2018, el Alto Comisionado para la Agenda 2030<sup>3</sup>, dependiente de Presidencia del Gobierno y que asume la función de impulsar la implementación de los ODS desde el Gobierno y contando con todos los actores implicados.

---

<sup>2</sup> Orden PCI/383/2019, de 2 de abril, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 21 de marzo de 2019, relativo al refuerzo de la gobernanza para la Agenda 2030. <https://www.boe.es/eli/es/o/2019/04/02/pci383/dof/spa/pdf>

<sup>3</sup> Real Decreto 419/2018, de 18 de junio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno <https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-8154-consolidado.pdf>



Recientemente, en enero de 2020, se crea la Secretaría de Estado para la Agenda 2030 dependiente de la Vicepresidencia de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Este proceso de institucionalización de la Agenda 2030 ha ido paralelo al de planificación. El Plan de Acción de 2018 marco la base sobre la que construir la implementación de los ODS en España, como paso previo a la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2020-2030 que, aun en elaboración, pretende ser la hoja de ruta compartida que guíe el cumplimiento de los ODS en España.

### **3.1. PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030**

Como se expresa en el texto del propio Plan “Este Plan de Acción es un documento programático orientado a la acción. Un Plan de transición, entre el arranque urgente e impostergable de la implementación de la Agenda, y la formulación de una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible a largo plazo”. Un documento que establece, por una parte, un diagnóstico de la situación y propuestas para poner en marcha la implementación de los ODS en España “El Plan de Acción se compone de dos partes principales. En una primera se presenta el estado de la cuestión, analizando la situación de los ODS en España, presentando un análisis de la distribución competencial y las políticas públicas e instrumentos ya existentes. En una segunda se abordan las acciones a través de las cuales se irá poniendo en marcha de forma inmediata la Agenda: nuevas políticas públicas, medidas clave para acometer las grandes transformaciones, gobernanza de la Agenda, seguimiento, rendición de cuentas y evaluación”.

### **3.2. LAS POLÍTICAS PALANCA Y MEDIDAS TRANSFORMADORAS**

En el Plan de Acción se establecen políticas palanca y medidas transformadoras como ejes para la aceleración de la implementación de la Agenda 2030. Como queda definido en el documento “Por políticas palanca nos referimos a aquellos programas o políticas con capacidad de acelerar la implementación de los ODS, impulsar un desarrollo sostenible coherente y alcanzar un impacto más rápido y sostenido sobre aspectos clave para el progreso en el conjunto de la Agenda 2030”. Políticas que son aceleradoras y motores de desarrollo sostenible, pueden ser de naturaleza diversa y pretender poner de relieve la transversalidad de la Agenda 2030.

Las políticas palancas definidas en el Plan de Acción son:





Por otro lado, se establecen un paquete de medidas transformadoras que se definen como “medidas y compromisos inmediatos y concretos que se llevarán a cabo en aquellos aspectos que resultan pilares fundamentales, y horizontales, para el progreso hacia los ODS” según el Plan. Estas medidas son iniciativas que por su coste y facilidad de implementación pueden ser fácilmente realizables.

Las medidas transformadoras definidas en el Plan de Acción son:



### 3.3. ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Otro hito de la planificación para la implementación de la Agenda 2030 es la elaboración y aprobación de la futura Estrategia de Desarrollo Sostenible, que “ha de ser la hoja de ruta que nos lleve al verdadero cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en la Agenda 2030”. Actualmente se está en el proceso de elaborar la Estrategia; definiendo como serán los procesos para su redacción, los actores implicados, sus fases y desarrollo, así como los procesos de coordinación, seguimiento y evaluación del propio proceso.

- Abrir el proceso de elaboración de la Estrategia de Desarrollo Sostenible a los actores implicados y marcar los retos que suponen para España y consensuar las bases para su redacción.
- Lograr incorporar a los actores al proceso abierto desde el Alto Comisionado para la Agenda 2030.
- Dimensionar la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Sostenible dentro de cada sector implicado y dentro de la propia acción del Gobierno.
- Facilitar la incorporación de los actores públicos y privados españoles a la implementación de los ODS en España.
- Contribuir a incorporar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la agenda pública.

La Agenda 2030 emplaza a desarrollar estrategias compartidas bajo una misma visión de desarrollo sostenible sumando los esfuerzos de cada uno de los actores y generando las sinergias necesarias que permitan que la acción desagregada de cada actor se convierta verdaderamente en una actuación de conjunto, un plan de país.

#### 4. LA GOBERNANZA DE LA AGENDA 2030 EN ESPAÑA

Como define el reciente Informe de Progreso para la implementación de la Agenda 2030 en España “El sistema de gobernanza recién definido por el Gobierno de España se asienta sobre los pasos iniciados en junio de 2018, a partir del hito que supuso la aprobación del Plan de Acción y la creación de la Oficina del Alto Comisionado para la Agenda 2030, el refuerzo en términos de composición y funciones del Grupo de Alto Nivel, o la creación de la Comisión Nacional para la Agenda 2030 como órgano de cooperación y diálogo entre las distintas administraciones. En febrero de 2019, además, se presentaba la figura del Consejo de Desarrollo Sostenible, como mecanismo consultivo y órgano colegiado para la participación de la sociedad civil, sector empresarial y academia en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>4</sup>”.

La estructura de gobernanza de la Agenda 2030, esbozada en el Informe de Progreso dota a la implementación de los ODS en España del marco institucional necesario para la coordinación y generación de consensos entre actores.



<sup>4</sup> Informe de Progreso Agenda 2030

[https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/INFORME\\_PROGRESO\\_AGENDA\\_2030\\_ESPANA.pdf](https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/INFORME_PROGRESO_AGENDA_2030_ESPANA.pdf)

#### **4.1. COMISIÓN DELEGADA PARA LA AGENDA 2030**

La Comisión Delegada para la Agenda 2030 está presidida por el Vicepresidente Segundo de Derechos Sociales y Agenda 2030. La forman la ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, que ejercerá las funciones de vicepresidenta de la Comisión Delegada. Asimismo, serán miembros de la Comisión Delegada del Gobierno para la Agenda 2030: la vicepresidenta Cuarta del Gobierno y ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, los ministros del Interior y de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, las ministras de Educación y Formación Profesional, y de Industria, Comercio y Turismo, el ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, la ministra de Hacienda, el ministro de Sanidad, la ministra de Igualdad, y los ministros de Consumo, de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y de Universidades.

Sus funciones son:

- a) Estudiar las actuaciones de los órganos competentes de la Administración General del Estado para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y la Agenda 2030.
- b) Impulsar, coordinar y participar en el diseño, elaboración, implementación y evaluación de los planes y estrategias para el cumplimiento por España de la Agenda 2030.
- c) Elevar al Gobierno la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2020-2030 para su aprobación y posterior remisión a las Cortes Generales.
- d) Acordar las políticas palanca y las medidas de transformación que aceleren en mayor grado el cumplimiento de la Agenda 2030 en nuestro país, así como realizar el seguimiento de su implementación correspondiente.
- e) Acordar y promover los mecanismos de análisis de impacto en el cumplimiento de la Agenda 2030 de los proyectos normativos en marcha.
- f) Proceder al estudio de las materias relativas a los grandes desafíos y necesidades de la Agenda 2030 en su implementación.
- g) Aquellas otras tareas que le atribuya el ordenamiento jurídico.

#### **4.2. CONFERENCIA SECTORIAL PARA LA AGENDA 2030**

La Conferencia Sectorial para la Agenda 2030 es el órgano de cooperación entre la Administración General del Estado y a los representantes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla competentes en Agenda 2030. Sus funciones son el desarrollo de una actuación en coordinada en materias relacionadas con el cumplimiento de la Agenda 2030 y la consecución de los ODS, de acuerdo con los principios de lealtad institucional, cooperación y respeto recíproco en el ejercicio de las competencias atribuidas en la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Está presidida por la Secretaria de Estado para la Agenda 2030.

### **4.3. CONSEJO DE DESARROLLO SOSTENIBLE**

Es un órgano colegiado que articula la participación de la sociedad civil para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Un espacio constituido desde la pluralidad de organizaciones representativas de intereses sociales que forman la sociedad española y con el fin de ser cauce para su participación el proceso de implementación de la Agenda 2030.

Formarán parte del Consejo la persona que ostente la presidencia, 48 representantes de la sociedad civil —11 del sector privado, tres del sistema universitario y centros de investigación, 14 de las principales plataformas y redes ciudadanas del tercer sector, 10 de organizaciones representativas de intereses sociales, tres del sector de la economía social y las fundaciones, y siete expertos en el ámbito del desarrollo sostenible—, así como dos vocales pertenecientes a la Conferencia Sectorial para la Agenda 2030.

Las funciones de Consejo son:

- a) Asesorar a la Alta Comisionada para la Agenda 2030 en la elaboración e implementación de los planes y estrategias necesarios para el cumplimiento de la Agenda 2030.
- b) Generar documentos y análisis sobre aspectos de la implementación para la consecución de la Agenda 2030.
- c) Contribuir a la divulgación y comunicación de la Agenda 2030 al conjunto de la ciudadanía española.
- d) Impulsar el diálogo entre todos los agentes sociales, económicos y culturales para contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El Consejo de Desarrollo Sostenible está en proceso de reforma desde la actual Secretaria de Estado para la Agenda 2030.

### **4.4. COMISIÓN MIXTA PARA LA COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE**

La comisión está compuesta por diputados y senadores de todos los grupos parlamentarios y se encarga de evaluar la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y hacer seguimiento de la futura Estrategia de Desarrollo Sostenible.

## **5. ODS 12: PRODUCCIÓN Y CONSUMO SOSTENIBLES**

Uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con mayor potencial de transformación es el ODS 12, que persigue la producción y el consumo sostenibles. Mientras que, para Naciones Unidas, la participación del ciudadano y de las empresas no se había considerado una palanca de transformación en los ODM y otras agendas de desarrollo, la Agenda 2030 pasa a situar por primera vez a las personas, en su calidad de consumidores y empresarios y empresarias de todos los continentes, sectores y procedencias, como uno de los ejes centrales del cambio.

La economía mundial históricamente se ha medido mediante una magnitud macroeconómica que se conoce como el “Producto Interior Bruto”. El Producto Interior Bruto se utiliza para calcular la riqueza de un país y se define como “el valor monetario de todos los bienes y servicios finales producidos por un país o región en un determinado periodo de tiempo, normalmente un año”<sup>5</sup>. Decimos que un país crece, económicamente hablando, cuando la tasa de variación del PIB aumenta. Esto quiere decir que, a mayor producción de bienes y servicios, mayor será el crecimiento económico del país.

Desgraciadamente, esta definición no toma en consideración factores como que los recursos que empleamos para producir todo lo que nos rodea son finitos, o que producir con energías procedentes de combustibles fósiles tiene efectos negativos para el medio ambiente, o que las consecuencias para el planeta de producir plásticos de un solo uso no son las mismas que las de producir productos reciclables. Es decir, la definición tradicional de riqueza de las naciones no tiene en cuenta lo que se conoce como *externalidades negativas* y ese es, precisamente, parte del problema que ahora estamos viviendo con significativa crudeza.

Según Pearce y Turner (1990), las *externalidades negativas* o *costes externos* se producen cuando se cumplen dos condiciones<sup>6</sup>:

1. Por un lado, cuando un agente económico genera una pérdida de riqueza sobre otro agente económico;
2. Y, por otro lado, cuando esa pérdida de riqueza no es compensada.

Simplificando, y a efectos didácticos, podríamos decir además que la producción mundial cuenta con dos componentes principales para su generación: por un lado, las materias primas con las que se elaboran los productos y, por otro, los recursos que se emplean para transformar dichas materias primas en un producto elaborado puesto a disposición del consumidor, esto es: mano de obra y energía. Por su parte, los consumidores tienen el poder de elegir entre dos productos que podríamos considerar sustitutivos y también tienen la capacidad de comprar uno o varios de esos productos, o sencillamente pueden comprarlos todos.

Para que nos hagamos una idea, se calcula que existen ya ocho mil millones de tarjetas SIM de teléfono, habiendo superado las tarjetas SIM al número de personas que existen en el mundo. Esto es, el consumidor puede hacer un uso responsable de los productos que compra o, como ha ocurrido hasta ahora, consumir en masa y desechar los productos sin tener en cuenta las consecuencias negativas de este consumo lineal, cuyo esquema sería el siguiente: extraer recursos naturales, transformar, producir, consumir y tirar. Aunque en el caso de las tarjetas SIM lo negativo de las consecuencias no es tan evidente, sí resulta más obvio en el caso del consumo textil, tecnológico o en el desperdicio alimenticio.

<sup>5</sup> <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/gdp.htm> Traducción propia.

La fórmula para calcular el PIB es la siguiente:  $PIB = C + I + G + X - M$ , siendo C el consumo, I la inversión, G el gasto público, X las exportaciones y M las importaciones.

<sup>6</sup> “Economics of Natural Resources and the environment” Pearce, D., & Turner, R. K. (1990). Baltimore. Johns Hopkins University Press.

Se calcula que, en el año 2019, los españoles tardamos sólo 5 meses en consumir todo lo que éramos capaces de producir en un año. Eso quiere decir que, para el mes de junio, si sólo pudiéramos consumir lo que producimos en España, tendríamos que haber pasado 7 meses sin consumir nada más. Sin embargo, es evidente que los españoles no dejamos de consumir en el mes de junio, sino más bien todo lo contrario. ¿Y cómo conseguimos absorber toda la demanda restante?. Recurriendo a la producción de otros países y consumiendo los recursos que otros no consumen. Y a pesar de todo ello se estima, por ejemplo, que un tercio de la comida que producimos anualmente en el mundo acaba en la basura o siendo desperdiciada por una manipulación y un transporte incorrecto de los alimentos.

Por todo lo descrito anteriormente, la Agenda 2030 insta a los consumidores y a los productores en el ODS 12 a producir de manera sostenible y a consumir de manera responsable, haciendo “más y mejor con menos”<sup>7</sup>.

## **6. LA BIOECONOMÍA**

### **6.1. ORIGEN Y DEFINICIÓN**

El origen del concepto se atribuye, principalmente, al Dr. Christian Patermann, director del Programa de Investigación sobre "Biotecnología, Agricultura y Alimentación" de la Dirección General de Investigación de la Comisión Europea entre los años 2004 y 2007. Según sus propias declaraciones, “los Ministros de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la OCDE, en un documento estratégico sobre Biotecnología para el crecimiento y el desarrollo sostenibles de enero de 2004, habían declarado que podría ser útil pensar en el desarrollo de una economía de base biológica. En una nota a pie de página se definía la bioeconomía como una economía que utiliza biorecursos renovables, bioprocesos eficientes y agrupaciones ecoindustriales para producir bioproductos, empleos e ingresos”<sup>8</sup>. A partir de aquí, el Dr. Christian Patermann fue responsable de la elaboración del nuevo concepto de la Bioeconomía Basada en el Conocimiento (KBBE, por sus siglas en inglés), hoy conocida como la Bioeconomía.

“Para hacer frente al crecimiento de la población mundial, al rápido agotamiento de muchos recursos, al aumento de la presión sobre el medio ambiente y al cambio climático, Europa necesita cambiar radicalmente su manera de producir, consumir, transformar, almacenar, reciclar y eliminar los recursos biológicos. [...] Se cree que el crecimiento de la población mundial de aquí a 2050 provocará un aumento del 70% en la demanda de alimentos y, en particular, el consumo mundial de carne se duplicará. La Estrategia de Bioeconomía Europea contribuirá a afrontar este reto desde una perspectiva mundial, desarrollando la base de conocimientos que permita un aumento sostenible de la producción primaria y teniendo en cuenta todas las opciones, desde la ciencia de vanguardia a los conocimientos locales y tácitos. También fomentará los cambios en las pautas de producción y consumo y el desarrollo de

<sup>7</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-consumption-production/>

<sup>8</sup> <https://projects.au.dk/faccesurplus/currently/news/nyhed/artikel/lessons-from-15-years-of-bioeconomy/>

Traducción propia.

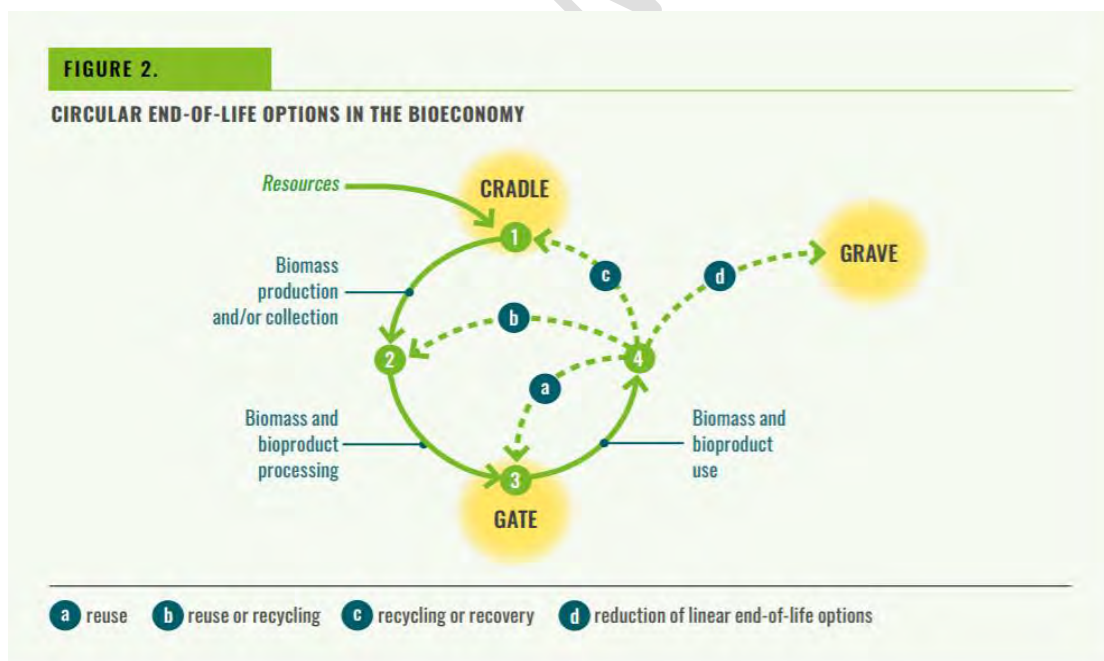


dietas más sanas y sostenibles”. Así arranca la Estrategia Europea sobre la Innovación al Servicio del Crecimiento Sostenible que se publicó el 13 de febrero de 2012 y que estableció las bases para el desarrollo de una Estrategia de Bioeconomía para Europa.

La Bioeconomía se situaba ya entonces como un “elemento clave para el crecimiento inteligente y ecológico de Europa” y se definía como el segmento renovable de la economía circular, aunque no necesariamente dependiente de ella. Según el Dr. Patterman “ambos conceptos se sitúan a la misma altura”. El principal objetivo de la Estrategia de Bioeconomía de 2012 se definió como sigue: “allanar el camino hacia una sociedad más innovadora y competitiva, que utilice con más eficiencia los recursos y en la que se concilien la seguridad alimentaria y el uso sostenible de recursos renovables con fines industriales, asegurando al mismo tiempo la protección del medio ambiente”.

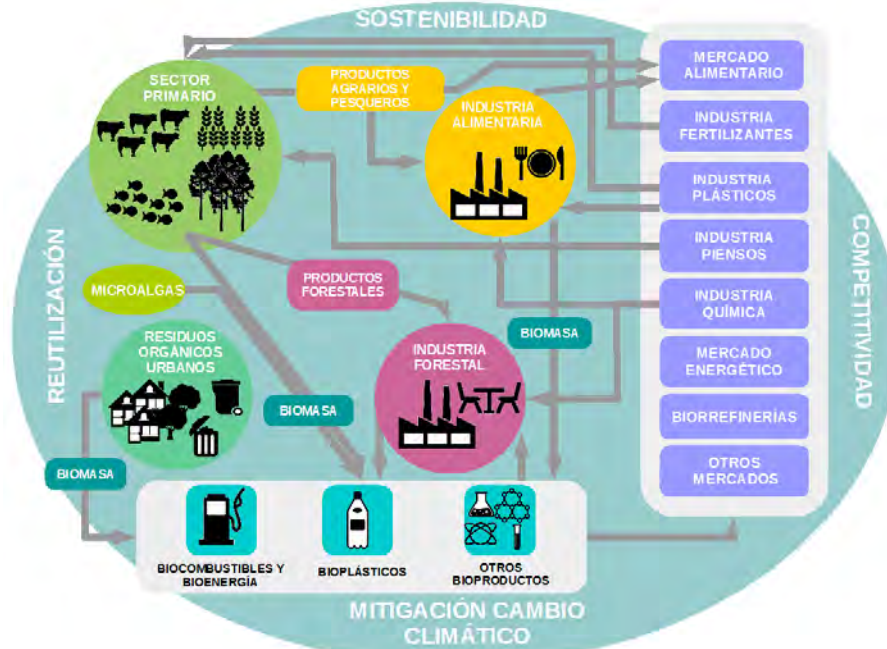
Este mismo documento ofrecía una primera aproximación al concepto de Bioeconomía, determinando que el mismo abarcaba “la producción de recursos biológicos renovables y la conversión de estos recursos y los flujos de residuos en productos con valor añadido, como alimentos, piensos, bioproductos y bioenergía”.

De la Conferencia Mundial de Bioeconomía celebrada en Berlín en 2018, se extrajo una definición consensuada: “la bioeconomía es la producción, utilización y conservación de los recursos biológicos, incluyendo los relacionados con el conocimiento, la ciencia, la tecnología y la innovación, para proporcionar información, productos, procesos y servicios en todos los sectores económicos con el objetivo de alcanzar una economía sostenible”. (GBS, 2018, p.2).



**Fuente:** Towards sustainable bioeconomy - Lessons learned from case studies

La definición anterior, algo más sencilla y compartida por muchos, era la empleada por la FAO en muchas de sus publicaciones, que definía la Bioeconomía como “la producción basada en el conocimiento y la utilización de recursos biológicos, procesos y métodos biológicos para proporcionar bienes y servicios de forma sostenible en todos los sectores económicos”.



**Fuente:** <http://www.bioeconomiaandalucia.es/que-es-la-bioeconomia>

La Estrategia en Bioeconomía para Europa fue actualizada y renovada en 2018, aunque sin alterar los cinco objetivos básicos de la misma:

1. **Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional**, reforzando la sostenibilidad de las actividades agropecuarias y de producción de alimentos (que representan en torno a tres cuartas partes del empleo de la bioeconomía) mediante su aceleración hacia sistemas más sostenibles.
2. **Gestionar de manera sostenible los recursos naturales**, evitando una mayor degradación de los ecosistemas, al tiempo que se garantiza la disponibilidad de alimentos y agua.
3. **Reducir la dependencia de los recursos no renovables y no sostenibles, tanto de origen interno como procedentes del exterior**, consolidando el sector de los bioproductos y acelerando la sustitución de los recursos no renovables.
4. **Atenuar el cambio climático y adaptarse al mismo**, con la premisa de alcanzar la neutralidad climática en Europa para el año 2050. El potencial de reducción de gases de efecto invernadero, así como la capacidad de innovación de Europa, se demostrará en la medida en la que los países que la componen sean capaces de desarrollar aplicaciones innovadoras en materia climática a todos los niveles de la economía.



5. **Crear puestos de trabajo y mantener la competitividad europea**, situando de nuevo los principios fundacionales de Europa a la vanguardia del desarrollo económico. Esto es, tal y como se podía leer en la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, “promover el progreso social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente, y a desarrollar políticas que garanticen que los avances en la integración económica vayan acompañados de progresos paralelos en otros ámbitos”.

En España, el Ministerio de Economía y Competitividad lanza, en marzo de 2016, la *Estrategia Española de Bioeconomía: Horizonte 2030*. La estrategia sirvió para establecer las bases de la Bioeconomía en nuestro país, a partir de 5 grandes líneas estratégicas:

1. Promover la investigación pública y privada y la inversión de las empresas en innovación en el área de la bioeconomía.
2. Reforzar el entorno social, político y administrativo de la bioeconomía.
3. Promover la competitividad y el desarrollo del mercado asociado a la bioeconomía.
4. Desarrollar la demanda de nuevos productos.
5. Desarrollar un Plan para la expansión de la bioeconomía.

La Bioeconomía abarca los entornos que se basan en la gestión de los recursos biológicos, ya sea a nivel de ecosistemas, de producción primaria o de producción industrial. En concreto, “la bioeconomía abarca todos los sectores y sistemas basados en los recursos biológicos (animales, plantas, microorganismos y biomasa derivada, incluidos los residuos orgánicos), sus funciones y principios. Incluye, constituyendo un nexo entre ellos, los **ecosistemas terrestres y marinos** y los servicios que prestan; **todos los sectores de producción primaria que utilizan y producen recursos biológicos** (agricultura, silvicultura, pesca y acuicultura); **y todos los sectores económicos e industriales que utilizan recursos y procesos biológicos** para producir alimentos, piensos, bioproductos, energía y servicios”.

## 6.2. APLICACIÓN PRÁCTICA

Los retos a los que nos enfrentamos hoy en día, liderados por el cambio climático o la degradación progresiva de nuestros ecosistemas a un ritmo similar al que crecen nuestras economías, nos obliga a desarrollar estrategias que permitan desacoplar el crecimiento del bienestar humano, del consumo de recursos del planeta. La creciente demanda alimenticia y energética, unida a unos efectos cada vez más catastróficos de la acción antropogénica sobre el planeta, nos lleva a encontrar nuevas formas de producción y de consumo para no dejar a nadie atrás.

La bioeconomía es ya una realidad que en la Unión Europea aportó en torno al 4,7% del Producto Interior Bruto en 2017, generando unos 614.000 millones de euros de valor añadido y empleando a 17,5 millones de personas. En la práctica, encontramos aplicaciones de esta Estrategia de Bioeconomía en casi todas las industrias. Un ejemplo es el uso de la biotecnología en la industria del queso y de los productos lácteos.

La startup alemana Legendairy Foods, creada en 2019, es la primera empresa europea que ha sido capaz de desarrollar una tecnología que permite fabricar queso y otros productos lácteos a partir de proteínas generadas mediante fermentación microbiana y grasas de origen vegetal, transformando nutrientes en proteínas que se comportan igual que la proteína de la leche y obteniendo así productos lácteos totalmente veganos que no contienen colesterol.

## 7. LA ECONOMÍA CIRCULAR:

### 7.1. ORIGEN Y DEFINICIÓN

La invención del motor de vapor en 1684 por Thomas Savery dio paso a una Revolución Industrial que cambió todo para siempre. Desde entonces, nuestras sociedades han adoptado progresivamente un modelo de desarrollo económico basado en la extracción de materias primas de la naturaleza, su transformación y conversión en productos, principalmente mediante el uso de energías procedentes de combustibles fósiles, y su posterior consumo y deshecho en vertederos o plantas de incineración. Este modelo de desarrollo económico en masa altamente contaminante e ineficiente se conoce como *economía lineal*, puesto que las materias primas a partir de las cuales se fabrica un producto no vuelven al lugar del que salieron, sino que son desechadas sin más cuando termina la vida útil del producto en cuestión.

La economía lineal ha demostrado ser enormemente dañina para el medio ambiente y para la sociedad, por varias cuestiones:

- Por un lado, la extracción indiscriminada de recursos naturales, sin tener en cuenta su condición de recurso finito, ha llevado a muchos territorios, muchos de ellos en vías de desarrollo, a esquilmar sus recursos sin tener en cuenta las consecuencias medioambientales y sociales de dicha estrategia.
- Por otro lado, la transformación de dichas materias primas mediante el empleo de energías contaminantes ha provocado el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero y la contaminación de muchos territorios de manera casi irreversible.
- Además, la economía lineal ha multiplicado su nocividad al incentivar el consumo compulsivo en masa sin tomar en consideración las consecuencias de estos patrones de consumo en una población creciente. Para que nos hagamos una idea, cada segundo, el equivalente a un camión de basura lleno de ropa es arrojado a un vertedero o quemado en el mundo.
- Ni qué decir tiene que la práctica habitual de programar la obsolescencia de los productos ha impactado también negativamente sobre el medio ambiente y ha generado un aumento del consumo de recursos al ritmo marcado por los fabricantes.
- Por último, la filosofía del “usar y tirar” ha sido la tónica reinante durante años, sin que el productor o el consumidor asumieran responsabilidad alguna sobre el reciclaje del producto adquirido.

Si el planeta mantuviera este modelo de desarrollo lineal, para el año 2050, cuando se prevé que en el mundo habiten unos 9.600 millones de personas, necesitaríamos los recursos naturales de tres planetas para poder mantener el estilo de vida actual. En resumen, la acumulación progresiva de residuos y la sobreexplotación del planeta que se derivan del patrón lineal de producción y consumo actuales, han generado una serie de problemas medioambientales y sociales que conllevan, entre otros, la degradación de los ecosistemas, la exacerbación del cambio climático o la contaminación de nuestros territorios.

Es por ello por lo que ya a principios de los años 70 en Estados Unidos se empezó a hablar de la necesidad de reducir los impactos en el medio ambiente de la actividad industrial y el control de las emisiones bajo el marco de la Ley de Aire Limpio de Estados Unidos de 1970 y, a principios de los 80, se plantearon los primeros modelos de comercio de emisiones. Es en esta época cuando la literatura empieza a hacerse eco de la necesidad de cambiar nuestro patrón de actividad económica y de transitar hacia un modelo de economía que tome en cuenta sus interacciones con el medioambiente. La presión demográfica creciente, así como la concentración de la población en las ciudades y el aumento de las clases medias en los países en vías de desarrollo, empezaba a hacer cada vez más evidente los defectos estructurales de los patrones productivos existentes.

Llega entonces la invitación a producir de manera más eficiente, empleando recursos y energías renovables; una estrategia de desarrollo en la que al final del ciclo de vida de los productos, las materias primas extraídas para su fabricación se recuperan o se reutilizan para nuevos fines. El paso de una economía lineal a una circular. Y a esta corriente, se le suma la exigencia de muchos de fomentar un consumo responsable y consciente, donde el reciclaje y la reutilización de los componentes de los productos sea la norma general.



Diagrama comparativo de la economía lineal vs. circular

## **7.2. DEFINICIÓN Y APLICACIÓN PRÁCTICA A LA REALIDAD**

La Fundación Ellen Macarthur, uno de los máximos referentes en materia de economía circular del mundo, fija en tres los principios fundacionales de la misma:

1. Eliminar los residuos y la contaminación desde la fase de diseño.
2. Mantener los productos y materiales en uso el máximo tiempo posible.
3. Regenerar los sistemas naturales que hayan sido degradados y mejorarlos.

Según la misma Fundación, “la transición hacia una economía circular no se limita a ajustes que reducen los impactos negativos de la economía circular, sino que representa un cambio sistémico [...] El modelo de economía circular sintetiza varias escuelas de pensamiento, incluso la economía del rendimiento de Walter Stahel; la filosofía del diseño Cradle to Cradle de William McDonough y Michael Braungart; la idea de biomimética presentada por Janine Benyus; la ecología industrial de Reid Lifset y Thomas Graedel; el capitalismo natural de Amory Hunter Lovins y Paul Hawken; o el abordaje blue economy, como el descrito por Gunter P.”.

La Unión Europea define la economía circular como “un sistema económico en el que el valor de los productos, materiales y demás recursos de la economía dura el mayor tiempo posible, potenciando su uso eficiente en la producción y el consumo, reduciendo de este modo el impacto medioambiental de su uso, y reduciendo al mínimo los residuos y la liberación de sustancias peligrosas en todas las fases del ciclo de vida, en su caso mediante la aplicación de la jerarquía de residuos”. Según el Parlamento Europeo, “la economía circular es un modelo de producción y consumo que implica compartir, alquilar, reutilizar, reparar, renovar y reciclar materiales y productos existentes todas las veces que sea posible para crear un valor añadido. De esta forma, el ciclo de vida de los productos se extiende. En la práctica, implica reducir los residuos al mínimo. Cuando un producto llega al final de su vida, sus materiales se mantienen dentro de la economía siempre que sea posible. Estos pueden ser productivamente utilizados una y otra vez, creando así un valor adicional”. Un claro ejemplo de esta economía circular lo vemos en la industria del papel y del cartón, donde el reciclaje y la recuperación de la materia prima hace que pueda llegar a tener hasta siete ciclos de vida diferentes, con el consiguiente ahorro en recursos naturales.



**Fuente:** Europal.europa.eu. Pasos hacia una Economía Circular.

### 7.3. ESTRATEGIAS EUROPEAS Y NACIONALES

El marco estratégico europeo y español se ha venido definiendo a lo largo de los últimos años y arranca con la aprobación de la Agenda 2030 de Naciones Unidas en septiembre de 2015, donde el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 12 se centra en la producción y el consumo sostenibles. La Agenda 2030, y el carácter indivisible e integrado de los ODS, establece una premisa importante: la Agenda 2030 sólo podrá cumplirse si se cumplen los 17 Objetivos y sus 169 metas.

Igualmente, en el año 2015, la Comisión Europea puso en marcha su Plan de Acción Europeo para la Economía Circular. Un Plan que comprendía 54 medidas de desarrollo en materia de **producción** (diseño y procesos de producción), **consumo**, **gestión de residuos** y el **mercado secundario de materias primas** (de residuos a recursos) y que se centraba en 5 sectores: los plásticos, los residuos alimentarios, las materias primas críticas (metales preciosos, fósforo, tierras raras, etc.), la construcción y la demolición (una de las mayores fuentes de residuos de Europa), la biomasa y los bioproductos, junto con el fomento de la Inversión y de la I+D+i como elementos transversales clave del cambio sistémico que supone la transición hacia la economía circular.

El Plan de Acción ya auguraba que la economía circular impulsaría “la competitividad de la UE al proteger a las empresas contra la escasez de recursos y la volatilidad de los precios” contribuyendo a la creación de ventajas competitivas para las empresas, que producirían de manera más innovadora y eficiente, y a la creación de “puestos de trabajo a escala local adecuados a todos los niveles de capacidades, así como oportunidades para la integración y la cohesión social”, ahorrando energía y disminuyendo los “daños irreversibles causados en lo relativo al clima y la biodiversidad, y a la contaminación del aire, el suelo y el agua, a causa de la utilización de los recursos a un ritmo que supera la capacidad de la Tierra para renovarlos”.

El Plan de Acción de 2015, se ha ido complementando a su vez con otra serie de Planes y medidas como el “Protocolo de Residuos de Construcción y Demolición” (2016), el “Plan de trabajo en Ecodiseño 2016-2019”, la “Estrategia Europea de Plásticos” o el “Marco de seguimiento de la economía circular”, al tiempo que se han aprobado nuevos reglamentos y directivas como el “Nuevo Reglamento de Fertilizantes” o la “Directiva sobre instalaciones portuarias”.

Una de las principales conclusiones que se desprende de este proceso es que la economía circular debe situarse como uno de los elementos centrales de la estrategia industrial de la UE, convirtiéndose en la norma reinante.

Por ese motivo, en marzo de 2020, la Comisión Europea lanza un “Nuevo Plan de acción para la economía circular”, en el marco de la nueva hoja de ruta que constituye el “El Pacto Verde Europeo” (conocido como el *European Green New Deal*). Este nuevo Plan de Acción, pretende acelerar el proceso de transformación de la economía europea, centrando el foco sobre los sectores con mayor impacto en el medio ambiente (electrónica y TIC, envases y embalajes, plásticos, textil, construcción y edificación, alimentos, agua y nutrientes) y endureciendo las políticas relativas a la generación y tratamiento de los residuos.

A partir de aquí, muchos países europeos han diseñado sus propias Estrategias Nacionales de Economía Circular, como la “Estrategia Española de Economía Circular: España Circular 2030”, que persigue adaptar el marco comunitario a la realidad nacional de nuestro país.

Todo este marco estratégico, viene acompañado del Programa Marco de Inversión en Investigación e Innovación de la UE, “Horizonte Europa 2021-2027”, por el que la Comisión Europea se ha comprometido a invertir unos 100.000 millones de euros, entre otras áreas, en materia de economía circular y bioeconomía, y del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, que establecerá el presupuesto de la Unión Europea para los próximos 6 años.

### Horizonte Europa: estructura preliminar



Fuente: Horizonte Europa 2021-2027

#### 7.4. ESPAÑA CIRCULAR 2030: ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ECONOMÍA CIRCULAR

La Estrategia Española de Economía Circular (EEEC) “España Circular 2030”, fue aprobada el 2 de junio de 2020 por el Consejo de Ministros y pretende articularse mediante planes de acción trienales, que permitirán ir adaptando la Estrategia al desarrollo de los acontecimientos.

La EEEC establece **10 orientaciones estratégicas** de las que se derivan las actuaciones que habrán de integrarse en los diferentes planes trienales:

1. Protección del medio ambiente, terrestre y marino y su biodiversidad, contribuyendo a la lucha contra el cambio climático.
2. Implantar un Ciclo de Vida de los productos, con la incorporación de criterios de ecodiseño.
3. Aplicación del principio de jerarquía de los residuos.
4. Reducción de los residuos alimentarios.
5. Eficiencia en la producción, introduciendo innovación y eficiencia en los procesos productivos mediante la adopción de nuevas tecnologías.

6. Consumo sostenible y responsable.
7. Sensibilización y comunicación, difundiendo la importancia de adoptar una economía circular.
8. Empleo para la economía circular, consolidando políticas de empleo que favorezcan la transición justa y solidaria hacia una economía circular.
9. Investigación e innovación, tanto en el ámbito público como en el privado, promoviendo la colaboración público-privada.
10. Fomentar el uso de indicadores comunes, transparentes y accesibles, que permitan conocer el grado de implantación de la economía circular.

La Estrategia se marca a su vez una serie de **objetivos** cuantitativos a alcanzar para el año 2030:

- Reducir en un 30% el consumo nacional de materiales en relación con el PIB, tomando como año de referencia el 2010.
- Reducir la generación de residuos un 15% respecto de lo generado en 2010.
- Reducir la generación residuos de alimentos en toda cadena alimentaria: 50% de reducción per cápita a nivel de hogar y consumo minorista y un 20% en las cadenas de producción y suministro a partir del año 2020.
- Incrementar la reutilización y preparación para la reutilización, hasta llegar al 10%, de los residuos municipales generados.
- Mejorar un 10% la eficiencia en el uso del agua.
- Reducir la emisión de gases de efecto invernadero por debajo de los 10 millones de toneladas de CO2 equivalente.

La EEEEC establece como **principales ejes de actuación** sobre los que van a focalizarse las políticas e instrumentos de acción, los siguientes elementos:

- **Producción:** economía circular desde el diseño hasta la fabricación.
- **Consumo:** reduciendo el consumo de productos de un solo uso y fomentando un reciclado de calidad.
- **Gestión de residuos:** sabiendo que, en Europa, según Eurostat, la tasa de reciclaje se situó en 2019 en el 37,76% y en España en el 37,09%, lo que demuestra que existe aún un gran margen de mejora.
- **Materias primas secundarias:** reutilizando las materias primas.
- **Reutilización y depuración del agua:** eje especialmente importante para España, dada nuestra posición de liderazgo en la materia.
- **Sensibilización y participación:** eje transversal que busca la implicación ciudadana.

- **Investigación, innovación y competitividad:** con apartado propio dada su importancia.
- **Empleo y formación:** para garantizar que nadie queda atrás en esta transición hacia una economía circular.

### Ejes de Actuación de la Estrategia de Economía Circular y sus Planes de Acción



**Fuente:** Estrategia Española de Economía Circular

Además, la Estrategia identifica seis **sectores prioritarios** de actividad en los que incorporar este reto para una España circular: sector de la construcción, textil y confección, turismo, agroalimentario, pesquero y forestal, industrial y bienes de consumo.

La Estrategia Española de Economía Circular viene a reforzar el cambio sistémico por el que está apostando España, junto con el resto de los países europeos, y que va a marcar las ventajas competitivas de nuestro sistema productivo en el marco de una cuarta revolución industrial que no ha hecho más que empezar.



## **BIBLIOGRAFÍA**

Naciones Unidas (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de

[https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf)

Naciones Unidas (1987). Nuestro Futuro en Común. Recuperado de <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>

Naciones Unidas (2000). Declaración del Milenio. Recuperado de <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

Naciones Unidas (2012). El futuro que queremos para todos. Informe para el Secretario General. Recuperado de

[http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam\\_undf/unttreport\\_sp.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/unttreport_sp.pdf)

Naciones Unidas (2014). El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Recuperado de

<https://www.un.org/en/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportSPA.pdf>

Gobierno de España (2018). Plan para la Implementación de la Agenda 2030. Recuperado de [https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Plan\\_de\\_Accion\\_para\\_la\\_Implementacion\\_de\\_la\\_Agenda\\_2030.pdf](https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/Plan_de_Accion_para_la_Implementacion_de_la_Agenda_2030.pdf)

Alto Comisionado para la Agenda 2030/Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2019). Informe de Progreso. La implementación de la Agenda 2030 en España. Recuperado de

[https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/INFORME\\_PROGRESO\\_AGENDA\\_2030\\_ESPANA.pdf](https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/INFORME_PROGRESO_AGENDA_2030_ESPANA.pdf)

GSMA The Mobile Economy 2020 Global Report” (2020). Recuperado de [https://www.gsma.com/mobileeconomy/wp-content/uploads/2020/03/GSMA\\_MobileEconomy2020\\_Global.pdf](https://www.gsma.com/mobileeconomy/wp-content/uploads/2020/03/GSMA_MobileEconomy2020_Global.pdf)

Comisión Europea (2012). La innovación al servicio del crecimiento sostenible: una bioeconomía para Europa. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0060&qid=1594549582284&from=EN>

Global Bioeconomy Summit Communiqué (2015). GBS 2015. Recuperado de [https://gbs2015.com/fileadmin/gbs2015/Downloads/Communique\\_final\\_neu.pdf](https://gbs2015.com/fileadmin/gbs2015/Downloads/Communique_final_neu.pdf)

Global Bioeconomy Summit Communiqué (2018). GBS 2018. Recuperado de [https://gbs2018.com/fileadmin/gbs2018/Downloads/GBS\\_2018\\_Communique.pdf](https://gbs2018.com/fileadmin/gbs2018/Downloads/GBS_2018_Communique.pdf)

Gómez San Juan, M., Bogdanski, A. & Dubois, O. (2019). “Towards sustainable bioeconomy - Lessons learned from case studies” <http://www.fao.org/3/ca4352en/ca4352en.pdf>

Unión Europea. Tratado de la Unión Europea (1992). Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=ES>

Ministerio de Economía y Competitividad (2017) La Estrategia Española de Bioeconomía: Horizonte 2030. Recuperado de <http://cytema.es/files/2012/09/Estrategia-Espa%C3%B1ola-de-Bioeconom%C3%ADa.pdf>

Comisión Europea (2018). Una bioeconomía sostenible para Europa: consolidar la conexión entre la economía, la sociedad y el medio ambiente. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0673&from=EN>

MATERIAL NO OFICIAL

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 37**

**LA POBLACIÓN ESPAÑOLA: ESTRUCTURA, DISTRIBUCIÓN, EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS. ESPECIAL REFERENCIA A LA POBLACIÓN URBANA Y LA POBLACIÓN RURAL Y AL RETO DEMOGRÁFICO. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN AGRARIA Y PESQUERA. FACTORES DE MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. POBLACIÓN ESPAÑOLA: ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA Y DISTRIBUCIÓN**

### **2. EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS**

### **3. ESPECIAL REFERENCIA A LA POBLACIÓN URBANA Y A LA POBLACIÓN RURAL Y AL RETO DEMOGRÁFICO**

#### **3.1. ESTRUCTURA POR EDAD**

#### **3.2. ESTRUCTURA POR SEXOS**

#### **3.3. RETO DEMOGRÁFICO**

### **4. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN AGRARIA Y PESQUERA. FACTORES DE MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN**

#### **4.1. POBLACIÓN AGRARIA**

#### **4.2. POBLACIÓN PESQUERA**

#### **4.3. FACTORES DE INNOVACIÓN Y MODERNIZACIÓN**

##### **4.3.1. Agricultura**

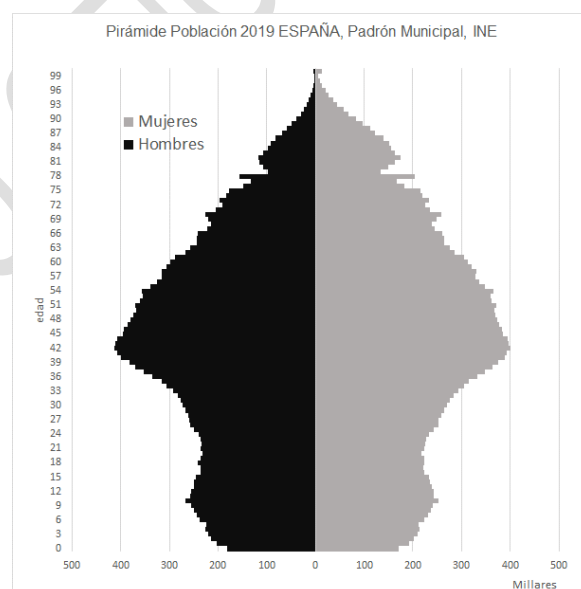
##### **4.3.2. Pesca**

##### **4.3.3. Innovación en conjunto**

## **1. POBLACIÓN ESPAÑOLA: ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA Y DISTRIBUCIÓN**

La evolución y actual reparto de la población española responde a una sociedad que inició más tardíamente, pero con mayor intensidad y rapidez que el resto de Europa occidental, el paso de un mundo rural a otro urbano. Los cambios políticos y socioeconómicos que se produjeron en España a finales del siglo XIX y desde mediados de la década de 1950 hasta finales de los años 90 del siglo XX, han supuesto transformaciones territoriales en la distribución de la población, las cuales se han producido de manera desigual, estableciéndose diferencias entre un dinamismo costero, insular y urbano, frente a una pérdida demográfica de la España interior. Se ha producido un vaciado demográfico desde el comienzo del siglo XX hasta la actualidad, sobre todo en provincias que no han llegado a industrializarse, a especializarse en servicios, o en una agricultura exportadora. La población se distribuye con un predominio de la mitad mediterránea peninsular y de las islas en detrimento de la mitad atlántica.

El número de personas inscritas en el Padrón Continuo (INE) en España a 1 de enero de 2019 era ligeramente superior a los 47 millones de habitantes, siendo la primera vez desde 2013 que se encuentra por encima de dicho número. Del total de habitantes, 5 millones son extranjeros. El 49% del total de inscritos en el Padrón son hombres y el 51,0% mujeres. Por edades, destaca el bajo número de nacimientos en la base de la pirámide poblacional y el ensanchamiento cada vez mayor de la cúspide. El 16% de la población tiene menos de 16 años y el 19% tiene 65 o más años. La tasa de dependencia (población mayor de 65 entre población entre 16 y 64 años) es del 30%, con las consecuencias inmediatas sobre los servicios sociosanitarios, la atención a los mayores y la financiación de las pensiones. España presenta, por tanto, una pirámide poblacional regresiva, con la base más estrecha que la zona central y un porcentaje de personas mayores significativo. Es una pirámide típica de países desarrollados, con tasas de natalidad y mortalidad bajas y un crecimiento natural muy bajo. Es por tanto una sociedad envejecida y con tendencia a serlo más.



Fuente: Padrón Municipal, INE. 2018.

Las comunidades autónomas más pobladas son Andalucía, Cataluña, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana (entre las cuatro suman el 59% de la población española), y las que menos población tienen son La Rioja, Cantabria y la Comunidad Foral de Navarra (menos de 1.000.000 de habitantes en cada una de ellas, sumando entre las tres un total de 1,5 millones de habitantes, un poco más del 3% del total de la población de España).

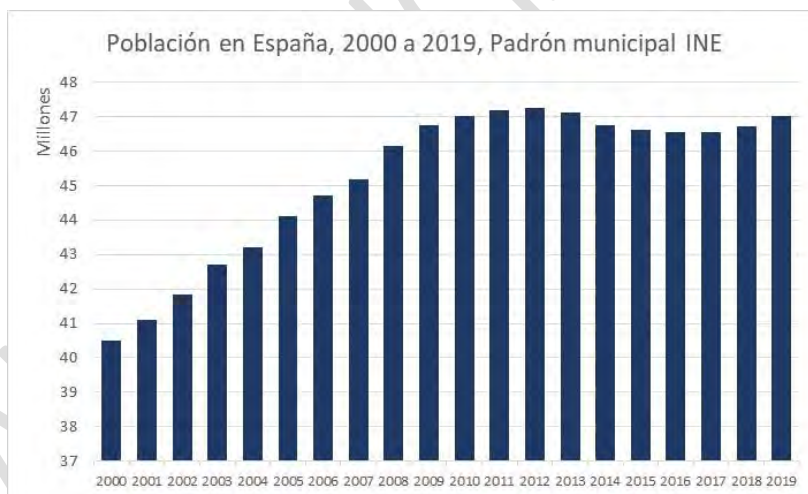
De los 8.131 municipios que hay en España, 5.002 tienen una población menor de 1.000 habitantes. Las comunidades con mayor número de municipios con menos de 1.000 habitantes son Castilla y León (2.006 municipios), Castilla-La Mancha (642) y Aragón (627). Por

el contrario, las comunidades con menor número de municipios menores de 1.000 habitantes son Canarias (un municipio), Región de Murcia (dos) e Islas Baleares (seis). En cuanto a municipios de mayor tamaño, en España hay 63 municipios con más de 100.000 habitantes. De ellos, 12 pertenecen a Andalucía, 11 a Cataluña y 10 a la Comunidad de Madrid. El 40,1% de la población empadronada en España reside en municipios mayores de 100.000 habitantes. Por otro lado, el 20,3% de la población vive en municipios menores de 10.000 habitantes.

## 2. EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS

Las características de la población actual constituyen el resultado de la iteración de dos factores: la evolución histórica de la natalidad y la mortalidad en España y los movimientos migratorios. Ambos componentes, movimiento natural y migraciones, determinan la dimensión cuantitativa de los recursos humanos de la economía española.

La evolución y transformación de la estructura de la población española, al igual que en el conjunto de las sociedades desarrolladas, ha estado marcada por el proceso de modernización y cambio conocido como *transición demográfica*: descenso de la mortalidad y de la natalidad, aumento de la esperanza de vida y el consiguiente envejecimiento.



Siguiendo a la caída lenta pero continuada de la mortalidad, la brusca reducción de la natalidad ha sido el rasgo demográfico más acusado en las décadas más recientes. El descenso de la natalidad se debe hoy en día a la baja fecundidad (número de hijos por mujer), consecuencia de un conjunto de cambios en las estructuras económicas, sociales, culturales y del sistema de valores, y muy en particular de los que han afectado más directamente a la configuración de la familia, al papel de la mujer y a las condiciones del mercado de trabajo. La disminución de la fecundidad y la mortalidad, así como el alargamiento de la esperanza de vida, han acarreado un cambio sustancial en las estructuras de edades de la población española, provocando un envejecimiento gradual de la población. Los estratos de población de más de sesenta años han ido aumentando progresivamente. Al mismo tiempo, se ha ido reduciendo el segmento de población más joven, menor de diecinueve años, que ha pasado del 22% en 1999 al 20% en 2019.

En la actualidad se está produciendo una segunda *transición demográfica*, en la que España está pasando del equilibrio entre natalidad y mortalidad que propicia un crecimiento lento y estable, a otro régimen que conduce al estancamiento e, incluso, a la regresión demográfica. La recesión económica de 2008 frena el importante crecimiento demográfico que se venía produciendo desde el año 2000. La inercia de dicho periodo dura hasta 2012, año en el que la población española alcanza un máximo cercano a los 47,2 millones de habitantes. A partir de

entonces se inicia un periodo de declive poblacional que se mantiene hasta 2017 y en el que la población disminuye en cerca de 500.000 habitantes. Por último, en 2018 y 2019 sube de nuevo la población hasta alcanzar el número actual de 47 millones de habitantes.

Tal y como se ha mencionado en párrafos anteriores, la evolución actual de la población se puede denominar como “segunda transición demográfica”, la cual está caracterizada por un crecimiento natural (nacimientos versus defunciones) bajo con profundas transformaciones sociales (nupcialidad, fecundidad, consolidación y formación de núcleos familiares) y la nueva consideración de la población inmigrante como un recurso más de reequilibrio social y territorial.

La evolución demográfica se puede estudiar a partir de los Indicadores Demográficos Básicos, que resultan de una operación estadística realizada por el INE cuyo objetivo es proporcionar la intensidad, las principales características, la dinámica y la evolución de los fenómenos demográficos sobre la población residente en España.

La natalidad española ha sufrido un gran recorte desde los años 70 (17‰) hasta la actualidad (8‰). Esta baja tasa de natalidad se une al descenso del número medio de hijos por mujer, que se encuentra en 1,3 aproximadamente. Una parte de esta caída de la natalidad y del número de hijos se debe al retraso en la edad de tener el primer hijo (31 años), muy por encima de las cifras de principio del siglo XX (20 a 25 años). Este retraso se explica por la incorporación de la mujer al mercado laboral, las dificultades para conciliar la vida laboral y familiar, así como por el aumento de la edad de emancipación de los jóvenes.

Las tasas de natalidad se han ido, por tanto, reduciendo de forma continuada, lo cual ha contribuido al envejecimiento de la población y a un descenso de las tasas de mortalidad. Todos estos cambios han estado acompañados, en primer lugar, por el aumento de la esperanza de vida gracias a la mejora de las condiciones higiénico-sanitarias, lo cual ha posibilitado la prolongación de las generaciones hasta llegar a los ochenta años y, en segundo término, por el descenso de la mortalidad infantil (en España: 2,7 defunciones por cada 1.000 nacidos en 2018 frente a 4,4 en 1999), que ha permitido mantener el crecimiento natural a pesar de la caída de la fecundidad. Por lo tanto, la esperanza de vida ha aumentado tanto en la base como en la cúspide de la pirámide poblacional, lo cual ha evitado tasas de mortalidad superiores. La mortalidad infantil, de hecho, uno de los mejores indicadores del nivel de desarrollo de un país. Las diferencias entre tasas de natalidad y mortalidad explican la evolución demográfica española en gran medida.

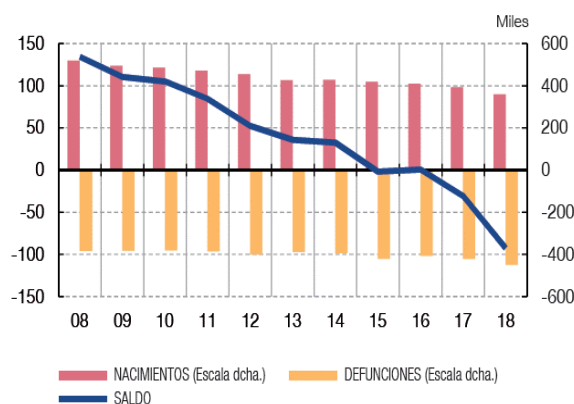
Tabla. Indicadores demográficos en España. 1999-2019

Variables demográficas	1999	2009	2019
Población total (millones)	40,3	46,2	47,0 (46,7 en 2018)
Distribución por edades (%)			
- 0 a 19	22,1	19,8	19,7
- 20 a 59	56,6	58,5	54,9
- 60 y más años	21,3	21,8	25,4
Tasa de natalidad (nacidos por cada 1.000 habitantes)	9,4	10,6	8,0 (2018)
Tasa de fecundidad (nacidos por 1.000 mujeres)	36,0	42,6	35,4 (2018)
Tasa de mortalidad (defunciones por 1.000 habitantes)	9,1	8,3	9,1 (2018)
Esperanza de vida al nacer (años)			
- Hombres	75,4	78,6	80,5
- Mujeres	85,8	84,6	85,8
Tasa de dependencia (población mayor de 64 años dividido por población de 16 a 64 años, es decir, en edad de trabajar)	24,2	24,5	29,9

Fuente: INE

Los movimientos migratorios también influyen en la evolución de la población. Los movimientos más importantes que han tenido lugar en las últimas décadas se centran en el crecimiento experimentado por los núcleos periurbanos, el retorno de la población jubilada hacia sus municipios de origen o las ciudades costeras mediterráneas, o la migración en el interior de cada provincia desde los núcleos rurales alejados de la ciudad hacia los espacios urbanos; es decir, en general son movimientos de corto recorrido. Tan solo la inmigración ha sido capaz de hacer crecer la población en los últimos años. El saldo migratorio (inmigración-emigración) vive cierto dinamismo a raíz de la recuperación económica que se experimenta en los últimos años, compensando el comportamiento desfavorable del saldo vegetativo. Se ha producido un aumento en las últimas décadas de las migraciones internacionales proveniente de países europeos, Marruecos y América, entre los principales orígenes, como consecuencia de la creciente globalización. En menos de 20 años, España ha sumado a su población casi 4 millones y medio de inmigrantes, prácticamente un 10% de su población total. Por otro lado, fruto de la recesión, tuvo lugar una salida de España de personas cualificadas,

1 SALDO VEGETATIVO (a)



2 SALDO MIGRATORIO CON EL EXTRANJERO (a)



Fuente: Boletín Económico del Banco de España (1/2019). Notas económicas.

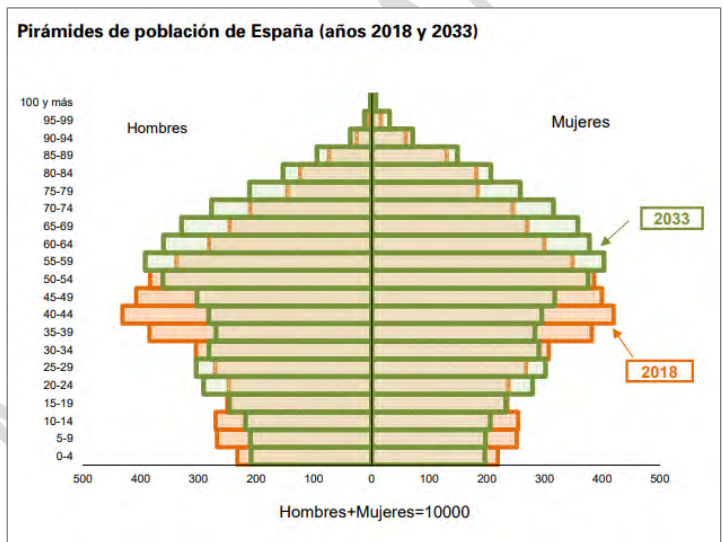
contabilizándose cerca de 2,5 millones de españoles fuera de nuestro país.



Por último, en cuanto a las tendencias de la población, el INE publicó en 2018 las últimas proyecciones de población para el periodo 2018-2068. Según dichas proyecciones, España ganaría en los 15 próximos años un total de 2.356.789 habitantes (un 5,1%), hasta superar los 49 millones de personas en 2033.

El aumento de la población residente se debería, principalmente, a un elevado saldo migratorio, positivo en todo el período proyectado. Por otra parte, el progresivo e ininterrumpido aumento de las defunciones, siempre superior al número de nacimientos, daría lugar a un saldo vegetativo negativo durante todo el periodo proyectado. Este saldo vegetativo negativo se vería compensado con el saldo migratorio en los primeros 15 años de la proyección, lo que provocaría un aumento de población.

En cuanto a la pirámide poblacional, se demuestra la intensidad del proceso de envejecimiento de la población residente en España. De mantenerse la tendencia demográfica actual, la pérdida de población se concentraría en el tramo de edad entre 30 y 49 años, que se reduciría en 2,8 millones de personas en los 15 próximos años (un 19,7% menos). Además, el descenso de la natalidad provocaría que en 2033 hubiera 916.162 niños menores de 15 años menos que en la actualidad (-13,1%). Por el contrario, la población se incrementaría en la mitad superior de la pirámide de población. De hecho, todos los grupos de edad a partir de los 50 años experimentarían un crecimiento de efectivos. Dentro de 15 años en España residirían 12,3 millones de personas mayores de 64 años, 3,4 millones más que en la actualidad (un 37,6%). Si observamos los grupos de edad quinquenales, el más numeroso en la actualidad es el de 40 a 44 años. Pero esto cambiaría en 2033, cuando el grupo con más efectivos sería el de 55 a 59 años.



### **3. ESPECIAL REFERENCIA A LA POBLACIÓN URBANA Y A LA POBLACIÓN RURAL Y AL RETO DEMOGRÁFICO**

La población que habita en las zonas rurales posee unas características sociales diferentes a la que vive en las zonas urbanas. Las zonas rurales se caracterizan por tener una población escasa y con una baja densidad, lo cual influye en que sus habitantes tengan un mayor envejecimiento que los urbanos, una baja tasa infantil, una mayor dependencia en las edades mayores y un mayor desequilibrio entre el número de hombres y de mujeres.

Para poder analizar la población que habita en las zonas rurales, es necesario definir su ámbito territorial. Existen diversas metodologías para definir dicho ámbito. Por un lado, en Eurostat se utilizan dos tipologías basadas principalmente en la densidad de población para delimitar

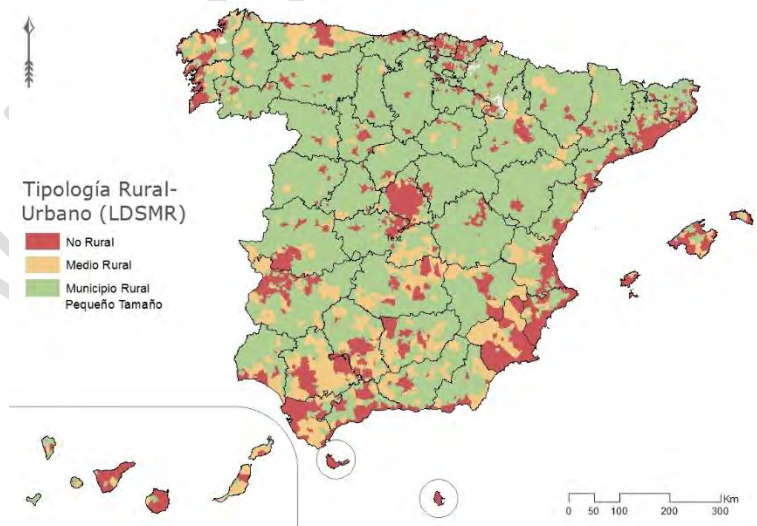
el ámbito rural: la tipología “Degurba”, que utiliza el municipio como base administrativa básica para realizar su clasificación, y la tipología “Urban-Rural”, que se basa en la provincia.

Sin embargo, a efectos de este tema, para delimitar las áreas rurales se utilizará la definición de medio rural incluida en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (BOE 299, 14/12/2007). Esta Ley define el medio rural como el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes, que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km<sup>2</sup>. Dentro del medio rural, se considera que un municipio es de pequeño tamaño si posee una población inferior a 5.000 habitantes.

Más del 80% de los municipios españoles son rurales, en ellos se encuentran censadas 7,6 millones de personas y ocupan el 84% de la superficie española. La densidad media de los municipios rurales es cercana a los 18 habitantes por kilómetro cuadrado, frente a los 490 habitantes por km<sup>2</sup> de las zonas urbanas. Además, gran parte de los municipios rurales, el 95%, son de pequeño tamaño (tienen menos de 5.000 habitantes). Por el contrario, los municipios urbanos ocupan el 16% del territorio y en ellos está censada el 84% de la población.

El medio rural ocupa el interior de la península, especialmente las áreas de los principales sistemas montañosos. Frente a estos, las zonas urbanas y periurbanas no consideradas rurales por la Ley se distribuyen principalmente por las zonas costeras, Madrid, Valles del Ebro y Guadalquivir y ambos archipiélagos. Las Comunidades Autónomas con mayor porcentaje de población rural son Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Aragón, Navarra y Galicia. Por otro lado, cabe destacar que Andalucía es la región que más población rural aporta al total de España. En el lado contrario, las Comunidades con un menor porcentaje de población rural son la Comunidad Autónoma de Madrid, País Vasco, Cataluña y la Comunidad Valenciana.

Mapa. Tipología rural-urbana Ley 45/2007. España 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón Municipal de Población, INE. MAPA

### 3.1 ESTRUCTURA POR EDAD

La *tasa de dependencia* (nº de personas de 65 años o más por cada 100 personas entre 15 y 64 años, es decir, en edad de trabajar) en los municipios rurales es cercana a los 37 mayores por cada 100 personas en edad de trabajar, mientras que en los municipios no rurales (o “urbanos”) es de 27. Por lo tanto, el porcentaje de personas mayores es superior en las zonas rurales que en las urbanas. Este desequilibrio se incrementa en los municipios más pequeños, mientras que en los municipios más grandes, la tasa es similar a la urbana. Este mayor

envejecimiento en el medio rural genera un problema de dependencia superior al del conjunto de la población española por la estructura demográfica más descompensada por edad y sexo, que limita la posibilidad de atender a la dependencia desde el ámbito familiar, por la disminución y masculinización de la generación soporte y también por la mayor dispersión y menor disponibilidad de centros asistenciales sanitarios y de servicios. A esto se une la existencia de mayores carencias de infraestructuras (por ejemplo, de transporte público lo que hace que la necesidad de transporte privado sea alta), limitando especialmente a las personas mayores. Todo ello condiciona también tanto la permanencia de las mujeres en el medio rural como su incorporación al mercado de trabajo y en el caso de algunos espacios rurales se ve agudizado por la dispersión de los núcleos poblacionales.

La *tasa de jóvenes* (nº de personas con menos de 15 años de edad por cada 100 personas de 65 años o más) en los municipios rurales es de 53 personas con menos de 15 años por cada 100 personas de 65 años o más, mientras que en los municipios no rurales (o “urbanos”) es de 84. Por lo tanto, las personas jóvenes son mucho menos numerosas con respecto a las mayores en las zonas rurales que en las urbanas. Esta diferencia se acentúa en los municipios más pequeños. La escasa tasa de jóvenes con respecto a los mayores es un indicativo de falta de relevo generacional que, a largo plazo, provoca el envejecimiento de la población.

### **3.2 ESTRUCTURA POR SEXOS**

La tasa de masculinidad (nº de hombres por cada 100 mujeres) en el medio rural es de 103 hombres por cada 100 mujeres, siendo superior a la tasa en ciudades, que se sitúa en 96 hombres por cada 100 mujeres. Esto indica que el medio rural está más masculinizado que el resto, lo cual hace que sea más baja la natalidad y, por tanto, el relevo generacional. Dentro de los municipios rurales, los más pequeños son los más masculinizados de todos.

### **3.3 RETO DEMOGRÁFICO**

Uno de los principales problemas a los que se enfrenta el medio rural en España es el despoblamiento, entendido como un fenómeno demográfico y territorial, consistente en la disminución del número de habitantes de un territorio o núcleo con relación a un periodo previo. La caída en términos absolutos del número de habitantes puede ser resultado de un crecimiento vegetativo negativo, de un saldo migratorio negativo o de ambos simultáneamente. La reducción masiva y permanente de población termina llevando a la desertización, pero antes de llegar a esta situación se alcanzan otros umbrales críticos: el punto en el que el propio envejecimiento condena a la desertización, o a una densidad de población por debajo de la cual es casi imposible mantener la actividad económica.

En España, las mayores pérdidas de población se concentran en municipios rurales que ya están afectados desde hace décadas por acusados procesos de despoblación. En estas zonas, el elevado grado de envejecimiento provoca una desaceleración de las migraciones, pero genera una segunda vía de despoblación, la aparición de crecimientos vegetativos negativos. Pueden existir fenómenos de despoblación en todos los ámbitos, incluidas grandes ciudades y espacios densamente poblados. Sin embargo, cuando afecta a áreas de baja densidad, desequilibradas en su estructura de edades y género, que además carecen de un sistema urbano que vertebre su territorio, la perspectiva de revertir esta situación es muy complicada.

Finalmente, además de estas características sociodemográficas, se deben tener en consideración otros criterios para caracterizar el despoblamiento rural, pues las bajas densidades de población no son un factor tan limitante como en el pasado, debido al incremento de la movilidad, que permite el desplazamiento diario al lugar de trabajo de las zonas rurales a poblaciones de mayor tamaño. Se trata de zonas con una estructura de empleo muy tradicional y económicamente muy poco dinámicas. Pero estos indicadores no son suficientes para explicar el vaciamiento, siendo claves en este sentido las características geográficas y la ordenación del territorio, pues es la escasa accesibilidad o la inexistencia de municipios cercanos más poblados, lo que dificulta su integración en una dinámica de desarrollo rural.

La evolución de la población en España y, en especial, de la población rural, reflejada en los datos expuestos anteriormente impulsaron la necesidad de afrontar los desafíos demográficos como una Política de Estado y, por ello, la problemática se elevó a Conferencia de Presidentes en 2017. El Presidente del Gobierno y los Presidentes de Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, convinieron en la VI Conferencia de Presidentes, celebrada el 17 de enero de 2017, afrontar los cambios demográficos que afectan a España y, de forma concreta, acordaron:

- Impulsar medidas específicas para hacer frente a los desafíos demográficos.
- Elaborar y desarrollar, por parte del Gobierno de España, y contando con la colaboración de las C.A., las ciudades autónomas y las Entidades Locales, una *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*, de naturaleza global y transversal, que diseñe una respuesta conjunta y de futuro para paliar la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante.

Para alcanzar los objetivos previstos en la Conferencia de Presidentes, el Gobierno de España aprobó el Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, por el que se crea el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico y se regula su régimen de funcionamiento, y al que corresponde la elaboración y el desarrollo de una estrategia nacional frente al Reto Demográfico y aquellas tareas que contribuyan a dar respuesta a la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante.

El Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales crea, en su artículo 14, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, al que corresponde la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia climática, de energía y medio ambiente para la transición a un modelo productivo y social más ecológico, así como la elaboración y el desarrollo de la política del Gobierno frente al Reto Demográfico y el despoblamiento territorial.

El diagnóstico general del Reto Demográfico realizado por el Comisionado del Gobierno establece tres puntos principales de análisis: el despoblamiento territorial, el envejecimiento poblacional y los efectos de la población flotante.

- **Despoblamiento territorial:** El 10% de la población española vive en el 70% del territorio. El 90% de los municipios menores de 1.000 habitantes pierden población; la despoblación afecta con mayor intensidad a los pequeños municipios y a las áreas menos pobladas. La mitad de los municipios españoles tienen menos de 12,5 habitantes por km<sup>2</sup>, que es el límite establecido por la Unión Europea para afirmar que un municipio está en riesgo de despoblación, y cuatro de cada diez municipios tiene menos de 8 habitantes por km<sup>2</sup>, es decir, están en riesgo severo de despoblación.
- **Envejecimiento poblacional:** España cuenta con la tercera mayor longevidad de la OCDE y la primera de la UE. En lo que va de siglo, el número de personas mayores de 65 años ha aumentado un 25% en España y casi 1/3 de los mismos tiene más de 80 años. Al problema del envejecimiento se suma una baja tasa de natalidad y la masculinización, que es más evidente en los municipios más pequeños.
- **Efectos de la población flotante:** La llegada de población estacional (turismo) a algunos municipios, sobre todo los pertenecientes a las poblaciones costeras, dificulta en ocasiones la prestación de servicios y la gestión de equipamientos e infraestructuras.

El objetivo general de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico es sentar las bases de un proyecto de país que garantice la igualdad de oportunidades y el libre ejercicio de los derechos de ciudadanía en todo el territorio, a través de la coordinación y cooperación de todas las Administraciones Públicas, el aprovechamiento sostenible de los recursos endógenos y la estrecha colaboración público-privada.

Al objetivo general se unen una serie de objetivos transversales, como son:

- Garantizar una plena conectividad territorial, con una adecuada cobertura de internet de banda ancha y de telefonía móvil en todo el territorio, de acuerdo con la Agenda Digital Europea 2020.
- Asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio.
- Incorporar el impacto y la perspectiva demográfica en la elaboración de leyes, planes y programas de inversión, favoreciendo la redistribución territorial en favor de una mayor cohesión social.
- Avanzar en la simplificación normativa y administrativa, para los pequeños municipios, con el fin de facilitar la gestión de los ayuntamientos.
- Eliminar los estereotipos y poner en valor la imagen y la reputación de los territorios más afectados por los riesgos demográficos.
- Mejorar los mecanismos para una mayor colaboración público – privada, potenciando la incorporación de los factores demográficos en la responsabilidad

social del sector privado, para convertir todos los territorios en escenarios de oportunidades.

- Alinear las líneas de acción y los propósitos de la Estrategia con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda 2030.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda 2030.

Y las líneas de acción formuladas por el Comisionado para conseguir los objetivos de la Estrategia Nacional se agrupan en torno a los siguientes puntos:

I. Afrontar la despoblación.

- a) Garantizando la funcionalidad de los territorios afectados por la despoblación y la baja densidad.
- b) Mejorar la competitividad y facilitar el desarrollo de nuevas actividades económicas y el fomento del emprendimiento.
- c) Favorecer el asentamiento y la fijación de población en el medio rural.

II. Afrontar los desequilibrios de la pirámide de población española.

- a) Coordinando acciones referidas a personas mayores, envejecimiento activo y atención a la dependencia en todo el territorio.
- b) Apoyar la puesta en marcha de proyectos de desarrollo socioeconómico de la juventud, que garanticen el relevo intergeneracional.
- c) Facilitar el desarrollo de proyectos que garanticen la libertad de residencia efectiva de las mujeres en el territorio.
- d) Garantizar las condiciones que favorezcan la crianza de los hijos y que faciliten la equiparación de la natalidad al promedio de la UE.
- e) Asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la infancia por ámbito de la residencia y tipología de familias.
- f) Trabajar, en coordinación con la UE, para canalizar una migración regular y ordenada, y su arraigo en todo el territorio.
- g) Facilitar la vuelta de los españoles residentes en el exterior que deseen regresar a España.

III. Gestionar los efectos de la población flotante.

- a) Garantizar la prestación de servicios básicos para la población residente y flotante en todo el territorio.
- b) Asegurar el dimensionamiento de las infraestructuras y equipamientos necesarios para el desarrollo socioeconómico sostenible de las áreas con intensos flujos de población flotante.

Por último, señalar que los objetivos establecidos por la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico forman parte de la “Agenda del Cambio”, la cual constituye la hoja de ruta establecida por el Gobierno para sus políticas económicas, sociales y medioambientales en los próximos años.

#### **4. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN AGRARIA Y PESQUERA. FACTORES DE MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN**

La población agraria es aquella que tiene como base económica la actividad agrícola, ganadera o forestal, mientras que la población pesquera sería aquella que desarrolla su actividad económica en el ámbito de la pesca marítima y la acuicultura.

La principal fuente de datos para caracterizar ambas poblaciones es la Encuesta de Población Activa (EPA), realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) cada trimestre a una muestra de hogares españoles. Las actividades económicas agrarias y pesqueras están recogidas en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) en la Sección A “Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca”, dentro de la cual se encuentran las Divisiones “01: Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados con las mismas”, “02: Silvicultura y explotación forestal” y “03: Pesca y acuicultura”.

La población agraria y pesquera estaría, por tanto, formada por el número de personas activas (personas de 16 años o más que trabajan -ocupados- o desean trabajar -parados-) en la Sección A (CNAE) “Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca”, que ascendieron a un total de 983.300 personas en 2019 (promedio de los cuatro trimestres del año). Dentro de esta Sección A, la población agraria estaría formada por la suma de las divisiones 01 y 02, es decir, agricultura y ganadería más silvicultura: 941.100 personas. Por su parte, la población pesquera sería la incluida en la división 03, esto es, pesca y acuicultura: 42.100 activos. La población agraria representa el 4,1% del total de la población activa española, mientras que la pesquera tan solo representa el 0,2%. El porcentaje de hombres en la actividad agraria es del 74% frente al 26% de mujeres, mientras que en la actividad pesquera los hombres constituyen el 89% de los activos frente al 11% de mujeres, por tanto, la pesca y acuicultura está aún más masculinizada que la agricultura y ganadería.

Para realizar una caracterización más detallada de la población agraria y pesquera se debe acudir a los datos de los ocupados (parte de los activos que tienen trabajo), si bien el análisis solamente se puede realizar en el conjunto de la Sección A de la CNAE, población agraria y pesquera, no siendo posible su desagregación por división de actividad.

El número de ocupados en 2019 en agricultura, ganadería, silvicultura y pesca es de 797.300 personas, es decir, prácticamente 800.000 personas. En los últimos 10 años, los ocupados en el sector primario se han mantenido prácticamente en esta cifra.

La mayoría de los ocupados son asalariados, algo más del 60%; el resto son trabajadores por cuenta propia. Esta actual distribución ha ido cambiando en los últimos 10 años, ya que la importancia del trabajo asalariado ha ido ganando importancia en detrimento del autónomo

o familiar. Un poco más de la mitad de los asalariados (57%) tiene un contrato temporal, frente al 43% con contrato indefinido.

En cuanto a la edad de los ocupados, la mitad tiene entre 30 y 50 años. Un 12% es joven, con edades comprendidas entre los 16 y 30 años. El 40% restante tiene más de 50 años. En la última década se ha producido un envejecimiento en la población agraria: el porcentaje de ocupados entre 16 y 30 años superaba el 15% en 2008, frente al 12% actual.

Por último, un 75% de los ocupados tiene nacionalidad española y un 25% extranjera, teniendo estos últimos cada vez más presencia en el total.

#### **4.1 POBLACIÓN AGRARIA**

La actividad de la población agraria se realiza en la explotación agraria, cuyo análisis estructural se puede llevar a cabo gracias a los datos de la Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrarias (EEEA) que realiza el INE cada 3 años aproximadamente, en los periodos comprendidos entre dos Censos Agrarios, los cuales se elaboran cada 10 años. Los Censos recopilan de manera exhaustiva la información de todas las explotaciones agrarias españolas, mientras que las Encuestas se realizan sobre una muestra de explotaciones representativas. La última Encuesta de Estructuras se realizó en 2016 y el último Censo Agrario en 2009.

Entre los datos recogidos por la Encuesta de Estructuras se encuentran los relativos al titular de la explotación y de aquellos trabajadores que realizan su trabajo en las mismas. El número total de explotaciones agrarias es de 945.024 en 2016. En cada explotación hay un único titular (persona que asume el riesgo empresarial) y un único jefe de explotación (persona que gestiona el día a día de la explotación). Titular y jefe de explotación pueden ser la misma persona o no.

El 93% de las explotaciones tienen un titular físico (explotación familiar) y el 7% restante tienen un titular jurídico (sociedades mercantiles, cooperativas, etc.), lo cual es un indicativo de la alta importancia de la explotación familiar en España. En las explotaciones familiares, el titular y el jefe de la explotación son la misma persona en el 81% de los casos. Por tanto, tan solo en el 19% de las explotaciones el jefe de explotación no coincide con el titular. En dichas explotaciones, tan solo 1 de cada 5 jefes de explotación son asalariados, en los 4/5 de casos restantes el jefe de explotación es el cónyuge u otro familiar del titular.

En cuanto a la edad de los titulares de explotación, los resultados de la Encuesta muestran cifras diferentes a las provenientes de la Encuesta de Población Activa. El 22% de los titulares físicos tiene entre 30 y 50 años, frente a la mitad que resultaba de la EPA (la EEEA se realiza a explotaciones y la EPA se realiza a hogares; el ámbito de ambas encuestas es diferente). El 77% tiene más de 50 años y apenas el 1% tiene menos de 30 años. Por tanto, los titulares de explotaciones agrarias (EEEA) tienen una edad mayor, en general, que los ocupados en sector primario (EPA).

El acceso a la profesión es mayormente hereditario y el trabajo se suele realizar a tiempo parcial, compaginando la actividad agraria con otras fuentes de ingresos en sectores distintos.



En los últimos años, sin embargo, se observa una continua disminución de las ayudas familiares a favor del trabajo asalariado y un mayor esfuerzo en realizar formación

La mecanización del campo ha permitido conseguir una elevada productividad, lo cual ha generado excedentes, tanto a nivel de mano de obra como a nivel productivo. Este aumento de mano de obra no puede, en ocasiones, ser acogido por la superficie agraria, produciéndose una salida de trabajadores que es diferente según su sexo y edad. Esta emigración selectiva tiene dos consecuencias principales: envejecimiento de la población agraria, ya que los que emigran son los jóvenes, y masculinización, ya que, dentro de los jóvenes, las que más emigran son las mujeres.

El trabajo en agricultura es, en algunos casos, muy estacional. Este hecho provoca que sea difícil, en ocasiones, encontrar mano de obra temporera, ya que el trabajador agrario prefiere estar contratado en explotaciones grandes donde puede desarrollar un mayor número de horas de trabajo. Los trabajadores agrarios procedentes del extranjero son necesarios en las explotaciones agrarias, sobre todo en las más intensivas, para poder asegurar la viabilidad de las mismas.

Los “nuevos entrantes” en el sector agrario, en especial los jóvenes, experimentan dificultades para acceder a la profesión por la falta de servicios sociales en el medio rural, menor percepción de oportunidades laborales, el desprestigio asociado a la actividad y el difícil acceso a la tierra por su escasez y alto coste. Además, los salarios suelen ser menores que en otras actividades.

La pluriactividad (trabajar en distintos sectores) y la diversificación (expandir en modelo productivo hacia otros sectores, como la transformación industrial, el turismo, la producción de energías renovables, etc.) son tendencias de modernización que están llevando a cabo las explotaciones agrarias para poder mantener un adecuado nivel de ingresos y renta.

El agricultor es una persona concienciada con los problemas medioambientales, tales como la erosión, la contaminación o el uso racional de los fertilizantes. Los principales problemas que aparecen en la población agraria son el aislamiento, la falta de comunicación y los menores accesos a servicios sanitarios, educativos o de ocio. Además, sufren de menores oportunidades laborales. Por el contrario, las principales ventajas son que el medio rural ofrece una mayor calidad de vida, menor estrés laboral, mejores condiciones medio ambientales y mayor calidad de las relaciones humanas.

La población agraria española es diversa y heterogénea por razones históricas y geográficas. Los núcleos de población son más pequeños en el norte de España que en el sur. El sur posee un medio rural más agrarizado, mientras el norte es más industrial. Marca la diferencia los municipios costeros, en los que el turismo es la actividad económica predominante.

El Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) realizó un Encuesta sobre la opinión de agricultores y ganaderos en 1998, dirigida a agricultores titulares de explotación, titulada “Condiciones de vida y trabajo de los agricultores y ganaderos” cuyas principales conclusiones proporcionan una radiografía básica, si bien actualizable, de las características de esta población.

- La mayor parte de los encuestados trabajaban en su propia explotación, lo cual es indicativo de la importancia de la agricultura familiar en España, y un 10% también trabajaba en otras actividades distintas de las agrarias como, por ejemplo, propietarios y gerentes en ramas de hostelería y comercio. Dicha actividad secundaria les proporcionaba más del 50% de los ingresos, pese a lo cual, la mayor parte de los titulares se consideraba “agricultor o ganadero”. Un poco más del 50% de los agricultores se encontraba bastante satisfecho con su trabajo y un tercio se encontraba poco satisfecho, no llegando a la mitad de los mismos los que consideraban que vivían mejor que hace 10 años.
- Las ventas de la producción principal de la explotación van dirigidas en un tercio a comerciantes o mayoristas, otro tercio a cooperativas y el tercio restante a industrias y otros destinos.
- La mitad de los encuestados afirmaba que no tenía un sucesor para dirigir su explotación, mientras que tan solo un 15% creía con seguridad que sí y, en ese caso, será en su mayoría un hijo que trabaja en la explotación. La mayoría de los encuestados pensaba que lo mejor para el futuro de sus hijos es proporcionarles estudios, especialmente para el caso de las mujeres. Una minoría de los encuestados pensaban que lo mejor era dejar a sus hijos una buena explotación.
- Una minoría de los encuestados, apenas algo más del 10%, pensaba (año 1998) que la formación o capacitación agraria era indispensable si se quiere vivir de la agricultura en el futuro o conseguir en ella un buen empleo. La mayoría pensaba que la experiencia práctica era lo más importante.
- La mayoría de los encuestados pensaba que los precios de los productos agrarios irían a menos, y que subirían los las tierras y medios de producción.

#### **4.2 POBLACIÓN PESQUERA**

La población pesquera tiene su base económica en la pesca marítima y en la acuicultura. En 2019 había un total de 42.100 personas activas en este sector, de las cuales el 89,1% eran hombres y el 10,9% mujeres, es decir, esta actividad está aún más masculinizada que la actividad agrícola-ganadera.

Las características de esta población dependen en bastante medida del tipo de buque en el que trabajan. En los buques pequeños, de pesca artesanal, familiar o litoral (menos de 20 Toneladas de Registro Bruto-TRB-), que agrupan a más del 90% de la flota española, el armador suele trabajar a bordo y, además, suele ser el patrón del barco. No existen contratos negociados de manera colectiva, sino que suele ser de tipo incluso verbal. Los trabajadores suelen ser familiares del patrón y la retribución se realiza a la parte en función de las capturas. La autonomía del barco es reducida y las tareas realizadas suelen ser menores a una semana.

En los buques mayores, de pesca industrial de altura (100 a 250 TRB) o gran altura (más de 250 TRB), la concentración empresarial es mayor. El propietario del barco no suele trabajar a bordo y el trabajo se encuentra reglamentado mediante contrato. Las tareas en el barco están divididas de manera profesional y el reclutamiento se realiza entre trabajadores profesionales del mar. La retribución suele ser mediante un salario fijo a la que se suman primas por capturas. Las mareas son largas, de 15 a 60 días, lo cual también favorece el problema del aislamiento.

La población pesquera está repartida por toda la costa de España, normalmente en núcleos de población pequeños. El trabajo en el mar es en gran medida endogámico y hereditario, iniciándose los pescadores muy jóvenes. Este hecho dificulta la modernización. Los trabajadores del mar no suelen tener experiencia profesional fuera de la pesca y existe una alta siniestrabilidad.

Uno de los problemas actuales en este sector es la escasez de tripulantes. Algunas iniciativas al respecto (CEPESCA) incluyen la mejora de las condiciones sociolaborales de los trabajadores, la promoción de la Formación Profesional Dual en pesca mediante acuerdos con escuelas náutico-pesqueras, o la organización de jornadas de puertas abiertas en puertos pesqueros y barcos, así como visitas de armadores y patrones a las escuelas.

#### **4.3 FACTORES DE INNOVACIÓN Y MODERNIZACIÓN.**

##### **4.3.1. Agricultura**

La población agraria en las últimas décadas está viviendo un cambio en sus actitudes empresariales. Existe una mayor valoración de los recursos propios, como el medio ambiente, la industria agroalimentaria, la producción artesanal, los aprovechamientos forestales o el turismo rural. El agricultor tiene un nuevo papel como protector del territorio, del medio natural y del patrimonio, es ordenador del espacio rural y debe adaptarse a las cada vez mayores exigencias en calidad del consumidor de alimentos. La administración juega un papel importante como impulsora de la innovación y modernización de este sector, fomentando el conocimiento del medio, la participación de los agentes locales en nuevas iniciativas, la diversificación de actividades económicas, la formación, el asociacionismo, el relevo generacional y la incorporación de nuevas tecnologías. El progreso tecnológico, como por ejemplo, la agricultura de precisión controlada por satélite, contribuye a la mejora de la productividad agraria por medio de la maximización de la oferta de productos gracias a mayores rendimientos o menor uso de la mano de obra. Los trabajadores agrícolas habrán de tener una mayor cualificación y conocimiento de tecnologías como el internet de las cosas, big data, blockchain, inteligencia artificial, realidad virtual y aumentada o el procesamiento en la nube.

El incremento de la superficie de las explotaciones o la intensificación de la agricultura son factores de modernización que afecta a la mano de obra subiendo el coste de su incorporación al sector, de manera que puede perjudicar a aquellas explotaciones que no pueden competir con economías de escala.

La innovación mantiene la competitividad en el sector agrario, especialmente en lo que se refiere a la introducción de nuevos métodos de cultivo, automatización, marketing o estrategias de comercialización. El reto consiste en hacer llegar esta innovación a los agricultores. La digitalización de la agricultura contribuye a reducir el impacto ambiental del sector y los riesgos de producción derivados de la estacionalidad y malas condiciones climáticas, incrementando así las rentabilidades de las explotaciones agrícolas en general.

#### **4.3.2. Pesca**

La pesca en España ha experimentado un desarrollo integral de sus buques, astilleros y fabricación de equipos electrónicos. El impacto económico de la actividad pesquera es alto, ya que se suele considerar que 1 empleo en el mar es capaz de generar de 4 a 8 empleos en tierra. Es necesario tener en cuenta que los ingresos y gastos de la actividad pesquera son puntuales. La salida del barco al mar requiere más desembolso cuanto más larga es la marea. La mercancía es altamente perecedera, con lo que debe vender a precio de mercado cuando llega a lonja.

La actividad pesquera debe adaptarse continuamente a cambios en la demanda de productos y los pescadores deben adoptar cambios tecnológicos para mejorar los métodos y mecanismos de explotación de los recursos pesqueros. La administración, en este aspecto, fomenta las campañas de información de nuevas técnicas de pesca y cursos de formación profesional.

Para la definición de las líneas de I+D+i prioritarias en el sector de la pesca y la acuicultura España cuenta con la Plataforma Tecnológica Española de la Pesca y la Acuicultura (PTEPA). Las Plataformas Tecnológicas Españolas suponen un interesante y exitoso instrumento de apoyo a la I+D+i nacional y permiten encaminar esfuerzos hacia un escenario más comprometido, planificado y estructurado de la innovación. Esta plataforma Tecnológica es apoyada por el MAPA y otras administraciones. La PTEPA surge para promover la I+D+i en el sector de la pesca y acuicultura, incluyendo la transformación y comercialización de sus productos, siendo así, la primera plataforma a nivel nacional que abarca toda la cadena del sector.

La plataforma trabaja en el desarrollo de varios retos tecnológicos en los ámbitos de los recursos marinos (conservación de ecosistemas, rentabilidad de la flota, genética de la biodiversidad o acuicultura), tecnologías pesqueras (innovación en aparejos, reducción capturas especies sensibles o automatización), transformación y comercialización (descartes, identificación de especies o nuevas presentaciones), entre otras.

#### **4.3.3. Innovación en conjunto**

La importancia del conocimiento y la innovación para ayudar a agricultores y habitantes del medio rural a superar los desafíos actuales y futuros, se materializa mediante el impulso de diversas medidas, como la mejora de los flujos de información entre la investigación, el desarrollo y la innovación, el fortalecimiento de los servicios de asesoramiento agrario, y el apoyo a la transformación digital en la agricultura.

La innovación es una de las herramientas más importantes con las que cuenta el sector agroalimentario y forestal, y el medio rural en general, para poder impulsar la incorporación de nuevas tecnologías y poder adaptarse a los nuevos retos socioeconómicos y medioambientales. La política económica fomenta, por ello, la inversión en innovación y en la mejora de la investigación. Existe una tendencia creciente en el número de empresas del sector agroalimentario que innovan y también el gasto total que dedican a la innovación, con un gasto en I+D situado en el entorno del 0,7% del PIB.

Uno de los objetivos de la nueva PAC 2021-2027 es mejorar la orientación al mercado y aumentar la competitividad, en particular haciendo mayor hincapié en la investigación, la tecnología y la digitalización. Por ello, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación creó un grupo de trabajo sobre la materia, fruto del cual se redactó la “Estrategia de Digitalización del sector agroalimentario y forestal y del medio rural”. El objetivo general de la Estrategia de Digitalización del sector agroalimentario y forestal y del medio rural es buscar la eliminación o reducción de las barreras técnicas, legislativas, económicas y formativas existentes en la actualidad, contribuyendo así al liderazgo de un sector agroalimentario sostenible económica, social y medioambientalmente, y al poblamiento activo del medio rural haciéndolo un lugar más atractivo, vivo, dinámico y diversificado, generador de riqueza y de empleo de calidad, con especial atención a jóvenes y mujeres.

Dentro de este objetivo general se enmarcan tres objetivos específicos. El primero, reducir la brecha digital mediante la mejora de la conectividad y la capacitación en competencias digitales. El segundo, fomentar el uso de datos mediante el impulso de la interoperabilidad, la apertura de datos procedentes de la administración y la investigación, y el aumento del intercambio de datos en las cadenas de valor y medioambientales. Y, el tercero, impulsa el desarrollo empresarial y los nuevos modelos de negocio mediante el fortalecimiento de todos los actores que intervienen en la innovación digital, el asesoramiento para la adopción de Sistemas de Conocimiento e Innovación agroalimentarios, forestales y del medio rural, y el fomento de nuevos modelos de negocio en el ámbito del emprendimiento digital en el medio rural.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Lecciones de economía española, 7ª edición. José Luis García Delgado, Rafael Myro. Editorial Thomson Civitas, Aranzadi, 2005.

- Introducción a la economía española, 26ª edición. Ramón Tamames, Antonio Rueda. Editorial Alianza, 2005
- Atlas Nacional de España del Siglo XXI. Instituto Geográfico Nacional.  
<http://atlasnacional.ign.es>
- Evolución reciente y proyecciones de la población en España. Boletín económico 4/2019. Banco de España.  
[https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin\\_economic/](https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin_economic/)
- Cifras oficiales de población de los municipios españoles: Revisión del Padrón Municipal. INE.  
[www.ine.es](http://www.ine.es)
- Indicadores demográficos básicos. [www.ine.es](http://www.ine.es)
- Condiciones de vida y trabajo de los agricultores y ganaderos españoles. Estudio nº 2273, marzo-abril 1998. Centro de Investigaciones Sociológicas. CIS.  
[http://www.cis.es/cis/export/sites/default/Archivos/Marginales/2260\\_2279/2273/Es2273mar.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/Archivos/Marginales/2260_2279/2273/Es2273mar.pdf)
- Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Directrices Generales. Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2018).
- La población rural de España: De los desequilibrios a la sostenibilidad social. Luis Camarero (coordinador), Fátima Cruz, Manuel González, Julio A. del Pino, Jesús Oliva,
- Rosario Sampedro. Fundación “La Caixa”, 2009. Colección Estudios Sociales Núm. 27  
[https://obrasociallacaixa.org/documents/10280/240906/vol27\\_es.pdf](https://obrasociallacaixa.org/documents/10280/240906/vol27_es.pdf)
- Informe del sector pesquero español 2019, CEPESCA.  
<https://cepesca.es/wp-content/uploads/2019/06/INFORME-SECTOR-PESQUERO-ESPAN%CC%83OL-2019.pdf>

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 38**

**LA ECONOMÍA ESPAÑOLA. DIMENSIONES E IMPORTANCIA EN EL CONCIERTO INTERNACIONAL Y FACTORES CONDICIONANTES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA. PRINCIPALES PERIODOS ECONÓMICOS Y EVOLUCIÓN SECTORIAL. PRINCIPALES INDICADORES. LOS SECTORES ECONÓMICOS: CONCEPTO, DELIMITACIÓN, CARACTERIZACIÓN Y DIMENSIÓN**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. DIMENSIONES E IMPORTANCIA EN EL CONCIERTO INTERNACIONAL Y FACTORES CONDICIONANTES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA**

1.1. DIMENSIONES E IMPORTANCIA EN EL CONCIERTO INTERNACIONAL

1.2. FACTORES CONDICIONANTES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

### **2. PRINCIPALES PERIODOS ECONÓMICOS, EVOLUCIÓN SECTORIAL Y PRINCIPALES INDICADORES.**

2.1. PRINCIPALES PERIODOS ECONÓMICOS

2.2. EVOLUCIÓN SECTORIAL

2.2.1. Sector agrario

2.2.2. Sector industrial, energético y de construcción

2.2.3. Sector Servicios

2.3. PRINCIPALES INDICADORES

### **3. LOS SECTORES ECONÓMICOS: CONCEPTO, DELIMITACIÓN, CARACTERIZACIÓN Y DIMENSIÓN.**

3.1. SECTOR PRIMARIO

3.2. SECTOR SECUNDARIO

3.3. SECTOR TERCIARIO O SECTOR SERVICIOS



## **1. DIMENSIONES E IMPORTANCIA EN EL CONCIERTO INTERNACIONAL Y FACTORES CONDICIONANTES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA.**

### **1.1. DIMENSIONES E IMPORTANCIA EN EL CONCIERTO INTERNACIONAL.**

España ocupa el puesto decimotercero en la lista de las economías mundiales que elabora el Fondo Monetario Internacional (FMI). El Producto Interior Bruto (PIB) a precios corrientes supera los 1,2 billones de euros y el PIB per cápita es cercano a los 25.900 euros, representando el 92% del PIB per cápita del conjunto de la UE-28.

España posee el 26º lugar en el índice de competitividad global sobre un ranking mundial de 140 países. Cada año, el Foro Económico Mundial publica el Índice de Competitividad Global, que mide cómo utiliza un país los recursos de que dispone y su capacidad para proveer a sus habitantes de un alto nivel de prosperidad. Los factores que sitúan a España en la franja alta de la competitividad son la calidad de sus infraestructuras de transporte -reconocidas con el décimo puesto absoluto-, el tamaño de su mercado o las altas tasas de matriculación en educación superior, así como el buen nivel del país en implantación de tecnologías de la información y comunicación.

Asimismo, España también ocupa el 26º lugar en el Índice de Desarrollo Humano sobre un ranking de 189 países. El IDH es elaborado por Naciones Unidas y mide las condiciones materiales de vida sobre la base de la salud, la educación y el nivel de renta.

España exporta bienes por valor de 285.000 millones de euros y su tasa de cobertura (exportaciones entre importaciones) es del 89,4%, con un saldo comercial negativo de 33.900 millones de euros. La inversión realizada por España en el extranjero alcanzó los 13.300 millones de euros, y la inversión extranjera en España los 39.750 millones de euros, siendo la 12ª economía del mundo con mayor stock de inversión extranjera recibida, con una cuota de participación del 2,0% sobre el total mundial de la inversión recibida. La Organización Mundial del Comercio (OMC) sitúa a España en la decimoctava posición en la clasificación mundial de exportadores, al mismo nivel que países como Emiratos Árabes Unidos o la India. Además, según la OMC, España se coloca como undécima potencia mundial en venta de servicios. Mientras que en importaciones España ocupa el puesto decimoquinto, al lado de países como México, Rusia y Singapur.

El mercado español es uno de los mayores de Europa, con un poder adquisitivo en la línea de la media europea. Cada año, 82 millones de turistas visitan España, lo cual incrementa el consumo. Por otra parte, España es una plataforma para hacer negocios con la UE, pero también con el conjunto del área mediterránea, norte de África, Oriente Medio y especialmente con Latinoamérica. Existen más de 14.000 empresas extranjeras presentes en España cuya presencia se incentiva gracias a una fiscalidad moderada.

España destaca además por su red de comunicaciones e infraestructuras y por su fuerza laboral cualificada. Los sectores estratégicos para la inversión en España son en la actualidad: industria química; las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC); ciencias de la

vida; aeroespacial; automoción y movilidad; transporte y logística, energía y transición ecológica, industrias culturales, turismo y ocio y agroalimentario.

## **1.2. FACTORES CONDICIONANTES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA**

Los factores que condicionan la economía española son de dos tipos:

### **a) Factores estructurales, que principalmente son de índole geográfica.**

- España es el segundo país de Europa en altitud media. El interior y la costa se encuentran separados por barreras montañosas, lo cual dificulta y encarece los transportes. La barrera pirenaica es una frontera natural que nos separa del resto de Europa. Este aislamiento regional e internacional ha influido en el desarrollo de la construcción de carreteras y ferrocarriles, lo cual ha sido un freno para la formación de mercados y el desarrollo de intercambios, los cuales son factores básicos para el inicio de la industrialización.
- Por otro lado, la Península Ibérica está alejada del centro geográfico de Europa, si bien, este hecho es también una oportunidad, pues España forma frontera con los países del sur del mediterráneo.
- Escasez de recursos energéticos, en particular petróleo y gas. La electricidad se obtiene de centrales térmicas e hidroeléctricas. La balanza comercial española es negativa debido en gran parte a la partida de combustible.
- Los recursos minerales están muy explotados, si bien, otros como el zinc, la piritita, el mercurio, la potasa o los minerales radioactivos tienen ciertas posibilidades.
- A nivel agrícola, España se encuentra altamente condicionada por la pluviometría, en general escasa y mal distribuida. Los suelos son, en general, poco productivos y necesitan la aportación de abonos y enmiendas. España debe realizar costosas planificaciones hidrológicas para subsanar el problema de la escasez de agua. Sin embargo, nuestro país dispone de un alto nivel de insolación que es determinante para alcanzar una alta productividad en algunos cultivos mediterráneos que se exportan con éxito.
- Limitada productividad del trabajo. El trabajo aumenta su productividad cuando se dispone de más capital físico por trabajador o cuando se incrementa el rendimiento global del proceso productivo por la mejora de la productividad de los factores de producción, esto es, por el progreso tecnológico. El capital físico por trabajador se encuentra en una fase madura en la que los incrementos posibles son muy pequeños; por ello, es necesario reforzar la capacidad de innovación para aumentar la productividad vía progreso tecnológico.

### **b) Factores coyunturales.**

- Alta tasa de desempleo y alta temporalidad, sobre todo en los jóvenes.
- Deslocalización empresarial: Pequeña dimensión y alta presencia de capital extranjero.

- Escasa innovación tecnológica que hace necesaria la importación de tecnología.
- Falta de competitividad en las empresas españolas debido a poca inversión en I+D y pocas patentes.
- Excesivo peso de la construcción en la economía.

Según la OCDE (OECE Economic Surveys: Spain 2018), la necesaria expansión de la economía española se debe sustentar sobre varios elementos de soporte. Por un lado, la mejora de la situación patrimonial de familias y empresas apoyada en la reducción de su endeudamiento en las últimas décadas. Asimismo, el saneamiento y reestructuración del sistema bancario, para que pueda cumplir su función de financiar el crecimiento. Y finalmente, la mejora de la competitividad a través de inversión en capital humano y tecnológico, la cual redundará en la obtención de superávits exteriores. Sin embargo, también existen vulnerabilidades, tales como el elevado déficit público y la elevada dependencia financiera frente al exterior.

En los últimos años, España ha experimentado una recuperación de los niveles del PIB gracias a reformas estructurales, crecimiento del empleo, ganancias en competitividad y en el comercio exterior. Las turbulencias en mercados exteriores y la incertidumbre política pueden minar este crecimiento.

Otros factores condicionantes de la economía española son, por un lado, el porcentaje de la deuda pública con respecto al PIB, cercano al 98%, lo que obliga a establecer objetivos fiscales a medio plazo para contenerlo. En segundo lugar, las disparidades entre regiones en términos de renta y empleo, la movilidad de trabajadores entre regiones, que es pequeña debido a condicionantes derivados de la vivienda o de acceso a servicios sociales. Y por último, el envejecimiento de la población, cuya consecuencia es el encarecimiento de las finanzas públicas.

## **2. PRINCIPALES PERIODOS ECONÓMICOS, EVOLUCIÓN SECTORIAL Y PRINCIPALES INDICADORES.**

### **2.1. PRINCIPALES PERIODOS ECONÓMICOS.**

España ha conocido a lo largo de los dos últimos siglos y principios del presente un gran proceso de crecimiento y cambio. Este proceso se ha sustentado en un movimiento continuo y ascendente de la renta real por habitante, así como en la sustitución de una sociedad con base agraria por otra nueva de corte industrial y, en etapas avanzadas, también de servicios; todo ello en paralelo al reconocimiento pleno de la propiedad privada y al creciente papel del mercado en la asignación de bienes, servicios y factores de producción (tierra, trabajo y capital). Se ha producido un crecimiento económico moderno, esto es, un incremento mantenido a largo plazo del producto por persona y por trabajador, acompañado de cambios estructurales, industrialización y consolidación del capitalismo.

En el arranque de dicho proceso de crecimiento se sitúa la revolución industrial, entendida como un conjunto de innovaciones mecánicas y de organización de la producción, esto es, tecnológicas, junto con otras sociales e institucionales.

La evolución económica de España desde el siglo XIX hasta la actualidad puede dividirse en seis etapas.

I. 1830-1850: Arranque de la revolución industrial. Surgimiento del capitalismo mediante actuaciones legales y disposiciones desamortizadoras que ponen fin al régimen señorial y liberan bienes, eliminan aduanas interiores y privilegios gremiales, y establecen las bases del sistema bancario y societario moderno. Se empieza a apuntar hacia la libre circulación de propiedades rústicas e inmobiliarias, de trabajo, de capital y de productos y servicios.

II. 1850-1890: Equipamiento industrial y mantenimiento de los ritmos europeos de crecimiento, especialmente a partir de 1870. Se produce la entrada de capitales, técnicas y proyectos empresariales desde el extranjero, especialmente Francia e Inglaterra. Estos recursos impulsan la construcción de infraestructura ferroviaria, la explotación minera, la formación de una red de entidades bancarias que financian la inversión empresarial y la organización de empresas. La formación industrial está, sin embargo, regionalizada, ya que la industria textil se desarrolla en Barcelona y la siderúrgica en Bilbao.

III. 1890-1913: Proteccionismo y moderación del crecimiento. La agricultura española tenía un rendimiento mucho menor que la de otros competidores, como Estados Unidos y Rusia. Se importan cantidades masivas de cereales provenientes de dichos países y los precios interiores se hunden, provocando el proteccionismo. Este proteccionismo se extiende a otros sectores, como el textil, el siderúrgico y el minero.

IV. 1913-1935: Diversificación industrial y crecimiento más intenso. La difusión de innovaciones como las tecnologías eléctricas, químicas y las derivadas del motor de combustión interna, junto a nuevos procedimientos en la siderurgia y otras industrias, producen la denominada “segunda revolución industrial”. Los mayores recursos de capital provenientes de la repatriación de capitales que vienen desde las colonias que se independizan, así como el incremento del flujo de capitales franceses, belgas, ingleses y alemanes, incentivan la creación de una gran Banca privada que crea lazos con las empresas industriales. El Estado fomenta la producción nacional estimulando la sustitución de importaciones. Estas medidas de estímulo van más allá de los aranceles aduaneros, ya que se crean condiciones crediticias, fiscales y administrativas ventajosas para las empresas españolas. Crece, asimismo, el asociacionismo, tanto patronal como obrero. El término de la Primera Guerra Mundial trae el capitalismo a Europa y a España, si bien en nuestro país se produce con menor intensidad.

VI. 1935-1950: Autarquía y distanciamiento de Europa. La Guerra Civil produce un corte tajante en la industrialización del periodo anterior y una irreparable pérdida de capital humano. El objetivo en la postguerra era producir empleando toda la fuerza de trabajo y contener los precios. No se mejoran los problemas básicos de la economía ni se aumenta el potencial productivo. En 1941 se crea el Instituto Nacional de Industria, INI, para favorecer la industrialización empleando capital público.

VII. 1950-1975: Apertura y convergencia. El decenio de 1950 se le denomina “decenio bisagra” pues establece un tránsito entre la situación de la postguerra y la del decenio de 1960, en el cual la economía española se adentra en un largo periodo en el que registrará un crecimiento económico mayor que el de ningún periodo semejante anterior. En este periodo empieza a producirse un primer aperturismo, España ingresa en 1958 en el FMI y en la OCDE. En 1959 se pone en marcha un Plan de Estabilización y Liberalización que consistió en una contención del crédito y del gasto público, así como la congelación de sueldos y salarios, en la no emisión de deuda pública, en el establecimiento de un cambio tipo peseta-dólar en el FMI, devaluando la peseta para incentivar la entrada de divisas, y en una nueva legislación sobre inversiones extranjeras. Estas medidas estabilizaron la economía, si bien se produjo una disminución del consumo por parte de los trabajadores que tuvieron que emigrar en muchos casos. A partir de 1961 se produce una reactivación económica y la apertura de las fronteras y comienzan a realizarse intensos movimientos migratorios dentro y fuera de España. Se incrementa el turismo y la entrada de divisas. Al plan de estabilización anterior tendría que seguirle un plan de desarrollo. De esta manera, entre 1964 y 1975 entran en funcionamiento tres Planes de Desarrollo que establecían, cada uno de ellos, unos objetivos de crecimiento de la población activa y de la productividad. En 1970 se firma el Acuerdo Comercial Preferencial con la entonces Comunidad Económica Europea. En 1973 se produce la crisis del petróleo. Durante todos estos años se han producido tres procesos importantes: la desagrarización, la apertura exterior y la ampliación de la capacidad económica del sector público. La desagrarización consiste en un brusco descenso de la población activa agraria, que pasa de representar el 50% al 4% del total de población activa, a la vez que tiene lugar un rápido proceso de urbanización y de creación de un amplio tejido industrial y de servicios. La apertura se materializa con una ganancia de cuota exterior en la exportación de bienes y un cambio en la estructura de dichas exportaciones, con un mayor peso de los productos manufacturados y de alto contenido tecnológico. El turismo, además, ayuda a compensar la necesidad de importaciones. El grado de apertura exterior se incrementa, ya que la suma de exportaciones e importaciones de bienes y servicios pasa de suponer el 25% de la renta nacional a un 66%. También se produce un importante crecimiento de la inversión extranjera, tanto de España en el exterior como viceversa, pasando nuestro país de ser receptor a emisor neto de capitales en el extranjero. Por último, la ampliación de los recursos públicos sobre el PIB, es decir, construcción del denominado “estado del bienestar” que necesita de un incremento de la presión fiscal.

VIII. Desde 1975 hasta la actualidad: Integración y convergencia con Europa. Entre la segunda mitad de la década de 1970 y la primera de 1980 transcurren unos años de crisis y ajuste. En 1977, el primer gobierno democrático suscribe con todas las fuerzas políticas los denominados “Pactos de la Moncloa”, que consolidan políticas de equilibrio económico interno y externo para dominar una situación de déficit exterior e inflación interna. Se dio prioridad a una “política de saneamiento”, que atacaba a precios y salarios, medidas urgentes de carácter fiscal y presupuestario, así como temas monetarios, dejando de lado la puesta en marcha de medidas estructurales. En la segunda mitad del decenio de 1980, España entra en el periodo más sincronizado con Europa de la historia española contemporánea, ya que en 1985 se firma el Tratado de Adhesión de España a la CEE y en 1989 se realiza la integración en el Sistema Monetario Europeo. Posteriormente, en 1999, España ingresa en la Unión Económica y

Monetaria (UEM) tras lograrse el cumplimiento de los criterios de convergencia. Se inicia el camino hacia el establecimiento de la moneda única, el euro. La economía se flexibiliza y liberaliza, lográndose la estabilidad macroeconómica y, por tanto, se experimenta un aumento de la confianza de los inversores en nuestra economía. Se adoptan medidas de consolidación fiscal y se reduce la inflación. Se impulsa el comercio exterior y la balanza comercial mejora. La pertenencia a la UEM exige que los Estados compartan una concepción similar del funcionamiento de sus economías y del papel que deben desempeñar la política económica, basada en el respeto de los principios de competencia y de libre mercado. Se produce un ciclo expansivo y estable que se mantiene durante los primeros años del siglo XXI, hasta 2007. España tenía en 2007 un elevado apalancamiento financiero (relación entre la deuda y las inversiones) y un sector de la construcción sobredimensionado. Se produce la crisis financiera internacional y España sufre sus consecuencias en términos de una bajada de confianza de los mercados. En los años posteriores se vuelve a producir una recuperación económica que persiste hasta la actualidad.

## **2.2. EVOLUCIÓN SECTORIAL.**

Se estudia a continuación la evolución en las últimas décadas de los sectores agrario, industrial (incluyendo energía y construcción) y servicios.

### **2.2.1. Sector Agrario.**

Aunque la agricultura siga teniendo todavía un importante peso relativo en el conjunto de la economía mundial, sobre todo desde el punto de vista del empleo, uno de los cambios estructurales que acompañan al crecimiento económico es la pérdida de posiciones del sector agrario, de tal forma que, en los países desarrollados, su contribución al PIB y al empleo es muy escasa: 2% y 5% respectivamente.

Ahora bien, la agricultura no es un freno al despliegue de las actividades secundarias y terciarias, todo lo contrario, una adecuada interacción entre el sector agrario y el resto del sistema productivo ha sido históricamente fundamental para aprovechar al máximo el potencial de crecimiento.

Por otro lado, la contribución de la agricultura al crecimiento económico ha ido cambiando a lo largo de las distintas etapas de desarrollo. Si en las fases iniciales la industria y los servicios demandan de la agricultura mano de obra y recursos financieros, así como determinadas prestaciones, tales como el aumento y diversificación de la oferta alimentaria y un mercado para las producciones no agrarias, en etapas más avanzadas los agricultores deben asumir, junto a las tradicionales tareas productivas cada vez más diversificadas, nuevas labores relacionadas con la conservación y el mantenimiento de los espacios rurales. Además, la progresiva liberalización de los intercambios comerciales exige una agricultura altamente competitiva.

El alto crecimiento económico del periodo 1960-1975 socavó los cimientos sobre los que se asentaba la agricultura tradicional. La mano de obra era abundante y mal remunerada, y la relación entre capital y producto (capitalización) era baja, lo que implicaba la utilización de técnicas de producción atrasadas. La oferta estaba equilibrada con una demanda de alimentos

poco diversificada, en concordancia con el bajo nivel de renta por habitante, en la que el protagonismo corría a cargo de productos agrarios tradicionales: cereales, legumbres, patatas, etc. La emigración rural estableció las bases para una rápida sustitución del trabajo por capital, en tanto que la urbanización y la mejora del nivel de vida impulsaron importantes cambios en la composición general de la demanda y, en particular, de la dieta alimentaria, con un rápido e intenso aumento del peso de los productos hortofrutícolas y ganaderos.

Desde entonces, la agricultura española ha experimentado profundas transformaciones para adaptarse a la demanda, alterando la dotación de sus factores de producción. El sector ha tenido que adaptarse desde el reto inicial de aumentar el volumen de producción y su diversidad para satisfacer la creciente demanda de una sociedad inmersa en el crecimiento económico y la urbanización, pasando por la necesidad de contener la producción para lograr equilibrio en los mercados, hasta la actualidad, en la que se debe hacer frente a la liberalización de los intercambios comerciales y la petición por parte de la sociedad de nuevos servicios medioambientales.

En la evolución del sector primario desde los años 60 hasta la actualidad, se ha producido una capitalización de la agricultura que ha venido incentivada por el encarecimiento del factor trabajo. Los factores de producción (tierra, trabajo y capital) están relacionados de la siguiente manera: la productividad del trabajo (euros por empleo) es igual a la productividad de la tierra (euros por hectárea) multiplicada por la superficie agraria disponible por persona ocupada (hectárea por empleo). La productividad de la tierra se puede aumentar mediante tecnología (fertilizantes, semillas, piensos, etc.), mientras que la superficie por persona se puede aumentar con la mecanización (sustitución de trabajo por capital). El incremento de la productividad del trabajo experimentado por la agricultura española se ha debido en mayor parte a la capitalización del trabajo (maquinaria y equipos), es decir, a la sustitución de personas por maquinaria, que por la inversión en tecnología. Esto ha sido así, en parte, por la evolución que ha sufrido el empleo en agricultura, ya que el trabajo asalariado ha ganado cada vez más importancia en detrimento de las ayudas familiares y, por tanto, el empleo se ha encarecido: los agricultores se han visto obligados a sustituir empleo por maquinaria.

La proporción de gasto familiar dedicado a la alimentación disminuye según crece la economía, ya que la elasticidad-renta de los bienes alimenticios es muy baja o, incluso, negativa (a menor renta mayor parte de la misma se dedica al gasto en alimentos). Por otro lado, la oferta agraria ha ido cambiando de naturaleza, de tal forma que la fracción de esta que constituye un output intermedio -una materia prima que debe ser transformada por las industrias agroalimentarias- ha ido aumentando notablemente, en detrimento de su carácter de bien final: descenso del componente agrario de los alimentos.

Por último, con la adhesión de España a la CEE (después, Unión Europea) se asumió el acervo comunitario y, con él, la Política Agraria Común (PAC). La aplicación de la PAC en España le ha abierto el mercado interior europeo, incrementado su cuota, tanto en términos de producción como de exportaciones agroalimentarias.

### **2.2.2. Sector industrial, energético y de construcción.**

#### ***Sector industrial.***

El crecimiento económico y la industrialización se producen al mismo tiempo, dada la importancia de las actividades industriales en el desarrollo de los países. La productividad del trabajo, que es la base de la mejora de la renta per cápita, es mayor en la industria que en algunas actividades agrarias o de servicios más tradicionales y, además, crece más rápidamente, ya que suele incorporar con mayor facilidad los progresos técnicos que ahorran mano de obra. Por otro lado, tanto los servicios como la agricultura, dependen para su desarrollo de la expansión y maduración de la demanda y la producción del sector industrial.

En las economías avanzadas, el papel de la industria, aunque es fundamental, se difumina al integrarse con el resto de sectores, de los cuales pasa a depender directamente. El desarrollo industrial avanzado requiere no solamente más capital físico, humano y tecnológico, sino también más cantidad de servicios de elevada calidad.

En la década de 1960 e inmediatamente posteriores, la industria tuvo un papel decisivo en el desarrollo económico español. A partir de la segunda mitad de la década de 1980, se va reduciendo la contribución del valor añadido y del empleo generado por la industria a este crecimiento. Esta reducción no se debe a una pérdida de importancia del sector industrial (es decir, a una desindustrialización) sino a una ganancia de eficiencia: la productividad del trabajo aumenta y los precios industriales se contienen. Las empresas industriales se internacionalizan: el peso de las exportaciones sobre la producción total manufacturera se eleva. Por otro lado, la demanda interna de productos industriales también se ha incrementado, provocando un aumento del volumen de las importaciones de estos productos. Este importante incremento de las importaciones ha superado, de hecho, al de las exportaciones, haciendo que la balanza comercial industrial se haya tornado negativa en las últimas décadas; es decir, el comercio exterior industrial presenta déficit.

El crecimiento industrial español se ha producido de forma diferente en los subsectores que lo conforman. Cuando España se incorpora a la UE, la producción industrial estaba basada en las ramas tradicionales industriales de producción de alimentos y bebidas, textil, confección, cuero y calzado. Hoy en día, los sectores tradicionales tienen aún un alto peso, si bien es menos importante, ya que se ha producido un gran crecimiento de las manufacturas más avanzadas, como la eléctrica y la electrónica. Esta dinámica, sin embargo, se ha invertido ligeramente en la década de 1990 debido a que las producciones tradicionales se han especializado, lo cual no es lo más adecuado para el desarrollo industrial en su conjunto, ya que las actividades tradicionales están ya cerca de su umbral competitivo exterior. La tasa de cobertura de las producciones industriales avanzadas es baja y las tradicionales apenas logran alcanzar superávit. Influye en estos resultados el valor estructuralmente alto del euro.

Por último, destacar que la eficiencia de la industria española creció hasta mediados de la década de 1990 gracias al aumento de la productividad del trabajo, lo que hizo aumentar también el producto. Sin embargo, desde entonces se ha mantenido prácticamente estancada en todos los tipos de industrias, tanto en las tradicionales como en las avanzadas. Es necesario avanzar en la mejora de la calidad de las producciones a través de un mayor esfuerzo en investigación científica y tecnológica e innovación, así como en la mejora de los niveles formativos.



### **Sector energético.**

El sector energético está tradicionalmente incluido dentro del industrial, si bien tiene unas características que le diferencian. En primer lugar, se trata de un sector que suministra inputs, en su mayoría no renovables, al industrial y de los cuales es habitual abastecerse en el comercio internacional. En segundo término, tiene un carácter altamente estratégico y, además, es difusor del progreso técnico (observar las consecuencias técnicas de cambiar el carbón por el petróleo, por ejemplo). Y en último lugar, tiende a conformarse en modelos de mercado no competitivos, lo que justifica su regulación estatal en algunas ocasiones, si bien la UE impulsa políticas de liberalización al respecto.

En cuanto a su evolución, está marcada por el consumo de energía primaria en España, mayoritariamente basada en el petróleo, que era de 60.000 ktep (kilo-tonelada equivalente de petróleo) en 1973, subió de forma continua en las décadas posteriores hasta llegar a un máximo en 2007 de 147.000 ktep, para bajar posteriormente con la crisis hasta un mínimo en 2014 y subir de nuevo hasta las actuales 130.000 ktep. Es decir, en 40 años, el consumo de energía primaria se ha duplicado. En todo este periodo, la intensidad energética española ha convergido hacia niveles de la UE-15, pero de forma ineficiente: el consumo energético realizado por cada unidad de PIB (a precios constantes) producida ha tenido un moderado y continuo crecimiento en España, mientras que en la UE-15 ha disminuido. Asimismo, el consumo energético per cápita también ha convergido hacia niveles europeos, quedando incluso por encima del registrado en la UE-15.

Por tanto, en España existe una alta intensidad de consumo energético, en particular de petróleo y electricidad, siendo este consumo menos eficiente que en el conjunto de la UE-15. Esta alta intensidad viene de la mano del consumo en transporte y del consumo doméstico, ya que en la industria se ha reducido debido al cambio en los tipos de industria y el paso de petróleo a gas natural.

### **Sector de construcción.**

La dotación existente de viviendas, edificios e infraestructuras forma parte de la riqueza total de una economía; su producción contribuye a la modernización y al equipamiento de los centros urbanos, mejora la calidad de vida y de entorno y favorece las ganancias de competitividad de los sectores productivos.

La construcción es un sector clave en el crecimiento económico en la medida en que produce bienes de inversión y tiene relevantes efectos de arrastre sobre el resto de actividades. La relevancia económica del sector de la construcción se basa no solamente en su nivel de participación en el PIB, sino porque ofrece servicios que incrementan la productividad y eficiencia de otros sectores económicos, facilitando así el crecimiento económico general. La construcción produce bienes inmobiliarios, que son inmóviles, de larga duración, afectados a un determinado territorio que ha de ser ordenado y regulado, y cuya producción requiere un largo periodo de tiempo.

La evolución de este sector viene marcada por el crecimiento económico español. La construcción experimentó un “boom” en la década de 1980 debido a un crecimiento

espectacular de la demanda (especialmente de viviendas y carreteras) y también una alta fase expansiva en la década de 1990. En estas etapas expansivas, el ajuste de los mercados inmobiliarios (esto es, mercado intermediario de los servicios que ofrece la construcción, como los servicios de vivienda, por ejemplo) ha sido muy difícil, registrándose subidas de precios seguidas, en ocasiones, por bruscas caídas.

### **2.2.3. Sector servicios.**

El sector servicios es la actividad productiva más importante en las economías industrializadas, ya que representa entre el 60 y el 70% de la producción y el empleo, o incluso más en algunos países. La evolución de la producción y el empleo en este sector en las décadas más recientes ha estado marcada por una cada vez mayor participación de ambos en el conjunto de la economía. Este sector ha permanecido históricamente aislado de la competencia internacional, por lo que su participación en el comercio exterior es modesta, a excepción del sector turístico, cuyas importaciones han experimentado un amplio crecimiento en las últimas décadas.

En las últimas décadas se ha producido un crecimiento del valor de la producción de servicios (medido en términos de VAB) que se ha conseguido gracias un aumento del factor trabajo más que por un aumento de su productividad. La productividad en este sector ha aumentado de manera lenta por los escasos progresos técnicos que se han ido implementando. Como el valor se ha incrementado y la productividad se ha mantenido constante, lo que ha ocurrido es que el sector se ha encarecido ( $\text{valor} = \text{precio} \times \text{cantidad}$ ), y este encarecimiento de los precios ha sido relativamente mayor con respecto a otros sectores. Como consecuencia de todo ello, el consumidor (el demandante de servicios), cuando técnicamente puede hacerlo, sustituye servicios por bienes equivalentes (escuchar música por internet en vez de ir a un concierto en directo, como ejemplo sencillo de este efecto). Por tanto, el limitado incremento de la productividad del sector servicios supone un límite a la expansión de este sector (pues encarece sus precios relativos). Por otro lado, la limitada productividad también convierte a este sector en un absorbente de empleo o reconversión de trabajadores.

En las décadas recientes, el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) abre la posibilidad al sector servicios de incrementar su productividad y, por tanto, de sus posibilidades de expansión.

### **2.3 PRINCIPALES INDICADORES.**

El PIB per cápita en España, medido en Paridad de Poder Compra a precios constantes es cercano a los 25.000 euros. En el año 2000, el PIB per cápita a precios constantes era de 22.500 euros. Es decir, la riqueza por habitante, medida a precios constantes (descontando la evolución de los precios), ha aumentado, aproximadamente, un 11% en estos últimos 20 años. El 66% de la población española tiene entre 15 y 64 años (está en edad de trabajar) y un 60% de este subconjunto de personas tiene un empleo (tasa de empleo). La productividad del trabajo (PIB a precios constantes, es decir, producción, dividido por el número de empleados) es de 61.000 euros por empleado (54.900 euros en 2000, ha subido también un 11%). Por tanto, la productividad (PIB por empleado) ha crecido al mismo ritmo que el PIB per cápita en las últimas dos décadas. La creación de riqueza depende de la productividad. Un incremento

de la productividad mejora la competitividad y aumenta los salarios. Con respecto a la UE, el PIB per cápita de España en euros constantes es un 7% inferior, si bien la productividad del trabajo es un 3% superior.

El aumento de la productividad se consigue, entre otros métodos, gracias a la aportación de tecnología. El gasto en I+D sobre el PIB en España es del 1,2% (0,6% I+D público y 0,6% privado); en el año 2000 era del 0,9%. Con respecto a la UE, el gasto en I+D sobre el PIB es un 40% inferior: el público un 20% inferior, pero el privado un 50% menor.

Por otro lado, la Formación Bruta de Capital Fijo (inversión realizada en bienes duraderos) es del 21% del PIB, mientras que en 2000 era el 25%. Este descenso se debe a la disminución que ha experimentado el porcentaje de FBCF residencial (vivienda principalmente).

La tasa de paro (nº de parados sobre población activa) es del 14% en la actualidad, cifra muy similar a la del año 2000. Sin embargo, la tasa de paro ha llegado a alcanzar el 27% en 2013 debido a la crisis económica. La tasa de dependencia (número de personas mayores de 65 años con respecto a las que están en edad de trabajar) es cercana al 29%, mientras que en 2000 era del 24%, lo cual indica que la población envejece de manera relativa con respecto a los que están en edad de trabajar. La tasa de paro española duplica a la europea.

El saldo de la balanza de pagos (transacciones monetarias de España con el exterior que marcan la capacidad o necesidad de financiación, según sea positiva o negativa) se sitúa entre los 17.700 millones de euros de 2018 (capacidad de financiación equivalente al 1,5% del PIB) y los 25.100 de 2017 (2,2% del PIB). Sin embargo, el Estado (Administraciones Públicas) tiene una necesidad de financiación cercana al 2,6% del PIB, pues presenta un déficit de caja superior a los 31.000 millones de euros (este dato ha ido disminuyendo paulatinamente desde 2009, cuando alcanzó los 120.000 millones de euros). La deuda pública de España es superior al 97% del PIB (en la UE es del 81%).

El Índice de Precios al Consumo (IPC), que mide el encarecimiento de una cesta tipo de bienes y servicios consumidos por la población, se encuentra muy contenido, habiendo bajado del 1% en el último año.

### **3. LOS SECTORES ECONÓMICOS: CONCEPTO, DELIMITACIÓN, CARACTERIZACIÓN Y DIMENSIÓN.**

La actividad económica de un país se divide tradicionalmente en tres sectores económicos: primario, secundario y servicios. La delimitación sectorial se realiza en términos de su aportación económica y de empleo. Esta aportación se mide mediante las Cuentas Nacionales, las cuales cuantifican el comportamiento de la economía a corto plazo y que son publicadas trimestralmente por el INE.

El sector primario, entendido como el conjunto de actividades de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, aporta un valor (Valor Añadido Bruto -VAB-) al conjunto de la economía que representa el 2,7% del PIB, y genera el 3,9% del empleo, medido en puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo (datos de 2019, Contabilidad Nacional, INE).

A continuación, se sitúa el sector secundario, que está comprendido por las industrias extractivas (minería), el suministro de energía y agua, la industria manufacturera y la industria de la construcción. En conjunto, la importancia económica del sector secundario se sitúa en el 20% del PIB y el 19% del empleo, aproximadamente.

Y por último, el sector servicios, que abarca al resto de actividades económicas que no producen bienes tangibles, representa el 68% del PIB y 78% del empleo.

Nota: además de los sectores primario, secundario y servicios, las Cuentas Nacionales cuantifican la rúbrica denominada “impuestos menos subvenciones sobre los productos”, la cual forma parte del PIB. De esta manera, el PIB es igual al VAB de cada sector económico + impuestos menos subvenciones. Esta rúbrica representa el 9,4% del PIB en 2019.

Estructura económica española según sectores

CONTABILIDAD NACIONAL, INE. 2019	Valor Añadido Bruto (VAB)	OCUPADOS	Valor Añadido Bruto (VAB)	OCUPADOS
	millones euros	miles de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo	% respecto total	
<b>Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca</b>	<b>33.454</b>	<b>709</b>	<b>2,7</b>	<b>3,9</b>
<b>Industria</b>	<b>177.168</b>	<b>2.149</b>	<b>14,2</b>	<b>11,7</b>
<i>Industria manufacturera</i>	<i>137.718</i>	<i>1.914</i>	<i>11,1</i>	<i>10,4</i>
<b>Construcción</b>	<b>72.823</b>	<b>1.269</b>	<b>5,9</b>	<b>6,9</b>
<b>Servicios</b>	<b>844.636</b>	<b>14.224</b>	<b>67,9</b>	<b>77,5</b>
<b>Impuestos menos subvenciones sobre los productos</b>	<b>116.676</b>	<b>--</b>	<b>9,4</b>	<b>--</b>
<b>Producto Interior Bruto (PIB)</b>	<b>1.244.757</b>	<b>18.350</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Cuentas Nacionales, INE

### 3.1. SECTOR PRIMARIO.

El sector primario abarca aquellas actividades económicas que tienen como objetivo la producción de alimentos y otros productos diversos mediante la ocupación del suelo y la explotación de cuanto en él se extiende y desarrolla. Los usos del suelo son muy diversos; desde el cultivo de cereales, leguminosas o leñosos, hasta el aprovechamiento de los pastos, así como de los productos derivados de los animales, pasando por las explotación de leñas y maderas de las formaciones arbóreas. Asimismo, en esta contabilización también ha sido usual introducir todo lo relacionado con la pesca y la acuicultura. Las particularidades productivas de estos subsectores justifican que existan unas Cuentas Económicas realizadas expresamente para cada uno de ellos, con unas metodologías basadas en las Cuentas Económicas Nacionales, pero particularizadas para cada caso. De este modo, existen unas Cuentas Económicas para la Agricultura, otras para la Pesca y para la Acuicultura, y otras para la Silvicultura; todas ellas se integran posteriormente en las Cuentas Económicas Nacionales.

Se describen, a continuación, las características económicas principales de estos tres subsectores.

#### **Subsector Agrícola-Ganadero.**

Según las Cuentas Económicas de la Agricultura, el valor de la Producción de la Rama Agraria (PRA) (ramas agrícola y ganadera, sin silvicultura ni pesca) superó los 50.000 millones de euros en 2019, correspondiendo un 58% a la producción vegetal y un 39% a la producción animal; el 3% restante se debe a la producción de servicios y otras actividades. Las producciones vegetales más importantes en términos económicos son las hortalizas (18,5% de la PRA) y las frutas (16,6%), seguidas de lejos por los cereales (7,1%). Las dos producciones mediterráneas por excelencia, el aceite de oliva y el vino, alcanzan el 5,3% y 2,9% de la PRA respectivamente. Por su parte, las producciones animales más importantes son el porcino (16% de la PRA), la leche (6,3%) y el bovino (6,2%). El valor de todos los insumos (semillas, fertilizantes, etc.) necesarios para producir supera los 24.100 millones de euros, siendo el insumo más importante los piensos, con 12.700 millones de euros.

Al restar el valor de los insumos al de la PRA, se obtiene el Valor que la Rama Agraria añade al conjunto de la economía (VAB), el cual se acercó a los 26.500 millones de euros en 2019. La importancia económica, por tanto, del sector agrícola-ganadero (sin silvicultura ni pesca) es del 2,1% del PIB.

El sector primario recibe ayudas por parte de la Política Agraria Común, siendo las más importantes las recibidas con independencia del cultivo o animal producido, y que en 2019 fueron cercanas a los 5.600 millones de euros. Nota: estos valores se corresponden a la primera estimación de la Renta Agraria realizada en diciembre de 2019.

La distribución geográfica que arrojan las diferentes producciones agrarias, tanto las de cultivos como las ganaderas, apuntan a una especialización geográfica o regional. Los cereales para grano mayoritarios son la cebada (40% de la producción), el trigo (30%) y el maíz (20%), que se cultivan principalmente en las dos Castillas y en Aragón. Las especializaciones productivas se dan en hortalizas, en el sureste ibérico; frutales cítricos, Comunidad Valenciana y Región de Murcia; frutales no cítricos, en valle del Ebro; vino, Castilla-La Mancha, Rioja...; y olivar en Andalucía. Esta misma especialización también se observa en las producciones ganaderas, con producción láctea en el norte y noroeste; porcino, ovino y aviar industrial en regiones del mediterráneo y del sur, frente a las producciones más extensivas del centro y oeste.

#### Número de explotaciones y superficie agrícola (en hectáreas)

	2013	2016	% Variación
<b>Número de explotaciones</b>	<b>965.002</b>	<b>945.024</b>	<b>-2,1</b>
<b>Superficie total (ST)</b>	<b>30.042.209</b>	<b>30.012.082</b>	<b>-0,1</b>
<b>Superficie Agrícola Utilizada (SAU)</b>	<b>23.300.221</b>	<b>23.229.753</b>	<b>-0,3</b>
Tierras labradas (TL)	15.338.183	15.613.763	1,8
- Herbáceos y barbechos <sup>1</sup>	11.295.828	11.464.039	1,5
- Frutales	1.005.824	1.023.566	1,8
- Olivar	2.194.434	2.275.430	3,7
- Viñedo	803.130	813.955	1,3
- Otros leñosos	38.969	36.773	-5,6
Pastos permanentes	7.962.038	7.615.991	-4,3

<sup>1</sup> Incluye huertos familiares

#### Superficie media por explotación

	2013	2016	% Variación
ST media por explotación (ha)	31,66	32,17	1,6
SAU media por explotación (ha) <sup>2</sup>	24,67	25,06	1,6

<sup>2</sup> Cociente entre SAU total y explotaciones totales con SAU

Fuente: Encuesta de Estructuras Agrarias 2016, INETabla.

España cuenta con 945.000 explotaciones agrarias (con y sin tierras) que desempeñan su actividad en 23,2 millones de ha de SAU. La SAU media por explotación es de 25,1 hectáreas, habiendo una disparidad regional entre el centro y oeste (60 ha/ explotación en Castilla y León, 48 ha/explotación en Aragón) y el este y norte (5,5 ha/explotación en Comunidad Valenciana y 8,4 ha/explotación en Galicia).

Del total de tierras labradas, algo más de un 22% está ocupada por tierras de regadío (3,7 millones ha) y su producción representa más del 65% del valor de la producción vegetal. El riego localizado representa casi el 53% de la superficie regada. El regadío consume 15.000 Hm<sup>3</sup> de agua al año, de media.

El sector primario es exportador neto. En 2018, el valor de las exportaciones agroalimentarias (incluyendo los productos transformados) fue de 50.350 millones de euros, lo cual supone el 18% de las exportaciones de la economía, con un saldo positivo de 12.000 millones de euros. España es el octavo exportador mundial de productos agroalimentarios, con una cuota del 3,3% de las exportaciones mundiales.

### ***Subsector Pesca y acuicultura.***

En el ámbito de la UE, España se sitúa entre los primeros lugares por total de capturas de pesca y flota junto con Dinamarca y Reino Unido, habiendo experimentado un fuerte proceso de transformación y reconversión en las últimas décadas.

La actividad compuesta por la Pesca marítima posee un limitado peso económico en el conjunto de la economía, pues el valor de su producción es cercano a los 1.800 millones de euros, generando un VAB de 1.000 millones de euros, lo cual representa menos de un 0,1% del PIB. Sin embargo, ostenta una alta importancia económico-social en algunas comarcas y municipios costeros, como en Galicia, cornisa cantábrica, Canarias, costa atlántica y mediterránea andaluza, así como toda la vertiente oriental mediterránea. La flota española faena en el ámbito de las 200 millas (caladero nacional), así como a media y larga distancia, en caladeros internacionales, principalmente en el Atlántico Norte Oriental -Groenlandia- y Sur Occidental -Argentina, Uruguay-, Mediterráneo y Atlántico Centro Oriental -Marruecos, Mauritania-.

Galicia es la región que tiene una flota más amplia (50% del total de buques españoles), seguida por Andalucía (16%), Canarias (9%) y Cataluña (9%). Por capacidad de los buques (arqueo), también es Galicia la que tiene el primer puesto, seguida por País Vasco, Canarias y Cataluña. El 75% de los buques practican pesca artesanal o artes menores en las zonas cercanas a la costa y el 25% restante realizan pesca de arrastre, cerco o palangre, que necesitan más potencia y arqueo. España posee alrededor de 9.000 buques, con un arqueo de 335.000 GT, una potencia de 1 millón de kw y una eslora media de 11 metros.

Por su parte, la acuicultura marina se ha desarrollado mucho en Galicia, si bien en el valor de lo producido destacan las Comunidades Autónomas del Mediterráneo. El valor anual de los productos acuícolas supera los 670 millones de euros y generan un valor añadido de 250 millones de euros.

El comercio exterior pesquero es deficitario en España. Las exportaciones de productos pesqueros, incluyendo los transformados, ascienden a 4.230 millones, con un saldo negativo de 3.000 millones de euros.

### ***Subsector de la silvicultura.***

De las 50 millones de hectáreas que comprende el territorio español, el 55% (28 millones de ha) son terreno forestal. El 71% de este terreno forestal está constituido por montes arbolados y el resto por zonas de arbolado disperso, matorrales, pastizales y otras formaciones. España es el segundo país de la UE con mayor superficie forestal (tras Suecia). Sin embargo, a pesar de esta gran extensión de terreno, el sector forestal genera apenas 1.700 millones de euros de producción, con un valor añadido de 760 millones de euros (0,06% del PIB).

Las producciones más importantes, en términos económicos, son la madera para sierra (14% de la valor total de la producción), madera triturada para industria (11%) y el corcho (6%), además de los servicios forestales (10%).

### **3.2. SECTOR SECUNDARIO.**

El sector secundario estaría formado, en primer término, por la industria extractiva (minera), el suministro de energía y agua (captación y depuración) y la industria manufacturera y, en segundo lugar, por la industria de la construcción. En total, supone alrededor del 20% del PIB y el 18% del empleo (medido en términos de equivalentes de puestos de trabajo a tiempo completo).

Las industrias extractivas suponen el 0,2% del PIB. Muchas de las explotaciones mineras son de pequeño tamaño, con menos de 10 empleados. Tan solo en zonas de cierta especialización en productos energéticos (Asturias o León), minerales metálicos (Huelva, Sevilla) y minerales industriales (Barcelona) se pueden encontrar explotaciones de mayor tamaño, que alcanzan los 25 empleados. A las explotaciones mineras les afecta profundamente las crisis económicas (productos de cantera) y también se encuentran muy expuestas a la competencia de precios internacionales (petróleo, gas). Las actividades extractivas mineras han tenido una gran importancia en la industrialización del país a partir del siglo XIX. España es rica en recursos minerales (hierro, estaño, uranio) y posee algunos yacimientos de petróleo y gas. Una gran parte de las empresas mineras se dedican a extraer productos de cantera (yeso, granito, etc.) cuyo destino es el sector de la construcción.

En relación con la energía y el agua, España cuenta con una importante infraestructura de distribución de productos petrolíferos (refinerías, oleoductos, instalaciones de almacenamiento y aeroportuarias), gas (plantas de gas natural licuado conectadas internacionalmente, gasoductos) y electricidad (centrales hidroeléctricas, térmicas y nucleares, y de energías renovables -eólica, solar fotovoltaica y termoeléctrica). El suministro de energía eléctrica y gas participa del 2,1% del PIB. Por su lado, la industria del refino del petróleo (esta actividad industrial está incluida, desde el punto de vista estadístico, dentro de la industria manufacturera) está formada por apenas 17 empresas, pero su participación en el PIB es del 0,3%.

En cuanto a la industria manufacturera, su importancia es evidente, pues representa el 11,4% del PIB, genera el 10,5% del empleo (equivalente a tº completo) y casi alcanza las 170.000 empresas. Las tres principales actividades industriales manufactureras están conformadas por la industria de la alimentación, bebidas y tabaco (2,3% del PIB y 2,2% del empleo), seguida de la fabricación de vehículos a motor (1,0% del PIB) y la fabricación de productos metálicos (1,0%). También son importantes la industria textil, la química, y la fabricación de maquinaria, entre otros.

La industria, en su conjunto, tiene una productividad laboral media superior a la de otros sectores de la economía y se trata de una actividad clave en el comercio exterior. España es exportadora neta de alimentos, bebidas y tabaco (+15.000 millones de euros) y manufacturas de metales y automóviles; sin embargo, es importadora neta de productos energéticos (-21.200 millones de euros), productos químicos, bienes de equipo (maquinaria, motores, telecomunicaciones) y manufacturas de consumo (textiles, calzado).

El número de empresas industriales se viene reduciendo en los últimos años ya que, por un lado, se viene produciendo un proceso de desindustrialización (pérdida de peso en el PIB) y, por otro, a una dinámica de agrupación de empresas pequeñas para ganar competitividad. La industria se encuentra inmersa en un proceso de modernización de sus procesos gracias a la digitalización y la robotización, lo cual se traduce en requerimientos cada vez mayores de formación a sus trabajadores.

Por último, la industria de la construcción genera el 5,4% del PIB y el 6,4% del empleo, y está formada por 385.000 empresas. La industria de la construcción está muy repartida por todo el territorio de España, concentrándose, lógicamente, en las áreas metropolitanas y en zonas costeras. Las principales actividades que conforman este sector son las de construcción de vivienda, la construcción de carreteras, puentes y túneles, y el acabado de edificios y preparación de terrenos.

### **3.3. SECTOR TERCIARIO O SECTOR SERVICIOS.**

El sector servicios recoge toda una serie de actividades de apoyo a la economía productiva de bienes inmateriales, que no son almacenables. Se suele definir al sector servicios como aquel que abarca todas aquellas actividades que no pueden considerarse agrícolas o industriales. Por tanto, es un sector de grandes límites y heterogeneidad, que recoge actividades diversas, como transportes, telecomunicaciones, comercio, hostelería, sanidad, educación, servicios financieros y empresariales, así como a la Administración Pública, generando en total el 68% del PIB y el 78% del empleo. Las actividades incluidas en este sector se dividen en “servicios de mercado”, que serían aquellos cuyas transacciones se realizan de acuerdo con criterios de mercado (oferta y demanda), y “servicios no destinados a la venta”, que se suministran al margen del mercado por el sector público, gratuitamente o a un precio que no está relacionado con los costes de producción.

En términos de aportación al PIB, las cinco actividades de servicios más importantes son, la distribución comercial (sobre todo el comercio al por menor), las actividades inmobiliarias, las actividades profesionales, científicas y técnicas (servicios jurídicos, de contabilidad o de



ingeniería, publicidad, servicios a empresas), actividades sanitarias y de servicios sociales, y la hostelería. Entre todas ellas suman el 42% del PIB.

Y en términos de empleo, las cinco primeras también comienzan por distribución y actividades profesionales, pero le siguen la administración pública y defensa (5,6% del PIB y 8,6% del empleo), las actividades artísticas, recreativas y actividades realizadas por los hogares como empleadores, y las actividades sanitarias y de servicios sociales. Entre estas cinco actividades se llega al 54% del empleo total.

MATERIAL NO OFICIAL

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Lecciones de economía española, 7ª edición. José Luis García Delgado, Rafael Myro. Editorial Thomson Civitas, Aranzadi, 2005.
- Introducción a la economía española, 26ª edición. Ramón Tamames, Antonio Rueda. Editorial Alianza, 2005
- Análisis de la economía española. Banco de España.  
[https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/Otras\\_publicacio/El\\_analisis\\_de\\_l/](https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/Otras_publicacio/El_analisis_de_l/)
- Atlas Nacional de España del Siglo XXI. Instituto Geográfico Nacional.  
<http://atlasnacional.ign.es>
- Informe Anual del Banco de España, 2018.  
[https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/Publicaciones\\_an/Informe\\_anual/](https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/Publicaciones_an/Informe_anual/)
- Síntesis de indicadores económicos, Banco de España.  
<https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/sindi.html>
- Contabilidad Nacional de España, INE. [www.ine.es](http://www.ine.es)
- Informe económico 2018, FIAB. [www.fiab.es](http://www.fiab.es)
- OECD (2018), OECD Economic Surveys: Spain 2018, OECD Publishing, Paris.  
[https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-esp-2018-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2018-en)
- Cuentas Económicas de la Agricultura, Encuesta Económica de Pesca Marítima y Encuesta Económica de Acuicultura. MAPA.  
<https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/default.aspx>
- Agenda del Cambio, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.  
[www.mineco.gob.es](http://www.mineco.gob.es)
- Estrategia de Digitalización del Sector Agroalimentario y Forestal y del Medio Rural. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. [www.mapa.gob.es](http://www.mapa.gob.es)

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 39**

**LA POLÍTICA ECONÓMICA: CONCEPTO, OBJETIVOS, INSTRUMENTOS Y LIMITACIONES. LÍNEAS GENERALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA ACTUAL. ESPECIAL REFERENCIA A LA POLÍTICA FINANCIERA, LA POLÍTICA MONETARIA Y LA POLÍTICA FISCAL. LA UNIDAD DE MERCADO**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. LA POLÍTICA ECONÓMICA: CONCEPTO, OBJETIVOS, INSTRUMENTOS Y LIMITACIONES**

### **2. LÍNEAS GENERALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA ACTUAL**

### **3. ESPECIAL REFERENCIA A LA POLÍTICA FINANCIERA, LA POLÍTICA MONETARIA Y LA POLÍTICA FISCAL**

#### **3.1. POLÍTICA FINANCIERA**

#### **3.2. POLÍTICA MONETARIA**

#### **3.3. POLÍTICA FISCAL**

### **4. LA UNIDAD DE MERCADO**

MATERIAL NO OFICIAL

## **1. LA POLÍTICA ECONÓMICA: CONCEPTO, OBJETIVOS, INSTRUMENTOS Y LIMITACIONES.**

La política económica de una nación se define como el conjunto de intervenciones del Estado, que, en su conjunto, tienden a incrementar la riqueza nacional, para contribuir así al bienestar general y a la calidad de vida de su población.

Los **objetivos** de la política económica pueden ser muy variados, pero en las democracias occidentales suele existir una cierta coincidencia, incluyendo normalmente alguno de los siguientes:

- Pleno empleo: situación en donde todos los individuos de un país, que están en condiciones de trabajar y que quieren hacerlo, se encuentran efectivamente trabajando ya sea como empleados de una empresa u organización o creando la suya propia.
- Crecimiento económico: aumento en términos de renta o de los bienes y servicios que la economía de un territorio produce en un tiempo determinado. El medidor más utilizado para medir la evolución económica suele ser las fluctuaciones del Producto Interior Bruto (PIB). No obstante, el empleo del PIB como medidor ayuda a simplificar la realidad a la hora de analizar el crecimiento, aunque no logre explicar con total claridad la verdadera mejora de las condiciones de vida.
- Estabilidad de precios: se persigue mantener controladas las tasas de inflación y de deflación, sin subidas y bajadas continuas de los precios. Se mide a través del Índice de Precios al Consumo (IPC).
- Equilibrio de la balanza de pagos: el saldo de la balanza de pagos (diferencia entre exportaciones e importaciones del país) debe mantenerse positivo.
- Distribución equitativa de la renta: se trata de reducir grandes desigualdades en la distribución de la renta en la población, con la consiguiente reducción de la pobreza.
- Calidad de vida y medio ambiente: se pretende reducir los efectos negativos del crecimiento económico y satisfacer las necesidades básicas de la población: salud, integración social y disfrute del medio ambiente.

El sector público en las economías de los países industrializados cumple una doble misión: es creador y garante del marco institucional en el que operan los sujetos y también una autoridad que interviene activamente en los procesos económicos corrigiendo, se supone que para mejorarlos, los resultados que obtendrían los mercados. En ocasiones, se ha denominado política de ordenación a la primera misión, y política de proceso a la segunda. Para atender a ambas tareas, el sector público dispone de dos **instrumentos** genéricos mediante los que vierte el principio de autoridad o capacidad de coacción:

- Las regulaciones: tienen variadas formas, desde las muy amplias que configuran el marco institucional, como el reconocimiento del derecho a la propiedad, hasta las concretas y cambiantes, que pueden determinar el funcionamiento de la actividad económica hasta en sus menores detalles.

- La hacienda pública: es el soporte financiero de toda la actividad económica estatal, aunque no refleja de forma proporcional la capacidad de intervención en los dos ámbitos mencionados: mientras la política de ordenación requiere una hacienda mínima (el aparato administrativo que la produzca y controle), en la de proceso es determinante el peso que el gasto público haya alcanzado (por ejemplo en las operaciones de redistribución).

Existen, sin embargo, **limitaciones** a la acción del gobierno a la hora de corregir las deficiencias del Mercado. En primer lugar, el ámbito de lo público resulta propicio para que grupos de presión, electores y políticos defiendan intereses parciales, relegando consideraciones de racionalidad objetiva. En segundo lugar, la gestión de ingentes cantidades de recursos plantea inevitables problemas de eficiencia en servicios públicos donde no hay competencia o es muy limitada, en los que no existe demanda libremente formada y no se conocen con precisión el volumen o la cantidad ofertados.

Una limitación adicional se plantea en los últimos decenios al haber crecido de forma espectacular la integración comercial y financiera de los países avanzados, de modo que las políticas anticíclicas autónomas apenas son viables. Por otro lado, ha aumentado la integración institucional entre los diversos Estados, con lo que el margen de maniobra legal para practicar políticas económicas nacionales se ha reducido drásticamente (es el caso de España en la Unión Económica y monetaria, sin política monetaria, comercial o agrícola propia, y con otros tantos límites).

## **2. LÍNEAS GENERALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA ACTUAL**

En su comparecencia en el Congreso de Diputados de febrero de 2020, la Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital informó sobre las líneas generales de la política económica, coincidiendo con el inicio de la XIV legislatura.

Los retos más relevantes a los que se enfrenta la economía española en la actualidad son los siguientes:

- Reducir la deuda pública.
- Reducir la tasa de paro.
- Garantizar las oportunidades de progreso a todos los ciudadanos y luchar contra las desigualdades.
- Sentar las bases de un crecimiento sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.
- Enfrentar desafíos de más largo plazo como el reto demográfico, el cambio climático o la transformación digital de nuestro país.

La coyuntura internacional viene marcada, tal como indican las previsiones más recientes de los organismos internacionales, por una cierta aceleración del crecimiento mundial a partir de este año. En general, se señala que hay menos riesgos a la baja y que, sin verse todavía un

cambio de tendencia, la economía mundial se ha estabilizado. No obstante, persisten incertidumbres que condicionan las decisiones de inversión y que muy probablemente nos van a acompañar a lo largo de todo este año. Es el caso de las tensiones comerciales y geopolíticas mundiales; la incertidumbre sobre el resultado de las negociaciones para conseguir un acuerdo que regule la relación futura entre el Reino Unido y la Unión Europea; la crisis sanitaria que está provocando el coronavirus, cuyo impacto es de momento complicado de evaluar, y, por supuesto, a emergencia climática, un desafío importante que deberá ser tenido en cuenta en muchas de nuestras decisiones económicas. No es de extrañar en este sentido que la primera decisión estratégica adoptada por la nueva Comisión Europea sea el lanzamiento del Green Deal, un acuerdo verde, que contribuirá a impulsar los esfuerzos de los Estados miembros para que el nuestro sea un continente de cero emisiones en el año 2050.

El resultado de esta coyuntura, según el Fondo Monetario Internacional, es una previsión de crecimiento mundial del 3,3 % este año y de una décima más en 2021, remontando desde el mínimo registrado desde la crisis del 2,9 % en 2019. Esta evolución influye de manera notable en economías abiertas e internacionalizadas como la europea. Los diferentes organismos prevén, lógicamente, el fin de la desaceleración iniciada a finales de 2017 y una mejoría económica a lo largo de 2020. De hecho, la Comisión Europea ha publicado sus previsiones en las que el crecimiento previsto para la zona euro se mantiene en el 1,2 % y se revisan al alza las previsiones de crecimiento de algunos países como Alemania o España. En concreto, la previsión de crecimiento de la Comisión para nuestro país es del 1,6 % en 2020 y del 1,5 % para 2021. Se confirma, por tanto, que la economía española está resistiendo mejor que muchas otras la coyuntura internacional de ralentización. Nuestro país ha estado creciendo a una tasa media de en torno al 2,5 % durante los últimos cinco años, manteniendo un claro diferencial positivo de crecimiento frente a la zona euro.

A pesar de la intensidad y duración de esta fase expansiva, persisten desequilibrios que España arrastra del pasado como el alto nivel de desempleo, el déficit o la deuda pública y otros legados de la crisis, como las desigualdades, que se reducen a un ritmo demasiado lento. Los indicadores de desigualdad de nuestro país siguen siendo superiores a la media de la zona euro y la tasa de paro sigue siendo demasiado elevada, cerrando 2019 por debajo de 13,8 %.

La acción de gobierno se va a encaminar hacia el objetivo de compaginar el crecimiento inclusivo y la sostenibilidad de las cuentas públicas, porque mantener el crecimiento económico y la creación de empleo es la prioridad absoluta. Para que dicho crecimiento se mantenga en el tiempo, debe ser sostenible económica, financiera, social y medioambientalmente. Se trata de una política económica proactiva conocida y responsable, alineada con la que propone y defiende la mayoría de organismos e instituciones internacionales, comenzando por nuestros socios europeos:

1. El primer eje es la disciplina fiscal, para seguir reduciendo los niveles de déficit público y deuda pública sobre el PIB, puesto que es fundamental tener unas cuentas saneadas para avanzar en el resto de prioridades. El Gobierno ha presentado la senda de estabilidad, enmarcada en las normas comunitarias y que sigue avanzando hacia el equilibrio de las cuentas públicas, pero sin poner en riesgo el crecimiento económico. Esta senda prevé que en

el año 2020 el déficit público se sitúe en el 1,8 % del PIB para bajar al 1,5 % en el año 2021, al 1,2 % en 2022 y por debajo del 1 % al final de la legislatura. Y en cuanto a la ratio de deuda pública sobre el PIB, la previsión es que cerró el ejercicio pasado por debajo del 96 % del PIB, es decir, que la ratio de deuda pública sobre el PIB se ha reducido en los dos últimos ejercicios en aproximadamente 2,5 puntos porcentuales, frente a la reducción de 0,61 puntos que se consiguió entre 2016 y 2017, una evolución que permite, además, mejorar los costes de financiación del Tesoro Público, que redujo su factura de pago de intereses en casi 2400 millones de euros con respecto a la previsión a principios del año 2019. El objetivo es seguir reduciendo el peso de la deuda pública sobre el PIB para que al final de la legislatura esté por debajo del 90 %. Esta es una de las grandes prioridades de la legislatura, ya que los niveles de deuda pública sobre el PIB siguen siendo muy elevados y se debe garantizar su sostenibilidad a medio y largo plazo, especialmente en un contexto de envejecimiento de nuestra población.

2. El segundo eje pasa por la sensibilidad social para atajar el incremento de las desigualdades y de la pobreza que arrastramos desde la crisis. Recientemente el Fondo Monetario Internacional señalaba la necesidad de reforzar la capacidad redistributiva de nuestro Estado social y enfocarlo cada vez más hacia los más vulnerables. Por eso es urgente hacer frente a los problemas sociales con medidas como el aumento del salario mínimo interprofesional hasta los 950 euros en 2020, contando con el acuerdo de patronal y sindicatos.

3. El tercer eje son las reformas estructurales para abordar retos urgentes y retos más de medio o largo plazo; una agenda de reformas plasmada en la llamada Agenda del Cambio, que guiará la acción de gobierno muy alineada con las prioridades que se ha marcado la nueva Comisión Europea y las recomendaciones que han venido haciendo a nuestro país en el marco del Semestre Europeo. Se ha pasado de hablar de la necesidad de crecimiento para después redistribuir, a insistir en la necesidad de hacer simultáneamente una política de crecimiento inclusivo que aborde la redistribución de la renta para que la sociedad sea lo más equitativa posible.

Dentro de la Agenda del Cambio se incluyen medidas como el Plan Estratégico de Formación Profesional, el Plan Nacional de Energía y Clima o el Plan de Choque para un Empleo Digno. En esta legislatura se pretende seguir avanzando en cinco ámbitos de actuación prioritarios:

1. El impulso del capital humano mediante las políticas de educación y de formación a lo largo de toda la vida laboral, haciendo un especial hincapié en el impulso de la formación profesional dual y la modernización del catálogo de titulaciones.

2. La protección del capital natural mediante las políticas de transición ecológica justa, un proceso que necesitará de la movilización de un enorme volumen de inversiones. De acuerdo con el Plan Nacional de Energía y Clima serán necesarios más de 200.000 millones de euros en los próximos diez años procedentes tanto del sector público como del privado, que deberán destinarse a sectores como el de la energía, la movilidad o la vivienda para alcanzar los ambiciosos objetivos marcados en términos de reducción de emisiones y aumento de penetración de las energías renovables.

3. Aumentar la productividad del capital tecnológico mediante el apoyo a la ciencia, la innovación, el emprendimiento y la transformación digital, un ámbito en el que se parte de



una posición favorable por nuestra extraordinaria red de infraestructuras físicas y digitales, la presencia de empresas líderes en sectores. Sin embargo, estamos relativamente rezagados en términos de capacidades digitales de la población, y penetración de las nuevas tecnologías en las pymes.

4. Reforzar la eficiencia y equidad del mercado laboral, cuya elevada tasa de temporalidad y precariedad, sobre todo entre los más jóvenes, se debe abordar apoyándose en el diálogo social para avanzar hacia un estatuto del trabajo del siglo XXI. Ello sin olvidar la solidaridad intergeneracional de la que depende el sistema público de pensiones, pieza fundamental del Estado del bienestar, cuya sostenibilidad y eficiencia a largo plazo se debe garantizar, así como la vertebración territorial e igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos haciendo especial hincapié en la lucha contra la pobreza infantil, el cierre de la brecha de género o el freno a la despoblación.

5. Reforzar la calidad institucional y la eficiencia de la Administración pública. Entre otras cosas, la transposición de la Directiva de la European Competition Network (Directiva ECN plus) refuerza al supervisor para combatir los cárteles, proteger el buen funcionamiento de los mercados y promover la competencia.

### **3. ESPECIAL REFERENCIA A LA POLÍTICA FINANCIERA, LA POLÍTICA MONETARIA Y LA POLÍTICA FISCAL.**

#### **3.1. POLÍTICA FINANCIERA.**

Hace referencia al conjunto de medidas del gobierno en relación a los bancos públicos y privados y a las entidades de crédito, en general. Sus objetivos son:

- Fomento del ahorro
- Solvencia de las instituciones: evitar quiebras y suspensiones de pago y otras situaciones traumáticas para la circulación financiera
- Existencia de variedad de activos financieros con diversas combinaciones de rentabilidad y plazos, que estimulan la movilidad del ahorro
- Eficaz asignación de recursos, puesto que el ahorro es un bien escaso es fundamental distribuirlo de forma que financie los sectores susceptibles de generar más riqueza o más empleo
- Bajo coste de intermediación: el precio de la financiación, es decir, el tipo de interés, tiene dos componentes, la remuneración del ahorro y el coste de intermediación. Reduciendo el coste de intermediación mediante el estímulo de la competencia se puede abaratar la financiación al tiempo que se retribuye adecuadamente el ahorro.

El sistema financiero está formado por el conjunto de instituciones, instrumentos y mercados que canalizan el ahorro desde las unidades económicas (economías domésticas, empresas y sector público) que disponen de un exceso de fondos y desean prestarlos hacia aquellas que, careciendo de financiación suficiente, desean tomar dichos fondos a préstamo. Esta misión es básica, en tanto que posibilita dos hechos claves para el buen funcionamiento de una economía: la transferencia de fondos entre los agentes económicos y, en la medida que los ingresos futuros del prestatario son inciertos, la transferencia de riesgo.

Dentro del sistema financiero son fundamentales las Instituciones de Crédito, que son entidades con recursos propios y ajenos que realizan operaciones de crédito.

Tipos de Instituciones de Crédito:

### **Banco de España**

El inicio de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM) en 1999 supuso la redefinición de algunas de las funciones ejercidas hasta entonces por el resto de los bancos centrales nacionales de la zona del euro, reduciéndose notablemente sus competencias:

- Promover el buen funcionamiento y la estabilidad del sistema financiero y, sin perjuicio de las funciones del Banco Central Europeo, de los sistemas de pago nacionales. En este contexto, se enmarcan las operaciones de provisión urgente de liquidez a las entidades.
- Supervisar la solvencia y el cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito, otras entidades y mercados financieros cuya supervisión se le ha atribuido.

**Instituto de Crédito Oficial (ICO)**: entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Sus funciones son principalmente promover actividades económicas que contribuyan al crecimiento, al desarrollo del país y a la mejora de la distribución de la riqueza nacional, en especial atendiendo necesidades financieras que el sector privado no cubre.

Se financia en los mercados nacionales e internacionales. Las deudas y obligaciones que contrae, gozan frente a terceros de la garantía explícita, irrevocable, incondicional y directa del Estado español.

Para conseguir estos objetivos, el ICO actúa de dos maneras bien diferenciadas:

*a) Como Banco Público*: el ICO concede préstamos para financiar operaciones de inversión y liquidez de las empresas, tanto dentro como fuera de España y actúa de dos formas:

- Líneas de Mediación: el ICO diseña y fija las principales características de las diferentes líneas de financiación, a la vez que firma los correspondientes Acuerdos de Colaboración con las Entidades de Crédito para su comercialización a través de sus redes. Estas líneas están dirigidas fundamentalmente a trabajadores autónomos y a pequeñas y medianas empresas.

- **Financiación directa:** se trata de financiación corporativa y estructurada de grandes proyectos de inversión productiva, públicos o privados. Para la solicitud de estos préstamos las empresas se dirigen directamente al ICO que estudia, concede y asume el riesgo de las operaciones. Esta financiación se concede preferentemente en colaboración con entidades privadas o públicas nacionales, internacionales o multilaterales.

*b) Como Agencia Financiera del Estado:* el ICO gestiona los instrumentos de financiación oficial, que el Estado español dota para fomentar la exportación y la ayuda al desarrollo, compensando el Estado al ICO por los costes que dicha gestión pueda conllevar. También bajo esta modalidad el ICO financia a los afectados por catástrofes naturales, desastres ecológicos y otros supuestos de interés general.

**Banca privada:** toda institución financiera intermediaria entre los agentes económicos (personas, empresas y Estado) con capacidad de ahorro y los agentes que requieren inversión. En España se ha producido un notable proceso de concentración en el sector, acompañado del cierre de un gran número de sucursales bancarias (un 43% del total desde 2008).

**Cajas de ahorro:** instituciones de crédito sin ánimo de lucro, con marcado carácter territorial y con finalidad social, por la que destinan parte de sus dividendos a obra social. En España la mayoría de las cajas desaparecieron tras la crisis financiera de 2008.

### **3.2. POLÍTICA MONETARIA.**

La política monetaria se encarga de la manipulación del dinero, determina su cantidad y orienta los flujos monetarios según los objetivos de la política económica. Debe controlar eficazmente la inflación. Los instrumentos de la política monetaria son el control de la oferta monetaria, mediante la fijación del precio del dinero (tipo de interés mínimo al que la autoridad monetaria presta dinero a los bancos) y el establecimiento de algunos controles sobre el sistema bancario (coeficiente de caja, por ejemplo).

La Unión Económica y Monetaria (UEM) fue uno de los objetivos históricos de la Unión Europea. La UEM es, hoy en día, el área formada por el conjunto de Estados Miembros de la UE que comparten no solo un mercado, sino también una misma moneda, el euro, por lo que en ellos se ejecuta una política monetaria única, coordinando además entre ellos las políticas económicas.

El desarrollo de la UEM se produjo en tres fases, a partir del informe Delors de 1989, en el que se atribuía a la existencia de una moneda única una serie de ventajas centradas en el incremento de la actividad económica, derivada de la eliminación de incertidumbres y costes de transacción por las operaciones de cambio de divisas, así como una mayor transparencia a los precios en los mercados comunitarios, facilitando así mayores intercambios.

- **Primera fase (1990-93):** se suprimen las limitaciones al movimiento de capitales entre EEMM. En 1992 se firma el Tratado de Maastricht, por el que se modifica el Tratado Constitutivo de la Unión para recoger la UEM, previendo la supresión de las monedas nacionales por la moneda común y fijando una serie de condiciones económicas de convergencia (criterios de convergencia), relativas a la estabilidad de precios, al déficit

público, a la deuda pública y a los tipos de cambios, que eran de obligado cumplimiento para los EEMM que quisieran integrarse en la UEM.

- Segunda fase (1994-98): creación del Instituto Monetario europeo, como predecesor del Banco Central Europeo. En 1998 se aprueban los once países que van a formar parte de la UEM a partir de 1999 al cumplir los criterios del Acuerdo de Maastricht: Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Finlandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal.
- Tercera fase (1999-2015). El 1/1/1999 se fijan los tipos fijos de cambio de cada una de las monedas respecto al euro y el Banco Central Europeo, con sede en Frankfurt, sustituye al Instituto Monetario Europeo, pasando el euro a existir como unidad monetaria, de cotización y cambio en los mercados. El 1/1/2002 entran en circulación las nuevas monedas y billetes de euro, que sustituyen a las monedas nacionales, que desaparecen. Posteriormente otros EEMM se han ido uniendo paulatinamente a la UEM, hasta alcanzar los 19 miembros en la actualidad (la última incorporación ha sido Lituania el 1/1/2015).

El inicio de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y la introducción del euro ha supuesto que los bancos centrales nacionales de los países participantes en la UEM compartan su soberanía monetaria. El Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (BCE), en el que participan los gobernadores de los Bancos Centrales Nacionales de los países de la zona del euro, es el responsable de definir y ejecutar la política monetaria de toda el área y su objetivo es mantener la estabilidad de precios, que, según una declaración realizada por el propio Consejo de Gobierno, es un incremento interanual del Índice Armonizado de Precios al Consumo (IAPC) inferior al 2%, con el objetivo a medio plazo de mantener la tasa de inflación en niveles cercanos al 2%.

El BCE aprueba el volumen de emisión de billetes, mientras que la puesta en circulación propiamente dicha la llevan a cabo los bancos centrales nacionales. El Banco de España es el banco central nacional y es el encargado de poner en circulación la moneda metálica.

### **3.3. POLÍTICA FISCAL.**

La política fiscal es el conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general. La política fiscal como la acción del estado en las finanzas públicas busca el equilibrio entre lo recaudado por los impuestos y otros conceptos y los gastos realizados con dichos ingresos.

La manifestación principal de la política fiscal se materializa en los Presupuestos del Estado y consiste en un conjunto de medidas que toma un gobierno en relación al gasto público y a los ingresos públicos. Se consideran políticas fiscales:

- Compras de productos corrientes por el gobierno. Un cambio en la cantidad de las compras que hace el gobierno obra directamente sobre la demanda global.

- Pagos de transferencia a empresas y ciudadanos. Los aumentos o disminuciones en los mismos pueden emplearse con fines de estabilización.
- Política impositiva. Los cambios en las tasas de los impuestos tienen por objeto afectar a la demanda global, sea por medio de consumo o por la demanda de inversión.

Tipos de política fiscal:

**Política fiscal expansiva:** su objetivo es estimular la demanda agregada, especialmente cuando la economía está atravesando un periodo de recesión y necesita un impulso para expandirse. Como resultado se tiende al déficit, o incluso puede provocar inflación.

Los mecanismos que utiliza son:

- Aumentar el gasto público para aumentar la producción y reducir el desempleo
- Bajar los impuestos para aumentar la renta disponible, lo que provocará un mayor consumo de las personas y una mayor inversión de las empresas, es decir, un desplazamiento de la demanda agregada en sentido expansivo. De esta forma, al haber mayor gasto público y menores impuestos, en el presupuesto del Estado se genera déficit.

**Política fiscal restrictiva:** su objetivo es frenar la demanda agregada, por ejemplo cuando la economía está en un período de excesiva expansión y tiene necesidad de frenar por la excesiva inflación que está creando.

Los mecanismos que utiliza son:

- Reducir el gasto público para bajar la demanda agregada y, por tanto, la producción.
- Subir los impuestos para que los ciudadanos tengan una renta menor, en consecuencia disminuyan su consumo y así la demanda agregada se desplace hacia la izquierda. De esta forma, al disminuir el gasto y aumentar los impuestos, el presupuesto del estado tiende a generar un superávit (o a disminuir el déficit).

Los impuestos, que son pagos obligatorios al Estado para sufragar los gastos públicos, se clasifican en:

- Impuestos Directos: gravan el patrimonio, los ingresos o cualquier otra manifestación directa de la riqueza de una persona física o jurídica. Entre ellos están el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones o el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).
- Impuestos Indirectos: se aplican sobre el consumo y las transmisiones de bienes o derechos. Los principales impuestos indirectos son Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP) y los Impuestos Especiales, que recaen sobre ciertos bienes como el alcohol, los hidrocarburos, la electricidad o el tabaco.

La política fiscal en la Unión Europea (UE) se compone de dos ramas: la fiscalidad directa, que es competencia exclusiva de los Estados miembros, y la fiscalidad indirecta, que afecta a la

libre circulación de mercancías y a la libre prestación de servicios en el mercado único. Con respecto a la fiscalidad indirecta, la UE coordina y armoniza las leyes relativas al IVA y los Impuestos Especiales. Esta garantiza que la competitividad del mercado interno no se vea distorsionada por las variaciones de las tasas de fiscalidad indirecta y por los sistemas que ofrezcan a las empresas de un país ventajas desleales sobre el resto de países.

En materia de fiscalidad directa, la UE ha establecido algunas normas armonizadas para la fiscalidad de las sociedades y la tributación personal, y los EEMM han tomado medidas conjuntas para evitar la evasión fiscal y la doble imposición.

Finalmente, cabe señalar que, si bien la política fiscal sigue en manos nacionales, se encuentra encorsetada por las restricciones del marco de la Unión Europea para las políticas presupuestarias, con objeto de que no interfiera en la estabilidad de la unión económica y monetaria. En este sentido, las reformas del marco jurídico en materia de coordinación y supervisión de las políticas presupuestarias de los EEMM en 2011-2013 fueron una respuesta directa a la crisis de la deuda soberana, la cual puso de relieve la necesidad de unas normas más estrictas al tenerse en cuenta los efectos indirectos de unas finanzas públicas insostenibles entre los países de la zona del euro. Estas reformas se concretaron en unas limitaciones que deben cumplir los Estados Miembros en cuanto al déficit público máximo y en cuanto al ratio de deuda pública sobre el PIB que no deben de superar.

#### **4. LA UNIDAD DE MERCADO.**

La teoría económica ha puesto especial atención en las ventajas que proporciona el comercio como instrumento para la promoción del desarrollo. El intercambio comercial permite que los países se especialicen en aquellas actividades en las que se muestran comparativamente más eficaces, y proporciona a las empresas la posibilidad de disfrutar más plenamente de las economías de escala. En el primer caso, se trata de sacar provecho de la diversidad, rentabilizando las diferencias en gustos, dotación de factores, disponibilidad de recursos o capacidades tecnológicas que los países tienen entre sí; en el segundo, de beneficiarse de las ventajas que se derivan de la concentración y del acceso a mercados más amplios.

El mercado interior de la Unión Europea es, hoy en día, un área de prosperidad y libertad que proporciona acceso a mercancías, servicios, empleo, oportunidades de negocio y riqueza cultural. Es un mercado único en el que circulan libremente los bienes, los servicios, el capital y las personas, y dentro del cual los ciudadanos europeos pueden vivir, trabajar, estudiar o hacer negocios con libertad. Recientes estudios indican que los principios de libre circulación de bienes y servicios y la legislación en este ámbito generan beneficios estimados en 985.000 millones EUR al año en la Unión Europea.

El mercado único actual excede, por tanto, a una mera libre circulación de mercancías en el seno de la Unión, y es el resultado de la evolución del mercado común, establecido por el Tratado de Roma:

#### **El mercado común de 1958.**

El mercado común, establecido por el Tratado de Roma en 1958, ya pretendía eliminar las barreras al comercio entre los Estados miembros con el objetivo de incrementar la prosperidad económica y contribuir a «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos». Este objetivo se cumplió a través de la unión aduanera de 1968, la eliminación de las cuotas, la libre circulación de ciudadanos y trabajadores, y cierta armonización fiscal mediante la introducción generalizada del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) en 1970. No obstante, el libre comercio de mercancías y servicios y la libertad de establecimiento seguían estando limitados debido a la persistencia de prácticas anticompetitivas impuestas por las autoridades públicas.

### **La instauración del mercado interior en los años ochenta y el Acta Única Europea.**

La falta de avances en la consecución del mercado común se atribuyó en gran medida a la elección de un método de armonización legislativa demasiado minucioso y a la imposición de la regla de la unanimidad en la toma de decisiones del Consejo. A mediados de los años ochenta, el debate político sobre esta cuestión llevó a la CEE a considerar un enfoque más riguroso en relación con el objetivo de la supresión de las barreras comerciales: el mercado interior.

El Acta Única Europea, que entró en vigor el 1 de julio de 1987, fijó un plazo concreto para la realización del mercado interior, a saber, el 31 de diciembre de 1992. Reforzó asimismo los mecanismos decisorios en el marco del mercado interior introduciendo la votación por mayoría cualificada en ámbitos como el arancel aduanero común, la libre prestación de servicios, la libre circulación de capitales y la aproximación de las legislaciones nacionales. Cuando se cumplió el plazo previsto, más del 90 % de los actos legislativos enumerados en el Libro Blanco de 1985 ya habían sido aprobados, principalmente por mayoría cualificada.

### **Hacia una responsabilidad compartida para completar el mercado interior.**

El mercado interior ha contribuido considerablemente a la prosperidad e integración de la economía de la Unión. Una nueva estrategia para el mercado interior, puesta en práctica entre 2003 y 2010, se centró en la necesidad de facilitar la libre circulación de mercancías, la integración de los mercados de servicios, la reducción de las repercusiones de las barreras fiscales y la simplificación del marco regulador. Se avanzó significativamente en la apertura de los servicios de transportes, telecomunicaciones, electricidad, gas y correos.

### **La reactivación del mercado interior en 2010.**

Con el fin de impulsar de nuevo el mercado único europeo y hacer que la política del mercado único gire en torno al público, los consumidores y las pymes, la Comisión publicó en 2010 una Comunicación titulada «Hacia un Acta del Mercado Único» (COM(2010)0608), y en 2012 el Acta del Mercado Único II (COM(2012)0573).

En ellas se presentan una serie de medidas para impulsar la economía de la Unión y crear puestos de trabajo, a través de una política del mercado único más ambiciosa. El Acta

establece doce medidas que giran en torno a los cuatro motores principales del crecimiento, el empleo y la confianza en el mercado único: (1) las redes integradas, (2) la movilidad transfronteriza de ciudadanos y empresas, (3) la economía digital, y (4) las medidas para reforzar la cohesión y los beneficios de los consumidores.

Se incluyen las siguientes acciones para lograr una mayor profundización e integración del mercado único:

- La movilidad de las empresas (por ejemplo, introduciendo disposiciones para movilizar la inversión a largo plazo, modernizando los procedimientos de insolvencia y ayudando a crear un entorno que ofrezca una segunda oportunidad a los empresarios que no tienen éxito)
- La economía digital (la Comisión propone fomentar el comercio electrónico en la UE facilitando el uso de los servicios de pago y haciéndolos más fiables y competitivos; también es necesario abordar las causas fundamentales de la falta de inversión en conexiones de banda ancha de alta velocidad y normalizar la facturación electrónica en los procedimientos de contratación pública)
- La confianza de los consumidores (por ejemplo, implantando medidas para garantizar un acceso generalizado a las cuentas bancarias, así como la transparencia y comparabilidad de las tarifas bancarias, y facilitar el cambio de cuentas bancarias).



## **BIBLIOGRAFÍA**

Lecciones de economía española, 7ª edición. José Luis García Delgado, Rafael Myro. Editorial Thomson Civitas, Aranzadi, 2005.

Introducción a la economía. José Ávila y Lugo. Editorial Plaza y Valdés. 2004.

El mercado interior: principios generales. Parlamento Europeo  
(<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/33/el-mercado-interior-principios-generales>)

MATERIAL NO OFICIAL

## **MATERIAL PARA LA PREPARACIÓN DEL TEMA 40**

### **EL MERCADO DEL TRABAJO Y SU REGULACIÓN. LA POBLACIÓN ACTIVA EN ESPAÑA. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL Y EVOLUCIÓN. POLÍTICA DE EMPLEO**

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

*Los materiales no serán objeto de actualización constante.*

## **ÍNDICE**

### **1. EL MERCADO DEL TRABAJO Y SU REGULACIÓN**

#### **1.1. REGULACIÓN DEL MERCADO LABORAL**

### **2. LA POBLACIÓN ACTIVA EN ESPAÑA**

### **3. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL Y EVOLUCIÓN**

### **4. POLÍTICA DE EMPLEO**

#### **4.1. TIPOS DE POLÍTICAS DE EMPLEO**

#### **4.2. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL**

#### **4.3. POLÍTICA DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA**

MATERIAL NO OFICIAL

## **1. EL MERCADO DE TRABAJO Y SU REGULACIÓN**

La población trabajadora, o fuerza laboral, o población activa, constituye un recurso productivo fundamental en una economía y depende, a su vez, del tamaño de la población y del porcentaje de población que participa en el mercado de trabajo. Se suele señalar, por ejemplo, que cuanto mayor es la participación juvenil en el mercado de trabajo, mayor es la capacidad de la economía para introducir innovaciones que mejoren su competitividad. La población residente y su evolución constituyen la base para la población activa, ocupada y parada. La población potencialmente activa serían todas aquellas personas que cumplen el requisito de edad mínima establecida (16 años o más) para poder acceder al mercado laboral. Según la definición adoptada por la Oficina Internacional de Trabajo, la población activa es el conjunto de personas que suministran mano de obra disponible para la producción de bienes y servicios.

A partir de esta concepción, se clasifica a la población total de un país en función de su pertenencia y posición en el mercado de trabajo:

- Población de 16 o más años: población total en edad legal para trabajar:
  - Población activa: población total en edad de trabajar y que quiere trabajar. Se distingue entre:
    - Población ocupada: personas activas que tienen un trabajo por el que reciben una retribución en dinero o en especie. Se subdividen en trabajadores por cuenta propia o ajena.
    - Población desempleada o parada: personas activas que buscan trabajo pero no lo consiguen.
  - Población inactiva: personas en edad de trabajar pero que no buscan trabajo: jubilados, estudiantes, personas dedicadas al hogar, etc.

Para caracterizar el mercado del trabajo se suelen utilizar tres tasas:

- Tasa de actividad: mide la proporción de población potencialmente activa (población de 16 años o más) que, finalmente, participa activamente en el mercado de trabajo =  $\text{activos} / \text{población de 16 años o más} * 100$
- Tasa de ocupación: proporción que representa la población ocupada con respecto a la potencialmente activa =  $\text{ocupados} / \text{población de 16 años o más} * 100$ .
- Tasa de paro: proporción entre población desempleada y activa =  $\text{parados} / \text{activos} * 100$

Para el buen desarrollo de una economía es fundamental el correcto funcionamiento del mercado de trabajo. Una elevada tasa de paro tiene importantes costes económicos, ya que supone una pérdida potencial de producción, y sociales, por los efectos nocivos del desempleo sobre la distribución de la renta y la cohesión social. Además, un funcionamiento deficiente

del mercado de trabajo podría causar presiones inflacionistas capaces de ralentizar el crecimiento económico.

Desde el punto de vista de la teoría económica, el trabajo es el factor productivo fundamental, el único capaz de crear valor y, por tanto, generar beneficio. Este factor es propiedad de las personas, que lo ofrecen a las empresas por una recompensa, un salario, y unas condiciones laborales concretas. Al contrario de lo que ocurre en los mercados de bienes y servicios, la oferta de trabajo la realizan los trabajadores, sus propietarios, y no las empresas, que en este caso determinan la demanda. El equilibrio del mercado viene dado por el punto en el que se cortan las curvas de oferta y demanda: el salario de equilibrio es aquél para el que la cantidad de trabajadores dispuestos a trabajar, coincide con la cantidad que las empresas quieren contratar. Las condiciones de la competencia perfecta en el mercado del trabajo no se cumplen puesto que el bien intercambiado, el trabajo, no es homogéneo, ya que los trabajadores tienen distinto nivel de cualificación y los puestos de trabajo difieren en sus características básicas.

La oferta de trabajo o cantidad de trabajo que se ofrece en una economía depende de:

- El volumen de la población activa: a mayor población, mayor oferta.
- El número de horas que cada persona está dispuesta a trabajar, que depende básicamente del salario: a mayor salario, mayor disposición a trabajar, y viceversa. Esta relación da lugar a una curva de oferta creciente. Sin embargo, a partir de un nivel salarial suficientemente alto, algunas personas prefieren trabajar menos y disfrutar de más tiempo libre, haciéndose decreciente la curva de oferta.

La demanda de trabajo representa la cantidad de trabajadores que las empresas están dispuestas a contratar en función de:

- Las expectativas de ventas, que a su vez determinan los planes de producción de las empresas: a mayor producción, mayor demanda. En este sentido, se dice que la demanda de trabajo es una demanda derivada de la demanda de bienes y servicios.
- El salario, que constituye una parte importante del coste laboral de las empresas: a mayor salario, menor demanda, y viceversa.
- El precio de otros factores sustitutivos: si existen sustitutos a menor precio, disminuye la demanda, y al revés cuando son más caros. Hay que recordar que la empresa siempre debe de buscar la combinación de factores más eficiente, que logre una determinada cantidad de producción con el menor coste.
- La productividad del trabajo: cuanto mayor sea la productividad del trabajo, mayor será su demanda, y al contrario, menor productividad, lleva a una menor demanda de trabajo.

La relación laboral se establece mediante el contrato de trabajo o acuerdo mediante el que el trabajador se obliga a realizar, personal y voluntariamente, un trabajo bajo la dirección del empresario, a cambio de una remuneración y unas condiciones laborales que deben

enmarcarse dentro de la legalidad. El problema de la relación laboral es que la empresa tiene mayor poder para establecer las condiciones de esa relación con los empleados. Este es el motivo por el que surgieron, con la revolución industrial, el movimiento obrero y los sindicatos, con el fin de compensar en la medida de lo posible el poder del empleador. La presión sindical consiguió paulatinamente la regulación estatal de este mercado vital: salario mínimo, jornada laboral máxima, seguridad social, condiciones de higiene y seguridad, etc.

Sin embargo, el mercado de trabajo resulta ser mucho más complejo que los otros mercados de una economía, puesto que en su comportamiento intervienen en mayor medida las normas jurídicas, las instituciones sociales, las relaciones colectivas y las valoraciones personales. En el mercado de trabajo se fija el salario mediante un proceso de negociación, y el precio resultante, junto con las condiciones laborales, determinan el nivel y la calidad de vida de los trabajadores. Además, los parados tienen información y expectativas sobre salarios y oportunidades de empleo, y pueden mejorar sus características mediante formación.

La política relacionada con el mercado laboral se ha deslizado, en las economías avanzadas, del ámbito macroeconómico al de la regulación de los aspectos microeconómicos del mercado de trabajo. En España las medidas adoptadas desde los años ochenta se han dirigido fundamentalmente a reducir las rigideces del mercado de trabajo. Los aspectos fundamentales en los que se han centrado las diversas reformas laborales han sido:

- Facilitar la entrada del empleo. Se trata de impulsar la contratación de nuevos empleados. Las medidas aprobadas han consistido en la regulación de nuevas modalidades de contratación orientadas hacia este objetivo y dirigidas específicamente a aquellos colectivos que muestran especiales dificultades para su inserción laboral, como pueden ser las mujeres, los jóvenes o los trabajadores con escasa formación.
- Flexibilizar la salida del empleo. La existencia de obstáculos a esta salida puede dificultar el ajuste de las empresas en los momentos de caída de la producción, pero también puede desincentivar la contratación de nuevos empleados en las fases expansivas. Se trata de medidas relacionadas con la regulación del despido y su coste.
- Reducir las posibles distorsiones generadas por las prestaciones de desempleo. Ello no significa eliminar la protección, sino establecer una regulación eficiente de ésta que no produzca desincentivos a la búsqueda activa de un puesto de trabajo.
- Las reformas han ido dirigidas también a regular el marco de la negociación colectiva con la finalidad, entre otras, de permitir un mejor ajuste de los salarios a las condiciones reales de la empresa.
- Las medidas de flexibilización han afectado también a los organismos responsables de la intermediación en el mercado de trabajo, con la finalidad de conseguir un procedimiento de ajuste más ágil entre la oferta y la demanda de trabajo.

## **1.1 REGULACIÓN DEL MERCADO LABORAL**

El mercado laboral es probablemente el asunto que más ha preocupado a los sucesivos Gobiernos durante las últimas tres décadas, puesto que casi siempre se han encontrado con tasas de desempleo por encima de la media europea -en los últimos 30 años el paro ha crecido por encima del 20% en tres ocasiones- y, por eso, se ha recurrido a diferentes fórmulas para introducir conceptos como flexibilidad, temporalidad, abaratamiento del despido en la legislación laboral española.

La primera gran norma laboral, el Estatuto de los Trabajadores, fue aprobada y publicada en el BOE el 14 de marzo de 1980. Tras diferentes modificaciones, actualmente está regulado en el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Es la Ley que establece los derechos de los trabajadores con un conjunto de normas básicas que regulan las relaciones individuales del trabajo por cuenta ajena y que desarrollan los derechos laborales básicos. Excluye de su ámbito de aplicación a los funcionarios públicos o con régimen administrativo o estatutario, los trabajos familiares, o a título de amistad o buena vecindad, así como las prestaciones personales obligatorias (cuidado de hijos o dependientes, etc.), así como el trabajo por cuenta propia.

A continuación, se resumen los principales cambios que han afectado al mercado laboral durante los últimos años:

- Pacto de Toledo de 1996. Garantizaba la revalorización de las pensiones y establecía la división de fuentes en la financiación de la Seguridad Social. Con el objetivo de excluir de la controversia partidista al sistema de protección social y encuadrarlo dentro de un debate político más sosegado y de amplio calado que permitiera alcanzar el máximo nivel de acuerdo, como garantía de la eficacia y la perdurabilidad de las reformas, se creó en el año 1999, en el Congreso de los Diputados, una Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo, que se reúne cada cinco años y que tiene por objeto el seguimiento del sistema de pensiones y la propuesta de recomendaciones para el mantenimiento y mejora del sistema.

El Pacto tuvo lugar en un momento en el que el descenso de las aportaciones y el incremento de los gastos del sistema comenzaban a poner en duda la estabilidad del sistema, y en el que, en un periodo de crisis económica, numerosas empresas habían apostado por la jubilación anticipada como forma de reestructurar sus entramados productivos. El sistema de pensiones estaba sometido a grandes presiones debido a los numerosos despidos, al envejecimiento de la población y al alto grado de fraude en las cotizaciones.

- Ley 63/1997, de 26 de diciembre, de medidas urgentes para la mejora del Mercado de Trabajo y el fomento de la contratación indefinida. Es resultado de la reforma laboral del Gobierno de José María Aznar y contó con el respaldo de patronal y sindicatos. El punto central de este acuerdo fue la reducción de la temporalidad, a través de la creación del contrato laboral de carácter indefinido.
- Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad. Aprobada con oposición de los

sindicatos, se precarizaron más algunos contratos (a tiempo parcial, de formación, inserción...), se extendió el despido objetivo y se aprobaron nuevas rebajas de cotizaciones empresariales.

- Real Decreto Ley 5/2002, de 25 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad: se dificulta el acceso a la prestación por desempleo (recortes en el acceso al subsidio agrario, supresión parcial de los salarios de tramitación).
- Real Decreto Ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo. El Ejecutivo socialista de Rodríguez Zapatero recuperó el diálogo social para emprender una nueva reforma laboral. Eran los años del optimismo económico impulsado por el sector inmobiliario. El principal problema del mercado laboral español era la precariedad y el principal objetivo de esta reforma era poner coto a la temporalidad. Así, este cambio normativo limitó el encadenamiento abusivo de contratos, obligando a las empresas a hacer fijos a los trabajadores con dos o más contratos temporales. La medida afectaba también a los contratos suscritos con empresas de trabajo temporal. Se subvenciona la conversión de contratos temporales en indefinidos.
- Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad definitiva de hombres y mujeres.
- Reforma Laboral 2010. Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. En plena crisis económica, el Gobierno de Rodríguez Zapatero aprobó su segunda reforma laboral cuyo principal objetivo consistió en abaratar el despido y agilizar la contratación. La reforma provocó una respuesta airada de los sindicatos que convocaron una huelga general tres meses más tarde. Con la norma se permitió que las empresas que justifiquen una situación económica negativa podían indemnizar con 20 días por año, frente a los 45 días del despido improcedente. Se permite que las empresas con apuros económicos puedan cambiar las condiciones de trabajo de los empleados. Como contrapartida se puso coto al contrato eventual por obra o servicio.
- Reforma Negociación Colectiva. Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva.
- Medidas urgentes para el empleo. Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.
- Reforma Laboral 2012. Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Es la reforma más profunda del Estatuto de los Trabajadores desde su aprobación en 1980. Abre mucho la mano al despido con el coste más bajo de todos —el de 20 días por año trabajado con un límite máximo de 12 meses, el que, según dice la ley, está justificado y tiene causa—. Además, la indemnización por despido improcedente del contrato indefinido ordinario se rebaja de 45 días por año trabajado a 33, y se suprime la autorización administrativa de los despidos colectivos,



los expedientes de regulación de empleo (ERE). Se aprobó en febrero de 2012, en plena segunda recesión, en un año en que se destruyeron casi 800.000 empleos.

Las relaciones laborales que mantienen los empresarios y los trabajadores no sólo se rigen por las leyes estatales, sino que también se regulan por los convenios colectivos. Un convenio colectivo es un acuerdo que suscriben los representantes de los empresarios y de los trabajadores, los sindicatos, para fijar las condiciones de trabajo y de productividad en determinados sectores de actividad, como el comercio, la enseñanza, la metalurgia, etc. Es el resultado de una negociación entre ambas partes. Los convenios colectivos obligan a todos los empresarios y trabajadores incluidos en su ámbito de aplicación y durante todo el tiempo de vigencia de los mismos.

Las grandes empresas pueden negociar convenios de empresa con sus comités de empresa (órgano de representación de los trabajadores) o delegados sindicales representativos de la mayoría de su plantilla. Sin embargo, los trabajadores autónomos y pequeñas empresas, en las que no hay delegados sindicales, deben aplicar los convenios colectivos negociados por sindicatos y asociaciones empresariales para su sector de actividad.

Como consecuencia de la reforma laboral de 2012, los convenios de empresa cobran mayor importancia que los convenios sectoriales, es decir, lo pactado por sindicatos y patronales sobre salarios y jornadas de trabajo (número de horas a trabajar cada año) en los ámbitos sectoriales queda supeditado a lo que se pacte en el seno de las propias empresas.

## **2. LA POBLACIÓN ACTIVA EN ESPAÑA**

Desde el punto de vista económico se considera trabajo solamente el esfuerzo aportado a cambio de una remuneración, es decir, su aspecto productivo. Si una persona realiza un esfuerzo sin remuneración, como es el caso del trabajo doméstico o el voluntariado, la Economía la considera como laboralmente inactiva, no perteneciente al mercado laboral.

La población activa la constituyen, por tanto, todas las personas que tienen un empleo o llevan a cabo una actividad económica remunerada (población ocupada) más todas aquellas personas que, no teniéndolo, están a la expectativa de conseguir alguno (población parada). No forman parte de la población activa, sino que engrosan el colectivo de inactivos, quienes realizan alguna labor sin ningún tipo de retribución económica (estudiantes o personas que se ocupan de su hogar, por ejemplo) y los que no realizan ninguna actividad económica (personas jubiladas o incapacitadas para trabajar).

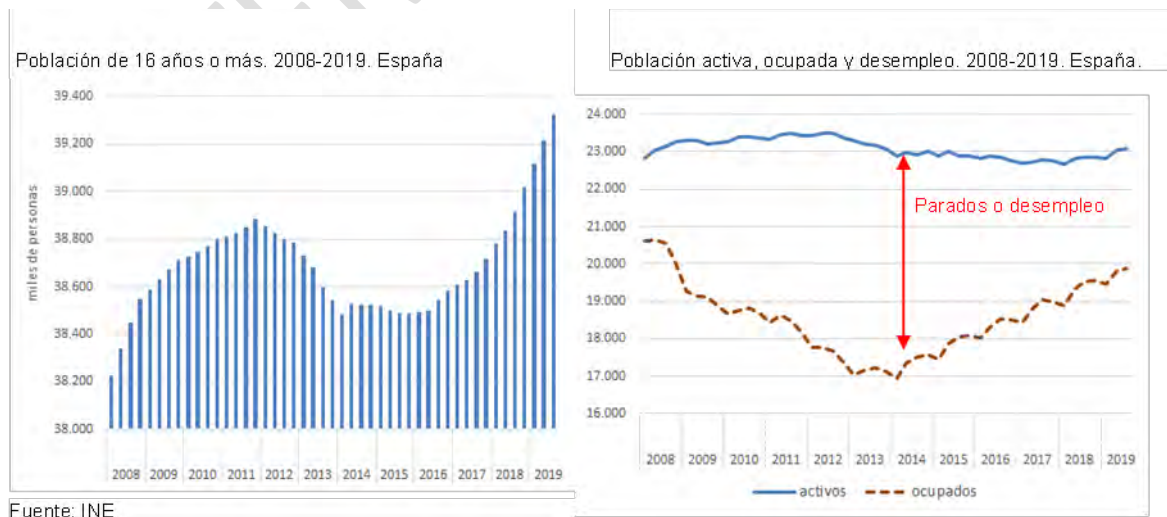
La evolución de la población trabajadora es fundamental para el crecimiento económico a largo plazo. La población trabajadora es un factor de producción crucial, tanto en su vertiente cuantitativa (estructura demográfica y crecimiento), como en su vertiente cualitativa, al determinar la oferta de trabajo de la economía.

Las cifras que cuantifican la población activa se publican en España por parte del Instituto Nacional de Estadística (INE) de manera trimestral a través de la Encuesta de Población Activa (EPA), la cual se realiza sobre una muestra de 65.000 hogares (aproximadamente 200.000

personas). La población de referencia en la elaboración de la encuesta es la población residente en viviendas familiares principales y privadas en territorio nacional. Las entrevistas a los hogares se reparten durante cada trimestre y los resultados se refieren a una semana media. El periodo de referencia de la información es, en términos generales, la semana anterior a la que se realiza la entrevista. Esta encuesta se elabora siguiendo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y la normativa de la Comisión Europea, y permite realizar comparaciones a nivel internacional (UE, OCDE...).

La evolución histórica del mercado de trabajo en España se caracteriza por la fuerte reducción del empleo con la crisis de los años setenta, y una fase de reactivación económica en los ochenta, con reducción del paro y aumento de la población activa, tanto por causas demográficas, como por la incorporación de la mujer al mercado laboral. El decenio de 1990 se inició con una breve pero grave recesión, que se prolongó hasta 1994, que significó una acusada destrucción de empleo. Desde entonces, la economía española inicia una fase de crecimiento que posibilita una significativa reducción del paro, minorándose las diferencias con la media europea. Durante esta fase se produce un notable crecimiento del empleo, fuertemente concentrado en los sectores de construcción y de servicios. Cabe destacar asimismo el fuerte crecimiento de la inmigración en este periodo, lo que condujo a un aumento de la población activa. Así, en 2005 los trabajadores extranjeros superaban los 2,2 millones, mientras que diez años antes no alcanzaban los 200.000.

La evolución reciente del mercado de trabajo viene marcada por los efectos de la crisis económica que se inicia en 2008. El número de personas con 16 años o más supera los 39,2 millones en 2019. Su evolución desde 2008 (últimos 10 años) hasta la actualidad se puede dividir en tres tramos: un primer periodo de crecimiento hasta 2011 en el que se alcanza un máximo de 38,8 millones de personas potencialmente activas, un segundo tramo de descenso (-400.000 personas) hasta alcanzar un mínimo en 2014, y un tercer tramo de estabilidad y crecimiento que se mantiene hasta la actualidad.



El número de activos creció desde 2008 hasta 2013, a la vez que el de ocupados descendió bruscamente, como consecuencia de la crisis económica, pasando de 20,5 millones de personas con empleo en 2008 hasta 17,0 millones en 2013 (se produjo un descenso de 3

millones de ocupados que se convirtieron en parados). Los parados alcanzaron un máximo en 2013 cercano a los 6 millones de personas. A partir de 2013, la ocupación se empezó a recuperar, a la vez que los activos seguían disminuyendo, lo que se tradujo en un rápido descenso de los parados que se viene manteniendo hasta hoy en día. En la actualidad, los activos suben y la ocupación también, con lo que el número de parados se mantiene estable en el entorno de los 3 millones de personas.

España es uno de los estados de la Unión Europea que mayor tasa de desempleo registra desde que comenzó la crisis económica. Los efectos son graves, tanto a nivel social como económico; y contribuyen a la agudización del círculo vicioso depresivo: más paro implica menos ingresos para la población, lo que lleva a una reducción del consumo (la demanda) y, a continuación, a una menor producción por parte de las empresas (la oferta); y estas empresas, al producir menos, necesitan menos trabajo, por lo que despiden a los trabajadores que les sobran, que van a engrosar las listas de parados.

La medición del paro en España se lleva a cabo mediante dos procedimientos diferentes. Por un lado, la Encuesta de Población Activa (EPA), ya mencionada, considera parada a toda persona de 16 o más años que no tiene trabajo y lo busca activamente, mientras que, por otro, el paro registrado mensualmente en las oficinas del Instituto Nacional de Empleo (INEM) contabiliza sólo a las personas desempleadas que se registran en sus oficinas. Las cifras del INEM son inferiores a las de la EPA, debido a que sólo cuenta a las personas inscritas como desempleadas. Sin embargo, suele ocurrir que aquellas que no encuentran un trabajo durante un largo periodo de tiempo, renuncian a la inscripción en el INEM. Por este motivo se consideran más fiables los datos de la EPA, que además están homologados a nivel internacional.

### **3. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL Y EVOLUCIÓN**

La Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) establece un conjunto jerarquizado de actividades económicas que permite clasificar las unidades estadísticas y entidades:

- Sector primario: incluye a la agricultura y ganadería, la caza, la silvicultura y la pesca (39 clases CNAE).
- Sector industrial: Industrias extractivas, producción y distribución de energía e industria manufacturera (261 clases).
- Sector de la construcción: Edificación residencial y no residencial y, obras civiles (23 clases).
- Sector de los servicios: Servicios públicos, comercio y reparaciones, hostelería, transportes y comunicaciones, intermediación financiera, educación, actividades sanitarias, entre otras (215 clases).

La distribución porcentual de la población activa entre los distintos sectores de la economía proporciona uno de los mejores indicadores para determinar el grado de desarrollo en el que se encuentra un país. La teoría económica propone que, en la medida que el progreso técnico reduce los costos de transporte, el mercado para bienes no agrícolas se amplía, lo que induce la reasignación de la mano de obra de la agricultura a actividades no agrícolas. Una de las formas principales en que se manifiesta el progreso económico es en la continua transferencia de trabajo del sector primario al industrial, y de éste al de servicios.

La agricultura, incluyendo a la ganadería, es la actividad predominante del sector primario. La desagrarización que acompaña al crecimiento económico conduce a una contribución escasa del sector agrario a la economía de los países desarrollados, en torno al 2% del PIB y al 5% del empleo. Sin embargo, esa pérdida de posiciones ha sido compatible con un considerable aumento de la cuota del sector en la agricultura de la Unión Europea, tanto en lo que se refiera a producción como a exportaciones agroalimentarias.

Esta evolución queda reflejada en que la población activa agraria suponía un 40% del total en 1960, un 17% en 1980 y un 6,9% en 2000. Entre 2008 y 2019, el porcentaje de activos pertenecientes a la agricultura se ha mantenido prácticamente constante, en el entorno del 4,2%.

En 2019, el número total de activos en la economía española según la EPA era de 23.027.100 personas, de las cuales, 983.300 personas (4,3%) pertenecía a la agricultura (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca), la mayor parte de las cuales está distribuida entre Andalucía, Región de Murcia, ambas Castillas, Galicia y la Comunidad Valenciana. Un 74,3% de los activos eran hombres y un 25,7% mujeres. Un 15% de la población activa tenía entre 16 y 30 años, un 83,4% entre 30 y 64 años, y un 1,6% tenía 65 o más años. La proporción de asalariados ha ido creciendo en esta población activa, frente al progresivo descenso de trabajadores por cuenta propia (mano de obra familiar).

El desarrollo económico español de la segunda mitad del siglo XX tuvo su puntal más firme en el afianzamiento del sector industrial. Sin embargo, posteriormente el papel de la industria se ha ido difuminando, puesto que su actividad se integra más con las de otros sectores, de los que pasa a depender crecientemente (por ejemplo, requiere más servicios de elevada calidad).

En el año 2000 el sector industrial suponía un 18,5% de la población activa total, proporción que se redujo hasta un 15% en 2008. A raíz de la crisis económica, la participación de los activos en la industria disminuyó progresivamente entre 2008 y 2013 hasta cifras cercanas al 12%. En 2019 se sitúa en un 12,7% de la población activa.

La construcción es un sector clave en el crecimiento económico en la medida que produce bienes de inversión y tiene relevantes efectos de arrastre sobre el resto de actividades. El crecimiento de la construcción en España ha pasado por dos grandes fases expansivas, una en los años ochenta y otra que se inicia a mediados de los noventa y coincide con la llamada burbuja inmobiliaria.

En el año 1985, un 8,65 de la población activa se adscribía al sector de la construcción, porcentaje que se elevó hasta un 10,7 en 2000, y siguió creciendo hasta un 12,5% en 2008. Posteriormente decreció progresivamente entre 2008 y 2013, como consecuencia de la crisis económica, para estabilizarse en cifras cercanas al 6% (6,1% en 2019).

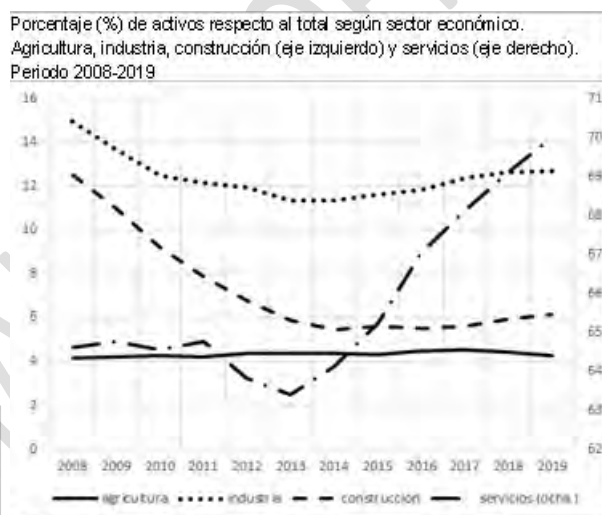
Finalmente, el sector servicios es la actividad productiva más importante en las economías industrializadas, ya que representa alrededor del 70% de la producción. Incluye actividades muy heterogéneas, como transportes, telecomunicaciones, comercio, hostelería, sanidad, educación, servicios financieros y Administración Pública.

España es uno de los países industrializados que ha experimentado con mayor intensidad el desplazamiento del empleo hacia el sector terciario. Así, en 1985 suponía un 55% de la población activa, en 2000 un 58,6% y en 2008 un 64,7%. Desde entonces, el porcentaje cayó hasta un 63,2% en 2013, para después iniciar una importante subida hasta alcanzar el 70% en la actualidad.

Porcentaje de activos respecto al total según sector económico. 2008-2019

EPA, 2019	activos (miles)	% sobre total
Total	23.027,1	100,0
Agricultura	983,3	4,3
Industria	2.927,3	12,7
Construcción	1.415,3	6,1
Servicios	16.118,2	70,0
Parados que han dejado su último empleo hace más de 1 año	1.250,3	5,4
Parados que buscan primer empleo	332,7	1,4

Fuente: INE. Nota: Los activos=ocupados + parados. Aquellos activos que llevan parados más de un año o aquellos que buscan su primer empleo no se pueden clasificar en ningún sector económico, contabilizándose aparte.



#### 4. POLÍTICA DE EMPLEO

Las políticas de empleo incluyen las orientaciones de la política económica tendentes a alcanzar el pleno empleo y/o reducir el nivel de desempleo.

En España, teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 40 y 41 de la Constitución, la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo.

El Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, define, teniendo en cuenta lo establecido en la Constitución, los objetivos generales de la política de empleo:

- a) Garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 9.2 de la Constitución Española, en el acceso al empleo y en las acciones orientadas a conseguirlo, así como la libre elección de profesión u oficio sin que pueda prevalecer discriminación alguna, en los términos establecidos en el artículo 17 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Dichos principios serán de aplicación a los nacionales de Estados miembros del Espacio Económico Europeo y, en los términos que determine la normativa reguladora de sus derechos y libertades, a los restantes extranjeros.

- b) Mantener un sistema eficaz de protección ante situaciones de desempleo, que comprende las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo, asegurando la coordinación entre las mismas y la colaboración entre los distintos entes implicados en la ejecución de la política de empleo y su gestión y la interrelación entre las distintas acciones de intermediación laboral.

- c) Adoptar un enfoque preventivo frente al desempleo, especialmente de larga duración, facilitando una atención individualizada a los desempleados, mediante acciones integradas de políticas activas de empleo que mejoren su ocupabilidad.

Igualmente, la política de empleo tenderá a adoptar un enfoque preventivo frente al desempleo y de anticipación del cambio a través de acciones formativas que faciliten al trabajador el mantenimiento y la mejora de su calificación profesional, empleabilidad y, en su caso, recalificación y adaptación de sus competencias profesionales a los requerimientos del mercado de trabajo.

- d) Asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral, especialmente jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y parados de larga duración, mayores de 45 años.
- e) Mantener la unidad del mercado de trabajo en todo el territorio estatal, teniendo en cuenta las características específicas y diversas de los diferentes territorios y promoviendo la corrección de los desequilibrios territoriales y sociales.
- f) Asegurar la libre circulación de los trabajadores y facilitar la movilidad geográfica, tanto en el ámbito estatal como en el europeo, de quienes desean trasladarse por razones de empleo.
- g) Coordinar su articulación con la dimensión del fenómeno migratorio interno y externo, de acuerdo con lo establecido en los párrafos a) y d) en colaboración con las comunidades autónomas, en el marco de sus respectivas competencias.

- h) Proporcionar servicios individualizados a la población activa dirigidos a facilitar su incorporación, permanencia y progreso en el mercado laboral, así como a las empresas para contribuir a la mejora de su competitividad.
- i) Fomentar la cultura emprendedora y el espíritu empresarial, así como mejorar la atención y acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial.

#### **4.1. TIPOS DE POLÍTICAS DE EMPLEO**

Es habitual clasificar las políticas de mercado de trabajo como pasivas o activas. En el caso de las primeras, su objetivo es limitar el efecto de la pérdida de renta derivada del desempleo y procurar una renta mientras dura la búsqueda de empleo. Las segundas hacen referencia a aquellas medidas que intentan mejorar la posición relativa de los parados en el mercado de trabajo para favorecer su reinserción laboral.

Así, mientras que aquellas políticas de empleo calificadas como pasivas ofrecen protección social a aquellos trabajadores que sufren situaciones de desempleo, mediante la aportación de recursos para garantizar un nivel de vida digno, las políticas activas están dirigidas a mantener o incrementar las capacidades de las personas desempleadas para mejorar su empleabilidad y aumentar sus probabilidades de encontrar trabajo.

#### **4.2. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL**

En cuanto a la distribución competencial de las políticas de empleo, en España la provisión de las políticas activas está caracterizada por la descentralización, de manera que son las Comunidades Autónomas las responsables de la orientación y formación de los trabajadores. La fundamentación del traspaso de la gestión de las políticas activas de empleo se encuentra en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas. La competencia en materia de políticas pasivas de empleo queda reservada al Estado, pues le corresponde en exclusiva el régimen económico de la Seguridad Social, a través del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y, por tanto, la gestión y control de las prestaciones por desempleo.

Con este marco regulador, los Servicios Públicos de Empleo (SPE) autonómicos asumen la función de control y regulación del mercado de trabajo que, de forma resumida, se plasma en actividades englobadas en la función de control del mercado de trabajo (gestión de las subvenciones estatales de fomento de empleo y formación profesional, gestión y control de las escuelas taller y casas de oficios y gestión de las políticas activas de empleo en torno a itinerarios de atención personalizada a los demandantes de empleo) y en la autorización y control de las agencias de colocación y gestión.

#### **4.3. POLÍTICA DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA**

Entre los principales principios, objetivos y actividades mencionados en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se incluye la promoción de un nivel de empleo elevado mediante el desarrollo de una estrategia coordinada, en particular para lograr una mano de

obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico.

La Estrategia Europea para el Empleo fue diseñada por primera vez en el Consejo de Luxemburgo en el año 1997, cuando los Estados miembros de la UE decidieron establecer un conjunto de objetivos comunes de la política de empleo. Su objetivo principal es crear más y mejores puestos de trabajo en toda la UE.

El Consejo Europeo de junio de 2010 adoptó la nueva Estrategia de Empleo Europa 2020, estableciendo un nuevo ciclo de diez años que se extiende hasta el año 2020. Forma parte de la Estrategia de Crecimiento Europa 2020 y se pone en práctica a través del semestre europeo (nombre que recibe el proceso anual de coordinación de las políticas económicas entre los Estados miembros y las instituciones de la UE).

Se articula alrededor de estas cuatro fases del semestre europeo:

1. Las orientaciones para las políticas de empleo recogen las prioridades y objetivos comunes en materia de empleo propuestos por la Comisión, acordados por los Gobiernos nacionales y adoptados por el Consejo de la UE.

a. Impulsar la demanda de mano de obra. Los Estados miembros facilitarán la creación de empleos de calidad, reducirán las trabas a las que se enfrentan las empresas para contratar la mano de obra, fomentarán el espíritu emprendedor y, en particular, apoyarán la creación y el crecimiento de las pequeñas empresas. Los Estados miembros deben fomentar activamente la economía social y apoyar la innovación social.

Es preciso desplazar la carga impositiva del trabajo a otras fuentes de impuestos menos perjudiciales para el crecimiento y el empleo, y proteger, al mismo tiempo, los ingresos en aras de una protección social adecuada y unos gastos favorables al crecimiento.

b. Mejorar la oferta de trabajo, las cualificaciones y las competencias. Los Estados miembros, en cooperación con los interlocutores sociales, deben promover la productividad y la empleabilidad a través de una oferta adecuada de conocimientos, cualificaciones y competencias pertinentes. A tal fin, los Estados miembros deben realizar las inversiones necesarias en todos los sistemas educativos y de formación, a fin de aumentar su eficacia y eficiencia en la mejora de la cualificación y las competencias de la mano de obra, de modo que esta pueda anticipar y responder mejor a la rápida evolución de las necesidades de unos mercados de trabajo dinámicos en una economía cada vez más digital y en el contexto de los cambios tecnológicos, medioambientales y demográficos. Los Estados miembros deben intensificar los esfuerzos para mejorar el acceso de todos a un aprendizaje permanente de calidad y aplicar estrategias de envejecimiento activo que permitan la prolongación de la vida laboral.



Los Estados miembros deben hacer un uso pleno del Fondo Social Europeo y otros fondos de la Unión, a fin de impulsar el empleo, la inclusión social, el aprendizaje permanente y la educación, y de mejorar la administración pública.

- c. Mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo. Los Estados miembros deben tener en cuenta los principios de flexibilidad y seguridad («principios de flexiseguridad»). Deben reducir y evitar la fragmentación en los mercados laborales y luchar contra el trabajo no declarado. Las normas sobre protección del empleo, la legislación laboral y las instituciones deben todas ellas establecer un entorno adecuado para la contratación, a la vez que ofrecen niveles adecuados de protección a todos los que trabajan y los que buscan trabajo. Es preciso garantizar un empleo de calidad en términos de seguridad socioeconómica, organización del trabajo, oportunidades de educación y formación, condiciones laborales (salud y seguridad, entre otras) y un equilibrio entre vida privada y profesional.

Debe fomentarse la movilidad de los trabajadores a fin de explotar todo el potencial del mercado laboral europeo. Es preciso suprimir las barreras a la movilidad en los regímenes profesionales de jubilación y en el reconocimiento de cualificaciones.

- d. Fomentar la integración social, combatir la pobreza y promover la igualdad de oportunidades. Los Estados miembros deben modernizar los sistemas de protección social para ofrecer de manera eficaz y eficiente una protección adecuada a lo largo de todas las etapas de la vida de una persona, fomentando la inclusión social, promoviendo la igualdad de oportunidades, incluida la igualdad entre hombres y mujeres, y abordando las desigualdades. Complementar los enfoques universales con otros selectivos aumentará la eficacia, mientras que la simplificación mejorará la accesibilidad y la calidad. Es preciso prestar mayor atención a las estrategias preventivas e integradas. Los sistemas de protección social deben fomentar la integración social alentando a la gente a que participe activamente en el mercado laboral y la sociedad. Unos servicios asequibles, accesibles y de calidad, como el cuidado infantil, la asistencia extraescolar, la educación, la formación, la vivienda, los servicios sanitarios y los cuidados de larga duración son esenciales. También debe prestarse una atención especial a los servicios y acciones básicos para evitar el abandono escolar prematuro, reducir la pobreza de los trabajadores y luchar contra la pobreza y la exclusión social.
2. El Informe Conjunto sobre el Empleo, basado en tres elementos: el análisis de la situación del empleo en Europa, la aplicación de las orientaciones para el empleo y la evaluación del cuadro de indicadores sociales y de empleo clave. La Comisión publica el informe y el Consejo de la UE lo adopta.
3. Los Programas Nacionales de Reforma (PNR) presentados por los Gobiernos nacionales, cuyo contenido examina la Comisión para determinar su adecuación a Europa 2020.

El PNR del Reino de España de 2019 se estructura según lo indicado por la Comisión Europea en sus directrices:

- Sección 1: Trata sobre el contexto y el escenario macroeconómico 2019-2022
  - Sección 2: Desarrolla las medidas de los principales ejes de política económica, indicándose dónde las medidas contribuyen al cumplimiento de las Recomendaciones Específicas por país para España. El último apartado de la sección trata de las necesidades de inversión de la economía española en coherencia con el enfoque de la Comisión.
  - Sección 3: trata sobre la contribución de las medidas al cumplimiento de los objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.
  - Sección 4: trata sobre los Fondos Estructurales y de Inversión de la UE y la coincidencia entre los principales ejes de política económica y las necesidades de inversión identificadas y los objetivos temáticos del periodo de programación 2013-2020.
  - Sección 5: Recoge los aspectos institucionales y de participación. Se describen, por un lado, los mecanismos de coordinación de la política económica entre la Administración General del Estado, el Estado y las administraciones territoriales, especialmente a través de las Conferencias Sectoriales, y, por el otro, el proceso de participación de los Interlocutores Sociales (patronal y sindicatos) y de la Plataforma del Tercer Sector en la elaboración del PNR.
4. Tras evaluar los PNR, la Comisión publica una serie de informes sobre los Estados miembros, en los que analiza sus políticas económicas, y formula recomendaciones específicas para cada país.

En julio de 2019 se publicó una Recomendación del Consejo (COM 2019(509)) relativa al PNR de 2019 de España. En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión efectuó un análisis global de la política económica de España y evaluó su PNR, recomendando a España determinadas medidas que, en el ámbito de las políticas de empleo son las siguientes:

- Garantizar que los servicios sociales y de empleo sean capaces de proporcionar un apoyo efectivo.
- Favorecer la transición hacia los contratos indefinidos, en particular mediante la simplificación del sistema de incentivos a la contratación.
- Mejorar el apoyo a las familias y resolver el problema de las deficiencias en la cobertura del sistema nacional de asistencia al desempleo y en los regímenes autonómicos de renta mínima.
- Reducir el abandono escolar prematuro y mejorar los resultados educativos, teniendo en cuenta las disparidades regionales.
- Incrementar la cooperación entre los sectores educativo y empresarial con vistas a mejorar las capacidades y cualificaciones demandadas en el mercado laboral, especialmente en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Anuario de Estadística Agraria. MAPA. 1990

Lecciones de economía española, 7ª edición. José Luis García Delgado, Rafael Myro. Editorial Thomson Civitas, Aranzadi, 2005.

El papel de las políticas activas: una perspectiva desde las comunidades autónomas. Begoña Cueto Iglesias, Patricia Suárez Cano. Ekonomiaz: Revista vasca de economía, N.º 87, 2015.

Estrategia Europea de Empleo. Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. Comisión Europea. (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=es>)

Documentos del Semestre Europeo para España. Comisión Europea.

[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-your-country/spain/european-semester-documents-spain\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-your-country/spain/european-semester-documents-spain_en)