COLECCIÓN TEMARIOS

TEMARIO CUERPO DE GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN CIVIL DEL ESTADO

PROMOCIÓN INTERNA

BLOQUE III

skr ediciones

Temario completo

Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado
Promoción interna

Bloque III

Colección Temarios, 2020

ISBN: 978-84-122038-4-4

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

TEMA 1:

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. LA LEY. TIPOS DE LEYES. RESERVA DE LEY. DISPOSICIONES DEL GOBIERNO CON FUERZA DE LEY: DECRETO-LEY Y DECRETO LEGISLATIVO.

1. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINSITRATIVO 3
    1.1. El concepto de Derecho Administrativo 3
    1.2. Concepto de fuentes del Derecho administrativo 4
2. CLASES DE FUENTES 6
    2.1. Fuentes Constitucionales 7
    2.2. Fuentes Legales 8
    2.3. Fuentes Reglamentarias 10
    2.4. Otras fuentes 10
        2.4.1. La costumbre 10
        2.4.2. Principios generales del Derecho 11
        2.4.3. La jurisprudencia 11
        2.4.4. La doctrina 11
3. LA JERARQUÍA DE LAS FUENTES 11
4. LA LEY 12
5. TIPOS DE LEYES 14
    5.1. Leyes Orgánicas 14
    5.2. Leyes Ordinarias 15
    5.3. Las Leyes del artículo 150 de la Constitución Española 16
        5.3.1. Leyes marco 16
        5.3.2. Leyes de transferencia y delegación 16
        5.3.3. Leyes de armonización 17

5.4. Leyes básicas 17
5.5. Normas procedentes del Ejecutivo con rango de ley 18
5.6. Leyes de las Comunidades Autónomas 18
6. DISPOSICIONES DEL GOBIERNO CON FUERZA DE LEY: DECRETO-LEY Y DECRETO-LEGISLATIVO 18
6.1. Decreto-Ley 19
6.2. Los Decretos-Legislativos 22

1. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINSITRATIVO

1.1. El concepto de Derecho Administrativo

La Administración pública –entendida en términos generales, como el aparato organizativo e institucional que, dotado de personalidad jurídica y bajo la dirección del Gobierno, desarrolla las funciones y realiza las tareas del Estado que no corresponden a los demás poderes y órganos constitucionales– es un elemento central de la definición del Derecho Administrativo, puesto que éste se caracteriza precisamente por ser el Derecho propio de ese sujeto, de esa organización, que es la Administración pública. Un Derecho propio de un sujeto –la Administración Pública– aplicable al mismo y, de forma refleja, aplicable a cuantos se relacionan con tal sujeto.

La idea de un Derecho propio hace referencia a un Derecho particular y distinto que corresponde bien a determinados sujetos (el Derecho Mercantil es el Derecho propio de los comerciantes diferenciándose así históricamente del Derecho Civil que se aplica de forma general a todas las personas) o bien a determinados territorios o a quienes son vecinos de los mismos (los Derechos forales o los Derechos civiles de determinadas Comunidades Autónomas).

- **Principios inspiradores**

Lo que ocurre con el Derecho propio de la Administración es que, en efecto, responde a principios esenciales distintos de los propios del Derecho Civil. En efecto, el principio inspirador del Derecho Civil es, en todos los países, el de la libertad o de respeto a la autonomía de la voluntad. Las personas con capacidad pueden hacer lo que quieran con plena libertad, siendo el límite de esa libertad es la Ley, la moral, el orden público y los derechos de los demás.

El principio inspirador del Derecho Administrativo es el principio de legalidad, que significa que la Administración no puede hacer lo que quiera sin más límite que la Ley y el Derecho como ocurre con los ciudadanos y el Derecho Civil, sino que, por el contrario, sólo puede hacer lo que debe hacer; y lo que puede hacer es lo que le permite la ley, sin perjuicio de ulteriores matizaciones que iremos viendo.

Junto a ese principio podrían situarse otros, siempre en íntima conexión con él, como el de la ejecutividad de los actos administrativos o autotutela de la Administración pero el de legalidad nos sirve para dar cuenta del concepto de Derecho Administrativo.

- **La autonomía del Derecho administrativo**

Ese carácter de Derecho propio y peculiar nos lleva de forma inexorable a otra característica de ese Derecho propio de la Administración: su autonomía.

Con ello quiere significarse que cuando hay alguna laguna en el Derecho Administrativo -una situación no prevista en la norma, por ejemplo- no se acude, en principio, a cualquier otra norma del ordenamiento jurídico -a una norma de Derecho Civil, por ejemplo- sino que se acude al propio Derecho Administrativo para auto-integrar sus lagunas con las instituciones análogas del mismo ordenamiento administrativo o con los principios que lo inspiran. Eso es lo que quiere decir autonomía, que el Derecho Administrativo se basta a sí mismo para encontrar la respuesta a problemas que no la tienen de forma clara en las normas administrativas. Sólo de forma excepcional podría acudirse al Derecho Civil o a otras ramas del Derecho como derecho supletorio.

- **Definiciones doctrinales**

Aunque son muchas las definiciones que se han dado sobre el derecho administrativo, destacan las siguientes:

- Así, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, define el Derecho Administrativo como el Derecho propio y específico de las Administraciones públicas en cuanto personas. La definición enfatiza el dato de la persona de la Administración en función de su extendida tesis sobre la naturaleza estatutaria del Derecho Administrativo.
- Por su parte el profesor VILLAR PALASÍ lo define como el Derecho propio, peculiar y autónomo de la Administración pública en su organización y actividad.
- El profesor italiano GIANNINI lo concibe como la rama particular de la normativa pública, con un contenido propio y típico, para regular la actividad específica de la Administración pública.

A la vista de todo ello se puede definir el Derecho Administrativo como el Derecho propio, peculiar y autónomo de la Administración Pública.

1.2. Concepto de fuentes del Derecho administrativo

Se puede definir el ordenamiento jurídico como el conjunto de normas por las que se rige una sociedad.

Por su parte, el ordenamiento jurídico administrativo, que es el aquí nos ocupa, se define, como ya hemos apuntado, como la parte del ordenamiento jurídico general que afecta o se refiere a la Administración Pública.

Como ordenamiento jurídico propio posee ciertos caracteres específicos como son: una estructura jerarquizada o la existencia de ordenamientos secundarios; y normas autonómicas así como ordenamientos supraestatales.

- **Elementos del ordenamiento jurídico administrativo**

En lo que a la aplicación del ordenamiento jurídico se refiere, se han de tener en cuenta algunos elementos:

- La aplicación en el espacio.

Se rige por el principio de territorialidad, aunque en ciertos supuestos es posible la aplicación del Derecho administrativo fuera de nuestras fronteras.

- La aplicación en el tiempo.

Sólo de forma excepcional las normas tienen carácter retroactivo. Las normas contemplan el presente y el porvenir y no el pasado. Excepcionalmente pueden aparecer normas con carácter retroactivo cuando en ellas se prevé la modificación de derechos adquiridos, y también excepcionalmente pueden surgir normas que conectan con situaciones ya extinguidas, como por ejemplo, las consecuencias de un conflicto bélico. Ese efecto hacia el pasado no puede desconocer, sin embargo, la prohibición de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales que prescribe la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 en los artículos 9.3 y 25.1.

- La vigencia de las normas.

Las leyes y los reglamentos rigen en principio y salvo excepciones indefinidamente hasta que no sean modificados o derogados por una norma posterior de igual o superior rango (principio de jerarquía normativa).

Ello no quita para que, en ciertos casos, disposiciones concretas auto limiten su vigencia o se refieran a circunstancias que una vez desaparecidas producirán la eliminación, el agotamiento de la norma. Es lo que sucede con las disposiciones temporales, como las dictadas en determinadas circunstancias especiales (catástrofes, entre otras). Otras normas, como los planes económicos, ya especifican de antemano que su vigencia será temporal. Son leyes que excepcionan el principio de permanencia indefinida en el ordenamiento.

- **La interpretación.**

Cabe señalar la importancia de los principios generales del derecho en esta función. Por ejemplo, el principio de igualdad ante la ley, el principio de equidad de trato, el principio de prohibición de actuaciones arbitrarias, son principios generales del Derecho de los cuales se pueden extraer consecuencias jurídicas.

- **Principios**

En cualquier caso, el sistema de fuentes, en la medida en que supone un orden entre las distintas normas que lo componen, se ha de regir por un conjunto de principios entre los que destacan:

1.- El principio de jerarquía.

Ordena verticalmente las normas subordinando la de inferior rango a la de superior y apoyándose en este sentido de nuevo en el artículo 1.2 del Código Civil (CC): “Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior”. Se trata de un principio que opera en el interior de las distintas entidades.

2.- El principio de competencia.

De especial relevancia en un Estado descentralizado territorialmente como es el caso de España, supone una distribución de materias a regular entre distintos órganos y entes. En definitiva ordena el conjunto de poderes o facultades que le corresponden a un órgano o ente en relación a los demás.

- **Concepto de fuentes del Derecho**

La palabra fuente, en sentido amplio, significa el lugar de donde mana una cosa, esto es, la razón primitiva de cualquier idea, por lo que aplicada tal expresión al Derecho implica tanto como averiguar el origen de éste.

Por consiguiente, fuentes del Derecho, sea público o privado, son todas las causas capaces de originarlo.

Fuente como origen del “Derecho” (acepción clásica con la Escuela Histórica del Derecho con los trabajos de SAVIGNY). Puede afirmarse por esto que fuente es de donde procede el Derecho: Ley, costumbre, y principios generales del derecho.

Fuente del “Ordenamiento Jurídico” en el sentido actual, como producción y aplicación de las normas, acepción debida a HANS KELSEN, por la que se entiende por fuente a las distintas categorías normativas: Ley orgánica, Ley ordinaria, Real Decreto, etc.

- **Elementos de las fuentes del Derecho**

Los elementos definidores de las fuentes son fundamentalmente tres:

- Formal. Productor de la norma –órgano competente- (ej. la Ley emana de las Cortes Generales o de las Asambleas o Parlamentos Autonómicos; el Reglamento de los Gobiernos y de las Administraciones; la costumbre procede de la sociedad; etc.) y procedimiento establecido (ej. la Ley a través del correspondiente procedimiento legislativo; el Reglamento a través de un procedimiento administrativo; la costumbre siguiéndose unos usos sociales; etc.).
- Material. Ámbito regulado a través de la categoría normativa (ej. L.O., sólo puede regular las materias prevenidas en el art. 81 C.E; o R.D.- Legislativo, límites –no regular materias propias de L.O., art. 82.1 C.E.; o el R.D. – Ley, límites dispuestos en el art. 86.1 C.E.)
- Posicional. La posición de la fuente viene determinada por la relación entre las distintas fuentes:
    - Capacidad de innovación activa - Capacidad de la norma para modificar las normas aprobadas a través de otro tipo de fuente o categoría normativa.
    - Capacidad de resistencia pasiva - Capacidad de la norma para resistir a las modificaciones operadas por otras categorías normativas.

2. CLASES DE FUENTES

Se entiende por fuentes del Derecho Administrativo aquellas normas o actos a través de los cuales éste manifiesta su vigencia. Las fuentes del Derecho Administrativo son las mismas que las del resto del ordenamiento jurídico español, que, según el artículo 1 del Código Civil (en lo sucesivo CC), son:

“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.

7. Los Jueces y Tribunales tienen el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecido”.

Así, dentro de la unidad estructural que es el ordenamiento jurídico, coexisten una serie diversa de fuentes del derecho para cuya organización conceptual, diversos autores han establecido clasificaciones distintas:

- **Clasificaciones doctrinales de las fuentes del Derecho Administrativo**

a) GARRIDO FALLA

Realiza Garrido Falla una enumeración de las fuentes del Derecho Administrativo entre las que recoge:

1. Fuentes escritas: la Constitución, la ley orgánica y la ordinaria, los reglamentos estatales y los reglamentos dictados por otras corporaciones públicas.

2. Fuentes no escritas: la costumbre y los principios generales del Derecho.

3. Fuentes indirectas: los Tratados internacionales (incluidos los concordatos) y la jurisprudencia.

b) ENTRENA CUESTA

Otros autores, como Entrena Cuesta, clasifican estas fuentes del Derecho Administrativo de una manera más simple, dividiéndolas en:

1. Fuentes escritas: la ley, los reglamentos estatales y los reglamentos de las Corporaciones públicas.

2. Fuentes no escritas: la costumbre y los principios generales del Derecho.

c) MARTÍN MATEO

Ramón Martín Mateo, por su parte, las agrupa en:

1. Fuentes primarias: la Constitución, la ley, el reglamento y los Tratados Internacionales.

2. Fuentes complementarias: costumbre y principios generales del derecho.

3. Fuentes aclaratorias: orientan sobre el auténtico sentido y alcance de lo querido por el legislador (doctrina y jurisprudencia)

- **Clasificación simplista de las fuentes**

Todas las anteriores fuentes pueden agruparse siguiendo una clasificación simplista que distingue entre:

1.- Fuentes Constitucionales.

2.- Fuentes Legales.

3.- Fuentes Reglamentarias.

4.- Otras fuentes

2.1. Fuentes Constitucionales

La Constitución Española de 1978 es la normal fundamental del ordenamiento jurídico que regula la organización del Estado y las reglas esenciales de la organización de la sociedad que le sirve de base, particularmente los derechos fundamentales de los ciudadanos.

- **Supremacía material y formal**

Desde el punto de vista jurídico, lo esencial de la Constitución es que goza de una pretensión de permanencia. La norma suprema del ordenamiento jurídico que define, como decíamos, el sistema de fuentes formales del Derecho, siendo considerada la fuente de fuentes. Esta supremacía de la que goza la Constitución se establece en un doble plano: material y formal.

La supremacía formal implica que la Constitución no puede ser modificada ni derogada por ninguna otra norma.

La supremacía material, por su parte, significa que la Constitución despliega los efectos propios de cualquier otra norma: debe ser cumplida por los ciudadanos y los poderes públicos y aplicada por jueces y Tribunales. Además, deroga las normas anteriores que se opongan a sus disposiciones y determina la invalidez, por vicio de inconstitucionalidad, de cualquier norma o acto producidos con posterioridad a su entrada en vigor.

- **Carácter vinculante**

Nuestra Constitución reconoce a la misma un valor normativo y vinculante directo. Además, este valor se reconoce o extiende a toda ella, con independencia del grado de concreción diferente de sus partes.

Este efecto vinculante, general y directo para ciudadanos, Administración, jueces y Tribunales, se lleva a cabo sin la necesidad de intermediación de las normas jurídicas tradicionales: Ley y Reglamento, y así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional en Sentencias de 14 de octubre de 1988 o 13 de mayo de 1992. Cabe mencionar aquí que no tendrán garantía jurisdiccional los principios rectores de la política social y económica (Capítulo 3º del Título I CE) que sólo podrán ser alegados ante los Tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los regulan, aunque deberán informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

En cualquier caso, todos los preceptos constitucionales, incluidos los principios rectores señalados, obligan a una interpretación de las normas y actos a los que se refieren conforme a dichas disposiciones constitucionales (STC 19/1982 de 5 de mayo) en lo que se ha venido a denominar el principio de la interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento.

De este modo la Constitución se establece como canon de validez de todas las Leyes, capaz de anularlas si contradicen sus reglas y principios. La primacía de la Constitución se manifiesta también en el sistema de justicia constitucional que ella misma establece en el Título IX, articulado a partir del Tribunal Constitucional, un órgano jurisdiccional especializado para hacer valer y proteger la CE.

En este sentido se enuncia el art. 5 LOPJ: “La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las Leyes y los Reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos.”

2.2. Fuentes Legales

Inmediatamente subordinadas a la Constitución están las leyes. La ley es la fuente formal del Derecho por antonomasia y es definida por García de Enterría como la norma escrita superior entre todas (en el marco de la Constitución), la que por ello prevalece frente a cualquier otra fuente normativa y no puede ser resistida por ninguna en cuanto “expresión de la voluntad popular”, conforme indica el preámbulo de la Constitución.

El término ley que emplea el Código Civil hay que entenderlo desde un punto de vista material y no sólo formal, es decir como toda norma escrita, cualquiera que sea el órgano, legislativo o administrativo, del que emane.

- **Leyes y normas con rango de ley**

Son fuentes legales tanto las leyes ordinarias y orgánicas como las normas con rango de ley, tales como los Decretos-ley y los Decretos-legislativos. Así como las normas asimiladas de las Comunidades Autónomas. A las que habría de añadirse los reglamentos como fuentes escritas jerárquicamente subordinadas a las leyes y que siguiendo la clasificación anterior incluimos dentro de las fuentes reglamentarias.

A este conjunto de normas hay que sumar los Tratados Internacionales, es decir, los acuerdos que el Estado español celebra con otros países soberanos, se manifiestan en una gran variedad de instrumentos formales (acuerdos, convenios, protocolos, etc.) y son fuente del derecho.

Su vigencia en el mismo viene determinada en todo caso por el dato de su publicación como norma jurídica en el Boletín Oficial del Estado, de acuerdo con el artículo 96 del Código Civil, y se incluirían dentro de las fuentes legales, siguiendo con la clasificación propuesta.

Asimismo, dispone el artículo 2 del Código Civil que:

"1. Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el «Boletín Oficial del Estado», si en ellas no se dispone otra cosa.

2. Las leyes sólo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia sea incompatible con la anterior. Por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado.

3. Las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario."

Aunque desde el punto de vista de las exigencias de intervención parlamentaria que comporta la conclusión de cualquier tratado (véase artículo 93-96 CE) pueden ser equiparados a las distintas clases de leyes; desde la perspectiva de sus efectos la asimilación puede resultar equívoca, pues éstos son distintos de los que producen las leyes. Y es que los tratados modifican las leyes que les sean de contrarias, pero, sin embargo, no se produce el efecto inverso, es decir, no son modificables por leyes posteriores, ya que "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"

- **Reglamento del Congreso y del Senado**

Por último, haremos referencia a los Reglamentos de las Cámaras. El Reglamento parlamentario, a pesar de su nombre enraizado en la propia tradición, no es comparable con una disposición dictada por el Gobierno al amparo del art. 97 CE. Antes bien, se trata de una norma primaria directamente vinculada a la Constitución (STC 101/1983) y que por ello tiene un valor de ley, aunque esté desprovista de la fuerza propia de la ley (STC 119/1990) y SSTC 226 y 227/2004, 301/2005). De ahí que puedan ser susceptibles de declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional (art. 27.2 d) LOTC, y SSTC 44/1995, 177/2002, 234/2000 y 101/2008), aunque no todas sus normas formen parte del bloque de la constitucionalidad (STC 36/1990)

La trascendencia normativa de los Reglamentos parlamentarios difícilmente puede ser exagerada si tenemos en cuenta que son la norma procesal a través de la cual se elaboran las propias leyes, lo que las convierte en un parámetro de constitucionalidad en los vicios in procedendo de una ley (STC 99/1987, STC 97/2002 y STC 103/2008).

2.3. Fuentes Reglamentarias

Por reglamento se entiende en el Derecho Administrativo, a diferencia de los reglamentos comunitarios, toda norma escrita con rango inferior a la ley dictada por una Administración Pública.

- **Jerarquía reglamentaria**

Los reglamentos se insertan en el ordenamiento jurídico en el escalón inmediatamente inferior a la ley y a su vez se ordenan jerárquicamente entre sí según lo dispuesto en el artículo 24.2 de la Ley 50/1997, del Gobierno:

Los reglamentos se ordenarán según la siguiente jerarquía:

1.º Disposiciones aprobadas por Real Decreto del Presidente del Gobierno o acordado en el Consejo de Ministros.

2.º Disposiciones aprobadas por Orden Ministerial.

2.4. Otras fuentes

Junto a esta triple clasificación habría que añadir, como se decía al comienzo, otras fuentes del derecho como la costumbre, los principios generales del derecho y la jurisprudencia.

2.4.1. La costumbre

Federico de Castro define la costumbre como la norma creada e impuesta por el uso social.

La doctrina, entre ellos Santamaría Pastor, coincide en distinguir los siguientes tipos de costumbre:

- Costumbre contra legem

La costumbre contraria a la ley carece de eficacia por el principio de jerarquía que existe entre estas dos fuentes del ordenamiento administrativo.

- Costumbre supletoria o praeter legem

Que abarca dos supuestos, el de la costumbre a la que expresamente se remite la norma escrita y el de la aplicabilidad de la costumbre formada en ámbitos no regulados por la norma escrita, y a la que esta no se remite, expresa ni tácitamente.

- Costumbre interpretativa o secundum legem

La doctrina es prácticamente unánime en negar valor vinculante al uso interpretativo o costumbre secundum legem, siguiendo lo dispuesto en el artículo 1.3. CC que señala que la costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable y los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad tendrán la consideración de costumbre.

La intención del legislador de admitir sólo la costumbre praeter legem parece clara.

- **Precedente administrativo**

Cuestión distinta, para Santamaría Pastor, es el precedente administrativo, al que hace referencia el artículo 35.1 c) de la ley 39/2015, al exigir a la Administración motivar los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes.

2.4.2. Principios generales del Derecho

Los principios generales del Derecho se aplican en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador de todo el ordenamiento jurídico. Cumplen una cuádruple función:

- Directiva: general de todo el proceso de creación del Derecho.
- Interpretativa: los principios son reglas extra sistema que se utilizan simultáneamente con las normas escritas para construir una solución justa y socialmente aceptable para cada caso o conflicto.
- Integradora: de las lagunas del sistema normativo.
- Constructiva: limitada al puro ámbito doctrinal.

2.4.3. La jurisprudencia

La jurisprudencia, entendida como aquella realizan los Jueces y Tribunal mediante la emisión de resoluciones (providencias, autos y sobre todo Sentencias) en el seno de un proceso, no aparece en la enumeración que el Código Civil hace de "las fuentes del ordenamiento jurídico" pero sí que la regula en el artículo 1, asignándole una función de complemento del 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".

- **Sentencias del Tribunal Supremo: doctrina legal**

Son fuente indirecta del Derecho, las Sentencias del Tribunal Supremo, las cuales contribuyen a la elaboración del Derecho, complementando el ordenamiento jurídico. Se aplicación se producirá en defecto de ley, costumbre y principios generales del derecho.

Se puede definir como criterio constante y uniforme de aplicar el Derecho, mostrado en las sentencias del Tribunal Supremo.

También, al conjunto de sentencias del Tribunal Supremo por las que se revela la manera uniforme de aplicar el Derecho, se le conoce con el nombre de doctrina legal.

2.4.4. La doctrina

La interpretación doctrinal, entendida como la toda interpretación elaborada y difundida por cualquier persona con carácter privado y fines científicos, no se considera fuente del derecho, aunque no por ello carece de todo tipo de relevancia. Sería la opinión de prestigiosos especialistas en la materia.

3. LA JERARQUÍA DE LAS FUENTES

El principio de jerarquía normativa aparece regulado en la Constitución, en el artículo 9.3: "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"

Además, según el artículo 1.2 CC: "Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior".

Las normas se subordinan según tengan mayor o menor rango, esto es, fuerza de obligar.

Además, la jerarquía queda delimitada a cada subsistema, ya sea el estatal; el autonómico; o el local. Tómese la siguiente afirmación como límite claro al principio de jerarquía: una ley del Estado no es jerárquicamente superior a un reglamento autonómico, ni viceversa.

Sustentado en lo anterior, cabe esgrimir en la jerarquía de las fuentes del Derecho que la Constitución de 1978 es el vértice supremo, siendo superior a todas las demás normas.

Seguidamente se encuentran las leyes y a continuación, las normas con rango de ley, no estando subordinadas entre ellas, puesto que se rigen por los principios de competencia y especialidad procedimental.

Acto seguido se encuadran los reglamentos, que serán nulos si contravienen la Constitución y las leyes.

A mayor abundamiento, distintos reglamentos sí pueden estar subordinados entre sí, según el nivel del órgano del que emanen.

Finalmente, la ley o el reglamento pueden modificar o derogar a otra de su mismo o inferior rango.

4. LA LEY

El ordenamiento jurídico hace referencia al conjunto de normas por las que se rige una sociedad. En este sentido las fuentes del ordenamiento jurídico no son otra cosa que el sistema mediante el que se originan normas jurídicas.

Las fuentes del ordenamiento jurídico son las previstas en el artículo 1.1 del Código Civil: “Las fuentes del ordenamiento jurídico español son la Ley, la costumbre y los principios generales del derecho”.

Siguiendo el principio de jerarquía aplicable a las fuentes del derecho, la Constitución podríamos definirla como la normal fundamental del ordenamiento jurídico que regula la organización del Estado y las reglas esenciales de la organización de la sociedad que le sirve de base, particularmente los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Inmediatamente subordinadas a la Constitución están las leyes. La ley es la fuente formal del Derecho por antonomasia y es definida por García de Enterría como la norma escrita superior entre todas (en el marco de la Constitución), la que por ello prevalece frente a cualquier otra fuente normativa y no puede ser resistida por ninguna en cuanto “expresión de la voluntad popular”, conforme indica el preámbulo de la Constitución.

- **Concepto**

Según el Diccionario de español jurídico de la Real Academia Española, la ley se define como la norma dictada por el Parlamento o las Cortes aprobada con ese nombre, y siguiendo el procedimiento legislativo establecido en los Reglamentos de las Cámaras, que contiene mandatos y ocupa una posición jerárquica inmediatamente inferior a la Constitución y superior a las demás normas.

- **Características**

Tres son los caracteres básicos por los que se define la Ley:

- Legalidad

La Ley ha de emanar del poder legislativo, ya sea el estatal o el autonómico (o incluso comunitario para los Reglamentos comunitarios).

- Generalidad

La Ley tiene obligatoriedad general, es decir, se dicta no para regular casos concretos, sino para toda la ciudadanía y con vocación de permanencia.

- Publicidad

Sólo a partir de su publicación en el Boletín Oficial del Estado pasa la Ley a formar parte del ordenamiento.

- **Entrada en vigor**

Su entrada en vigor está subordinada a su publicación en los términos establecidos en el artículo 2 Código Civil, donde se afirma que "las leyes entrarán en vigor a los 20 días de su completa publicación en el BOE si en ellas no se dispone otra cosa". Este plazo podrá ser, por tanto, mayor o menor según la propia ley determine. En el caso de los Reglamentos comunitarios, se publicarán en el Diario Oficial de la Unión Europea, y las Leyes de las Comunidades Autónomas en el Boletín Oficial respectivo y, posteriormente, en el BOE.

- **Poder legislativo**

El poder legislativo se encomienda por la Constitución a un órgano originario bicameral, las Cortes Generales, compuestas por el Congreso de los Diputados y el Senado. Existe también la posibilidad de que mediante los Estatutos de Autonomía, dentro del marco constitucional, se proceda a un reparto territorial del poder político, que incluye el poder legislativo, como efectivamente se ha producido.

En cualquier caso, como apuntábamos antes, tanto las Cortes Generales como las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas ejercen un poder propio no sometido al control externo por parte de ningún otro órgano, a excepción del control a posteriori del Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la Constitución y garante de su integridad.

- **Iniciativa legislativa**

La constitución regula la iniciativa legislativa en el artículo 87 CE:

"1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia."

- **Proyectos y proposiciones de ley**

De acuerdo con el artículo 88 CE, los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.

Respecto de las proposiciones de ley, señala el artículo 89 CE que la tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida

a los proyectos de ley impida el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados por el artículo 87.

Las proposiciones de ley que, de acuerdo con el artículo 87, tome en consideración el Senado, se remitirán al Congreso para su trámite en éste como tal proposición.

- **Procedimiento legislativo en la Constitución**

Por último, los artículos 90 y 91 CE contienen alguna previsión sobre el procedimiento legislativo en los siguientes términos:

> 1.- Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste.
>
> 2.- El Senado en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.
>
> 3.- El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados.
>
> 4.- El Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación.

5. TIPOS DE LEYES

5.1. Leyes Orgánicas

Artículo 81 CE

“1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto”.

La Constitución Española de 1978, estableció una distinción entre las leyes emitidas por las Cortes creando una nueva categoría: las leyes orgánicas (art. 81), que necesitan de un procedimiento de aprobación más riguroso que el de las leyes ordinarias (art. 81.2). Las leyes orgánicas solo pueden ser derogadas por otras adoptadas con los mismos requisitos y no por las ordinarias.

La ley orgánica configurada en el artículo 81 de la Constitución se define por dos notas: su contenido y su procedimiento.

Las leyes orgánicas son las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, las que aprueban los Estatutos de Autonomía de las diversas Comunidades Autónomas y el régimen electoral general y las demás que la Constitución prevé, como, por ejemplo, las bases de la organización militar, las leyes de transferencia o delegación previstas en el art. 150 ,

la suspensión de determinados derechos, las formas de ejercicio y los requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley, la regulación del Consejo de Estado, del Defensor del Pueblo, del Tribunal de Cuentas, del TC, del Poder Judicial, etc.

Por lo que al procedimiento se refiere, además de la exigencia por el artículo 87.2 de aprobación por el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del proyecto, otros preceptos constitucionales introducen limitaciones procedimentales: no cabe en materia de ley orgánica la delegación legislativa en Comisión (artículo 75.3), la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3) ni la aprobación por decreto-ley (artículo 86, que enumera con otra terminología materias similares a las contenidas en el artículo 81). La primera y la tercera limitaciones son simple consecuencia de la reserva de la aprobación final de las leyes orgánicas en favor del Pleno del Congreso de los Diputados, que ha de expresar su voluntad mediante una mayoría cualificada.

La característica esencial de estas leyes es la trascendencia de las materias que regulan, lo que justifica que la aprobación, modificación o derogación de las mismas exija la mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto, exigencia de mayoría absoluta que no es necesaria para las Leyes ordinarias, que pueden ser aprobadas por mayoría simple.

5.2. Leyes Ordinarias

El artículo 75 CE establece que: “Las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones”.

Se distingue en este sentido entre leyes de Pleno y leyes de Comisión, autorizándose expresamente que el Pleno delegue en las Comisiones la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. De esta facultad que se reconoce al Pleno de las Cámaras se excluyen sólo “la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las Leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado”. En el resto de materias, cuando hayan sido delegadas en las Comisiones, el Pleno podrá recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación.

En múltiples ocasiones las leyes son aprobadas por el Pleno, correspondiendo a las Comisiones únicamente la preparación de la aprobación plenaria.

El procedimiento de elaboración de leyes podrá iniciarse por las propias Cámaras a través de una proposición de ley, cuya tramitación se regulará de conformidad con los reglamentos de las Cámaras (artículo 89 CE) o por el Consejo de Ministros en cuyo caso estaremos ante un proyecto de Ley, prioritario sobre las proposiciones, que se enviará al Congreso acompañado de una exposición de motivos y de los antecedentes que procedan para su estudio, elaboración y en su caso aprobación (artículo 88 CE). Además, como ya se ha visto anteriormente, cabe la iniciativa legislativa por las CCAA o la iniciativa legislativa popular.

Aprobado un proyecto de Ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste (artículo 90 CE). El Senado dispondrá de dos meses para oponer su veto, mediante mayoría absoluta, o introducir enmiendas. En estos casos el proyecto volverá al Congreso que necesitará de mayoría absoluta para levantar el veto del Senado o mayoría simple transcurridos 2 meses. Igualmente se ha de pronunciar sobre las enmiendas, aceptándolas o rechazándolas por mayoría simple. Este plazo de dos meses de que dispone el Senado podrá reducirse a 20 días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados. El procedimiento finaliza con la sanción del Rey en el plazo de quince días, su promulgación y la orden para su inmediata publicación.

- **Reserva de ley**

Visto el procedimiento de elaboración de la Ley, cabe hacer mención a la reserva de ley, perfilada como límite a la potestad reglamentaria. En nuestro ordenamiento jurídico, la actividad legislativa tiene un ámbito teóricamente acotado y reservado, como hemos visto, para el caso de las leyes orgánicas. Así, la CE señala en muchas ocasiones que una determinada materia habrá de ser regulada por ley orgánica. Esta exigencia impone que éste sea el instrumento normativo que haya de utilizarse en exclusiva en esos casos, al estar normalmente afectados derechos y libertades constitucionales.

5.3. Las Leyes del artículo 150 de la Constitución Española

5.3.1. Leyes marco

Artículo 150.1 CE

"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".

Este tipo de leyes se inscriben también en el marco de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, previéndose en el art. 150.1 CE. Este tipo de ley no tiene prevista ninguna especialidad procedimental en su aprobación. Su especialidad radica en su especial contenido, finalidad y efectos.

En cuanto a su contenido, las leyes marco se dictan sobre materias en las que la competencia legislativa es del propio Estado, por lo que no cabe hacer ningún tipo de restricción al delegante. Será, del mismo modo, la propia ley marco la que establecerá los límites de la delegación legislativa que se opera a favor de las CCAA. Además, al ser una competencia delegada la que adquieren éstas, es evidente que también la pierden cuando se deroga la ley de delegación y que la ven modificada en los términos en que, en su caso, se produzca una modificación de la misma ley de delegación.

Su finalidad es, como se ha venido apuntando, la de operar un proceso de delegación legislativa a favor de todas o algunas Asambleas legislativas de las CCAA. Las leyes autonómicas que desarrollen la ley marco deben respetar los principios, bases y directrices que ésta disponga.

Referente a los efectos, la ley marco otorga una nueva competencia legislativa a las CCAA que pueden ejercerla o no. Para controlar la conformidad de la ley autonómica a la ley marco, el art. 150.1 CE prevé la posibilidad de establecer un control por las Cortes Generales sobre la ley autonómica. Dicho control debe preverse expresamente en la ley marco.

5.3.2. Leyes de transferencia y delegación

Artículo 150.2 CE

"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".

Para Santamaría Pastor la diferencia entre transferencia y delegación es puramente simbólica. Otra parte de la doctrina, sin embargo, considera que la diferencia entre leyes de transferencia y

leyes de delegación "se encuentra en el grado de independencia funcional que adquiere la Comunidad Autónoma. Habrá transferencia cuando se establezca una relación de descentralización entre Estado y Comunidad Autónoma. Habrá delegación cuando la relación creada sea de desconcentración" (Rodríguez de Santiago/Velasco Caballero).

Estas leyes fueron desde el primer momento un mecanismo de atribución extra-estatutaria de competencias a las Comunidades Autónomas; así se hizo uso de inmediato para Canarias y la Comunidad Valenciana, que vinieron así a igualarse desde el principio a las llamadas Comunidades de primer grado (Leyes Orgánicas 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias para Canarias, y 12/1982, de 10 de agosto, sobre transferencias a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal; esta última ya derogada por la Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo, una vez incorporadas sus previsiones a la reforma del Estatuto llevada a cabo en 1994).

El artículo 150.2 también fue utilizado diez años más tarde, en el marco del Pacto Autonómico de 1992, para instrumentar en una primera fase (seguida en 1994 de las correspondientes reformas de los Estatutos) la ampliación del ámbito competencial de las Comunidades de segundo grado (Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución).

5.3.3. Leyes de armonización

Artículo 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.”

Constituyen una técnica normal de relación y conexión entre el ordenamiento estatal y el autonómico y tienen como finalidad “establecer 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”.

Estas leyes persiguen evitar la instrumentación de políticas legislativas antagónicas o no homogéneas cuando el interés general exija que en una determinada materia deba existir una unidad de principios jurídicos en todos los ordenamientos del Estado. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de dicha necesidad, esto es, en un principio solo manifiestan su parecer sobre la necesidad de dicha ley.

La única vez que se ha recurrido a estas leyes fue con la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, declarada posteriormente parcialmente inconstitucional. La STC 76/1983, de 5 de agosto, declaró inconstitucional buena parte del contenido de la proyectada LOAPA (en lo fundamental, por considerar inconstitucional la pretensión del legislador de erigirse en intérprete de la Constitución), cuya parte no declarada inconstitucional acabó finalmente aprobándose, aunque desprovista ya de su carácter orgánico y armonizador, como Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

5.4. Leyes básicas

El artículo 149.1 CE atribuye al Estado, en varias ocasiones, la competencia para dictar las bases, normas básicas o legislación básica (por ejemplo, en los artículos 149.1. 17, 18, 23, 11, 13…).

La función de estas leyes sería la de regular una materia concreta, en concurrencia con las normas de las Comunidades Autónomas.

Lo básico se ha definido, desde un punto de vista material, como "un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad Autónoma podrá establecer las peculiaridades que le convengan". Pero sin que esta legislación básica llegue a ser agotadora; el Estado debe dejar a las Comunidades Autónomas espacio suficiente para que estas puedan desarrollar la legislación básica.

5.5. Normas procedentes del Ejecutivo con rango de ley

Como excepción, existen una serie de disposiciones no parlamentarias que tienen el mismo rango que las Leyes: los Decretos-leyes y los Decretos legislativos. La justificación de esta intervención del poder ejecutivo se debe fundamentalmente a la tecnificación de la Administración contemporánea, a la variedad cualitativa y cuantitativa de normas y a la necesidad, a veces, de intervenir velozmente en la regulación de la vida social.

5.6. Leyes de las Comunidades Autónomas

En el marco de los respectivos Estatutos de Autonomía y en relación con las materias y los procedimientos allí previstos, las Comunidades Autónomas pueden también dictar Leyes con el mismo rango que las del Estado, sometidas al control exclusivo del Tribunal Constitucional en caso de eventual inconstitucionalidad. No obstante, el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas cuando lo exija el interés general (artículo 150.3, leyes de armonización).

El principio de competencia al que hemos aludido con anterioridad jugará un preponderante papel en este sentido, y lo hará en virtud de una triple vertiente:

a) La competencia territorial en cuya virtud las leyes autonómicas sólo tendrán vigencia dentro del territorio de la Comunidad en que se dicten (sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que hayan de regirse por el estatuto personal).

b) Además se da una competencia objetiva por la cual dichas leyes sólo podrán versar sobre aquellas materias en que los Estatutos hayan asumido la titularidad de la potestad legislativa.

c) Las relaciones entre la ley estatal y la ley autonómica no se rigen, de manera general, por el principio de jerarquía sino por el de competencia. Así, una ley autonómica podrá modificar una ley estatal si ostenta competencia en dicha materia. Eso sí, sólo podrán las Comunidades Autónomas legislar sobre materias asumidas en sus Estatutos o a través de leyes orgánicas de transferencia, si no será una norma inconstitucional.

6. DISPOSICIONES DEL GOBIERNO CON FUERZA DE LEY: DECRETO-LEY Y DECRETO-LEGISLATIVO

Si la ley es la categoría normativa básica del ordenamiento, la Constitución Española (CE) contempla también la existencia de otras normas que, sin ser leyes ni proceder de las Cortes Generales, tienen su mismo rango y fuerza. Tales normas se dictan en virtud de que se atribuyen al gobierno, quien las ejerce en supuestos tasados por la propia CE y sometido a un estricto

control parlamentario, como corresponde a un órgano constitucional que no es el titular ordinario de la función legislativa.

Al ejecutivo tan solo le corresponde, en efecto, como potestad legislativa ordinaria, la potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a ley. Sin embargo, por lo general, el gobierno cuenta, asimismo en todos los ordenamientos, con la posibilidad, más o menos excepcional, de dictar normas con fuerza de ley. El carácter extraordinario de esta potestad normativa no supone que se trate de algo insólito o que su uso no deba ser habitual. Tan solo se rodea del control parlamentario necesario para evitar que mediante tal colaboración se subvierta el mecanismo habitual de legislar o que el titular ordinario de la potestad legislativa, el Parlamento, no conserve la dirección de dicha función estatal.

6.1. Decreto-Ley

Artículo 86 CE

"1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.

3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia".

Se pueden definir como "toda norma con rango de ley que emana, por vía de excepción, de un órgano que no tiene atribuido el poder legislativo, concretamente, el Gobierno o el Consejo de Ministros". La Constitución de 1978 los contempla en el artículo 86.

- **Características**

Los Decretos-Leyes son normas con fuerza de ley dictadas por el Gobierno en casos de urgencia.

Como principal diferencia respecto a la delegación legislativa puede señalarse que es la propia Constitución la que directamente habilita al Gobierno a actuar, delimitando en que supuestos puede hacerlo.

a) Extraordinaria y urgente necesidad

Los Decretos-Leyes son disposiciones legislativas provisionales que solamente pueden producirse en casos de extraordinaria y urgente necesidad. Es decir, no son simples hechos constituidos por la CE, ni poderes jurídicos delegados, sino, como ha reconocido nuestra jurisprudencia constitucional en las sentencias 3/1983, de 2 de diciembre, y 60/1986, de 2 de mayo, poderes propios del gobierno, que gozan de igual rango normativo que las leyes, aunque no de la misma naturaleza.

La circunstancia que habilita al Gobierno para hacer uso de esta potestad normativa sin previa intervención del poder legislativo, denominada doctrinalmente "hecho habilitante", es la existencia de una "extraordinaria y urgente necesidad" (art. 86.1 CE).

Pese a una dicción aparentemente tan restrictiva esa situación ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional (TC), no como una circunstancia de excepción, sino como una situación imprevista que requiere una pronta actuación, o bien como la conveniencia de una intervención normativa de urgencia, aunque no sea grave, que no admite la dilación que necesariamente comporta la intervención del legislativo.

De esta manera, la STC 6/1983 precisa respecto a la situación de necesidad:

"… no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales, que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia par a la tramitación parlamentaria de las leyes".

b) Hecho habilitante

En lo que se refiere al supuesto habilitante, parece que nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado que, tal y como afirma García de Enterría, parece excluir los supuestos de clara arbitrariedad. Si concurre o no el hecho habilitante es una circunstancia que deberá valorar el Tribunal Constitucional.

Por otro lado, y al igual que sucede con la legislación delegada, se trata de una potestad extraordinaria cuyo ejercicio corresponde en exclusiva al Gobierno y que no puede ser delegada por éste.

Así, en principio parece que esta potestad corresponde al Gobierno que es el titular legitimado para emanar estas normas. Pero ello no impide que también las Cortes Generales, e incluso el propio Tribunal Constitucional, efectúen o intervengan en dicha apreciación, pudiendo por su falta, no proceder a la convalidación del Decreto-Ley o declararlo inconstitucional.

- **Decretos-leyes autonómicos**

Por su parte, tras las reformas estatutarias aprobadas en el 2006, los nuevos estatutos vienen a reconocer la potestad de los ejecutivos autonómicos de dictar Decretos-Leyes.

Aunque en la práctica cabe encontrar algún caso, como el acontecido en el año 1983 en el País Vasco, lo cierto es que la falta de habilitación estatutaria al respecto plantea ciertas dudas de inconstitucionalidad dado que, al modo en que la CE es la norma delimitadora de las fuentes normativas estatales, lo es el estatuto respecto de las autonomías, redundando en el cumplimiento de los principios de seguridad jurídica y de legitimidad democrática que ha de rodear el ordenamiento. Los nuevos estatutos incorporan esta nueva fuente del derecho, reproduciendo con mayor o menor acierto, y también con alguna singularidad, las disposiciones constitucionales referentes a esta figura.

La admisión de Decretos-leyes aprobados por las Comunidades Autónomas ha sido objeto de controversia doctrinal, aunque hoy se consideran admisibles y la mayoría de Estatutos recogen esta facultad.

- **Ámbito material**

El Decreto-Ley no puede entrar a regular una serie de materias:

- el ordenamiento de las instituciones básicas del estado,

- los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución,
- el régimen de las Comunidades Autónomas (CCAA) y
- el Derecho electoral general.

No obstante, lo expuesto respecto a las materias expresamente vedadas al Decreto-ley (art. 86.1 CE), el Tribunal Constitucional ha sostenido, asimismo, que esas menciones no excluyen la existencia de otros ámbitos prohibidos.

Expresa la STC 1557/2005 que "esa afectación no es, sin embargo, el único límite sustantivo al que la CE somete los Decretos-Leyes, pues sobre estos operan también como es obvio, el conjunto de las reservas establecidas por el constituyente respecto de determinadas materias y en beneficio de específicas formas y procedimientos".

Ello lleva al Tribunal Constitucional a admitir, en la mencionada resolución, que la prestación del consentimiento del estado para obligarse por medio de Tratados o convenios Internacionales que establece el art. 94.1 CE -en cuya virtud dicha prestación debe ser autorizada, en determinados casos, por las Cortes Generales- no puede ser sustituida por la voluntad expresada mediante un Decreto-Ley.

- **Intervención parlamentaria en el Decreto-ley**

El Decreto-Ley entra en vigor el día siguiente de su publicación. Ésta es, precisamente, la razón de su existencia. Ahora bien, sin perjuicio de otros controles, existe un control parlamentario de los mismos, que se realiza exclusivamente por el Congreso de los Diputados o por su Diputación Permanente.

Los Decretos-Leyes deben ser sometidos, en el plazo de los treinta días siguientes a su publicación, a debate y votación de la totalidad del Congreso. A este respecto, se plantea el problema de si el Congreso, por las razones que sean, no se pronuncia dentro de este plazo. La doctrina se encuentra dividida, pues, mientras que unos señalan que el decreto-ley perderá toda su vigencia, otros afirman, aplicando la teoría del silencio negativo, que ello supone un rechazo, una derogación del mismo.

Prescindiendo de este supuesto, donde la segunda tesis parece tener una mayor fundamentación, el Congreso de los Diputados puede adoptar las siguientes posturas:

- Convalidación

La convalidación del decreto-ley, que deja de ser una norma provisional y se integra plenamente en el ordenamiento, aunque conserva la misma denominación: la convalidación no altera la naturaleza del decreto-ley, pues si bien cede su carácter de provisionalidad, sigue siendo una norma o un acto con fuerza de ley, no una ley (SSTC 29/1982, 111/1983).

El acuerdo de convalidación se publica en el BOE.

- Derogación

La derogación del decreto-ley, que para algún autor no es tal, sino el vencimiento de la condición resolutoria a que está sujeto el decreto-ley desde su aprobación. En todo caso, el resultado negativo en la votación de convalidación produce la inmediata cesación de los efectos del decreto-ley y su desaparición del ordenamiento, pero no la anulación de los efectos producidos durante su vigencia.

El acuerdo de derogación se publica en el BOE.

- Tramitación como proyecto de ley

El acuerdo de tramitación como proyecto de ley, que sólo puede afectar (conforme al artículo 151.4 del Reglamento del Congreso) a los decretos-leyes convalidados.

Sobre la tramitación como proyecto de ley, el artículo 86.3 CE dispone que "durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitar (los decretos-leyes) como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia".

De esta forma, se permite al Congreso (que ha visto limitada su capacidad de respuesta frente al decreto-ley a su convalidación o derogación) adaptar la regulación en él contenida a sus deseos, haciendo uso de su potestad legislativa ordinaria para introducir las modificaciones que considere oportunas en la regulación definitiva.

6.2. Los Decretos-Legislativos

Artículo 82 CE

“1. Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior.

2. La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.

3. La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.

4. Las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.

5. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

6. Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control”.

Artículo 83 CE

“Las leyes de bases no podrán en ningún caso:

a) Autorizar la modificación de la propia ley de bases.

b) Facultar para dictar normas con carácter retroactivo”.

Artículo 84 CE

“Cuando una proposición de ley o una enmienda fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación. En tal supuesto, podrá presentarse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación”.

Artículo 85 CE

"Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos".

Los Decretos-legislativos, regulados en los artículos 82 y siguientes de la Constitución, son el resultado de una delegación legislativa, es decir de una transferencia de la potestad legislativa que, a favor de la Administración realiza el poder legislativo, de forma que la Administración pueda participar en la ordenación jurídica de la sociedad a través de una transferencia de ejercicio, aunque no de titularidad.

La legislación delegada es una institución de amplio reconocimiento en el derecho comparado.

- **Diferencias**

La figura de la delegación legislativa debe distinguirse de otras modalidades como son:

- La delegación recepticia, que supone una asunción anticipada que el legislador efectúe de la norma elaborada por el gobierno, quedando la futura norma administrativa anticipadamente elevada de rango.

  Esta figura presenta dos modalidades, según se trate de la elaboración de textos articulados o simplemente de la refundición de textos legales ya existentes.

- La remisión normativa, que consiste en que la ley ordinaria reenvía a una norma ulterior que ha de ser elaborada por la Administración, la regulación de ciertos aspectos que complementan la regulación que la propia ley establece. Ahora bien, esta norma de desarrollo de la Administración no es una norma con rango de ley, sino una norma de carácter reglamentario.

  Es decir, la remisión normativa supone dos fenómenos: por un lado, la ley delegante remite a una norma reglamentaria el desarrollo de su propia regulación, y por otro se atribuye a la Administración la potestad de dictar esa norma reglamentaria.

- La deslegalización, que supone una degradación del rango normativo, y, a la vez, una ampliación del ámbito de la potestad reglamentaria.

  Esta técnica consiste en que la ley sin entrar en la regulación material de un tema, hasta ese momento regulado por una ley anterior, establece que dicho tema pase al ámbito de la disponibilidad reglamentaria de la Administración. A diferencia de las anteriores, aquí la ley de delegación no es una norma directamente aplicable como sucedía en el caso de la ley de remisión, y en su desarrollo surgen normas de carácter administrativo y no normas con fuerza de ley, como si sucede en el caso de la delegación recepticia.

De todo ello se desprende que la única figura que se asemeja, aunque no se identifica, a la legislación delegada, es la delegación recepticia, ya que es la única modalidad que atribuye rango de ley a la norma elaborada por el gobierno. Y es precisamente la confusión con estas figuras la que nos conduce afirmar que nuestra doctrina clásica no se puede mantener hoy día tras la aprobación de nuestra Constitución.

- **Ámbito y modalidades**

En principio, las Cortes generales pueden delegar al gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre todas aquellas materias que no sean objeto de reserva de ley orgánica. Con ello, y como ya hemos apuntado, el ámbito de la legislación delegada es mucho más amplio que el reservado a los Decretos-Leyes.

El art. 82.2 CE contempla dos modalidades:

1.- Ley de bases

Cuando se trate de formación de textos articulados la delegación deberá otorgarse mediante una ley de bases, en la cual se establecerán con precisión el objeto y alcance de la delegación y los principios y criterios que han de seguirse por el Gobierno al desarrollarlos.

Como advertencia previa, es muy importante no confundir las leyes de bases de la delegación legislativa con la "legislación básica, bases o leyes básicas" a que alude el art. 149.1 CE, a los efectos de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas; supuestos éstos en los que el Estado dicta una ley básica, directamente aplicable, que pueden desarrollar, aunque no modificar, las leyes autonómicas.

Volviendo al caso de la legislación delegada, se prohíbe expresamente que las leyes de bases puedan autorizar la modificación de dichos principios y criterios contenidos en la propia ley de bases. Los Decretos legislativos no son, en este sentido, mandatos jurídicos originarios, en cuanto se limitan a desarrollar los mandatos esenciales que se establecen por el Parlamento en la ley de bases.

Sin embargo, su valor es el propio de la ley, innovando, modificando o derogando lo establecido con anterioridad sobre la materia en otras normas con rango de ley o inferior a ella. No obstante, a diferencia de las leyes, estos Decretos legislativos no pueden tener carácter retroactivo (Art. 83 CE).

Las leyes de bases que son desarrolladas o articuladas por los Decretos legislativos no son directamente aplicables, teniendo tan sólo el valor de un mandato jurídico al Gobierno, único destinatario del efecto obligatorio que despliegan.

Por lo demás, formalmente las leyes de bases no se ordenan en artículos numerados como el resto de normas jurídicas, sino en bases numeradas.

La articulación de las mismas es el objeto, precisamente, del tipo más clásico de Decreto legislativo: Los textos articulados.

2.- Textos refundidos

Cuando se trate de refundir textos legales en uno sólo, se efectuará mediante ley ordinaria de delegación.

El Gobierno se limita a refundir textos legales preexistentes, incluso a regularizar, aclarar y armonizar la normativa que ha de ser refundida, siempre en los términos que la ley de delegación establezca y sin innovar la normativa sobre la materia.

La ley de delegación, por consiguiente, se limita a establecer la finalidad y alcance de la refundición de los textos legales preexistentes a los que se refiere. No incorpora, por tanto, principios o criterios de delegación ordenados en bases, pues la finalidad de la delegación no es propiamente una colaboración del Gobierno en la producción de mandatos innovativos, que se establecen en las leyes de bases, sino tan sólo depurar el ordenamiento jurídico, clarificarlo, reduciendo a un solo texto o texto único, mediante refundición, una pluralidad de textos que ordenan una misma materia.

Ciertamente que, si la delegación comprende la facultad de armonizar o regularizar, el Gobierno no se atiene al texto literal de los textos objeto de refundición, sino que puede modificarlos en su literalidad para hacer más claro el mandato jurídico que el nuevo Texto único refundido contendrá.

Con todo, el Gobierno no es libre para alterar el sentido de la normativa vigente que refunde, debiendo limitarse a armonizarla, regularizarla o simplemente refundirla, sin incorporar mandatos jurídicos nuevos que no estuvieran ya contenidos en las normas que refunde.

Los textos refundidos, por lo demás, en cuanto que Decretos legislativos, tienen desde luego valor de ley, como en el caso de los textos articulados. Por consiguiente, la entrada en vigor de un Texto refundido supone la derogación de los preceptos contenidos en los textos legales objeto de la refundición, puesto que éste es el efecto institucionalmente propio de la misma: Sustituir unos textos normativos por otros que los refunden, en sentido estricto, o los regularizan, aclarar o armonizan (STC 141/1988, de 12 de julio).

- **Legislación delegada: decretos legislativos**

En ambos casos, las disposiciones del gobierno en el ejercicio de la legislación delegada reciben el nombre de decretos legislativos, que son disposiciones normativas con rango de ley. De estas dos posibilidades, únicamente la primera supone una auténtica innovación del ordenamiento jurídico ya que la modalidad del texto refundido no implica, en la mayoría de los casos, una labor creadora, pues su fuerza vinculante deriva de los textos objeto de la refundición, viniendo a suponer una sustitución y derogación de las disposiciones en ellos refundidas.

- **Requisitos**

Nuestra constitución, a fin de evitar que la legislación delegada se convierta en una delegación en blanco al gobierno, establece una serie de requisitos, unos que afectan a todo tipo de delegación legislativa y otros que están en función de las modalidades de la misma. Por lo que se refiere a los primeros se encuentra a los siguientes:

- La delegación solamente tendrá como destinatario al Gobierno y no a cualquier otro órgano o miembro del mismo ya que no se permite la subdelegación a autoridades distintas de aquel.
- Habrá de efectuarse expresamente no pudiendo entenderse nunca concedida de modo implícito, tanto por lo que a la materia se refiere, como por lo que a la fijación del plazo para su ejercicio atañe que nunca podrá ser indeterminado.
- La delegación se agota por el uso que de ella haga el gobierno mediante la publicación del correspondiente decreto legislativo, es decir, la publicación de éste agota el ámbito de la delegación, no pudiéndose dictar otro decreto legislativo sobre la misma materia regulando cuestiones no tratadas anteriormente.

- **Control de la legislación delegada**

Debido a su consideración de normas con rango de ley y al hecho de ser delegadas por una ley ordinaria de las Cortes Generales, los decretos legislativos pueden ser objeto de un doble control: el control judicial y el control parlamentario.

A) Control judicial

Respecto del control judicial, éste corresponderá al Tribunal Constitucional y a los tribunales ordinarios cuando el Decreto legislativo exceda de los límites de la delegación, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

B) Control parlamentario

1/ Las fórmulas adicionales establecidas en las propias leyes de delegación, cuestión no fácil de precisar. El Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, establece que si, dentro del mes siguiente, ningún diputado o grupo parlamentario formulara objeciones, se entiende que el gobierno ha realizado un uso correcto de la delegación. Si, por el contrario, se producen reparos la Mesa, lo remite la Comisión correspondiente cuyo dictamen será debatido en el Pleno con arreglo a los trámites del procedimiento legislativo ordinario.

2/ Mediante el intento, a través de una proposición de ley o de una enmienda, como señala el art. 84 CE, de oponerse a la delegación legislativa en vigor. A este respecto, se otorga al gobierno la facultad de oponerse a su tramitación, pudiendo en este sentido presentarse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación. Parece que se establece una esfera reservada al gobierno sobre las materias que hayan sido objeto de la delegación, ya que su oposición a la proposición o enmienda supone la supresión de éstas. Sobre esta cuestión los reglamentos de las cámaras conceden un plazo de 10 días al gobierno para efectuar su oposición a la tramitación de las mismas, lo cual implica que no podrá efectuarse en cualquier momento del proceso legislativo, aunque si produce una suspensión de los plazos de éste hasta que se resuelva la cuestión.

TEMA 2:

EL REGLAMENTO: CONCEPTO, CLASES Y LÍMITES. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. LOS TRATADOS INTERNACIONALES

1. EL REGLAMENTO: CONCEPTO, CLASES Y LÍMITES 2
1.1. Concepto 2
1.1.1. Características 2
1.1.2. Diferencia del reglamento y los actos administrativos 2
1.1.3. Potestad reglamentaria 3
1.2. Clases 3
1.3. Límites 5
1.3.1. Límites formales 5
1.3.2. Límites materiales 6
1.4. El artículo 26 de la Ley del Gobierno: procedimiento de elaboración 7
1.4.1. Elaboración conforme al artículo 26 de la Ley del Gobierno 8
1.5. Publicación y efectos. La eficacia de los reglamentos: inderogabilidad singular 12
2. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO 13
3. LOS TRATADOS INTERNACIONALES 13

1. EL REGLAMENTO: CONCEPTO, CLASES Y LÍMITES

1.1. Concepto

El reglamento, es la norma jurídica dictada por el Poder Ejecutivo, Gobierno y Administración, de rango inferior a la ley y que, por esa razón, resulta controlable por los Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, según el artículo 106.1 de la Constitución: "Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican."

El reglamento, en el derecho administrativo interno, viene definido como toda norma escrita con rango inferior a la ley dictada por el gobierno o, en sentido amplio, por el binomio Gobierno-Administración pública. Por tanto, tendrán siempre un valor subordinado no sólo a la CE, sino a las leyes y normas con valor de ley.

1.1.1. Características

De esta definición se deducen las notas características de la norma reglamentaria:

- Ante todo, su procedencia del ejecutivo (art. 97 CE)
- Su subordinación jerárquica a la ley, además de a la CE y al Derecho comunitario europeo.
- A diferencia de las leyes, los órganos judiciales ordinarios pueden inaplicar y anular los reglamentos que consideren ilegales.

1.1.2. Diferencia del reglamento y los actos administrativos

Los actos administrativos coinciden con el reglamento en que no se dirigen a ciudadanos concretos. Sin embargo, no cabe tampoco exagerar el carácter de la abstracción y generalidad de los reglamentos. La imposibilidad de reglamentos singulares, intuitu personae (que se admite de ordinario para las leyes, como en el caso de las expropiaciones), es conciliable con la existencia de reglamentos dirigidos a grupos concretos, es decir, a administrados que resulten singularizables a través de la hipótesis de hecho que presupone la aplicación de la norma reglamentaria.

Por esta circunstancia la diferencia entre el reglamento y el acto administrativo general, que también se dirige a colectivos determinados, se ha buscado en otros criterios más precisos, como el de la no consunción. El reglamento, en efecto, es una norma y como tal, no se agota por una sola aplicación, ni por muchas otras, sino que cuanto más se aplica más se refuerza su vigencia; por el contrario, el acto administrativo es flor de un día, pues no tiene ninguna vocación de permanencia, que es lo característico de las normas, aunque afecte a grupos numerosos de ciudadanos; se extingue en una sola aplicación (por ejemplo, la convocatoria de unas elecciones generales o una orden de vacunación obligatoria). La distinción tiene importancia por la diversidad de régimen jurídico aplicable a unos y otros: diversidad de procedimientos para su aprobación; publicación en boletines oficiales de los reglamentos frente a notificación de los actos administrativos; libre derogabilidad de los reglamentos frente a condicionantes de forma y materiales para anular actos administrativos declarativos de derechos.

- **Diferencia de los reglamentos con las instrucciones o circulares**

Las instrucciones o circulares son reglas de servicio de contenido general que los titulares de los órganos administrativos pueden dirigir a sus inferiores jerárquicos para ordenar su actuación. Tales instrucciones o circulares son muy frecuentes y de contenido diverso. Lo característico de estos instrumentos es que tienen eficacia meramente ad intra de la organización administrativa. Se trata

sólo de directrices para guiar el funcionamiento interno de los servicios. Por eso no pueden considerarse verdaderas normas reglamentarias.

Conviene, no obstante, tener en cuenta que hay disposiciones que se denominan circulares o instrucciones, muchas veces conforme a una tradición jurídica consolidada, pero que si tiene eficacia directa ad extra. Tal es el caso de las circulares del Banco de España dirigidas a las entidades financieras o de la CNMV a los operadores del mercado. En estos casos estamos ante verdaderos reglamentos, cuando contienen disposiciones de carácter general. Esos mismos efectos externos pueden tener otras circulares o instrucciones jerárquicas, en la medida en que no sólo vinculen a los órganos administrativos y empleados públicos sino también y en realidad a los ciudadanos que se relacionan con ellos. Entonces contendrán normas reglamentarias o actos administrativos, según lo que dispongan.

De los conceptos anteriormente expuestos, debe quedar claro que el Reglamento puede definirse, en términos generales, como toda norma escrita dictada por la Administración, de rango inferior a la ley controlable por los tribunales de Justicia y que, correlativamente, el concepto de potestad reglamentaria remite al poder constitucional en virtud del cual la Administración dicta los reglamentos.

1.1.3. Potestad reglamentaria

La Constitución Española de 1978 atribuye al Gobierno la potestad reglamentaria en el ordenamiento jurídico estatal. Cabe señalar que existen otros preceptos constitucionales que versan también sobre la potestad reglamentaria, reconociéndose implícitamente. Así, en los art. 106.1 y 153.c) CE, se otorga a los tribunales el control de los reglamentos estatales o autonómicos, y el art. 137 CE, como contenido esencial de la autonomía que se reconoce a Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios.

Además, el artículo 22 de la Ley del Gobierno señala que, el Gobierno ejercerá la iniciativa y la potestad reglamentaria de conformidad con los principios y reglas establecidos en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el presente Título (de la Ley del Gobierno).

Si bien, la referencia al Gobierno en el artículo 97 no significa que el resto de órganos administrativos no participen de tal potestad normativa. Los ministros tienen atribuida la facultad de dictar reglamentos con fines estrictamente organizativos o en el marco de las relaciones de sujeción especial. Las Comunidades Autónomas, tendrán potestad reglamentaria originaria en el ámbito de sus competencias y como consecuencia de los principios de autonomía y autogobierno. Por otra parte, la Constitución reconoce a los Entes Locales la titularidad de la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art.137 y 140), lo que obviamente entraña la atribución de una cierta potestad reglamentaria. La potestad reglamentaria de los restantes entes públicos será derivada y, por tanto, sólo la ostentarán cuando la ley se la atribuya y con la finalidad con que lo haga.

1.2. Clases

Existen múltiples clasificaciones doctrinales, de las que se destacan:

A) Según la autoridad que lo dicta

El artículo 128 de la Ley 39/2015, e 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, regula el ejercicio de la potestad reglamentaria, señalando que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de

Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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.

Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior.

a) Estado: de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno:

1/ Real Decreto del Presidente del Gobierno: actos y disposiciones que corresponda adoptar al Presidente del Gobierno.

2/ Real Decreto acordado en Consejo de Ministros: decisiones y resoluciones reglamentarias del Consejo de Ministros.

Ambos reales decretos tienen el mismo rango jerárquico.

3/ Acuerdos del Consejo de Ministros: las decisiones que no deban adoptar la forma de Real Decreto.

4/ Acuerdos, disposiciones y resoluciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno: bajo forma de Orden del Ministro competente o del Ministro de la Presidencia, cuando la competencia corresponda a distintos Ministros.

5/ Disposiciones y resoluciones de los Ministros, bajo la forma de Orden Ministerial. En el caso de afectar a varios Departamentos, será mediante Orden del Ministro de la Presidencia a propuesta de los Ministros interesados.

b) Comunidades Autónomas

1/ Decretos: Gobierno de las Comunidades Autónomas.

2/ Órdenes: dictados por los Consejeros de los gobiernos de las Comunidades Autónomas.

c) Entes locales

1/ Reglamento orgánico de la entidad (con eficacia interna).

2/ Ordenanzas locales.

3/ Bandos de los alcaldes, que eventualmente pueden contener normas reglamentarias.

B) Órgano del que emana el reglamento

1/ Administración Central del Estado.

2/ Las Comunidades Autónomas.

3/ Municipios.

4/ Órganos constitucionales.

C) Relación con la ley

1/ Reglamentos ejecutivos (secundum legem): son los que requieren el preceptivo dictamen del Consejo de Estado.

Se encarga de desarrollar los preceptos de la ley.

2/ Reglamentos independientes (extra legem): no desarrollan la ley. Son reglamentos de carácter autónomo.

3/ Reglamentos de necesidad (contra legem): son excepcionales. Dictados por el Estado en situaciones de alteración o gravedad, de aplicación temporal. Por ejemplo, en las situaciones estipuladas por el artículo 116 CE (alarma, excepción, sitio).

D) Por sus efectos

Habrá reglamentos jurídicos o propiamente normativos, y los reglamentos administrativos o de organización.

1.3. Límites

Los límites a los reglamentos se concretan en dos tipos: límites formales y límites materiales.

1.3.1. Límites formales

- **Competencia**

La primera condición o límite para la validez de un reglamento es que el órgano que lo dicta tenga competencia para ello. Así lo recoge el art. 22 de la Ley del Gobierno y el 128 Ley 39/2015.

“El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local”

En efecto, junto el Estado la CE reconoce de manera explícita la titularidad de la potestad reglamentaria a las Comunidades Autónomas (art. 153 c) y 161.2 CE). Además reconoce a los Entes locales autonomía para la gestión de sus intereses (art.137 y 140 CE), lo cual entraña la atribución de cierta potestad reglamentaria.

- **Procedimiento de elaboración**

La potestad reglamentaria no puede ser ejercitada de forma directa, de plano, si no que ha de seguir un determinado procedimiento. Este límite, llega a configurarse como una exigencia constitucional para el caso de la audiencia a los ciudadanos o a las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley (art.105 CE).

- **Irretroactividad**

El artículo 9.3 CE establece que se garantizará el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. Asimismo el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre establece la nulidad de pleno derecho de "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".

1.3.2. Límites materiales

- **Jerarquía normativa**

Uno de los límites fundamentales de los reglamentos es principio de jerarquía normativa, en función del cual los reglamentos se ordenan según la posición en la organización administrativa del órgano que los dicta sin que en ningún caso el reglamento dictado por el órgano inferior pueda contradecir al dictado por el superior.

Este límite se ha materializado en el artículo 37 de la Ley 39/2015 al indicar que "Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general".

Además, de acuerdo con el artículo 47 de la Ley 39/2015: "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".

La Administración, por lo tanto, no podrá dictar reglamentos contrarios a las leyes o actos equiparados (97 y 103.1 CE, 47 y 128 ley 39/2015).

- **Jerarquía reglamentaria**

En relación a este principio y al de competencia, el art. 24.2 Ley del Gobierno dispone:

"Los reglamentos se ordenarán según la siguiente jerarquía:

1.º Disposiciones aprobadas por Real Decreto del Presidente del Gobierno o acordado en el Consejo de Ministros.

2.º Disposiciones aprobadas por Orden Ministerial."

- **Interdicción de la arbitrariedad**

La interdicción de la arbitrariedad a que se refiere el art. 9.3 CE se configura como otro límite fundamental.

Este principio tiene una particular relevancia en relación a la potestad reglamentaria por el amplio margen de discrecionalidad que incorpora. Pero ello no quiere decir que la potestad reglamentaria esté dotada de una absoluta libertad de acción si no que tiene sus límites. Así, los reglamentos, conforme a este principio, deben adecuarse a los hechos y respetar la realidad que tratan de regular, con medidas proporcionales a los fines que se persiguen. Para ser precisos su contenido no ha de ser incongruente o contradictorio con la realidad que se pretende regular, ni con la naturaleza de las cosas o la esencia de las instituciones (STS 15-06-2005).

- **Sometimiento a los principios generales del Derecho**

Expone el jurista García de Enterría sobre el hecho de que la Administración, y por tanto, de su potestad reglamentaria ha de someterse a los "principios generales del Derecho".

Los artículos 9 y 103.1 CE, incluyen indirectamente a los "principios generales del Derecho" como parte capital del ordenamiento jurídico y del concepto de Derecho.

Este principio goza de especial relevancia en el ámbito de los reglamentos independientes, puesto que en los de ejecución, éstos desarrollan una ley que en cualquier caso se encuentra por encima de los Principios generales del derecho en la jerarquía normativa.

- **Materias reservadas**

El principio de las materias reservadas, se perfila como un límite más a la Administración. Así el artículo 128 ley 39/2015, señala:

"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".

1.4. El artículo 26 de la Ley del Gobierno: procedimiento de elaboración

El artículo 26 de la Ley del Gobierno regula de forma conjunta el procedimiento de elaboración para reglamentos y normas con rango de ley.

- **Aclaración de las Sentencias del Tribunal Constitucional**

Con carácter previo, hay que señalar que el ejercicio de la potestad reglamentaria estaba sujeto a los principios de buena regulación que establece el artículo 129 de la ley 39/2015, el cual ha sido declarado contrario al orden constitucional de competencias, salvo los párrafos segundo y tercero del apartado 4, y la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos destacados en negrita del párrafo tercero del apartado 4 de dicho artículo, por Sentencia del TC 55/2018, de 24 de mayo; y al Plan Anual Normativo, previsto en los artículos 132 Ley 39/2015 y 25 Ley del Gobierno.

En el caso del Estado, dispone este último artículo, el 132 cabe destacar la sentencia del TC, Sentencia 55/2018, de 24 de mayo de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 3628-2016. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Competencias sobre procedimiento administrativo: nulidad de diversos extremos de los preceptos relativos a los registros electrónicos de apoderamientos, los principios de buena regulación y que identifican los títulos competenciales habilitantes para la aprobación de la ley; inconstitucionalidad de distintos preceptos que regulan la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria; interpretación conforme de la disposición relativa a la adhesión de las administraciones territoriales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado. Voto particular, la cual procede a declarar que los artículos 132 y 133 —salvo el primer inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado cuarto de este último artículo— de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias, resultando por ello inaplicables a las Comunidades Autónomas. No obstante, la declaración de la invasión competencial no conlleva la nulidad, habida cuenta de que los preceptos se aplican en el ámbito estatal sin que ello haya sido objeto de controversia en el presente proceso (STC 50/1999)

1.4.1. Elaboración conforme al artículo 26 de la Ley del Gobierno

El artículo 26 de la Ley 50/1997 dispone el procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley, proyectos de reales decretos legislativos y de reglamentos.

Por tanto, la tramitación que se debe es la siguiente:

1.- ESTUDIOS Y CONSULTAS

Su redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma.

2.- CONSULTA PÚBLICA

Se sustanciará 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 previsto en este apartado cuando concurra cualquiera de las siguientes circunstancias:

a) Cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas.

b) Cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

c) Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica.

d) Cuando la propuesta no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios.

e) Cuando la propuesta regule aspectos parciales de una materia.

f) Cuando se acuerde la tramitación urgente de iniciativas normativas, en los términos previstos en el artículo 27.2.

La concurrencia de alguna o varias de estas razones, debidamente motivadas, se justificarán en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

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.

3.- MEMORIA ANÁLISIS IMPACTO NORMATIVO

El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que deberá contener los siguientes apartados:

> 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) Asimismo, 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 2.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente.

4.- Cuando la disposición normativa sea un anteproyecto de ley o un proyecto de real decreto legislativo, cumplidos los trámites anteriores, el titular o titulares de los Departamentos proponentes lo elevarán, previo sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, al Consejo de Ministros, a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, y siempre que se hayan cumplimentado los trámites de carácter preceptivo, el Consejo de Ministros podrá prescindir de este y acordar la aprobación del anteproyecto de ley o proyecto de real decreto legislativo y su remisión, en su caso, al Congreso de los Diputados o al Senado, según corresponda.

5.- INFORMES Y DICTÁMENES

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.

Salvo que normativamente se establezca otra cosa, los informes preceptivos se emitirán en un plazo de diez días, o de un mes cuando el informe se solicite a otra Administración o a un órgano u Organismo dotado de espacial independencia o autonomía.

El centro directivo competente podrá solicitar motivadamente la emisión urgente de los informes, estudios y consultas solicitados, debiendo éstos ser emitidos en un plazo no superior a la mitad de la duración de los indicados en el párrafo anterior.

En todo caso, los anteproyectos de ley, los proyectos de real decreto legislativo y los proyectos de disposiciones reglamentarias, deberán ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio o Ministerios proponentes.

Asimismo, cuando la propuesta normativa afecte 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 para la Transformación Digital y de la Función Pública una vez emitidos el resto de informes que conformen el expediente, a excepción en su caso del dictamen del Consejo de Estado, y antes de ser sometida al órgano competente para promulgarla. 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 Política Territorial y Memoria Democrática cuando la norma pudiera afectar a la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

6.- AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA

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. Asimismo, 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. Normativo.

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.

7.- DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO

Se recabará el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente cuando fuera preceptivo o se considere conveniente.

8.- ELEVACIÓN AL CONSEJO DE MINISTROS

Cumplidos los trámites anteriores, la propuesta se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación.

9.- INFORME DE LA OFICINA DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA

El Ministerio de la Presidencia, con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno analizará los siguientes aspectos:

a) La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.

b) La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan

a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.

c) La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.

d) El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.

e) El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en este Título.

f) El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado.

g) La posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno.

Reglamentariamente se determinará la composición del órgano encargado de la realización de esta función, así como su modo de intervención en el procedimiento.

En la actualidad es la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

10.- Se conservarán en el correspondiente expediente administrativo, en formato electrónico, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, los informes y dictámenes recabados para su tramitación, así como todos los estudios y consultas emitidas y demás actuaciones practicadas.

- **Causas de nulidad del reglamento**

La doctrina y la jurisprudencia han venido a considerar que, de los trámites anteriores, son vicios determinantes de la nulidad del reglamento:

1.- La omisión de los de garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos, esto es, el trámite de audiencia a interesados y organizaciones y asociaciones representativas y el de información pública. Respecto de las entidades representativas que deben ser oídas en TS ha declarado que solo habrán de serlo, con carácter general, los sindicatos, las asociaciones empresariales y las corporaciones representativas de intereses profesionales o económicos, pero no las asociaciones surgidas al amparo del derecho de asociación para la defensa de concretos intereses particulares (STS 19-01-1991 o STS 16-03-05). Este trámite queda excluido de los reglamentos organizativos y del resto de reglamentos siempre y cuando ya hubieran participado en la elaboración aportando informes, consultas o presentando anteproyectos.

2.- Los trámites preceptivos de informes, excepto para los reglamentos organizativos respecto del Dictamen del Consejo de Estado (SSTS DE 27-01-1992, 20-03-1993, 9-02-1996 y 11-4-2004).

3.- La falta de comunicación previa a la Comisión Europea del reglamento cuando así lo imponga el Derecho de la UE.

Las demás irregularidades se reputan no invalidantes. En todo caso, los Reglamentos ejecutivos que deban ser aprobados en un plazo determinado porque así lo exija la ley habilitante, no incurren en vicio de nulidad si no fueran aprobados en dicho plazo.

1.5. Publicación y efectos. La eficacia de los reglamentos: inderogabilidad singular

Supuesta la validez de un reglamento por haberse observado los límites sustanciales y seguido correctamente el procedimiento de elaboración, su eficacia se condiciona a su publicación, dato fundamental para determinar asimismo el momento de su entrada en vigor.

- **Publicación y efectos**

El artículo 131 Ley 39/2015 establece que los reglamentos y disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios.

El Código Civil, precisa, por su parte (art. 2.1) que la entrada en vigor tendrá lugar a los veinte días de la publicación, salvo que expresamente la norma determine otro plazo, que puede ser superior o inferior al consignado.

Ahora bien, el artículo 23 de la Ley del Gobierno introduce una excepción a esta regla general al señalar que:

“Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, las disposiciones de entrada en vigor de las leyes o reglamentos, cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno o a sus miembros, y que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación.

Lo previsto en este artículo no será de aplicación a los reales decretos-leyes, ni cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria.”

El reglamento es eficaz y produce efectos desde su publicación. Dicha eficacia en principio es ilimitada y se impone a los administrados, a los funcionarios y a los Jueces.

- **Inderogabilidad singular**

El artículo 37 de la Ley 39/2015 recoge la inderogabilidad singular de los reglamentos:

“1. Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general.

2. Son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria, así como aquellas que incurran en alguna de las causas recogidas en el artículo 47”.

El reglamento podrá ser derogado o modificado por la autoridad que lo dictó. Lo que en ningún caso se puede hacer, ni la autoridad que lo dictó ni una autoridad superior, es derogar el reglamento para un caso concreto, esto es, establecer excepciones privilegiadas a favor de persona determinada. A ello se opone la regla de inderogabilidad singular de los reglamentos que se recoge en el art. 37 Ley 39/2015.

El fundamento de la inderogabilidad singular se encuentra en el principio de legalidad de la Administración por el que ésta está sometida, como sujeto de derecho que es, a todo el ordenamiento, y por tanto también a sus propios Reglamentos, apunta García de Enterría. Se

establece aquí por tanto una diferencia con la ley que sí que puede autorizar derogaciones singulares. Ello es porque el poder legislativo no está afectado, como la Administración por una vinculación a la legalidad, y sus funciones legislativas no están predeterminadas por sus producciones normativas anteriores, es libre, originario y soberano en cada momento.

Señalar, por último, que la derogación de una ley no supone la derogación de su reglamento en cuanto éste no se oponga a lo recogido en la nueva ley y hasta que se apruebe el nuevo reglamento ejecutivo.

2. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

Los principios generales del derecho se aplican en defecto de ley costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico", de acuerdo con el artículo 1.4 del Código Civil.

Se trata, en primer lugar, de una categoría heterogénea, que engloba reglas de muy diversa naturaleza y función (directivas políticas, como el principio de solidaridad; reglas de estructuración normativa como los principios de legalidad y de jerarquía normativa; reglas éticas como la buena fe o directrices procesales como el favor actionis, etc.).

Y, en segundo lugar, de una categoría abierta, esencialmente flexible, cuyo contenido es difícil de delimitar.

Como señala el profesor Santamaría Pastor, no hay criterio abstracto alguno que permita trazar la distinción entre las reglas que son principios generales del derecho, porque la communis opinio de los actores de un sistema jurídico así lo consideran, de las reglas que no lo son.

- **Funciones**

Respecto de sus funciones, hoy es común reconocer a los principios generales una cuádruple función:

- Función directiva, general de todo el proceso de creación del derecho, condicionando el contenido que haya de darse a las normas jurídicas en trance de elaboración.
- Función interpretativa, los principios son las reglas extra sistema, que se utilizan simultáneamente con las normas escritas para construir una solución justa y socialmente aceptable para cada caso o conflicto; en dicho empleo simultáneo, los principios sirven para precisar el significado de las normas escritas y sus sentido o finalidad, así como para ampliar o reducir su ámbito de vigencia o incluso para excluir su aplicación.
- Función integradora, de las lagunas del sistema normativo, se trata de su función clásica, que permite al Juez resolver en Derecho los conflictos que se le plantean en ausencia total de norma escrita (y de costumbre, allí donde ésta es aplicable).
- Función constructiva, limitada al puro ámbito doctrina, pero no por ello menos importante. Los principios actúan aquí como estructuras mentales que permiten la sistematización de la materia jurídica, lo que a su vez, permite alumbrar nuevos principios. Tal es la esencia de la llamada jurisprudencia principal, en cuanto opuesta a la jurisprudencia de conceptos o intereses.

3. LOS TRATADOS INTERNACIONALES

El tratado internacional es un acuerdo celebrado entre sujetos jurídicos internacionales, es decir, entre Estados, entre organizaciones internacionales o entre unos y otras.

Los tratados pueden recibir numerosas y diversas denominaciones tales como acuerdos, protocolos, convenios, convenciones, pactos o concordatos.

La Constitución y el Código Civil coinciden en que los tratados internacionales válidamente celebrados, tras ser publicados en el BOE, pasan a integrarse en nuestro ordenamiento jurídico.

Concretamente, la Constitución Española dedica los artículos 93 a 96 a regular los Tratados Internacionales.

El artículo 96 de la Constitución establece que las disposiciones de los tratados solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.

Artículo 96 CE

1. 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.

2. Para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94".

Por otra parte, el artículo 95 de la Norma Fundamental precisa que la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la propia Constitución exigirá la previa revisión constitucional. La mayor parte de la doctrina científica deduce de estos dos artículos que los tratados internacionales son jerárquicamente superiores a las leyes pero que se encuentran supeditados a nuestra Constitución.

"Artículo 95 CE:

1. La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.

2. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción."

- **Clases de Tratados Internacionales previstos en la Constitución**

De acuerdo son el artículo 93 "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."

En aplicación de este precepto la Ley Orgánica 10/85 autorizó el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas firmado el 12 de junio de 1985 en Madrid y Lisboa.

Por su parte el artículo 94 de la Constitución exige la previa autorización de las Cortes para que el Estado pueda para obligarse por medio de Tratados o convenios en los siguientes casos:

- 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 primero.
- 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.

La conclusión de los restantes Tratados o convenios no incluidos en los supuestos anteriores únicamente exige al Gobierno que informe inmediatamente al Congreso y al Senado de dicha conclusión (artículo 94.2 CE).

TEMA 3:

EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, CLASES Y ELEMENTOS. EFICACIA Y VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. SU MOTIVACIÓN Y NOTIFICACIÓN.

1. EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, CLASES Y ELEMENTOS 2
1.1 Concepto 2
1.2. Clases 2
1.3. Elementos 4
1.3.1. Elementos subjetivos 4
1.3.1.1. Capacidad 4
1.3.1.2. Competencia 5
1.3.2. Elementos objetivos 10
1.4. Producción y contenido del acto 10
1.5. Forma 11
2. EFICACIA Y VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS 11
3. MOTIVACIÓN Y NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS 13
3.1. Motivación 13
3.2. Régimen de notificación 14
3.2.1. Notificación 14
3.2.2. Condiciones generales para la práctica de las notificaciones 15
3.2.3. Práctica de las notificaciones en papel 17
3.2.4. Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos 18
3.2.5. Notificación infructuosa 19
3.2.6. Publicación 20
3.2.7. Indicación de notificaciones y publicaciones 20
3.2.8. Comunicaciones administrativas a las personas interesadas por medios electrónicos 21
3.3. Términos y plazos 22

1. EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, CLASES Y ELEMENTOS

1.1 Concepto

El jurista italiano Zanobini pergeña una completa definición de acto administrativo, por lo que este se entiende como acto administrativo la declaración unilateral de conocimiento, deseo, juicio y voluntad por un sujeto de la Administración Pública en el ejercicio de la potestad administrativa.

El acto debe ser dictado por la Administración Pública (Administración General del Estado, Administración autonómica, Entidades integrantes de la Administración local, cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público dependientes de las Administraciones Públicas).

1.2. Clases

Debe advertirse que no existe una clasificación única de los actos administrativos, habiendo múltiples formas de clasificarlos: en virtud de los órganos de los que emana el acto, en virtud de los efectos que producen, de su contenido, del momento de producción, de los recursos que admiten, de su forma, de la potestad que se le confiere al órgano que lo dicta, etc.

Sirva la clasificación que se expone como ejemplo

A) Por los efectos jurídicos que producen:

- Actos negocios jurídicos (autorización, concesión…)

- Actos no negocios jurídicos (certificado, consulta…)

B) Según la forma de producción

- Expreso (oral o escrito)

- Tácito o presunto

C) Acorde a los sujetos intervinientes

- Simples
- Complejos
- Unilateral
- Plurilateral

D) Según la naturaleza de la potestad que ejercita la Administración:

- Reglados

- Discrecionales

E) Según amplíen o reduzcan la esfera jurídica del ciudadano

- Favorables

- De gravamen

F) Actos definitivos (resoluciones) o de trámite

Que una resolución o acto definitivo ponga fin al expediente o procedimiento no significa que ponga fin a la vía administrativa.

G) En virtud de los recursos que se pueden utilizar contra ellos:

- Actos que ponen fin a la vía administrativa: son los establecidos en el artículo 114 de la Ley 39/2015.

- Actos que no ponen fin a la vía administrativa: son todos los no contemplados en el artículo 114 de la Ley 39/2015.

H) Actos firmes o no firmes en vía administrativa

Cuando los actos son impugnables, aquéllos que ponen fin a la vía administrativa son los que pueden ser objeto de un recurso contencioso administrativo directamente, sin perjuicio de que el interesado pueda interponer previamente recurso facultativo de reposición. Por el contrario, no ponen fin a la vía administrativa aquéllos actos impugnables contra los que cabe interponer el recurso administrativo de alzada u otro que le sustituya (reclamación económico-administrativa, recurso necesario de reposición en materia tributaria local).

Los actos que ponen fin a la vía administrativa aparecen regulados en el artículo 114.1 de la Ley 39/2015, con carácter general y aplicable a todas las Administraciones públicas, son los siguientes:

a) Las resoluciones de los recursos de alzada.

b) Las resoluciones de los procedimientos a que se refiere el artículo 112.2.

c) Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.

d) Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.

e) La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive.

f) La resolución de los procedimientos complementarios en materia sancionadora a los que se refiere el artículo 90.4.

g) Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

Asimismo, en el ámbito estatal, el artículo 114.2 de la Ley 39/2015 señala los actos administrativos que ponen fin a la vía administrativa:

a) Los actos administrativos de los miembros y órganos del Gobierno.

b) 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.

c) 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.

d) 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.

En el ámbito local, ponen fin a la vía administrativa los actos del Pleno de las Corporaciones, de su Alcalde o Presidente y de las Juntas de Gobierno (art. 52.2.b LBRL).

1.3. Elementos

Los elementos o requisitos del acto administrativo son aquellas circunstancias o conjunto de estas que deben darse en un acto para que produzca todos sus efectos.

En general, son elementos imprescindibles del acto administrativo el sujeto, el objeto o contenido, la causa y fin y la forma.

1.3.1. Elementos subjetivos

El acto administrativo sólo puede producirse por un sujeto de la Administración Pública. A este respecto, el artículo 2.3 de la Ley 39/2015 determina que "tienen la consideración de Administraciones Públicas:

a) La Administración General del Estado.

b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

c) Las Entidades que integran la Administración Local.

d) Los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas".

Asimismo, el sujeto u órgano de la Administración Pública ha de actuar dotado de capacidad y competencia.

1.3.1.1. Capacidad

La capacidad pertenece a la persona jurídico-pública. Se requiere que las personas físicas que actúen como titulares de un órgano administrativo ostenten la investidura legítima de tales, de manera que actúen en virtud de un nombramiento legal y toma de posesión y procedan en las condiciones legales para poder actuar como tales titulares del órgano, especialmente cuando se trate de órganos colegiados, o por suplencia.

Además, es necesario que no estén incursos en alguna de las causas de abstención que enumera el artículo 23 de la Ley 40/2015 o de recusación del artículo 24.

- **Causas de abstención**

El artículo 23 de la Ley 40/2015 determina que las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas a continuación, se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente. Los motivos de abstención son un númerus clausus y son los siguientes:

> a) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.
>
> b) Tener un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable y el parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.
>
> c) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.

d) Haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.

e) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

Los órganos jerárquicamente superiores a quien se encuentre en alguna de las circunstancias señaladas en el punto anterior podrán ordenarle que se abstengan de toda intervención en el expediente.

Hay que tener en cuenta que la actuación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurran motivos de abstención no implicará, necesariamente, y en todo caso, la invalidez de los actos en que hayan intervenido. Si bien, la no abstención en los casos en que hubiera lugar a la misma dará lugar a la responsabilidad que proceda.

- **Causas de recusación**

Se regula en el artículo 24 de la Ley 40/2015, que determina que en los casos de abstención, podrá promoverse recusación por los interesados en cualquier momento de la tramitación del procedimiento. Es decir que debe ser a instancia de los interesados.

El procedimiento se iniciará por escrito en el que se expresará la causa o causas en que se funda. En el día siguiente el recusado manifestará a su inmediato superior si se da o no en él la causa alegada. En el primer caso, si el superior aprecia la concurrencia de la causa de recusación, acordará su sustitución acto seguido. Si, por su parte, el recusado niega la causa de recusación, el superior resolverá en el plazo de tres días, previos los informes y comprobaciones que considere oportunos.

Por último, contra las resoluciones adoptadas en esta materia no cabrá recurso, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la recusación al interponer el recurso que proceda contra el acto que ponga fin al procedimiento.

1.3.1.2. Competencia

La competencia está atribuida al órgano de cada Administración Pública. Como se deduce del artículo 3.4 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en adelante Ley 40/2015, “cada una de las Administraciones Públicas del artículo 2 actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única” y, por eso, al concretar la titularidad de la potestad en una de las Administraciones Públicas se aprecia que la persona jurídica pública en que consiste se compone de órganos a través de los cuales la Administración se manifiesta, actúa.

De acuerdo con lo expuesto, el acto que se dicte procederá de la Administración Pública titular de la potestad que se ejercite y, dentro de ella, del órgano administrativo que sea competente. En este sentido, el artículo 34.1 Ley 39/2015 dispone que “los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido”.

La competencia aparece regulada en la Sección segunda, del Capítulo II, del Título I de la Ley 40/2015, concretamente, de los artículos 8 a 14.

La Ley 40/2015 no define que se entiende por competencia administrativa, pero con carácter general se define como el conjunto de atribuciones que otorga el ordenamiento jurídico a un órgano de la Administración Pública.

- **Clases de competencia**

La doctrina mayoritaria distingue entre tres clases de competencia:

- Competencia Territorial: cada órgano administrativo tiene competencia únicamente en la circunscripción que se le asigna.
- Competencia Funcional: cada órgano administrativo tiene atribuida una materia sobre la que solo él será competente.
- Competencia Jerárquica: consecuencia de la organización piramidal jerárquica de la Administración, de manera que los órganos superiores ostenta una serie de potestades sobre sus órganos inferiores.

- **La desconcentración de competencias**

Se regula en el artículo 103.1 de la Constitución como principio que rige la actuación de la Administración Pública. La finalidad es descongestionar el trabajo de los órganos superiores en órganos inferiores ya sean centrales o periféricos, de ahí que pueda ser vertical u horizontal, así como acercar las decisiones a los ciudadanos (Un ejemplo son las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas).

La desconcentración también se regula en el artículo 8.2 de la Ley 40/2015 que determina que la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquéllos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias. Se caracteriza frente a la delegación de competencias en que se transfiere la titularidad de la competencia al órgano inferior.

- **Competencia**

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 40/2015, la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes.

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

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

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

- **Delegación de competencias**

La delegación de competencias se regula en el artículo 9 de la Ley 40/2015 que dispone que los órganos de las diferentes Administraciones Públicas podrán delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en otros órganos de la misma Administración, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes, o en los Organismos públicos o Entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquéllas.

La delegación de competencias atribuidas a órganos colegiados, para cuyo ejercicio ordinario se requiera un quórum especial, deberá adoptarse observando, en todo caso, dicho quórum.

No podrán ser objeto de delegación las competencias relativas a:

- Los asuntos que se refieran a las relaciones con la Jefatura del Estado, Presidencia del Gobierno de la Nación, las Cortes Generales, las Presidencias de los Consejos de Gobierno de las CC.AA y las Asambleas Legislativas de las CC.AA.
- La adopción de disposiciones de carácter general.
- La resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso.
- Las materias que así se determine por una norma con rango de ley.

También se prohíbe la subdelegación salvo autorización expresa de una ley.

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

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

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

Las delegaciones de competencia y sus revocaciones deberán publicarse en el BOE, en el de la CA o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano delegante, y su ámbito territorial de competencia.

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

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

- **La avocación**

La avocación se regula en el artículo 10 de la Ley 40/2015 en virtud de la cual los órganos superiores podrán avocar para sí el conocimiento de uno o varios asuntos cuya resolución corresponda ordinariamente o por delegación a sus órganos administrativos dependientes, cuando circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial lo hagan conveniente.

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

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

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

- **Encomiendas de gestión**

La encomienda de gestión se regula en el artículo 11 de la Ley 40/2015 que determina:

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

Las encomiendas de gestión no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en ésta.

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

En todo caso, la Entidad u órgano encomendado tendrá la condición de encargado del tratamiento de los datos de carácter personal a los que pudiera tener acceso en ejecución de la encomienda de gestión, siéndole de aplicación lo dispuesto en la normativa de protección de datos de carácter personal.

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

a) 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. En todo caso, el instrumento de formalización de la encomienda de gestión y su resolución deberá ser publicada, para su eficacia, en el Boletín Oficial del Estado, en el Boletín oficial de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante.

Cada Administración podrá regular los requisitos necesarios para la validez de tales acuerdos que incluirán, al menos, expresa mención de la actividad o actividades a las que afecten, el plazo de vigencia y la naturaleza y alcance de la gestión encomendada.

b) Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos y Entidades de Derecho Público de distintas Administraciones se formalizará mediante firma del correspondiente convenio entre ellas, que deberá ser publicado en el «Boletín Oficial del Estado», en el Boletín oficial de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante, salvo en el supuesto de la gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o en su caso Cabildos o Consejos insulares, que se regirá por la legislación de Régimen Local".

- **Delegación de firma**

La delegación de firma aparece regulada en el artículo 12 de la Ley 40/2015.

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

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

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

- **La suplencia**

La suplencia está regulada en el artículo 13 de la Ley 40/2015 que establece:

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

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

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

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

> a) En los reales decretos de estructura orgánica básica de los Departamentos Ministeriales o en los estatutos de sus Organismos públicos y Entidades vinculados o dependientes según corresponda.
>
> b) Por el órgano competente para el nombramiento del titular, bien en el propio acto de nombramiento bien en otro posterior cuando se produzca el supuesto que dé lugar a la suplencia.

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

- **Decisiones sobre competencia**

Por último, el artículo 14 de la Ley 40/2015 regula cuestiones de competencia que se pueden dar en el seno de un procedimiento administrativo y dispone que el órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, debiendo notificar esta circunstancia a los interesados.

También, los interesados que sean parte en un procedimiento podrán dirigirse al órgano que se encuentre conociendo del asunto para que decline su competencia y remita las actuaciones al órgano competente. Asimismo, podrán dirigirse al órgano que estimen competente para que requiera de inhibición al que esté conociendo del asunto.

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

1.3.2. Elementos objetivos

- **Objeto del acto administrativo**

El contenido del acto administrativo en una acepción amplia se determina por su oposición a la forma del acto, comprendiendo todos los elementos integrantes de lo que, en términos judiciales, se denomina “el fondo del asunto”.

Se distinguen cuatro partes en el contenido del acto administrativo:

a) El contenido esencial. Es aquel sin el cual el acto no tiene existencia. Por ejemplo: la licencia para edificar deberá contener una declaración facultando para realizar la obra; en el caso contrario, no puede decirse que se ha otorgado dicha licencia.

b) El contenido natural. Es el que necesariamente forma parte del acto administrativo y sirve para individualizarlo respecto de los demás. Por ejemplo: el contenido natural de la expropiación forzosa es la transferencia coactiva de la propiedad del particular al ente público.

c) El contenido implícito. Se refiere a aquellas cláusulas no expresas, pero que hay que entender incluidas en el acto porque el ordenamiento jurídico las supone en todos los de la misma especie.

d) El contenido eventual o accidental. Es el integrado por aquellas cláusulas que el órgano administrativo puede introducir en el acto, dirigidas a modificar (generalmente restringiendo sus efectos) el contenido esencial del acto. Son estas las cláusulas accesorias del acto jurídico; en particular, la condición, el término y el modo.

- **Causa y fin**

La causa constituye el porqué del acto, la razón que justifica que un acto administrativo se dicte. La Administración ha de someterse, en todo caso, a una regla de conducta: la necesidad de perseguir el interés público en cada una de sus actuaciones. De ahí el gran acierto de la Constitución al determinar que los tribunales controlarán el sometimiento de la actuación administrativa “a los fines que la justifican” (art. 106.1 CE).

Por esa vía el fin se erige en un nuevo elemento, de rango constitucional, del acto administrativo: éste deberá encaminarse al logro de aquella finalidad que determinó el otorga- miento de la potestad ejercitada. El acto administrativo, en cuanto ejercicio de una potestad, debe servir necesariamente a un fin, e incurrirá en vicio legal si se aparta de él o pretende servir una finalidad distinta, aun cuando se trate de otra finalidad pública.

1.4. Producción y contenido del acto

El artículo 34 de la Ley 39/2015 manifiesta 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.

El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos.

1.5. Forma

De acuerdo con el artículo 36 de la Ley 39/2015, los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia.

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 de este 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.

2. EFICACIA Y VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La Administración detenta una serie de privilegios exorbitantes respecto del derecho común, justificados únicamente por los fines de interés público y social que amparan la acción pública. Entre estas potestades se encuentra la autotutela declarativa que determina que los actos administrativos se presumen válidos mientras que un juez no diga lo contrario, y dotados de eficacia, salvo que se suspendan.

En este sentido, se distingue entre validez y eficacia de los actos administrativos. Así, se parte de la presunción de validez de los actos administrativos que supone que el acto reúne todos los elementos necesarios de acuerdo con el ordenamiento jurídico y se distingue de la eficacia que es el momento a partir del cual los actos administrativos producen sus efectos.

La distinción entre validez y eficacia se regula en el artículo 39.1 de la Ley 39/2015, que 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, salvo que en ellos se consigne otra cosa.

- **Eficacia demorada**

El artículo 39.2 de la Ley 39/2015 regula una serie de supuestos en que la eficacia del acto quedará demorada:

> 1.- Cuando así lo exija el contenido del acto: bien porque se desprende de la naturaleza del acto o bien porque el acto incluye alguna condición accesoria ya sea una condición suspensiva (suceso futuro e incierto) o un término suspensivo (transcurso del plazo).
>
> 2.- Cuando está supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior. Están supeditados a notificación o publicación, en todo caso, los actos que afectan a los derechos e intereses de los interesados.

La aprobación superior, es una manifestación típica de la tutela que unos entes administrativos ejercen sobre otros en virtud del principio de jerarquía

- **Eficacia retroactiva**

Asimismo, el artículo 39.3 de la Ley 39/2015 establece dos supuestos en que puede otorgarse eficacia retroactiva a los actos administrativos de forma excepcional que son:

1.- Los actos que producen efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha en que se retrotraigan los efectos del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas.

2.- Los actos dictados en sustitución de otros anulados.

- **Ejecutividad**

El efecto principal de la presunción de validez de los actos administrativos y de su eficacia es su ejecutividad y, en su caso, su ejecución forzosa que se podrá llevar a cabo en los términos previstos en Capítulo VII del Título IV de la Ley 39/2015 (artículos 97 a 105).

En este sentido, otro privilegio de la Administración es el de la autotutela ejecutiva que permite a la Administración autora de los actos ejecutarlos forzosamente sin necesidad de acudir a un juez para que los imponga. Así, el artículo 38 de la Ley 39/2015 establece que los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta ley.

- **Observancia general de los actos**

Por otra parte, el artículo 39.4 de la Ley 39/2015, determina que las normas y actos dictados por los órganos de las Administraciones Públicas en el ejercicio de su propia competencia deberán ser observadas por el resto de los órganos administrativos, aunque no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otra Administración.

- **Requerimiento previo entre Administraciones**

El artículo 39.5 de la Ley 39/2015, en concordancia con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 29/1998, señala que cuando una Administración Pública tenga que dictar, en el ámbito de su competencia, un acto que necesariamente tenga por base otro dictado por otra Administración y la primera entienda que este acto de la segunda es ilegal, podrá requerir a ésta previamente para que anule o revise el acto (artículo 44 LJCA) y, si la segunda rechaza el requerimiento, podrá interponer recurso contencioso-administrativo. En estos casos, el procedimiento para dictar resolución quedará suspendido.

- **Inderogabilidad singular de los reglamentos**

Finalmente, el artículo 37.1 de la Ley 39/2015 regula el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos que supone que las resoluciones administrativas de carácter particular, esto es, los actos administrativos, no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, esto es una norma, aunque aquellas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general.

Significa que la Administración no puede, por medio de actos administrativos, dejar sin efecto, en supuestos concretos, las normas contenidas con carácter y vocación de generalidad, en reglamentos y ello aunque el rango jerárquico del órgano que dicte el acto sea superior al del órgano productor del reglamento. Se pretende, así, evitar privilegios singulares respecto de la ordenación establecida con carácter general.

Asimismo, el artículo 37.2 de la Ley 39/2015 dispone que son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria, así como aquellas que incurran en alguna de las causas recogidas en el artículo 47.

3. MOTIVACIÓN Y NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

3.1. Motivación

La motivación del acto administrativo es, ante todo, como se entiende en el Derecho Europeo, una manifestación y una exigencia del principio de transparencia.

Los siguientes actos recogidos en el artículo 35 de la Ley 39/2015 deberán estar motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:

a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.

b) Los actos que resuelvan:

1/ procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos,

2/ recursos administrativos,

3/ procedimientos de arbitraje y

4/ 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 previstas en el artículo 56.

e) Los acuerdos:

1/ de aplicación de la tramitación de urgencia,

2/ de ampliación de plazos y

3/ de realización de actuaciones complementarias.

f) Los actos que rechacen pruebas propuestas por los interesados.

g) Los actos que acuerden:

1/ la terminación del procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas,

2/ 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 de los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte.

- **Falta de motivación**

La falta o insuficiencia de motivación es, en principio, un defecto de forma que produce invalidez en el caso de generar indefensión (el interesado no conoce las razones del acto lo que impide o limita sus medios de defensa). La jurisprudencia viene exigiendo que se trata de una indefensión material no formal. Esto es que haya supuesto una disminución real y efectiva de sus garantías de defensa, en el sentido de determinar en qué medida el vicio de forma ha dado lugar a una resolución de fondo distinta de la que hubiera dictado en caso de no haber existido infracción procedimental.

3.2. Régimen de notificación

El régimen de notificación de los actos administrativos está dispuesto en la Ley 39/2015, entre los artículos 40 a 46. Además, debe tenerse en consideración los artículos 41 a 45 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

3.2.1. Notificación

Indica el artículo 40 de la Ley 39/2015 que el órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos los notificará a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos, en los términos previstos en los artículos siguientes.

- **Contenido de la notificación**

Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener:

1/ el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa,

2/ los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial,

3/ el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos,

sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.

- **Omisión de un requisito**

Las notificaciones que, conteniendo el texto íntegro del acto, omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior, surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda.

- **Efectos derivados**

Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga, cuando menos, el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado.

Las Administraciones Públicas podrán adoptar las medidas que consideren necesarias para la protección de los datos personales que consten en las resoluciones y actos administrativos, cuando éstos tengan por destinatarios a más de un interesado.

3.2.2. Condiciones generales para la práctica de las notificaciones

El artículo 41 de la Ley 39/2015 contiene la práctica de las notificaciones, que serán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía.

- **Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas**

En relación con la notificación, el artículo 14 de la Ley 39/2015 establece los sujetos que pueden comunicarse electrónicamente con las Administraciones, y aquellos que están obligados a que la relación con la Administración sea vía electrónica.

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

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

a) Las personas jurídicas.

b) Las entidades sin personalidad jurídica.

c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.

d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

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.

- **Notificación por medios no electrónicos**

El artículo 41.2 indica que, 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.

- **Validez de la notificación**

Con independencia del medio utilizado, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de:

1/ su envío o puesta a disposición,

2/ de la recepción o acceso por el interesado o su representante,

3/ de sus fechas y horas,

4/ del contenido íntegro, y

5/ 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.

Adicionalmente, el interesado podrá identificar un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico que servirán para el envío de los avisos regulados en este artículo, pero no para la práctica de notificaciones.

- **Restricción a la notificación electrónica**

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.

En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará por el medio señalado al efecto por aquel. Esta notificación será electrónica en los casos en los que exista obligación de relacionarse de esta forma con la Administración.

- **Régimen subsidiario de la notificación**

Cuando no fuera posible realizar la notificación de acuerdo con lo señalado en la solicitud, se practicará:

1/ en cualquier lugar adecuado a tal fin, y

2/ 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.

- **Consulta de datos**

En los procedimientos iniciados de oficio, a los solos efectos de su iniciación, las Administraciones Públicas podrán recabar, mediante consulta a las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística, los datos sobre el domicilio del interesado recogidos en el Padrón Municipal, remitidos por las Entidades Locales en aplicación de lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

- **Rechazo de la notificación**

Cuando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y el medio, dando por efectuado el trámite y siguiéndose el procedimiento.

- **Aviso**

Con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las Administraciones Públicas enviarán un aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que éste haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única. La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida.

Cuando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquélla que se hubiera producido en primer lugar.

A mayor abundamiento, de acuerdo con el artículo 43 del Real Decreto 203/2021, las Administraciones podrán crear bases de datos de contacto electrónico para la práctica de los avisos de puesta a disposición de notificaciones en su respectivo ámbito.

El aviso se remitirá al dispositivo electrónico o la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado voluntariamente al efecto, o a ambos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 41.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

El interesado se hace responsable, por la comunicación a la Administración, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, de que dispone de acceso al dispositivo o dirección de correo electrónico designados. En caso de que dejen de estar operativos o pierda la posibilidad de acceso, el interesado está obligado a comunicar a la Administración que no se realice el aviso en tales medios. El incumplimiento de esta obligación por parte del interesado no conllevará responsabilidad alguna para la Administración por los avisos efectuados a dichos medios no operativos.

3.2.3. Práctica de las notificaciones en papel

El artículo 42 de la Ley 39/2015 recoge que todas las notificaciones que se practiquen en papel deberán ser puestas a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante para que pueda acceder al contenido de estas de forma voluntaria.

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 esta 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.

Si el segundo intento también resultara infructuoso, se procederá en la forma prevista en el artículo 44.

Cuando el interesado accediera al contenido de la notificación en sede electrónica, se le ofrecerá la posibilidad de que el resto de las notificaciones se puedan realizar a través de medios electrónicos.

3.2.4. Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos

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, de acuerdo con lo previsto por el artículo 43 de la Ley 39/2015.

A los efectos previstos en este artículo, se entiende por comparecencia en la sede electrónica: el acceso por el interesado o su representante debidamente identificado al contenido de la notificación.

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.

Se entenderá cumplida la obligación a la que se refiere el artículo 40.4 con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única.

Los interesados podrán acceder a las notificaciones desde el Punto de Acceso General electrónico de la Administración, que funcionará como un portal de acceso.

Téngase en cuenta también el desarrollo reglamentario contenido en el artículo 42 del Real Decreto 203/2021.

- **Notificación a través de la Dirección Electrónica Habilitada única**

Con arreglo al artículo 44 del Real Decreto 203/2021, la Dirección Electrónica Habilitada única es el sistema de información para la notificación electrónica cuya gestión corresponde al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en colaboración con el Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

La Dirección Electrónica Habilitada única se aloja en la sede electrónica del PAGe de la Administración General del Estado.

Todas las Administraciones Públicas y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes colaborarán para establecer sistemas interoperables que permitan que las personas físicas y jurídicas puedan acceder a todas sus notificaciones a través de la Dirección Electrónica Habilitada única, tal como establece el artículo 43 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Esta previsión será aplicable con independencia de cuál sea la Administración que practica la notificación y si las notificaciones se han practicado en papel o por medios electrónicos.

Cuando una incidencia técnica imposibilite el funcionamiento ordinario de la Dirección Electrónica Habilitada única, una vez comunicada dicha incidencia a los órganos, organismos o entidades emisores que la utilicen como medio de notificación, estos podrán determinar una ampliación del plazo no vencido para comparecer y acceder a las notificaciones emitidas. En caso de que también pongan a disposición las notificaciones en su sede electrónica o sede electrónica asociada, deberán publicar también en esta tanto la incidencia técnica acontecida en la Dirección Electrónica Habilitada única como la ampliación concreta, en su caso, del plazo no vencido.

Con carácter previo al acceso al contenido de la notificación puesta a disposición del interesado en la Dirección Electrónica Habilitada única, este será informado de que de acuerdo con lo previsto en los artículos 41 y 43 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dicho acceso al contenido, el rechazo expreso de la notificación o bien la presunción de rechazo por haber transcurrido el plazo de diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin acceder al contenido de la misma, dará por efectuado el trámite de notificación y se continuará el procedimiento.

Para dar por efectuado el trámite de notificación a efectos jurídicos, en la Dirección Electrónica Habilitada única deberá quedar constancia, con indicación de fecha y hora, del momento del acceso al contenido de la notificación, del rechazo expreso de la misma o del vencimiento del plazo previsto en el artículo 43.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

El estado del trámite de notificación en la Dirección Electrónica Habilitada única se sincronizará automáticamente con la sede electrónica o sede electrónica asociada en la que, en su caso, la notificación también se hubiera puesto a disposición del interesado.

- **Notificación electrónica en sede electrónica o sede electrónica asociada**

Indica el artículo 45 del Real Decreto 203/2021 que, con carácter previo al acceso al contenido de la notificación puesta a disposición del interesado en la sede electrónica o sede electrónica asociada del emisor de la misma, este será informado de que de acuerdo con lo previsto en los artículos 41 y 43 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la comparecencia y acceso al contenido, el rechazo expreso de la notificación o bien la presunción de rechazo por haber transcurrido el plazo de diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin acceder al contenido de la misma dará por efectuado el trámite de notificación y se continuará el procedimiento.

Para dar por efectuado el trámite de notificación a efectos jurídicos, en la sede electrónica o sede electrónica asociada deberá quedar constancia, con indicación de fecha y hora, del momento del acceso al contenido de la notificación, del rechazo expreso de la misma o del vencimiento del plazo previsto en el artículo 43.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

El estado del trámite de notificación en la sede electrónica o sede electrónica asociada se sincronizará automáticamente con la Dirección Electrónica Habilitada única si la notificación también se hubiera puesto a disposición del interesado en aquella.

De conformidad con el artículo 43.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se entenderá cumplida la obligación de notificar en plazo por parte de la Administración, a que se refiere el artículo 40.4 de dicha ley, con la puesta a disposición de la notificación en la sede o en la dirección electrónica habilitada única.

3.2.5. Notificación infructuosa

- **Anuncio en el BOE**

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, como señala el

artículo 44 de la Ley 39/2015, se hará por medio de un anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado.

- **Anuncios potestativos**

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.

- **Complemento**

Las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de publicar el correspondiente anuncio en el «Boletín Oficial del Estado».

3.2.6. Publicación

En el artículo 45 de la Ley 39/2015 se estipula que, 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, siendo, en este último caso, adicional a la individualmente realizada.
>
> b) Cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el medio donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos.

La publicación de un acto deberá contener los mismos elementos que el artículo 40.2 exige respecto de las notificaciones. Será también aplicable a la publicación lo establecido en el apartado 3 del mismo artículo.

En los supuestos de publicaciones de actos que contengan elementos comunes, podrán publicarse de forma conjunta los aspectos coincidentes, especificándose solamente los aspectos individuales de cada acto.

La publicación de los actos se realizará en el diario oficial que corresponda, según cual sea la Administración de la que proceda el acto a notificar.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 44, la publicación de actos y comunicaciones que, por disposición legal o reglamentaria deba practicarse en tablón de anuncios o edictos, se entenderá cumplida por su publicación en el Diario oficial correspondiente.

3.2.7. Indicación de notificaciones y publicaciones

Conforme al artículo 46 de la Ley 39/2015, si el órgano competente apreciase que la notificación por medio de anuncios o la publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el Diario oficial que corresponda una somera indicación del contenido del

acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento.

Adicionalmente y de manera facultativa, las Administraciones podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión que no excluirán la obligación de publicar en el correspondiente Diario oficial.

3.2.8. Comunicaciones administrativas a las personas interesadas por medios electrónicos

Estas comunicaciones administrativas se regulan en el artículo 41 del Real Decreto 203/2021, que señala que, cuando de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la relación de las personas interesadas con las Administraciones Públicas deba realizarse por medios electrónicos, serán objeto de comunicación al interesado por medios electrónicos, al menos:

a) La fecha y, en su caso, hora efectiva de inicio del cómputo de plazos que haya de cumplir la Administración tras la presentación del documento o documentos en el registro electrónico, de acuerdo con lo previsto en el artículo 31.2.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

b) La fecha en que la solicitud ha sido recibida en el órgano competente, el plazo máximo para resolver el procedimiento y para la práctica de la notificación de los actos que le pongan término, así como de los efectos del silencio administrativo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

c) La solicitud de pronunciamiento previo y preceptivo a un órgano de la Unión Europea y la notificación del pronunciamiento de ese órgano de la Unión Europea a la Administración instructora de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

d) La existencia, desde que se tenga constancia de la misma, de un procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea que condicione directamente el contenido de la resolución, así como la finalización de dicho procedimiento de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.1.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

e) La solicitud de un informe preceptivo a un órgano de la misma o distinta Administración y la recepción, en su caso, de dicho informe, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

f) La solicitud de previo pronunciamiento de un órgano jurisdiccional, cuando este sea indispensable para la resolución del procedimiento, así como el contenido del pronunciamiento cuando la Administración actuante tenga la constancia del mismo de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.1.g) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

g) La realización del requerimiento de anulación o revisión de actos entre administraciones previsto en el artículo 22.2.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, así como su cumplimiento o, en su caso, la resolución del correspondiente recurso contencioso-administrativo.

3.3. Términos y plazos

El artículo 29 de la Ley 39/2015 dispone que los términos y plazos establecidos en ésta u otras Leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos.

- **Incumplimiento de los plazos**

Si bien, los efectos de los incumplimientos de los plazos difieren. Así, para la Administración, el artículo 48.3 de la Ley 39/2015 dispone que la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas, sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo. Respecto al personal al servicio de la Administración, puede suponer la exigencia de responsabilidad disciplinaria.

En cuanto a los interesados, puede suponer, entre otros efectos, el decaimiento en su derecho al trámite de que se trate, la caducidad del procedimiento, la inadmisibilidad del recurso y consiguiente firmeza del acto administrativo.

- **Cómputo de plazos**

De acuerdo con el artículo 30 de la Ley 39/2015, salvo que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea se disponga otro cómputo, cuando los plazos se señalen por horas, se entiende que éstas son hábiles. Son hábiles todas las horas del día que formen parte de un día hábil.

Los plazos expresados por horas se contarán de hora en hora y de minuto en minuto desde la hora y minuto en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate y no podrán tener una duración superior a veinticuatro horas, en cuyo caso se expresarán en días.

Siempre que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea no se exprese otro cómputo, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos.

Cuando los plazos se hayan señalado por días naturales por declararlo así una ley o por el Derecho de la Unión Europea, se hará constar esta circunstancia en las correspondientes notificaciones.

Los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o la desestimación por silencio administrativo.

Si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo.

El plazo concluirá el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes.

Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente.

Cuando un día fuese hábil en el municipio o Comunidad Autónoma en que residiese el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso.

La Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, con sujeción al calendario laboral oficial, fijarán, en su respectivo ámbito, el calendario de días

inhábiles a efectos de cómputos de plazos. El calendario aprobado por las Comunidades Autónomas comprenderá los días inhábiles de las Entidades Locales correspondientes a su ámbito territorial, a las que será de aplicación.

Dicho calendario deberá publicarse antes del comienzo de cada año en el diario oficial que corresponda, así como en otros medios de difusión que garanticen su conocimiento generalizado.

La declaración de un día como hábil o inhábil a efectos de cómputo de plazos no determina por sí sola el funcionamiento de los centros de trabajo de las Administraciones Públicas, la organización del tiempo de trabajo o el régimen de jornada y horarios de las mismas.

- **Cómputo de plazos en los registros**

Conforme a lo estipulado por el artículo 31 Ley 39/2015, cada Administración Pública publicará los días y el horario en el que deban permanecer abiertas las oficinas que prestarán asistencia para la presentación electrónica de documentos, garantizando el derecho de los interesados a ser asistidos en el uso de medios electrónicos.

El registro electrónico de cada Administración u Organismo se regirá a efectos de cómputo de los plazos, por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso, que deberá contar con las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad y figurar de modo accesible y visible.

El funcionamiento del registro electrónico se regirá por las siguientes reglas:

a) Permitirá la presentación de documentos todos los días del año durante las veinticuatro horas.

b) A los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles, y en lo que se refiere al cumplimiento de plazos por los interesados, la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil.

   Los documentos se considerarán presentados por el orden de hora efectiva en el que lo fueron en el día inhábil. Los documentos presentados en el día inhábil se reputarán anteriores, según el mismo orden, a los que lo fueran el primer día hábil posterior.

c) El inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir las Administraciones Públicas vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el registro electrónico de cada Administración u Organismo. En todo caso, la fecha y hora efectiva de inicio del cómputo de plazos deberá ser comunicada a quien presentó el documento.

La sede electrónica del registro de cada Administración Pública u Organismo, determinará, atendiendo al ámbito territorial en el que ejerce sus competencias el titular de aquélla y al calendario previsto en el artículo 30.7, los días que se considerarán inhábiles a los efectos previstos en este artículo. Este será el único calendario de días inhábiles que se aplicará a efectos del cómputo de plazos en los registros electrónicos, sin que resulte de aplicación a los mismos lo dispuesto en el artículo 30.6.

- **Ampliación de plazos**

Recoge el artículo 32 de la Ley 39/2015 que, la Administración, salvo precepto en contrario, podrá conceder de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero. El acuerdo de ampliación deberá ser notificado a los interesados.

La ampliación de los plazos por el tiempo máximo permitido se aplicará en todo caso a los procedimientos tramitados por las misiones diplomáticas y oficinas consulares, así como a aquellos que, sustanciándose en el interior, exijan cumplimentar algún trámite en el extranjero o en los que intervengan interesados residentes fuera de España.

Tanto la petición de los interesados como la decisión sobre la ampliación deberán producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate. En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido. Los acuerdos sobre ampliación de plazos o sobre su denegación no serán susceptibles de recurso, sin perjuicio del procedente contra la resolución que ponga fin al procedimiento.

Cuando una incidencia técnica haya imposibilitado el funcionamiento ordinario del sistema o aplicación que corresponda, y hasta que se solucione el problema, la Administración podrá determinar una ampliación de los plazos no vencidos, debiendo publicar en la sede electrónica tanto la incidencia técnica acontecida como la ampliación concreta del plazo no vencido.

- **Tramitación de urgencia**

Como expresa el artículo 33 de la Ley 39/2015, cuando razones de interés público lo aconsejen, se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado, la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos.

No cabrá recurso alguno contra el acuerdo que declare la aplicación de la tramitación de urgencia al procedimiento, sin perjuicio del procedente contra la resolución que ponga fin al procedimiento.

TEMA 4:

LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: CONCEPTO, CLASES Y ELEMENTOS. PREPARACIÓN, ADJUDICACIÓN, EFECTOS, CUMPLIMIENTO Y EXTINCIÓN. RÉGIMEN DE INVALIDEZ Y RECURSOS. TIPOS DE CONTRATOS.

1. LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: CONCEPTO Y CLASES 6
    1.1. Ámbito de aplicación 6
        1.1.1. Ámbito de aplicación objetivo 6
        1.1.2. Ámbito de aplicación subjetivo 6
    1.2. Concepto 9
    1.3. Clases de contratos 9
        1.3.1. Contratos típicos 9
        1.3.2. Contratos administrativos y contratos privados 9
        1.3.3. Por razón de su sujeción o no a las directivas de la Unión Europea 11
        1.3.4. Contratos mixtos 11
    1.4. Contratos y negocios excluidos de la LCSP 12
    1.5. Jurisdicción Competente 14
        1.5.1. Jurisdicción contencioso-administrativa 14
        1.5.2. Jurisdicción civil 15
    1.6. Régimen Jurídico 15
    1.7. Necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación 17
    1.8. Libertad de pactos y contenido mínimo del contrato 17
2. EL OBJETO DEL CONTRATO 18
3. PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN, PRECIO Y VALOR ESTIMADO 19
    3.1. Presupuesto base de licitación 19
    3.2. Precio del contrato 20
    3.3. Valor estimado 20

4. ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN 20
4.1. Órganos de contratación estatales 21
4.2. Autorización para contratar 22
4.3. Responsable del contrato 22
4.4. Perfil del Contratante 22
4.5. Órganos de asistencia 23
4.6. Órganos consultivos 23
4.7. Los contratistas 25
4.7.1. Capacidad del empresario 25
4.7.2. Prohibiciones de contratar 27
4.7.3. La solvencia económica y financiera, técnica y profesional 29
4.7.4. Clasificación 31
4.7.5. Garantías exigidas para los contratos con las Administraciones Públicas 32
5. PERFECCIÓN DEL CONTRATO 34
6. PLAZOS DE LOS CONTRATOS 34
6.1. Contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva 35
6.2. Contratos de arrendamiento de bienes muebles 35
6.3. Contratos de concesión de obras y de concesión de servicios 36
6.4. Concesiones relativas a obras hidráulicas 36
6.5. Contratos de servicios complementarios 36
7. PRERROGATIVAS DE LA ADMINSITRACIÓN PÚBLICA EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS 37
8. RÉGIMEN DE INVALIDEZ 38
8.1. Invalidez de los contratos 38
8.2. Causas de nulidad 38
8.3. Causas de anulabilidad 39
8.4. Revisión de oficio 39
8.5. Efectos de la declaración de nulidad y efectos en supuestos de anulabilidad 40
9. RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN 40
9.1. Actos recurribles 40
9.2. Órgano competente para la resolución del recurso 41
9.3. Legitimación 42
9.4. Medidas cautelares 42
9.5. Plazo de interposición del recurso 43

9.6. Efectos de la interposición 44
9.7. Resolución del recurso 44
10. CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS 44
10.1. Suspensión 44
10.2. Cumplimiento 45
11. RESOLUCIÓN DEL CONTRATO 47
11.1. Causas de resolución 47
11.2 Aplicación de las causas 49
11.3. Efectos de la resolución 49
12. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN 49
12.1. Preparación de los contratos: consultas preliminares 50
12.2. Expediente de contratación 50
12.2.1. Tramitación ordinaria 50
12.2.2. Expediente de contratación en contratos menores 51
12.2.3. Tramitación urgente 52
12.2.4. Tramitación de emergencia 52
12.3. Selección del contratista y adjudicación de los contratos 53
12.3.1. Normas generales 53
12.4. Procedimientos de adjudicación 61
12.4.1. El procedimiento abierto 61
12.4.2. El procedimiento restringido 64
12.4.3. Procedimientos con negociación 65
12.4.4. Diálogo competitivo 67
12.4.5. Procedimiento de asociación para la innovación 68
12.4.6. Concursos de proyectos 69
12.4.7. Contratos menores 70
12.5 Racionalización técnica de la contratación 70
12.5.1. Acuerdos marco 70
12.5.2. Sistemas dinámicos de contratación (SDC) 71
12.5.3. Centrales de contratación 72
13. REVISIÓN DE PRECIOS Y OTRAS ALTERACIONES CONTRACTUALES 73
13.1. Revisión de precios 73
13.2. Modificación de los contratos del sector público 74
13.3. Cesión de los contratos 76

13.4. Subcontratación 77
14. INCUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO 78
14.1. Ejecución defectuosa o incumplimiento parcial 78
14.2. Demora 78
14.3. Resolución por demora y prórroga de los contratos 79
14.4. Indemnización de daños y perjuicios 79
15. TIPOS DE CONTRATOS 80
16. CONTRATO DE OBRAS 80
16.1. Definición 80
16.2. Actuaciones Preparatorias 80
16.2.1. Elaboración de proyectos 81
16.2.2. Supervisión 81
16.2.3. Aprobación 82
16.2.4. Replanteo 82
16.3. Ejecución del contrato 82
16.4. Modificación del contrato de obras 83
16.5. Cumplimiento 84
16.6. Resolución 84
17. CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA 85
17.1. Definición 85
17.2. Actuaciones preparatorias 86
17.3. Efectos, cumplimiento y extinción 87
17.4. Construcción de las obras objeto de concesión 87
17.5. Derechos y obligaciones del concesionario (..... 88
17.6. Prerrogativas y derechos de la Administración 89
17.7. Régimen económico financiero y financiación privada 90
17.8. Extinción de la concesión 92
18. CONTRATO DE CONCESIÓN DE SERVICIOS 93
18.1. Definición 93
18.2. Actuaciones Preparatorias 95
18.3. Ejecución 96
18.4. Modificación 97
18.5. Cumplimiento y efectos 98
18.6. Resolución 98

18.7. Subcontratación 99
19. CONTRATO DE SUMINISTRO 99
19.1. Definición 99
19.2. Regulación de determinados contratos de suministro 100
19.3. Ejecución 100
19.4. Cumplimiento 100
19.5. Resolución 101
20. CONTRATO DE SERVICIOS 101
20.1. Definición 101
20.2. Disposiciones generales 102
20.3. Normas específicas de determinados contratos de servicios 102
20.4. Precio 102
20.5. Ejecución 103
20.6 Resolución 104
20.7. De la subsanación de errores, indemnizaciones y responsabilidades en el contrato de elaboración de proyectos de obras 105

1. LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: CONCEPTO Y CLASES

- **Introducción**

El régimen jurídico aplicable en materia de contratación del sector público está constituido 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, en adelante LCSP, que estará en vigor el 9 de marzo de 2018.

Asimismo, en tanto no se oponga a lo establecido en la LCSP, se mantienen en vigor el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto 817/2009, y el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, en adelante RGLCAP, en tanto no se oponga, a su vez, a lo establecido en el Real Decreto 817/2009.

La LCSP se dicta en virtud de la competencia atribuida al Estado en el artículo 149.1.18ª CE sobre legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas. Si bien, como determina la disposición final primera algunos artículos se dictan al amparo de competencias exclusivas que corresponden al Estado (legislación civil y mercantil; procesal). Además, no toda la ley tiene carácter básico por lo que algunos artículos solo se aplican a la Administración General del Estado y a sus entidades dependientes.

- **Estructura**

La LCSP se estructura en un Título Preliminar dedicado a recoger las disposiciones generales en esta materia y cuatro libros, relativos a la configuración general de la contratación del sector público y los elementos estructurales de los contratos (Libro I), la preparación de los contratos administrativos, la selección del contratista y la adjudicación de estos contratos, así como los efectos, cumplimiento y extinción de estos contratos (Libro II), los contratos de otros entes del sector público (Libro III), y, por último, la organización administrativa para la gestión de la contratación (Libro IV).

1.1. Ámbito de aplicación

1.1.1. Ámbito de aplicación objetivo

El artículo 2 de la LCSP determina que son contratos del sector público lo contratos onerosos (cuando el contratista obtenga cualquier tipo de beneficio económico directo o indirecto), cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren las entidades del sector público sujetas al ámbito de aplicación de la LCSP. Además, los contratos subvencionados por poderes adjudicadores que celebren otras personas físicas o jurídicas en los términos previstos en el artículo 23.

1.1.2. Ámbito de aplicación subjetivo

El artículo 3.1 de la LCSP determina que son entidades del sector público incluidas en el ámbito de aplicación de la ley:

- Las Administraciones Públicas territoriales: Administración General del Estado; Comunidades Autónomas; Entidades Locales; y Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

- Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social.
- Los Organismos autónomos; las Universidades Públicas y las autoridades administrativas independientes.
- Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refiere la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y la legislación de régimen local, así como los consorcios regulados por la legislación aduanera.
- Las fundaciones públicas que reúnan alguno de los siguientes requisitos:

  1. Que se constituyan, de forma inicial o con posterioridad, con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público.

  2. Que su patrimonio esté integrado en más de un 50% por bienes o derechos aportados o cedidos con carácter permanente por sujetos del sector público.

  3. Que la mayoría de derechos de voto en su patronato corresponda a representantes del sector público.

- Las Entidades Públicas Empresariales reguladas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes a un sujeto que pertenezca al sector público.
- Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades mencionadas anteriormente sea superior al 50%, o de no superar ese porcentaje, se encuentre respecto de esas 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 (que tengan el concepto de grupo de sociedades establecido en el artículo 42 del Código de Comercio).
- Las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.
- Los fondos sin personalidad jurídica.
- Cualesquiera entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.
- Las asociaciones constituidas por las entidades mencionadas anteriormente.
- Las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco en lo que respecta a su actividad de contratación.

Por otra parte, el artículo 3.4 LCSP incluyen en el ámbito de aplicación de la ley a los partidos políticos, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales y asociaciones profesionales, así como las asociaciones o fundaciones vinculadas a ellos, cuando cumplan los requisitos para ser considerados poder adjudicador y celebren contratos sujetos a regulación armonizada.

Asimismo, el artículo 3.5 de la LCSP dispone que también están sujetas a la LCSP las Corporaciones de derecho público que cumplan los requisitos para ser poder adjudicador.

- **Triple clasificación**

En conclusión, la LCSP mantiene la triple clasificación subjetiva determinante de una mayor o menor aplicación de la misma:

1.- Las Administraciones Públicas en sentido estricto.

El artículo 3.2 de la LCSP señala que tienen tal consideración:

- Las Administraciones Públicas territoriales.
- Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social.
- Los Organismos autónomos; las Universidades Públicas y las autoridades administrativas independientes.
- Las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco en lo que respecta a su actividad de contratación.
- Los consorcios y otras entidades de Derecho Público vinculados o dependientes a una o varias Administraciones Publicas, que reuniendo las características para ser considerados poder adjudicador, no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado (se considera que se financian mayoritariamente con ingresos de mercado cuando tienen la condición de productor de mercado de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas).

La disposición adicional cuadragésima cuarta de la LCSP somete la contratación de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal de Cuentas, del Tribunal Constitucional, del Defensor del Pueblo y de los órganos e instituciones análogas de las Comunidades Autónomas a las mismas normas aplicables a las Administraciones Públicas.

2.- Los poderes adjudicadores:

El artículo 3.3 de la LCSP dispone que tienen la consideración de poder adjudicador:

- Las entidades que tienen el carácter de Administraciones Públicas.
- Las fundaciones públicas.
- Las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social.
- Las demás entidades con personalidad jurídica propia distintas de las anteriores que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que sean 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.
- Si cumplen los requisitos del apartado anterior, también, por un lado, las corporaciones de derecho público y, por otro, los partidos políticos, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales y asociaciones profesionales, así como las asociaciones o fundaciones vinculadas a ellos, si bien en estos casos solo en relación con contratos sujetos a regulación armonizada (SARA).
- Las asociaciones constituidas por cualquiera de las entidades anteriores.

La disposición adicional trigésima novena de la LCSP dispone que los contratos que celebren Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias se regirán por las normas previstas para los poderes adjudicadores que no son Administración Pública.

La disposición adicional cuadragésima segunda dispone que el Museo Nacional del Prado y el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía aplicarán las normas previstas para los contratos de podreces adjudicadores que no son Administración pública.

3.- Las demás entidades del sector público de acuerdo con lo establecido en el artículo 3, que son las restantes entidades que no tienen el carácter ni de Administración Pública ni de Poder Adjudicador.

1.2. Concepto

- **Objeto de la Ley de Contratos del Sector Público**

El artículo 1 LCSP establece que la Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa. También la regulación del régimen jurídico aplicable a los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos.

Asimismo, dispone que en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos.

Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social.

1.3. Clases de contratos

1.3.1. Contratos típicos

Los contratos típicos se regulan en el artículo 12 LCSP y son: los contratos de obras; concesión de obras; concesión de servicios; suministros; y servicios.

1.3.2. Contratos administrativos y contratos privados

El artículo 24 LCSP prevé que los contratos del sector público puedan estar sometidos a un régimen de derecho administrativo o derecho privado.

1.- Contratos Administrativos (artículo 25.1 LCPS)

El artículo 25.1.a) señala que tendrán ese carácter los contratos típicos celebrados por una entidad que tenga el carácter de Administración Pública, además de los contratos declarados administrativos por una ley. No obstante, en todo caso tendrán la consideración de contratos privados, aunque sean celebrados por una Administración pública: los contratos de servicios financieros; los de creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos, así como los que tengan por objeto la suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos.

- Contratos administrativos especiales

Dentro de los contratos administrativos, el artículo 25.1.b) regula los contratos administrativos especiales como aquellos contratos 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 púbica de la específica competencia de aquélla.

- **Régimen jurídico**

De conformidad con el artículo 25.2 de la LCSP, los contratos administrativos se regirán, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción, por esta ley 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.

2.- Contratos Privados:

El artículo 26 de la LCSP determina qué contratos tendrán el carácter de privados y las normas aplicables a los mismos. Así, tendrán ese carácter:

2-A. Los que celebren las Administraciones Públicas siempre que su objeto no pueda ser considerado como de un contrato típico o administrativo especial, salvo los contratos señalados anteriormente que tendrán siempre carácter privado, así como aquellos que no hayan sido declarados administrativos por una ley.

- Régimen jurídico

Estos contratos se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por las normas de preparación y adjudicación de los contratos celebrados por Administraciones Públicas (normas de las 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 el derecho privado.

No obstante lo anterior, los contratos celebrados por una Administración Pública pero calificados, en todo caso, como privados por la LCSP, se regirán, también, por lo establecido en el Libro Primero (Configuración general de la contratación del sector público y elementos estructurales de los contratos). En cuanto a sus efectos y extinción les serán aplicables lo establecido en esta Ley relativo a las condiciones especiales de ejecución, modificación, cesión, subcontratación y resolución de los contratos, cuando el contrato esté sujeto a regulación armonizada.

2-B. Los celebrados por poderes adjudicadores que no reúnan la condición de Administraciones Públicas.

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 Administración Pública). En cuanto a sus efectos y extinción, por las normas de derecho privado, salvo las siguientes materias que se regirán por las normas 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 la causa de resolución del

contrato referida a la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, cuando no se pueda modificar el contrato conforme a la ley.

2-C. Los celebrados por entidades del sector público que no reúnan la condición de poder adjudicador.

Estos contratos se regirán por lo dispuesto en los artículos 321 y 322 (contratos de entidades que no son poder adjudicador) y en cuanto a sus efectos, modificación y extinción se regularán por las normas de derecho privado que les resulten de aplicación.

1.3.3. Por razón de su sujeción o no a las directivas de la Unión Europea

Se puede distinguir entre los contratos sujetos a regulación armonizada (SARA) y los que no están sujetos a regulación armonizada (no SARA).

El artículo 19 señala que son contratos sujetos a regulación armonizada, además de los contratos subvencionados en los términos regulados en el artículo 23, los contratos de obras, de concesión de obras, de concesión de servicios, de suministros y de servicios, cuyo valor estimado sea igual o superior a las cuantías que se señalan de los artículos 20 al 22, siempre que la entidad contratante tenga el carácter de poder adjudicador:

- Los contratos de obras, de concesión de obras y de concesión de servicios cuyo valor estimado sea igual o superior a 5.538.000 euros.
- Los contratos de suministros y de servicios cuyo valor estimado sea igual o superior a las siguientes cantidades:

  a) 143.000 €: cuando hayan de ser adjudicados por la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, o las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

  b) 221.000 €: cuando se adjudiquen por entidades distintas a las anteriores.

  c) 750.000 €: en el caso de contratos de servicios que tengan por objeto los servicios sociales y otros servicios especiales enumerados en el anexo IV (Servicios sociales y de salud; educativos, sanitarios y culturales; servicios de seguridad social de afiliación obligatoria; otros servicios comunitarios, sociales y personales, incluidos los servicios prestados por sindicatos, organizaciones políticas, asociaciones juveniles y otros servicios prestados por asociaciones; servicios religiosos; servicios de hostelería y restaurante; servicios relacionados con las prisiones, Servicios de correos, servicios de investigación y seguridad, entre otros).

  d) Los órganos de contratación podrán exceptuar de las normas de los contratos SARA a los lotes de un contrato de obras cuyo valor estimado sea inferior a un millón de euros, siempre que el importe acumulado de los lotes exceptuados no sobrepase el 20 % del valor acumulado de la totalidad de los mismos. También, los lotes correspondientes a un contrato de suministro o de servicio cuyo valor estimado sea inferior a 80.000 euros, siempre que el importe acumulado de los lotes exceptuados no sobrepase el 20 % del valor acumulado de la totalidad de los mismos.

Si bien, el artículo 19.2 regula determinados contratos que no serán contratos SARA.

1.3.4. Contratos mixtos

El artículo 18 de la LCSP determina que tienen ese carácter los contratos que contenga prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase. Solo podrán fusionarse

prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio de la entidad contratante.

- **Régimen de adjudicación**

Para la determinación de las normas que regirán la adjudicación de los contratos mixtos, la ley diferencia según los contratos contienen prestaciones de varios contratos regulados en ella o prestaciones de contratos regulados en ella y en otras leyes.

Si el contrato mixto contiene prestaciones de varios contratos regulados en esta Ley:

a) Si son prestaciones propias de dos o más contratos de obras, suministros o servicios se atenderá al carácter de la prestación principal.

b) Si comprendan en parte servicios especiales del anexo IV, y en parte otros servicios, o los contratos compuestos en parte por servicios y en parte por suministros, se determinará en función de cuál sea el mayor de los valores estimados de los respectivos servicios o suministros.

c) Si son prestaciones de los contratos de obras, suministros o servicios, por una parte, y contratos de concesiones de obra o concesiones de servicios, de otra:

1) Si las distintas prestaciones no son separables se atenderá al carácter de la prestación principal.

2) Si las prestaciones son separables y se adjudica a un contrato único, se aplicarán las normas de los contratos de obras, suministros o servicios cuando el valor estimado de las prestaciones correspondientes a esos contratos superen las cuantías establecidas para los contratos SARA. De lo contrario se aplicarán las normas relativas a los contratos de concesión de obras y concesión de servicios.

No obstante, si el contrato tiene prestaciones propias de una obra y ésta supere los 50.000 €, deberá elaborarse un proyecto y tramitarse de conformidad con las normas propias de los contratos de obras.

Si contiene elementos de una concesión de obras o de una concesión de servicios, deberá acompañarse del correspondiente estudio de viabilidad y, en su caso, el anteproyecto de construcción y explotación de las obras.

Si el contrato mixto contemple prestaciones de contratos regulados en esta Ley con prestaciones de otros contratos distintos de los regulados en la misma:

a) Si las distintas prestaciones no son separables se atenderá al carácter de la prestación principal.

b) Si las prestaciones son separables y se decide celebrar un único contrato, se aplicará lo dispuesto en esta Ley.

1.4. Contratos y negocios excluidos de la LCSP

La LCSP, de los artículos 4 a 11, regula una serie de contratos excluidos de su ámbito de aplicación, aunque serán de aplicación los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

Entre ellos, los negocios y contratos celebrados:

- en el ámbito de la defensa y seguridad;
- en el ámbito internacional;
- en el ámbito de investigación, el desarrollo y la innovación y en el ámbito financiero;
- la relación de servicio de los funcionarios públicos y los contratos regulados en la legislación laboral;
- los contratos relativos a servicios de arbitraje y conciliación;
- los contratos que tengan por objeto servicios relacionados con campañas políticas;
- las relaciones jurídicas consistentes en la prestación de un servicio público cuya utilización por los usuarios requiera el abono de una tarifa, tasa o precio público de aplicación general;
- la prestación de servicios sociales por entidades privadas.

- **Cooperación**

En particular, cabe señalar que el artículo 31 LCSP determina que las entidades del sector público podrán cooperar entre sí, sin que esa relación pueda calificarse de contractual, bien mediante sistemas de cooperación vertical a través del uso de medios propios personificados en el ejercicio de su potestad de autoorganización mediante el oportuno acuerdo de encargo o bien mediante sistemas de cooperación horizontal entre entidades pertenecientes al sector público, previa celebración del correspondiente convenio en los términos del artículo 6.

- **Exclusión de encomiendas de gestión y convenios**

Así, el artículo 6 determina que están excluidos las encomiendas de gestión reguladas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, en adelante Ley 40/2015, y los convenios, cuando su contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales celebrados entre sí por la AGE, las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, las Entidades locales, las entidades con personalidad jurídico pública de ellas dependientes y las entidades con personalidad jurídico privada, siempre que, en este último caso, tengan la condición de poder adjudicador y se cumplan, además, las siguientes condiciones:

- Las entidades intervinientes no han de tener vocación de mercado, la cual se presumirá cuando realicen en el mercado abierto un porcentaje igual o superior al 20% de las actividades objeto de colaboración.
- Que el convenio establezca o desarrolle una cooperación entre las entidades participantes con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumben se prestan de modo que se logren los objetivos que tienen en común.
- Que el desarrollo de la cooperación se guíe únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público.

En todo caso, estarán excluidos los convenios que celebren las entidades del sector público con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, cuando su contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales.

- **Exclusiones demaniales y patrimoniales**

Por otra parte, el artículo 9 excluye en el ámbito del dominio público y patrimonial:

- Las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales distintos a los contratos de concesión de obras, que se regirán por su legislación específica, salvo en los casos en que expresamente se declare de aplicación las normas de esta Ley.
- Los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, valores negociables y propiedades incorporales que serán contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial, a no ser que recaigan sobre programas de ordenador y deban ser calificados como contratos de suministro o servicios,. En estos contratos privados solo podrán incluirse prestaciones que sean propias de los contratos típicos, si el valor estimado de las mismas no es superior al 50 % del importe total del negocio y, a su vez, mantienen con la prestación característica del contrato patrimonial relaciones de vinculación y complementariedad.

1.5. Jurisdicción Competente

El artículo 27 LCSP determina la jurisdicción competente para conocer de las controversias que puedan surgir entre las partes de un contrato.

1.5.1. Jurisdicción contencioso-administrativa

De acuerdo con el artículo 27.1 el orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las siguientes cuestiones:

- La preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción de los contratos administrativos.
- Las que se susciten en relación con la preparación y adjudicación de los contratos privados de las Administraciones Públicas.
- Las referidas a la preparación y adjudicación de los contratos celebrados por entidades del sector público que no sean Administración pública, tengan o no el carácter de poderes adjudicadores.
- Las impugnaciones de las modificaciones contractuales basadas en el incumplimiento de lo establecido en la Ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación respecto a:
    - Los contratos sujetos a regulación armonizada celebrados por Administraciones Públicas que de acuerdo con el artículo 25.1 de la ley deben ser considerados privados en todo caso.
    - Los contratos celebrados por poderes adjudicadores que no tengan la consideración de Administración Pública.
- Los recursos interpuestos contra las resoluciones que dicten los órganos administrativos competentes para la resolución de los recursos especiales en materia de contratación, así como, de los recursos administrativos procedentes.
- Las cuestiones que se susciten en relación con la preparación, adjudicación y modificación de los contratos subvencionados del artículo 23.

1.5.2. Jurisdicción civil

El artículo 27.2 dispone que el orden jurisdiccional civil será competente para resolver:

- Las cuestiones relativas a los efectos y extinción de los contratos privados de las entidades que tengan la consideración de poderes adjudicadores, sean o no Administraciones Públicas, con excepción de las modificaciones contractuales citadas anteriormente.
- De las cuestiones sobre los efectos y extinción de los contratos que celebren las entidades del sector público que no sean poderes adjudicadores.
- El conocimiento de las cuestiones litigiosas relativas a la financiación privada del contrato de concesión de obra pública o de concesión de servicios, salvo en lo relativo a las actuaciones en ejercicio de las obligaciones y potestades administrativas que se atribuyen a la Administración concedente, en las que será competente el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

El artículo 2.b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ratifica la teoría de los actos separables al atribuir a esa jurisdicción el conocimiento de las cuestiones que se susciten en relación con "los contratos administrativos y los actos de preparación y adjudicación de los demás contratos sujetos a la legislación de contratación de las Administraciones Públicas".

1.6. Régimen Jurídico

De acuerdo con lo dispuesto anteriormente se pueden diferenciar tres niveles de aplicación de la LCSP:

a) Nivel de aplicación plena para todas las entidades que tienen el carácter de Administración Pública.

b) Nivel de aplicación parcial conforme a lo establecido en los artículos 317 a 319 de la LCSP, para todas las entidades que tienen el carácter de poderes adjudicadores pero no son Administración Pública.

Una de las novedades de la ley, es que desaparecen las instrucciones de contratación para esas entidades que deberán seguir los mismos procedimientos previstos para las administraciones públicas en los siguientes términos:

1. En cuanto a la preparación y adjudicación, cabe diferenciar:

- Si están sujetos a regulación armonizada que se regirán por las normas de preparación y adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas.
- Si no están sujetos a regulación armonizada:
    - Los contratos de valor estimado inferior a 40.000 €, en obras, concesiones de obras y concesiones de servicios, o a 15.000 € en servicios y suministros, podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que tenga la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación objeto del contrato.
    - Los contratos de valor estimado igual o superior a 40.000 euros e inferior a 5.538.000 €, en obras, concesiones de obras y concesiones de servicios, o de valor estimado superior a 15.000 € e inferior a 221.000 €, en contratos de servicios y

suministros, se podrán adjudicar por cualquiera de los procedimientos previstos en la ley, con excepción del procedimiento negociado sin publicidad.

2. En cuanto a los efectos y extinción se regirán por las normas de derecho privado, salvo determinadas normas de la LCSP que les serán de aplicación: obligaciones en materia medioambiental, social o laboral; condiciones especiales de ejecución; supuestos de modificación del contrato; cesión y subcontratación; racionalización técnica de la contratación; condiciones de pago. También, la causa de resolución de la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, cuando no sea posible modificar el contrato, así como el impago, durante la ejecución del contrato, de los salarios por parte del contratista a los trabajadores o el incumplimiento de los Convenios colectivos en vigor.

c) Nivel de aplicación menor previsto en los artículos 321 y 322 de la LCSP, para las demás entidades del sector público que no son poderes adjudicadores:

1. Los órganos competentes de estas entidades aprobarán unas instrucciones en las que regulen los procedimientos de contratación para garantizar la efectividad de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, así como que los contratos se adjudiquen a quienes presenten la mejor oferta.

   Estas instrucciones se pondrán a disposición de todos los interesados en participar en los procedimientos de adjudicación y se publicarán en el perfil de contratante.

   En el ámbito del sector público estatal, la aprobación de las instrucciones requerirá el informe previo del órgano al que corresponda el asesoramiento jurídico de la entidad.

   Los órganos competentes de esas entidades podrán no aplicar esas instrucciones de acuerdo con las siguientes reglas:

   - Los contratos de valor estimado inferior a 40.000 €, cuando se trate de obras, o a 15.000 €, en servicios y suministros, podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación necesaria.
   - Los contratos de valor estimado igual o superior a los indicados anteriormente o los que se concierten para la selección de proveedores que se sujetarán, como mínimo, a las siguientes reglas, respetándose los principios de igualdad, no discriminación, transparencia, publicidad y libre concurrencia:
     - El anuncio de licitación y la selección del contratista, que deberá motivarse, se publicará en el perfil de contratante.
     - El plazo de presentación de ofertas en ningún caso podrá ser inferior a diez días desde la publicación del anuncio.
     - La adjudicación deberá recaer en la mejor oferta.

2. Podrán establecer sistemas para la racionalización de la contratación.

3. Las actuaciones realizadas en la preparación y adjudicación de esos contratos se impugnarán en vía administrativa en los términos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Publicas, en adelante Ley 39/2015, ante el titular del departamento u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela.

Finalmente, la LCSP determina que los partidos políticos, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales y asociaciones profesionales, así como las asociaciones o fundaciones vinculadas a ellos, cuando cumplan los requisitos para ser considerados poder adjudicador y celebren contratos sujetos a regulación armonizada, deberán actuar de acuerdo con 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. Además, deberán aprobar unas instrucciones internas en materia de contratación que serán informados antes de su aprobación por el órgano al que corresponda su asesoramiento jurídico. Instrucciones que deberán publicarse en las respectivas páginas web.

1.7. Necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación

Establecida la necesidad e idoneidad del contrato en el artículo 28 LCSP, este señala que las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, cuando se adjudique por un procedimiento abierto, restringido o negociado sin publicidad, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación.

Las entidades del sector público velarán por la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública, favorecerán la agilización de trámites, valorarán la incorporación de consideraciones sociales, medioambientales y de innovación como aspectos positivos en los procedimientos de contratación pública y promoverán la participación de la pequeña y mediana empresa y el acceso sin coste a la información, en los términos previstos en la presente Ley.

De acuerdo con los principios de necesidad, idoneidad y eficiencia establecidos en este artículo, las entidades del sector público podrán, previo cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, celebrar contratos derivados de proyectos promovidos por la iniciativa privada, en particular con respecto a los contratos de concesión de obras y concesión de servicios, incluidos en su modalidad de sociedad de economía mixta.

Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada.

1.8. Libertad de pactos y contenido mínimo del contrato

- **Libertad de pactos**

En los contratos del sector público podrán incluirse cualesquiera pactos, cláusulas y condiciones, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración, como preceptúa el artículo 34 LCSP.

- **Contenido mínimo**

Conforme al artículo 35 LCSP, los documentos en los que se formalicen los contratos que celebren las entidades del sector público, salvo que ya se encuentren recogidas en los pliegos, deberán incluir, necesariamente, las siguientes menciones:

a) La identificación de las partes.

b) La acreditación de la capacidad de los firmantes para suscribir el contrato.

c) Definición del objeto y tipo del contrato, teniendo en cuenta en la definición del objeto las consideraciones sociales, ambientales y de innovación.

d) Referencia a la legislación aplicable al contrato, con expresa mención al sometimiento a la normativa nacional y de la Unión Europea en materia de protección de datos.

e) La enumeración de los documentos que integran el contrato. Si así se expresa en el contrato, esta enumeración podrá estar jerarquizada, ordenándose según el orden de prioridad acordado por las partes, en cuyo supuesto, y salvo caso de error manifiesto, el orden pactado se utilizará para determinar la prevalencia respectiva, en caso de que existan contradicciones entre diversos documentos.

f) El precio cierto, o el modo de determinarlo.

g) La duración del contrato o las fechas estimadas para el comienzo de su ejecución y para su finalización, así como la de la prórroga o prórrogas, si estuviesen previstas.

h) Las condiciones de recepción, entrega o admisión de las prestaciones.

i) Las condiciones de pago.

j) Los supuestos en que procede la modificación, en su caso.

k) Los supuestos en que procede la resolución.

l) El crédito presupuestario o el programa o rúbrica contable con cargo al que se abonará el precio, en su caso.

m) La extensión objetiva y temporal del deber de confidencialidad que, en su caso, se imponga al contratista.

n) La obligación de la empresa contratista de cumplir durante todo el periodo de ejecución de contrato las normas y condiciones fijadas en el convenio colectivo de aplicación.

2. EL OBJETO DEL CONTRATO

Regulado por el artículo 99 LCSP, el objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado. Se definirá en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer, sin cerrar el objeto del contrato a una solución única. En todo caso, se definirán así los contratos en los que se estime que pueden incorporarse innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten.

No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación.

Como medida específica de apoyo a las PYMES se ha dado una nueva regulación a la división de los lotes en los contratos, invirtiéndose la regla de manera que ahora se tiene que justificar en el expediente la no división del contrato en lotes. En ese sentido, el artículo 99.3 determina que

siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes.

No obstante lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos que deberán justificarse en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras. En todo caso se considerarán motivos válidos los siguientes:

- Cuando conlleve el riesgo de restringir injustificadamente la competencia.
- Cuando la realización independiente de las diversas prestaciones del contrato dificultara la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico.
- Cuando el riesgo para una correcta ejecución del contrato proceda de la imposibilidad de dividir el contrato en lotes y en que se lleve a cabo su ejecución por una pluralidad de contratistas.

Si el órgano de contratación acuerda dividir en lotes el objeto del contrato, podrá limitar el número de lotes a los que un mismo candidato puede presentar oferta o el número de lotes que puede adjudicarse a cada licitador, indicándolo en el anuncio de licitación y en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Cuando el órgano de contratación permita que pueda adjudicarse más de un lote al mismo licitador, podrá acordar adjudicar a una oferta integradora, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- Que esa posibilidad se establezca en el pliego y en el anuncio de licitación, concretando la combinación o combinaciones que se admitirán, en su caso, así como la solvencia y capacidad exigida en cada una de ellas.
- Que se trate de supuestos en que existan varios criterios de adjudicación.
- Que previamente se lleve a cabo una evaluación comparativa para determinar si las ofertas presentadas por un licitador concreto para una combinación de lotes cumpliría mejor, en conjunto, los criterios de adjudicación del pliego con respecto a dichos lotes, que las ofertas presentadas para los lotes separados de que se trate, considerados aisladamente.
- Que los empresarios acrediten la solvencia económica, financiera y técnica o, en su caso, la clasificación, al conjunto de lotes por los que licite.

En el caso de división en lotes, las normas procedimentales y de publicidad que rijan la adjudicación de cada lote se determinarán en función del valor acumulado del conjunto. Asimismo, cada lote constituirá un contrato, salvo en casos en que se presenten ofertas integradoras, en los que todas las ofertas constituirán un contrato

3. PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN, PRECIO Y VALOR ESTIMADO

3.1. Presupuesto base de licitación

El presupuesto base de licitación, con arreglo al artículo 100 LCSP, se define como el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, en adelante IVA, salvo disposición en contrario. Se

desglosará en el pliego de cláusulas administrativas particulares y será adecuado a los precios del mercado.

No será necesario su determinación con carácter previo a la tramitación de un acuerdo marco o de un sistema dinámico de adquisición.

3.2. Precio del contrato

El precio del contrato se estimará de manera adecuada por el órgano de contratación atendiendo al precio general del mercado en el momento de fijar el presupuesto base de licitación del contrato.

El precio será siempre cierto y en él se entenderá incluido el importe a abonar en concepto de IVA, que en todo caso se indicará como partida independiente.

El precio del contrato podrá formularse tanto en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten, como en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o a parte de las prestaciones del contrato.

Se prohíbe el pago aplazado del precio en los contratos de las Administraciones Públicas, excepto que el sistema de pago se establezca mediante la modalidad de arrendamiento financiero o de arrendamiento con opción de compra, así como en los casos en que esta u otra Ley lo autorice expresamente.

3.3. Valor estimado

El valor estimado del contrato tiene que establecerse en el pliego de cláusulas administrativas particulares como criterio independiente y vendrá determinado, con carácter general, por el importe total del contrato, sin incluir el IVA, pagadero según sus estimaciones.

No obstante, en el caso de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios el órgano de contratación tomará el importe neto de la cifra de negocios, sin incluir el IVA, que según sus estimaciones generará la empresa concesionaria durante la ejecución del mismo como contraprestación por las obras y los servicios objeto del contrato, así como de los suministros relacionadas con estas obras y servicios.

También deberá tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial.

Asimismo, entre otros criterios, cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato y si se ha previsto en los pliegos o en el anuncio de licitación la posibilidad de que el contrato sea modificado, el importe máximo que la modificación pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las modificaciones previstas.

La elección del método para calcular el valor estimado no podrá efectuarse con la intención de sustraer el contrato a la aplicación de las normas de adjudicación que correspondan. El método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para calcular el valor estimado en todo caso deberá figurar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

4. ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN

Los órganos de contratación se regulan en el Capítulo I del Título II del Libro I.

- **Representación de las entidades del sector público**

El artículo 31 dispone que la representación de las entidades del sector público en materia contractual corresponde a los órganos de contratación, unipersonales o colegiados que, en virtud de norma legal o reglamentaria o disposición estatutaria, tengan atribuida la facultad de celebrar contratos en su nombre, sin perjuicio de que pueda llevarse a cabo la desconcentración o delegación de la competencia en los términos legalmente previstos.

- **Adopción de medidas contra el fraude. Conflictos de intereses**

Por otra parte, el artículo 64 determina la obligación de los órganos de contratación de adoptar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, así como para prevenir, detectar y solucionar los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores.

A estos efectos, el concepto de conflicto de intereses abarcará, al menos, cualquier situación en la que el personal al servicio del órgano de contratación, que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en el resultado del mismo, tenga directa o indirectamente un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación.

4.1. Órganos de contratación estatales

El artículo 323 de la LCSP regula los órganos de contratación estatales:

1.- En el ámbito de la AGE son los Ministros y Secretarios de Estado.

2.- En el ámbito de los Organismos Autónomos, Entidades Públicas Empresariales y demás entidades integrantes del sector público estatal, así como las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social son los Presidentes o Directores Generales, respectivamente.

3.- En el sistema estatal de contratación centralizada, corresponde al Ministerio de Hacienda y Función Pública (actual Ministerio de Hacienda) a través de la Junta de Contratación Centralizada.

4.- En el ámbito de los órganos señalados en el punto 1 y 2 podrán constituirse Juntas de Contratación, que actuarán como órganos de contratación, con los límites cuantitativos o referentes a las características de los contratos que determine el titular del departamento, en los siguientes contratos:

- Contratos de obras clasificados como de reparación simple o de obras de conservación y mantenimiento, salvo las que hayan sido declaradas de contratación centralizada.
- Contratos de suministro que se refieran a bienes consumibles o de fácil deterioro por el uso, salvo los declarados de adquisición centralizada.
- Contratos de servicios no declarados de contratación centralizada.
- Contratos de suministro y de servicios, distintos de los anteriores que afecten a más de un órgano de contratación, exceptuando los declarados de contratación centralizada.

4.2. Autorización para contratar

Por otra parte, el artículo 324 señala que los órganos de contratación de las entidades del sector público estatal que tengan la consideración de poder adjudicador, necesitarán, con carácter previo a la aprobación del expediente, la autorización del Consejo de Ministros para celebrar contratos en los siguientes supuestos:

- Cuando el valor estimado del contrato sea igual o superior a 12 millones euros.
- Cuando el pago de los contratos se concierte mediante el sistema de arrendamiento financiero o mediante el sistema de arrendamiento con opción de compra y el número de anualidades supere cuatro años.
- Los acuerdos marco cuyo valor estimado sea igual o superior a 12 millones euros.

Asimismo, los Secretarios de Estado, o en su defecto, los titulares de los departamentos ministeriales a que se hallen adscritos las entidades que tengan la consideración de poder adjudicador, podrán fijar el importe del valor estimado a partir de la cual será necesaria su autorización para la celebración de los contratos. Esa cuantía está fijada en la Disposición transitoria segunda en 900.000 euros.

- **Informe preceptivo de Hacienda**

En el ámbito del Sector Público Estatal, antes de celebrar un contrato de concesión de obras o de concesión de servicios, cuyo valor estimado sea igual o superior a doce millones de euros, será preceptivo y vinculante un informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública (actual Ministerio de Hacienda), que se pronuncie sobre las repercusiones presupuestarias y compromisos financieros que implique, así como sobre su incidencia en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria según lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera o, en todo caso, cuando en su financiación se prevea cualquier forma de ayuda o aportación estatal, o el otorgamiento de préstamos o anticipos.

4.3. Responsable del contrato

Para reforzar el control del cumplimiento del contrato y agilizar la solución de las diversas incidencias que pueden surgir durante su ejecución, la ley regula en el artículo 62 la figura del responsable del contrato que podrá ser una persona física o jurídica, vinculada a la entidad contratante o ajena a él. Así, los órganos de contratación deberán designar a un responsable del contrato al que corresponde supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación dentro del ámbito de facultades que aquellos le atribuyan. En el contrato de obras, esas facultades serán ejercidas por el director facultativo. Además, en los contratos de concesiones de obra y de concesiones de servicios, la Administración designará una persona que actúe en defensa del interés general, para verificar el cumplimiento de las obligaciones del concesionario, especialmente en lo que se refiere a la calidad en la prestación del servicio o de la obra.

4.4. Perfil del Contratante

La LCSP ley regula en el artículo 63 la figura del Perfil del Contratante estableciendo la obligación de que los órganos de contratación difundan a través de internet su perfil de contratante con el fin de asegurar la transparencia y el acceso público a la información relativa a su actividad

contractual. Toda la información contenida en estos perfiles se publicará en formatos abiertos y reutilizables, y permanecerá accesible al público durante un periodo no inferior a 5 años.

En cualquier caso, deberá contener tanto información de tipo general que puede utilizarse para relacionarse con el órgano de contratación (puntos de contacto, números de teléfono; dirección y dirección electrónica, informaciones, anuncios) como documentos generales (instrucciones internas de contratación; modelos), así como la información particular relativa a los contratos que celebre regulada en el artículo 63.

- **Publicación determinados encargos a medios propios**

Asimismo, deberá publicarse la formalización de los encargos a medios propios cuyo importe fuera superior a 50.000 €, IVA excluido, y trimestralmente, determinada información relativa a los encargos que tienen un importe superior a 5.000 € (objeto, duración, tarifas y la identidad del medio propio destinatario del encargo).

- **Plataforma de Contratación del Sector Público**

El perfil del contratante de los órganos de contratación del sector público estatal será, en todo caso, la Plataforma de Contratación del Sector Público como establece el artículo 347 de la LCSP.

4.5. Órganos de asistencia

Los órganos de asistencia se recogen en el Capítulo II del Título II del Libro I.

El artículo 326 regula las mesas de contratación como órganos de asistencia técnica especializada de los órganos de contratación de las Administraciones Publicas en los procedimientos abiertos, abierto simplificado, restringidos, de diálogo competitivo, de licitación con negociación y de asociación para la innovación, salvo en los casos en que la competencia para contratar corresponda a una Junta de Contratación. Se regula una mesa especial para el diálogo competitivo y para la asociación para la innovación.

Como novedad y con el objetivo de luchar contra la corrupción se profesionaliza las mesas de contratación de manera que en ningún caso podrán formar parte de las misma ni emitir informes de valoración los cargos públicos representativos ni el personal eventual y solo el funcionario interino cuando no existan funcionarios de carrera suficientemente cualificados y así se acredite en el expediente.

En los procedimientos negociados en que no sea necesario publicar anuncios de licitación, la constitución de la mesa será potestativa para el órgano de contratación, salvo cuando se fundamente en la existencia de 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, en el que será obligatoria la constitución de la mesa. En los procedimientos abiertos simplificados, más abreviados, será igualmente potestativa la constitución de la mesa.

4.6. Órganos consultivos

- **Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado**

El artículo 328 regula la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado como órgano específico de regulación y consulta en materia de contratación pública del sector público estatal.

También le corresponde coordinar el cumplimiento de las obligaciones de información que imponen las Directivas de Contratación.

El artículo 329 crea, en el seno de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, el Comité de cooperación en materia de contratación pública para asumir, en ejercicio de sus competencias, compromisos específicos en áreas de acción común de las distintas Administraciones Públicas, conforme a los principios del artículo 140 de la Ley 40/2015. Asimismo, es el encargado de coordinar el impulso de la contratación electrónica en el ámbito del sector público.

- **Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación**

El artículo 332 crea la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación como órgano colegiado que tiene por finalidad velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública. La Oficina actuará en el desarrollo de su actividad y el cumplimiento de sus fines con plena independencia orgánica y funcional. De modo especial, velará por el respeto a los principios de publicidad y concurrencia así como de las prerrogativas de la Administración.

El presidente y los demás miembros de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación serán designados por el Consejo de Ministros, a propuesta de la persona titular del Ministerio de Hacienda, por un periodo improrrogable de seis años.

- **Oficina Nacional de Evaluación**

El artículo 333 regula, como órgano colegiado integrado en la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, la Oficina Nacional de Evaluación, que tiene como finalidad analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y contratos de concesión de servicios a celebrar por los poderes adjudicadores, así como por otras entidades dependientes de la AGE y de las Corporaciones Locales. Con esa finalidad, con carácter previo a la licitación de esos contratos, evacuará informe preceptivo en los siguientes casos:

- Cuando el valor estimado del contrato sea superior a un millón de euros y se realicen aportaciones públicas a la construcción o a la explotación de la concesión, así como cualquier medida de apoyo a la financiación del concesionario.

- Las concesiones de obras y concesiones de servicios en las que la tarifa sea asumida total o parcialmente por el poder adjudicador concedente, cuando el importe de las obras o los gastos de primer establecimiento superen un millón de euros.

Asimismo, informará los acuerdos de restablecimiento del equilibrio del contrato respecto de las concesiones de obras y de servicios que hayan sido informadas previamente de acuerdo con lo señalado anteriormente o que, sin haber sido informadas, supongan la incorporación en el contrato de alguno de los elementos indicados anteriormente, siempre y cuando el valor estimado del contrato sea superior a un millón de euros.

- **Estrategia Nacional de Contratación Pública**

El artículo 334 regula la Estrategia Nacional de Contratación Pública como el instrumento jurídico vinculante que se basará en el análisis de actuaciones de contratación realizadas por todo el sector público. Se diseñará para establecer medidas que permitan cumplir los siguientes objetivos:

- Combatir la corrupción y las irregularidades en la aplicación de la legislación sobre contratación pública.

- Incrementar la profesionalización de los agentes públicos de contratación.
- Promover la eficiencia económica.
- Generalizar el uso de la contratación electrónica.
- Apoyar políticas ambientales, sociales y de innovación.
- Promover la participación de las PYME.

Esta Estrategia es propuesta por el Comité de cooperación en materia de contratación pública y aprobada por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación.

4.7. Los contratistas

En esta parte que se ubica en el Capítulo II del Título II y Título IV del Libro I LCSP se analiza de la figura de los contratistas: la capacidad (artículos 65 a 70); prohibiciones de contratar (artículos 71, 72 y 73); solvencia y clasificación (artículos 74 a 76; 86 a 92); así como garantías (artículos 106 a 113).

4.7.1. Capacidad del empresario

Sólo podrán contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incursas en una prohibición de contratar, y acrediten su solvencia económica, financiera y técnica o profesional, en adelante solvencia, o en los casos en que así se exige por esta ley, se encuentren debidamente clasificados.

Cuando la normativa aplicable requiriera al contratista determinados requisitos relativos a su organización, destino de sus beneficios, sistema de financiación u otros para poder participar en un procedimiento de adjudicación, estos deberán ser acreditados por el licitador.

Los empresarios deberán contar, asimismo, con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de la actividad o prestación que constituya el objeto del contrato.

- **Normas especiales de capacidad**

La LCSP regula las siguientes normas especiales de capacidad y formas específicas de acreditación de esa capacidad:

- Las personas jurídicas solo podrán ser adjudicatarios de contratos cuyas prestaciones se encuentren entre los fines, objeto o ámbito de actividad que, a tenor de sus estatutos o reglas fundacionales, les sean propios.
- Las empresas no españoles de Estados miembros de la Unión Europea o de Estados signatarios del Acuerdo sobre Espacio Económico Europeo, tendrán capacidad para contratar cuando estén habilitadas para realizar la prestación de que se trate con arreglo a la legislación del Estado en que estén establecidos. Si esa legislación exige una autorización especial o la pertenencia a una determinada organización deberán acreditarse ese requisito.
- Las empresas no españolas de Estados no pertenecientes a la Unión Europea o de Estados signatarios del Acuerdo sobre Espacio Económico Europeo deberán justificar mediante informe que el Estado de procedencia de la empresa extranjera admite a su vez la participación de empresas españolas en la contratación con los entes del sector público,

en forma sustancialmente análoga. Ese informe será elaborado por la Oficina Económica y Comercial de España en el exterior.

En los contratos SARA se prescindirá del informe de reciprocidad en relación con las empresas de Estados signatarios del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial de Comercio.

El pliego de cláusulas administrativas particulares podrá exigir que estas empresas que resulten adjudicatarias de contratos de obras, abran una sucursal en España, con designación de apoderados o representantes para sus operaciones, y que estén inscritas en el Registro Mercantil.

- Uniones de empresarios: podrán contratar con el sector público las uniones de empresarios que se constituyan temporalmente al efecto, sin que sea necesaria la formalización de las mismas en escritura pública hasta que se haya efectuado la adjudicación del contrato a su favor.

  Cuando la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación apreciara posibles indicios de colusión entre empresas que concurran agrupadas en una unión temporal, requerirán a estas empresas para justifiquen de forma expresa y motivada las razones para concurrir agrupadas. Si después de la justificación, estiman que existen indicios fundados de colusión entre ellas, se trasladará a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o, en su caso, a la autoridad autonómica correspondiente, a efectos de que, previa sustanciación del procedimiento sumarísimo del artículo 150.1, se pronuncie sobre aquellos.

  Los empresarios que concurran agrupados en uniones temporales quedarán obligados solidariamente y deberán nombrar un representante o apoderado único de la unión con poderes bastantes para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que se deriven del contrato hasta su extinción.

  A efectos de la licitación, los empresarios deberán indicar los nombres y circunstancias de los que la constituyan y la participación de cada uno, así como que asumen el compromiso de constituirse formalmente en unión temporal en caso de resultar adjudicatarios del contrato. Su será coincidente con la del contrato hasta su extinción.

  Si durante la tramitación de un procedimiento y antes de la formalización del contrato se produjese la modificación de la composición de la unión temporal de empresas, esta quedará excluida del procedimiento. No tendrá esa consideración si se mantiene la misma clasificación. Tampoco impedirá la continuación si se produce operaciones de fusión, escisión y aportación o transmisión de rama de actividad en alguna empresa. También quedará excluida si alguna o algunas de las empresas que la integren quedasen incursas en prohibición de contratar.

  Una vez formalizado el contrato con una unión temporal de empresas, se observarán las siguientes reglas:

  1.- Cuando la modificación de la composición de la unión suponga el aumento del número de empresas, su disminución, o la sustitución de una o varias por otra u otras, se necesitará la autorización previa y expresa del órgano de contratación, debiendo haberse ejecutado el contrato al menos en un 20 % de su importe o, cuando se trate de un contrato de concesión de obras o concesión de servicios, que se haya efectuado su explotación durante al menos la quinta parte del plazo de duración del contrato. En todo caso será

necesario que se mantenga la solvencia o clasificación exigida, así como la capacidad de obrar y que no estén incursas en prohibición de contratar.

2.- Cuando alguna o algunas de las empresas integrantes de la unión temporal fuesen declaradas en concurso de acreedores y aun cuando se hubiera abierto la fase de liquidación, continuará la ejecución del contrato con la empresa o empresas restantes siempre que estas cumplan los requisitos de solvencia o clasificación exigidos.

- **Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado**

En el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado (ROLECE) , que depende del Ministerio de Hacienda y Función Pública (actual Ministerio de Hacienda), los empresarios pueden inscribir todos los datos relativos a las condiciones de aptitud del empresario (capacidad; representación; habilitaciones profesionales; solvencia, clasificación; prohibiciones de contratar y otros datos de interés). Sus certificados acreditarán lo que en él esté reflejado frente a todos los órganos de contratación del sector público, salvo prueba en contrario. El empresario que contengan sus datos inscriptos en el ROLECE no tendrá que presentar la documentación requerida en el artículo 140 de la LCSP.

La inscripción tiene carácter voluntario para los empresarios, aunque, tal y como dispone el artículo 338 de la LCSP, en todo caso se harán constar, de oficio, las prohibiciones de contratar declaradas y las clasificaciones otorgadas a las empresas.

Las Comunidades Autónomas podrán crear sus propios Registros Oficiales de Licitadores y Empresas Clasificadas.

4.7.2. Prohibiciones de contratar

LCSP regula en el artículo 71 cuáles son las prohibiciones para contratar, en el artículo 72 los órganos competentes y el procedimiento para su apreciación y en el artículo 73 los efectos de esa declaración.

- **Causas de prohibición**

No podrán contratar con las entidades previstas en el artículo 3 LCSP las personas en quienes concurra alguna de las siguientes circunstancias:

1.- Haber sido condenadas mediante sentencia firme por delitos de terrorismo, constitución o integración de una organización o grupo criminal, asociación ilícita, financiación ilegal de los partidos políticos, trata de seres humanos, corrupción en los negocios, tráfico de influencias, cohecho, fraudes, delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social, delitos contra los derechos de los trabajadores, prevaricación, malversación, negociaciones prohibidas a los funcionarios, blanqueo de capitales, delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente, o a la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de profesión, oficio, industria o comercio.

La prohibición alcanzará a las personas jurídicas que sean declaradas penalmente responsables, y a aquéllas cuyos administradores o representantes, lo sean de hecho o de derecho, vigente su cargo o representación y hasta su cese, se encontraran en la situación mencionada en este apartado.

2.- Haber sido sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia profesional que ponga en entredicho su integridad, de disciplina de mercado, de falseamiento de la competencia, de integración laboral y de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con

discapacidad, o de extranjería, de conformidad con lo establecido en la normativa vigente; o por infracción muy grave en materia medioambiental de conformidad con lo establecido en la normativa vigente, o por infracción muy grave en materia laboral o social, de acuerdo con lo dispuesto en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, así como por la infracción grave prevista en el artículo 22.2 del citado texto; o por las infracciones muy graves previstas en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción; o por infracción grave o muy grave en materia de igualdad de trato y no discriminación por razón de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales, cuando se acuerde la prohibición en los términos previstos en la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI.

3.- Haber solicitado la declaración de concurso voluntario, haber sido declarado insolventes en cualquier procedimiento, hallarse declaradas en concurso, salvo que en este haya adquirido eficacia un convenio o se haya iniciado un expediente de acuerdo extrajudicial de pagos, estar sujetos a intervención judicial o haber sido inhabilitados conforme a la ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, sin que haya concluido el período de inhabilitación fijado en la sentencia de calificación del concurso.

4.- No hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o de Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, en los términos que reglamentariamente se determinen; o en el caso de empresas de 50 o más trabajadores, no cumplir el requisito de que al menos el 2 por ciento de sus empleados sean trabajadores con discapacidad, de conformidad con el artículo 42 del Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, en las condiciones que reglamentariamente se determinen; o en el caso de empresas de 50 o más trabajadores, no cumplir con la obligación de contar con un plan de igualdad conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y que deberán inscribir en el Registro laboral correspondiente.

5.- Haber incurrido en falsedad al efectuar la declaración responsable del artículo 140 (condiciones de idoneidad) o haber incumplido, por causa que le sea imputable, la obligación de comunicar la información prevista en el artículo 82.4 (variaciones en la clasificación) y en el artículo 343.1 (actualización de la información registral).

6.- Estar afectado por una prohibición de contratar impuesta en virtud de sanción administrativa firme, con arreglo a lo previsto en la LGS o la LGT. Esta prohibición dejará de aplicarse cuando el órgano de contratación compruebe que la empresa ha cumplido sus obligaciones de pago o celebrado un acuerdo vinculante con vistas al pago de las cantidades adeudadas, incluidos en su caso los intereses acumulados o las multas impuestas.

7.- Estar incursa la persona física o los administradores de la persona jurídica en alguno de los supuestos de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la AGE, de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas o tratarse de cualquiera de los cargos electivos regulados en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en los términos establecidos en la misma. La prohibición se extiende a los cónyuges, personas vinculadas con análoga relación afectiva y descendientes siempre que dichas personas ostenten su representación legal.

8.- Haber contratado a personas respecto de las que se haya publicado en el Boletín Oficial del Estado el incumplimiento del artículo 15.1 de la Ley 3/2015, o, en su caso normas de las CC.AA, por haber prestado servicios en empresas o sociedades privadas directamente relacionadas con las competencias del cargo desempeñado durante los dos años siguientes a la fecha de cese en el mismo. La prohibición se mantendrá durante el tiempo que permanezca en la empresa con el límite máximo de dos años a contar desde el cese como alto cargo.

9.- Haber dado lugar, por causa de la que hubiesen sido declarados culpables, a la resolución firme de cualquier contrato celebrado con una entidad del sector público.

10.- Haber dejado de formalizar el contrato, que ha sido adjudicado a su favor, en los plazos previstos en el artículo 153 por causa imputable al adjudicatario.

11.- Haber incumplido las condiciones que son esenciales en el contrato, incluyendo las condiciones especiales de ejecución, cuando dicho incumplimiento hubiese sido definido en los pliegos o en el contrato como infracción grave y concurra dolo, culpa o negligencia en el empresario y siempre que haya dado lugar a la imposición de penalidades o a la indemnización de daños y perjuicios.

12.- Haber retirado indebidamente su proposición o candidatura en un procedimiento de adjudicación, o haber imposibilitado la adjudicación del contrato a su favor por no presentar la documentación requerida en el artículo 150 en el plazo señalado mediando dolo, culpa o negligencia.

Las prohibiciones afectarán también a aquellas empresas de las que pueda presumirse que son continuación o que derivan, por transformación, fusión o sucesión, de otras empresas en las que hubiesen concurrido aquéllas.

4.7.3. La solvencia económica y financiera, técnica y profesional

- **Finalidad**

La finalidad de este requisito es asegurar la fiabilidad y capacidad económica y técnica de los licitadores para llevar a buen término el contrato público objeto de licitación. Así, para celebrar contratos con el sector público los empresarios deberán acreditar estar en posesión de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que determine el órgano de contratación. Este requisito será sustituido por el de la clasificación, cuando esta sea exigible conforme a la Ley.

- **Acreditación de la solvencia**

Para acreditar la solvencia, el empresario o las empresas integradas en uniones temporales de empresa podrá basarse en la solvencia y medios de otras entidades, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas, siempre que demuestre que, para la ejecución del contrato, dispone efectivamente de esos medios y la entidad a la que recurra no esté incursa en prohibición de contratar. Lo que se acreditará mediante compromiso escrito de dichas entidades.

Asimismo, en los contratos de obras, de servicios, concesión de obras y concesión de servicios, así como en los contratos de suministro que incluyan servicios o trabajos de colocación e instalación, podrá exigirse a las personas jurídicas que especifiquen, en la oferta o en la solicitud de participación, los nombres y la cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación.

Los órganos de contratación, también, podrán exigir a los licitadores que, además, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello haciéndolo constar en los pliegos.

- **Acreditación de la solvencia económica y financiera**

El artículo 87 de la LCSP determina que la solvencia económica y financiera del empresario deberá acreditarse por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:

a) Volumen anual de negocios, o bien volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del empresario y de presentación de las ofertas, por importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato o, en su defecto, al establecido reglamentariamente.

   El volumen de negocios mínimo anual exigido no excederá de una vez y media el valor estimado del contrato, excepto en casos debidamente justificados como los relacionados con los riesgos especiales vinculados a la naturaleza de las obras, los servicios o los suministros

b) En los casos en que resulte apropiado, justificante de la existencia de un seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales por importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y los pliegos o, en su defecto, al establecido reglamentariamente.

c) Patrimonio neto, o bien ratio entre activos y pasivos, al cierre del último ejercicio económico para el que esté vencida la obligación de aprobación de cuentas anuales por importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato o, en su defecto, al establecido reglamentariamente. La ratio entre activo y pasivo si el poder adjudicador especifica en los pliegos de la contratación los métodos y criterios que se utilizarán para valorar este dato.

   Como medio adicional a los anteriores, el órgano de contratación podrá exigir que el periodo medio de pago a proveedores del empresario, siempre que se trate de una sociedad que no pueda presentar cuenta de pérdidas y ganancias abreviada, no supere el límite que a estos efectos se establezca por Orden del Ministro de Hacienda.

d) Para los contratos de concesión de obras y de servicios, o para aquellos otros que incluyan en su objeto inversiones relevantes que deban ser financiadas por el contratista, el órgano de contratación podrá establecer medios alternativos a los anteriores, siempre que aseguren la capacidad del contratista de aportar los fondos necesarios para la correcta ejecución del contrato.

La acreditación documental de la suficiencia de esa solvencia se efectuará mediante la aportación de los certificados y documentos que para cada caso se determinen reglamentariamente de entre los siguientes: certificación bancaria, póliza o certificado de seguro por riesgos profesionales, cuentas anuales y declaración del empresario indicando el volumen de negocios global de la empresa. En todo caso a través de la certificación emitida por el ROLECE cuando se haya inscrito dicha información.

El órgano de contratación especificará en el anuncio de licitación o invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos, los medios de acreditación de esa solvencia con indicación expresa del importe mínimo, expresado en euros, de cada uno de ellos.

La solvencia económica y financiera deberá resultar proporcional al objeto contractual, no debiendo en ningún caso suponer un obstáculo a la participación de las pequeñas y medianas empresas.

Cuando por razón válida, el operador económico no esté en condiciones de presentar la documentación solicitada, se le autorizará a acreditar su solvencia económica y financiera por medio de cualquier otro documento que se considere apropiado.

- **Acreditación solvencia técnica y profesional**

Los medios para acreditar la solvencia técnica y profesional del empresario se regulan de los artículos 88 a 91, según se trata de un contrato de obras, suministros o servicios o de los restantes contratos que se basarán en los medios establecidos para el contrato de servicios.

La concreción de los requisitos mínimos de solvencia técnica o profesional, así como de los medios admitidos para su acreditación, se determinará por el órgano de contratación en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y se detallará en los pliegos, en los que se concretarán las magnitudes, parámetros o ratios y los umbrales o rangos de valores que determinarán la admisión o exclusión de los licitadores. En ausencia de criterios o en caso de falta de concreción, serán de aplicación los establecidos en los artículos 88 a 90, según el tipo de contrato típico de que se trate.

- **Contrato no SARA**

No obstante lo anterior, si se trata de un contrato no SARA, el órgano de contratación, además de los medios de acreditación regulados en la ley, podrá admitir otros medios de prueba de forma justificada.

4.7.4. Clasificación (artículos 77 a 83 LCSP)

Se exigirá la clasificación a los empresarios como contratistas de obras o como contratistas de servicios en contratos celebrados por poderes adjudicadores, que además acreditará su solvencia, en los siguientes casos:

a) Para los contratos de obras cuyo valor estimado sea igual o superior a 500.000 euros será requisito indispensable su clasificación como contratista de obras para el grupo o subgrupo que en función del objeto del contrato corresponda, por categoría igual o superior a la exigida para el contrato, lo cual acreditará sus condiciones de solvencia para contratar.

   Para los contratos de obras cuyo valor estimado sea inferior a 500.000 euros la clasificación del empresario no será obligatoria, pero será recogido en los pliegos. En tales casos, el empresario podrá acreditar su solvencia indistintamente mediante su clasificación como contratista de obras o bien acreditando el cumplimiento de los requisitos específicos de solvencia establecidos por el órgano de contratación. Si los pliegos no concretan los requisitos de solvencia, la acreditación de la misma se efectuará con los requisitos y por los medios regulados en el artículo 87.3 de la ley.

b) Para los contratos de servicios no será exigible la clasificación del empresario. En el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato se establecerán los requisitos mínimos de solvencia tanto en los términos de

solvencia establecidos en los artículos 87 a 90 de la Ley como en términos de clasificación, siempre que el objeto del contrato esté incluido en el ámbito de clasificación de alguno de los grupos o subgrupos de clasificación vigentes, atendiendo para ello al código CPV del contrato.

En tales casos, el empresario podrá acreditar su solvencia indistintamente mediante su clasificación o bien acreditando el cumplimiento de los requisitos específicos de solvencia exigidos. En defecto de estos, la acreditación de la solvencia se efectuará con los requisitos y por los medios que reglamentariamente se establezcan en función de la naturaleza, objeto y valor estimado del contrato. Si los pliegos no concretan los requisitos de solvencia, la acreditación de la misma se efectuará con los requisitos y por los medios regulados en el segundo inciso del artículo 87.3 de la ley.

c) La clasificación no será exigible para los demás tipos de contratos. Para dichos contratos, los requisitos específicos de solvencia exigidos se indicarán en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y se detallarán en los pliegos del contrato.

- **Eximidos de clasificación**

No obstante, no será exigible la clasificación a los empresarios no españoles de Estados miembros de la Unión Europea, ya concurran al contrato aisladamente o integrados en una unión o de Estados signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, sin perjuicio de la obligación de acreditar su solvencia.

- **Exclusión del requisito de clasificación**

Cuando no haya concurrido ninguna empresa clasificada en un procedimiento de adjudicación de un contrato para el que se requiera, el órgano de contratación podrá excluir la necesidad de cumplir este requisito en el siguiente procedimiento que se convoque para la adjudicación del mismo contrato, precisando en el pliego y en el anuncio los medios de acreditación de la solvencia.

De conformidad con lo establecido en el artículo 11.5 del RGLCAP salvo que en los pliegos del contrato se establezca de modo expreso su exigencia, los licitadores estarán exentos de los requisitos de acreditación de la solvencia económica y financiera, técnica y profesional para los contratos de obras cuyo valor estimado no exceda de 80.000 € y para los demás contratos tipo cuyo valor estimado no exceda de 35.000 €.

4.7.5. Garantías exigidas para los contratos con las Administraciones Públicas

- **Concepto**

En Derecho Civil, el concepto de garantía alude a los medios jurídicos que permiten asegurar al acreedor contra el riesgo de insolvencia de su deudor, convirtiéndose, en este sentido, en sinónimo de seguridad.

Por tanto, se puede afirmar que la garantía es la obligación impuesta a un contratante con el objeto de asegurar el goce pacífico de hecho y de derecho de la cosa entregada a la otra parte, aunque la perturbación no resulte de su hecho.

En general, toda forma o mecanismo legal para asegurar el cumplimiento de una obligación. De este modo, la garantía es legal cuando la supone y exige la ley. Sin embargo, es convencional cuando, nace por el acuerdo de las partes (contrato).

En lo que respecta a la Ley 9/2017, el carácter de esta garantía es legal, configurándose como provisional o definitiva, siendo desarrollado el régimen garantista de los contratos del sector público entre los artículos 106 a 114.

- **Garantía provisional**

El artículo 106 LCSP manifiesta que, en el procedimiento de contratación no procederá la exigencia de garantía provisional, salvo cuando de forma excepcional el órgano de contratación, por motivos de interés público, lo considere necesario y lo justifique motivadamente en el expediente.

De este modo, se podrá exigir a los licitadores la constitución de una garantía que responda del mantenimiento de sus ofertas hasta la adjudicación del mismo. Para el licitador que resulte adjudicatario, la garantía provisional responderá también de que esté presente la documentación justificativa de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

En cualquier caso, la garantía provisional no podrá ser superior a un 3% del presupuesto base de licitación del contrato, excluido el IVA.

En los acuerdos marco y en los sistemas dinámicos de adquisición, el importe de la garantía provisional, de exigirse, se fijará a tanto alzado por la Administración Pública, sin que en ningún caso pueda superar el 3% del valor estimado del contrato.

Cuando se exijan garantías provisionales, estas se depositarán, en las condiciones que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan, del modo siguiente:

> a) En la Caja General de Depósitos o en sus sucursales encuadradas en las Delegaciones de Economía y Hacienda, o en la Caja o establecimiento público equivalente de las Comunidades Autónomas o Entidades locales contratantes ante las que deban surtir efecto cuando se trate de garantías en efectivo.
>
> b) Ante el órgano de contratación, cuando se trate de certificados de inmovilización de valores anotados, de avales o de certificados de seguro de caución.

La garantía provisional se extinguirá automáticamente y será devuelta a los licitadores inmediatamente después de la perfección, y por el contrario, será incautada a las empresas que retiren injustificadamente su proposición antes de la adjudicación.

El adjudicatario del contrato podrá aplicar el importe de la garantía provisional a la definitiva o proceder a una nueva constitución de esta última, en cuyo caso la garantía provisional queda cancelada de forma simultánea.

- **Garantía definitiva**

El artículo 107 LCSP dispone que la garantía definitiva garantiza el cumplimiento del contrato por el adjudicatario y está afecta a las responsabilidades del contratista por actos propios derivados de la ejecución del contrato, asegurando así ante la Administración el resarcimiento de los daños y perjuicios que se le infieran por un cumplimiento defectuoso o incumplimiento del contrato. Esta garantía solo debe constituirla aquella empresa propuesta como adjudicataria.

La regla general es que se ha de exigir su constitución y solo excepcionalmente, según las circunstancias concurrentes en el contrato, el órgano de contratación podrá eximir al adjudicatario de la obligación de constituir garantía, justificándolo adecuadamente en los pliegos, especialmente en el caso de suministros de bienes consumibles cuya entrega y recepción deba efectuarse antes

del pago del precio. Esta exención no será posible en el caso de contratos de obras y de concesión de obras.

1) Con carácter general, el importe de la garantía definitiva será del 5 por 100 (no hasta un 5 por 100) del importe de adjudicación, IVA excluido, si bien hay que matizar que, si el precio del contrato se calculó en base a precios unitarios, ese 5 por 100 se aplicará sobre el precio de licitación.

2) Si así se acredita en los Pliegos, se puede constituir la llamada garantía complementaria, esta vez, sí, de hasta otro 5 por 100 que se añadirá a la garantía definitiva.
** Se puede establecer en los casos que la oferta estuviera inicialmente incursa en temeridad.

La garantía no será devuelta o cancelada hasta que se haya producido el vencimiento del plazo de garantía y cumplido satisfactoriamente el contrato de que se trate, o hasta que se declare la resolución de éste sin culpa del contratista; se devolverá la garantía constituida en el plazo de dos meses desde la finalización del plazo de garantía.

Por último, cuando el precio del contrato se formule en función de precios unitarios, el importe de la garantía a constituir se fijará atendiendo al presupuesto base de licitación, IVA excluido.

- **Garantías admisibles**

En cuanto a las formas de constitución de la garantía, el artículo108 LCSP las regula siendo las siguientes aplicables tanto a la garantía provisional como a la definitiva:

1) En efectivo o en valores de Deuda Pública.

2) Mediante aval, prestado en la forma y condiciones que establezcan las normas, por alguno de los bancos, cajas de ahorros, cooperativas de crédito, establecimientos financieros de crédito y sociedades de garantía recíproca autorizados para operar en España.

3) Mediante contrato de seguro de caución, con una entidad aseguradora autorizada para operar en el ramo.

No obstante, únicamente aplicable a la garantía definitiva, cuando así se prevea en los pliegos, esta garantía podrá constituirse mediante retención en el precio.

5. PERFECCIÓN DEL CONTRATO

El artículo 36 LCSP señala que los contratos que celebren los poderes adjudicadores se perfeccionan con su formalización, lo que determina el momento en que el contrato inicia su vigencia y siendo, por ello, vinculante para ambas partes, a excepción de los contratos menores y de los contratos basados en un acuerdo marco y los contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición. Estos dos últimos se perfeccionan con su adjudicación.

En cuanto al carácter formal de la contratación del sector público, el artículo 37 dispone que las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga carácter de emergencia.

6. PLAZOS DE LOS CONTRATOS

La normación sobre el plazo de los contratos se desarrolla en el artículo 29 LCSP.

La duración de los contratos del sector público deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas, sin perjuicio de las normas especiales aplicables a determinados contratos.

El contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de estas, sin perjuicio de las modificaciones que se puedan introducir de conformidad con lo establecido en los artículos 203 a 207 LCSP.

La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, siempre que su preaviso se produzca al menos con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del contrato, salvo que en el pliego que rija el contrato se establezca uno mayor. Quedan exceptuados de la obligación de preaviso los contratos cuya duración fuera inferior a dos meses.

En ningún caso podrá producirse la prórroga por el consentimiento tácito de las partes.

A mayor abundamiento, los contratos menores definidos en el apartado primero del artículo 118 no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga.

6.1. Contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva

El plazo máximo de duración de estos contratos es de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas.

Excepcionalmente, en los contratos de servicios se podrá establecer un plazo de duración superior al establecido en el párrafo anterior, cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato y estas no sean susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización fuera antieconómica, siempre que la amortización de dichas inversiones sea un coste relevante en la prestación del servicio, circunstancias que deberán ser justificadas en el expediente de contratación con indicación de las inversiones a las que se refiera y de su período de recuperación. El concepto de coste relevante en la prestación del servicio será objeto de desarrollo reglamentario.

El contrato de servicios de mantenimiento que se concierte juntamente con el de la compra del bien a mantener, cuando dicho mantenimiento solo pueda ser prestado por razones de exclusividad por la empresa que suministró dicho bien, podrá tener como plazo de duración el de la vida útil del producto adquirido.

En los contratos de servicios relativos a servicios a personas se podrá establecer un plazo de duración mayor cuando fuera necesario para la continuidad de tratamientos a los usuarios en los que el cambio de prestado pudiera repercutir negativamente.

No obstante lo establecido en los apartados anteriores, cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación a realizar por el contratista como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del contrato, siempre que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario o, tratándose de un contrato basado en un acuerdo marco o un contrato específico en el marco un sistema dinámico de adquisición, se hayan enviado

las invitaciones a presentar oferta del nuevo contrato basado o específico al menos quince días antes de la finalización del contrato originario.

6.2. Contratos de arrendamiento de bienes muebles

No podrá exceder, incluyendo las posibles prórrogas de cinco años.

6.3. Contratos de concesión de obras y de concesión de servicios

Estos contratos tendrán un plazo de duración limitado, el cual constará en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Si la concesión sobrepasa el plazo de cinco años: la duración máxima no podrá exceder del tiempo que se calcule razonable para que el concesionario recupere las inversiones realizadas para la explotación de las obras o servicios junto con un rendimiento sobre el capital invertido, teniendo en cuenta las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos contractuales específicos.

En cualquier caso, la duración de los contratos de concesión de obras o de concesión de servicios no podrá exceder, incluyendo las prórrogas, de:

a) Cuarenta años: contratos de concesión de obras, y de concesión de servicios que comprendan la ejecución de obras y la explotación de servicio.

b) Veinticinco años: contratos de concesión de servicios que comprendan la explotación de un servicio no relacionado con la prestación de servicios sanitarios.

c) Diez años: contratos de concesión de servicios que comprendan la explotación de un servicio cuyo objeto consista en la prestación de servicios sanitarios siempre que no estén comprendidos en la letra a).

Los plazos fijados en los pliegos solo podrán ser ampliados en un 15 % de su duración inicial para restablecer el equilibrio económico del contrato.

6.4. Concesiones relativas a obras hidráulicas

La duración de este tipo de concesiones no podrá exceder de 75 años.

6.5. Contratos de servicios complementarios

Se trata de contratos de servicios complementarios de otros contratos de obras o de suministro, que podrán tener un plazo de vigencia superior al señalado, que en ningún podrá ser superior el plazo de duración del contrato principal, salvo los que comprenden trabajos relacionados con la liquidación del contrato principal.

Además, los contratos de servicios complementarios de un contrato menor de obras podrán tramitarse también como contratos menores, aun cuando su duración exceda del año previsto en el apartado siguiente de este artículo, siempre que cumplan los requisitos previstos en el artículo 118 de esta ley, que su duración no exceda de 30 meses y que el exceso sobre el año de duración venga justificado exclusivamente por la duración del período de garantía establecido en el contrato de obras principal y los trabajos relacionados con la liquidación de dicho contrato principal (modificación introducida por la Disposición final primera de la Ley 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura).

7. PRERROGATIVAS DE LA ADMINSITRACIÓN PÚBLICA EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Las prerrogativas de la Administración Pública en los contratos administrativos se contienen en los artículos 190 y 191 LCSP.

- **Prerrogativas**

Dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la ley, el órgano de contratación ostenta una serie de prerrogativas:

1) Interpretar los contratos administrativos.

2) Resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento.

3) Modificarlos unilateralmente por razones de interés público (ius variandi).

4) Declarar la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato.

5) Suspender la ejecución del mismo.

6) Acordar su resolución y determinar los efectos de la misma.

- **Inspección**

Igualmente, el órgano de contratación ostenta las facultades de inspección de las actividades desarrolladas por los contratistas durante la ejecución del contrato, en los términos y con los límites establecidos en la presente Ley para cada tipo de contrato. No implica un derecho a inspeccionar las instalaciones, oficinas y demás emplazamientos en los que el contratista desarrolle sus actividades, salvo que sean determinantes para el desarrollo de las prestaciones objeto del contrato.

- **Procedimientos sobre las prerrogativas**

En los procedimientos que se instruyan para la adopción de acuerdos relativos a esas prerrogativas deberá darse audiencia al contratista.

En la Administración General del Estado y demás entidades del sector público estatal, los acuerdos anteriores se deberán adoptador previo informe del Servicio Jurídico correspondiente, salvo en los casos de resolución por falta de reajuste o reposición de las garantías y de resolución por demora.

Asimismo, será preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de:

a) Interpretación, nulidad y resolución, cuando se formule oposición por parte del contratista.

b) Modificaciones del contrato, cuando no estuviera prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares y su cuantía, aislada o conjuntamente, sea superior a un 20 % del precio inicial del contrato, IVA excluido, y su precio sea igual o superior a 6.000.000 de euros.

c) Las reclamaciones dirigidas a la Administración con fundamento en la responsabilidad contractual en que esta pudiera haber incurrido, cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros. Esta cuantía se podrá rebajar por la normativa de la Comunidad Autónoma.

Los acuerdos que adopte el órgano de contratación pondrán fin a la vía administrativa y serán inmediatamente ejecutivos.

8. RÉGIMEN DE INVALIDEZ

8.1. Invalidez de los contratos

Como supuestos de invalidez de los contratos celebrados por poderes adjudicadores, incluidos los subvencionados, el artículo 38 de la ley regula los siguientes:

- Cuando concurra en ellos alguna de las causas que los invalidan de conformidad con las disposiciones del derecho civil.
- Cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o del procedimiento de adjudicación, por concurrir alguna de las causas de derecho administrativo reguladas en la ley.
- Cuando la invalidez derive de la ilegalidad de su clausulado.

8.2. Causas de nulidad

De conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la ley son causas de nulidad de derecho administrativo:

1.- Son causas de nulidad de derecho administrativo las indicadas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

2.- Serán igualmente nulos de pleno derecho los contratos celebrados por poderes adjudicadores en los que concurra alguna de las causas siguientes:

a) La falta de capacidad de obrar o de solvencia económica, financiera, técnica o profesional; o la falta de habilitación empresarial o profesional cuando sea exigible para la realización de la actividad o prestación que constituya el objeto del contrato; o la falta de clasificación, cuando esta proceda, debidamente acreditada, del adjudicatario; o el estar este incurso en alguna de las prohibiciones para contratar señaladas en el artículo 71.

b) La carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en las normas presupuestarias de las restantes Administraciones Públicas sujetas a esta Ley, salvo los supuestos de emergencia.

c) La falta de publicación del anuncio de licitación en el perfil de contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público o en los servicios de información similares de las Comunidades Autónomas, en el «Diario Oficial de la Unión Europea» o en el medio de publicidad en que sea preceptivo, de conformidad con el artículo 135.

d) La inobservancia por parte del órgano de contratación del plazo para la formalización del contrato siempre que concurran los dos siguientes requisitos:

1.º Que por esta causa el licitador se hubiese visto privado de la posibilidad de interponer recurso contra alguno de los actos del procedimiento de adjudicación y,

2.º Que, además, concurra alguna infracción de los preceptos que regulan el procedimiento de adjudicación de los contratos que le hubiera impedido obtener esta.

e) Haber llevado a efecto la formalización del contrato, en los casos en que se hubiese interpuesto el recurso especial en materia de contratación a que se refieren los artículos 44 y siguientes, sin respetar la suspensión automática del acto recurrido en los casos en que fuera procedente, o la medida cautelar de suspensión acordada por el órgano competente para conocer del recurso especial en materia de contratación que se hubiera interpuesto.

f) El incumplimiento de las normas establecidas para la adjudicación de los contratos basados en un acuerdo marco celebrado con varios empresarios o de los contratos específicos basados en un sistema dinámico de adquisición en el que estuviesen admitidos varios empresarios, siempre que dicho incumplimiento hubiera determinado la adjudicación del contrato de que se trate a otro licitador.

g) El incumplimiento grave de normas de derecho de la Unión Europea en materia de contratación pública que conllevara que el contrato no hubiera debido adjudicarse al contratista, declarado por el TJUE en un procedimiento con arreglo al artículo 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

h) La falta de mención en los pliegos de lo previsto en los párrafos tercero, cuarto y quinto del apartado 2 del artículo 122.

8.3. Causas de anulabilidad

El artículo 40 regula como causas de anulabilidad de derecho administrativo, las demás infracciones del ordenamiento jurídico y, en especial, de las reglas contenidas en esta ley. En particular, son causas de anulabilidad:

- El incumplimiento de las circunstancias y requisitos exigidos para la modificación de los contratos en los artículos 204 y 205.
- Todas aquellas disposiciones, resoluciones, cláusulas o actos emanados de cualquier poder adjudicador que otorguen, de forma directa o indirecta, ventajas a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración.
- Los encargos que acuerden los poderes adjudicadores para la ejecución directa de prestaciones a través de medios propios, cuando no observen alguno de los requisitos establecidos en el artículo 32, relativos a la condición de medio propio.

8.4. Revisión de oficio

La revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos señalados anteriormente, se efectuará de conformidad con la Ley 39/2015. Asimismo, a los efectos exclusivos de la Ley, tendrán la consideración de actos administrativos los actos preparatorios y los actos de adjudicación de los contratos de las entidades del sector público que no son Administración Pública, así como los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos subvencionados del artículo 23.

El órgano competente para su declaración es el órgano de contratación, si se trata de una administración, o el titular del ministerio u órgano al que esté adscrito el ente contratante o que ejerza su tutela.

8.5. Efectos de la declaración de nulidad y efectos en supuestos de anulabilidad

En cuanto a los efectos de la declaración de nulidad, el artículo 42 señala que la nulidad de los actos preparatorios o de adjudicación, cuando sea firme, supondrá la del propio contrato que entrará en fase de liquidación debiendo las partes restituirse recíprocamente las cosas que hubieran recibido en virtud del mismo y si no fuese posible se restituiría su valor. La parte culpable indemnizará a la parte contraria con los daños y perjuicio causados. La nulidad de los actos que no sean preparatorios solo afectará a estos y sus consecuencias. Si la declaración administrativa de nulidad de un contrato produjese un grave trastorno al servicio público, podrá disponerse en el mismo acuerdo la continuación de los efectos de aquel y bajo sus mismas cláusulas, hasta que se adopten las medidas urgentes para evitar el perjuicio.

Los efectos señalados anteriormente, también podrán ser acordados por la sentencia que ponga fin al recurso contencioso-administrativo interpuesto previa declaración de lesividad, de conformidad con lo previsto en el artículo 71 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

La invalidez de los contratos por causas reconocidas en el derecho civil se sujetará a los requisitos y plazos de ejercicio de las acciones establecidos en el ordenamiento civil, pero el procedimiento para hacerlas valer, cuando el contrato se haya celebrado por una Administración Pública, se someterá a lo previsto anteriormente para los actos y contratos administrativos anulables como establece el artículo 43.

9. RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN

En materia contractual se regula un recurso especial, entre los artículos 44 a 60, que cabe interponer con carácter potestativo, previo al contencioso administrativo. Cuando cabe interponer ese recurso especial no procederá la interposición de recursos administrativos ordinarios.

9.1. Actos recurribles

La interposición del recurso especial en materia de contratación tendrá carácter potestativo y será gratuito para los recurrentes.

Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación determinados actos y decisiones, cuando se refieran a los siguientes tipos de contratos celebrados por Administraciones Públicas y poderes adjudicadores:

a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, de valor estimado superior a cien mil euros.

b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.

c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros.

d) Los contratos administrativos especiales, cuando, por sus características no sea posible fijar su precio de licitación o, en otro caso, cuando su valor estimado sea superior a lo establecido para los contratos de servicios.

e) Los contratos subvencionados regulados en el artículo 23 (SARA) y los encargos cuando, por sus características no sea posible fijar su importe o, en otro caso, cuando este, atendida su duración total más las prórrogas, sea igual o superior a lo establecido para los contratos de servicios.

De acuerdo con lo anterior, podrán ser objeto de recurso los siguientes actos y decisiones:

a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.

b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que éstos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. Se considerarán actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento los actos de la Mesa de Contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de licitadores o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas.

c) Los acuerdos de adjudicación.

d) Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en la Ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.

e) La formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales.

f) Los acuerdos de rescate de concesiones.

No cabe este recurso especial en relación con los procedimientos de adjudicación que se sigan por el trámite de emergencia.

Contra las actuaciones mencionadas como susceptibles de ser impugnadas mediante el recurso especial, no procederá la interposición de recursos administrativos ordinarios.

Los actos que se dicten en los procedimientos de adjudicación de contratos de las Administraciones Públicas contra los que no cabe este recurso especial podrán ser objeto de recurso de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, así como en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

En el caso de actuaciones realizadas por poderes adjudicadores que no tengan la condición de Administraciones Públicas, aquellas se impugnarán en vía administrativa de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015 ante el titular del departamento, órgano, ente u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela.

9.2. Órgano competente para la resolución del recurso

- **Estado**

En el ámbito de los poderes adjudicadores del sector público estatal, el órgano competente para resolver este recurso especial es el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en adelante TACRC, adscrito al Ministerio de Hacienda y Función Pública (actual Ministerio de Hacienda) que actuará con plena independencia funcional en el ejercicio de sus competencias.

Estará compuesto por un Presidente y un mínimo de cinco vocales. Cuando el volumen de asuntos sometidos a su conocimiento lo requiera, el número de vocales se incrementará mediante Real Decreto.

El Tribunal estará dividido en un mínimo de dos Secciones, que estarán presididas por el propio Presidente del Tribunal, quien podrá delegar el ejercicio de la función en uno de los vocales que integren la Sección, y formadas por uno o más vocales y el Secretario General (la composición ha sido modificada por la Disposición final quinta.Dos del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia).

- **Comunidades Autónomas**

En el ámbito de las Comunidades Autónomas, la competencia será establecida por sus normas debiendo crear un órgano independiente. Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla podrán designar sus propios órganos independientes o bien atribuir la competencia al TACRC celebrando al efecto un convenio.

- **Corporaciones locales**

En el ámbito de las Corporaciones Locales, la competencia será establecida por las normas de las Comunidades Autónomas cuando estas tengan atribuida competencia normativa y de ejecución en materia de régimen local y contratación. . ~~Si no será el mismo órgano al que las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se integran las Corporaciones Locales hayan atribuido la competencia para resolver los recursos~~ (se declara inconstitucional y nulo el párrafo segundo del apartado 4 por la Sentencia del TC 28/2021, de 18 de marzo).

En todo caso, los Ayuntamientos de los municipios de gran población a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y las Diputaciones Provinciales podrán crear un órgano especializado y funcionalmente independiente que ostentará la competencia para resolver los recursos.

9.3. Legitimación

Estará legitimado para interponer este recurso cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso. También, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados.

9.4. Medidas cautelares

Antes de interponer el recurso especial, las personas legitimadas para ello podrán solicitar ante el órgano competente para resolver el recurso la adopción de medidas cautelares. Tales medidas irán dirigidas a corregir infracciones de procedimiento o impedir que se causen otros perjuicios a los intereses afectados, y podrán estar incluidas, entre ellas, las destinadas a suspender o a hacer que se suspenda el procedimiento de adjudicación del contrato en cuestión o la ejecución de cualquier decisión adoptada por los órganos de contratación.

9.5. Plazo de interposición del recurso

El plazo para interponer el recurso será de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que se remita la notificación del acto impugnado. No obstante lo anterior:

a) Si se interpone contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos sino a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante.

b) Si se interpone contra actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación o contra un acto resultante de la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción.

c) Si se interpone contra el anuncio de licitación, el plazo comenzará a contarse a partir del día siguiente al de publicación en el perfil de contratante.

En el caso del procedimiento negociado sin publicidad comenzará desde el día siguiente a la remisión de la invitación a los candidatos seleccionados.

En los supuestos en que los pliegos no pudieran ser puestos a disposición por medios electrónicos, el plazo se computará a partir del día siguiente en que se hubieran entregado al recurrente.

Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho.

d) Si se interpone contra la adjudicación del contrato el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya notificado a los candidatos o licitadores que hubieran sido admitidos en el procedimiento.

e) Si se interpone en relación con alguna modificación que incumple la Ley desde el día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante.

f) Si se interpone contra un encargo a medio propio por no cumplir los requisitos de la Ley, desde el día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante.

g) En los demás casos, el plazo comenzará a contar desde el día siguiente al de la notificación realizada por medios electrónicos.

No obstante lo anterior, si el recurso se funde en alguna de las causas de nulidad previstas en el artículo 39.2 c), d), e) o f) (falta de publicación del anuncio de licitación; inobservancia del plazo de formalización del contrato; formalizar el contrato cuando se hubiera acordado o aplicado de forma automática la suspensión del procedimiento; incumplimiento de las normas en el ámbito de un acuerdo marco o sistema dinámico) el plazo de interposición será el siguiente:

a) Treinta días a contar desde la publicación de la formalización del contrato en la forma prevista en esta Ley, incluyendo las razones justificativas por las que no se ha publicado en forma legal la convocatoria de la licitación o desde la notificación a los candidatos o

licitadores afectados, de los motivos del rechazo de su candidatura o de su proposición y de las características de la proposición del adjudicatario que fueron determinantes de la adjudicación a su favor.

b) En los demás casos antes de seis meses desde la formalización del contrato.

9.6. Efectos de la interposición

Una vez interpuesto el recurso, si el acto recurrido es el de adjudicación, quedará en suspenso la tramitación del expediente de contratación, salvo en el caso de contratos basados en un acuerdo marco o de contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición, sin perjuicio de las medidas cautelares que podrían adoptarse.

9.7. Resolución del recurso

Una vez recibidas las alegaciones de los interesados, o transcurrido el plazo señalado para su formulación, y el de la prueba, en su caso, el órgano competente deberá resolver el recurso dentro de los cinco días hábiles siguientes, notificándose a continuación la resolución a todos los interesados.

La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas o declarará su inadmisión, decidiendo motivadamente cuantas cuestiones se hubiesen planteado. En todo caso, la resolución será congruente con la petición y, de ser procedente, se pronunciará sobre la anulación de las decisiones no conformes a derecho adoptadas durante el procedimiento de adjudicación.

Transcurridos dos meses contados desde el siguiente a la interposición del recurso sin que se haya notificado su resolución, el interesado podrá considerarlo desestimado a los efectos de interponer recurso contencioso-administrativo.

10. CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS

Los contratos administrativos se extinguen por su cumplimento o su resolución, tal como determina el artículo 209 de la LCSP. No obstante, la administración, también, podrá acordar la suspensión del contrato en los casos regulados en el artículo 208.

10.1. Suspensión

De acuerdo al artículo 208 LCSP, la suspensión puede ser acordada por la administración o por el contratista en el caso regulado en el artículo 198.5 de la LCSP que dispone que si la administración se demora en el pago del precio del contrato por plazo superior a cuatro meses, el contratista podrá proceder a la suspensión del cumplimiento del contrato, para ello debe comunicar a la Administración, con un mes de antelación, tal circunstancia, a efectos del reconocimiento de los derechos que puedan derivarse de dicha suspensión.

En ambos casos, la Administración extenderá un acta, de oficio o a solicitud del contratista, en la que consignará las circunstancias que han motivado la suspensión y la situación de hecho en la ejecución de aquel.

Solicitada por el contratista la extensión del acta, si la Administración no responde a esa solicitud se entenderá, salvo prueba en contrario, que se ha iniciado la suspensión en la fecha señalada por el contratista en su solicitud.

- **Abono de daños y perjuicios**

Acordada la suspensión, la Administración abonará al contratista los daños y perjuicios efectivamente sufridos por este con sujeción a las siguientes reglas, que se modificaron mediante la Disposición final quinta.Tres del Real Decreto-ley, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia:

a) Salvo que el pliego que rija el contrato establezca otra cosa, dicho abono solo comprenderá, siempre que en los puntos 1.º a 4.º se acredite fehacientemente su realidad, efectividad e importe, los siguientes conceptos:

   1.º Gastos por mantenimiento de la garantía definitiva.

   2.º Indemnizaciones por extinción o suspensión de los contratos de trabajo que el contratista tuviera concertados para la ejecución del contrato al tiempo de iniciarse la suspensión.

   3.º Gastos salariales del personal que necesariamente deba quedar adscrito al contrato durante el período de suspensión.

   4.º Alquileres o costes de mantenimiento de maquinaria, instalaciones y equipos siempre que el contratista acredite que estos medios no pudieron ser empleados para otros fines distintos de la ejecución del contrato suspendido.

   5.º Suprimido.

   6.º Los gastos correspondientes a las pólizas de seguro suscritas por el contratista previstos en el pliego de cláusulas administrativas vinculados al objeto del contrato.

b) Solo se indemnizarán los períodos de suspensión que estuvieran documentados en la correspondiente acta.

c) El derecho a reclamar prescribe en un año contado desde que el contratista reciba la orden de reanudar la ejecución del contrato.

10.2. Cumplimiento

El contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando este haya realizado, de acuerdo con los términos de este y a satisfacción de la administración, la totalidad de la prestación. En todo caso, su constatación exigirá por parte de la Administración un acto formal y positivo de recepción o conformidad dentro del mes siguiente a la entrega o realización del objeto del contrato, o en el plazo que se determine en el pliego de cláusulas administrativas particulares por razón de sus características.

- **Garantía**

En los contratos se fijará un plazo de garantía a contar de la fecha de recepción o conformidad, transcurrido el cual sin objeciones por parte de la Administración quedará extinguida la responsabilidad del contratista.

- **Liquidación del contrato**

Excepto en los contratos de obra, que el plazo es de tres meses, dentro del plazo de 30 días desde la fecha del acta de recepción o conformidad, deberá acordarse en su caso y cuando la naturaleza del contrato lo exija, y ser notificada al contratista, la liquidación correspondiente del contrato, y abonársele, en su caso, el saldo resultante. Si se produjera demora en el pago del saldo de liquidación, el contratista tendrá derecho a percibir los intereses de demora y la

indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, en adelante Ley 3/2004. No obstante, si la Administración Pública recibe la factura con posterioridad a la fecha de dicha recepción, el plazo de treinta días se contará desde su correcta presentación por el contratista en el registro de factura electrónica correspondiente.

- **Pago del precio**

En el caso de cumplimiento del contrato, tal como regula el artículo 198 LCSP el contratista tendrá derecho al abono del precio convenido por la prestación realizada en los términos establecidos en la Ley y en el contrato. El pago del precio podrá hacerse de manera total o parcial, mediante abonos a cuenta o, en el caso de contratos de tracto sucesivo, mediante pago en cada uno de los vencimientos estipulados.

Cuando el importe acumulado de los abonos a cuenta sea igual o superior con motivo del siguiente pago al 90% del precio del contrato incluidas, en su caso, las modificaciones, al expediente de pago habrá de acompañarse, cuando sea preceptiva, la comunicación a la Intervención correspondiente para su eventual asistencia a la recepción en el ejercicio de sus funciones de comprobación material de la inversión.

La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad y si se demorase, deberá abonar al contratista los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004.

Para que haya lugar al inicio del cómputo de plazo para el devengo de intereses, el contratista deberá de haber cumplido la obligación de presentar la factura ante el registro administrativo correspondiente, en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación del servicio. Si el contratista incumpliera ese plazo, el devengo de intereses no se iniciará hasta transcurridos treinta días desde la fecha de presentación de la factura, sin que la Administración haya aprobado la conformidad, si procede, y efectuado el correspondiente abono.

- **Demora en el pago**

Si la demora de la Administración en el pago del precio fuese superior a cuatro meses, el contratista podrá proceder, en su caso, a la suspensión del cumplimiento del contrato, debiendo comunicar a la Administración, con un mes de antelación, tal circunstancia, a efectos del reconocimiento de los derechos que puedan derivarse de dicha suspensión.

Si la demora de la Administración fuese superior a seis meses, el contratista tendrá derecho, asimismo, a resolver el contrato y al resarcimiento de los perjuicios que como consecuencia de ello se le originen.

Sin perjuicio de lo establecido en las normas tributarias y de la Seguridad Social, los abonos a cuenta, sólo podrán ser embargados para el pago de los salarios devengados por el personal del contratista en la ejecución del contrato y de las cuotas sociales derivadas de los mismos y para el pago de las obligaciones contraídas por el contratista con los subcontratistas y suministradores.

- **Procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones Públicas**

El artículo 199 regula el procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones Públicas. Transcurrido el plazo de 30 días desde la aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con los bienes o servicios prestados, los contratistas

podrán reclamar a la Administración contratante el cumplimiento de la obligación de pago y, en su caso, de los intereses de demora.

Si, transcurrido el plazo de un mes, la Administración no hubiera contestado, se entenderá reconocido el vencimiento del plazo de pago y los interesados podrán formular recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración, pudiendo solicitar como medida cautelar el pago inmediato de la deuda. El órgano judicial adoptará la medida cautelar, salvo que la Administración acredite que no concurren las circunstancias que justifican el pago o que la cuantía reclamada no corresponde a la que es exigible, en cuyo caso la medida cautelar se limitará a esta última. La sentencia condenará en costas a la Administración demandada en el caso de estimación total de la pretensión de cobro.

- **Transmisión de los derechos de cobro**

El artículo 200 regula, también, la posibilidad de que los contratistas con derecho de cobro frente a la Administración, pueden ceder ese derecho de cobro a terceros, siendo requisito imprescindible la notificación fehaciente a la Administración del acuerdo de cesión. Desde el conocimiento del acuerdo de cesión, la Administración habrá de expedir el mandamiento de pago a favor del cesionario

11. RESOLUCIÓN DEL CONTRATO

La resolución del contrato se dispone en los artículos 211, 212 y 213 LCSP.

La resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, mediante el procedimiento que se establezca en las normas de desarrollo de esta ley. *Los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses.

*Respecto de la resolución contractual anterior (artículo 212.8 LCS), se declara que el apartado 8 no es conforme con el orden constitucional de competencias, en los términos del fundamento jurídico 7 C) c), por la Sentencia del TC 28/2021, de 18 de marzo: “[…] procede declarar contrario al orden constitucional de competencias al art. 212.8 LCSP. No se precisa pronunciar su nulidad, dado que la consecuencia de aquella declaración es solamente la de que no será aplicable a los contratos suscritos por las administraciones de las comunidades autónomas, las corporaciones locales y las entidades vinculadas a unas y otras [SSTC 50/1999, FFJJ 7 y 8, y 55/2018, FFJJ 7 b) y c)]”.

11.1. Causas de resolución

Son causas de resolución del contrato:

1) La muerte o incapacidad sobrevenida del contratista individual o la extinción de la personalidad jurídica de la sociedad contratista, sin perjuicio de que se acuerde la sucesión del contratista de acuerdo con el artículo 98.

   En caso de muerte o incapacidad sobrevenida, la Administración podrá acordar la continuación del contrato con sus herederos o sucesores.

2) La declaración de concurso o la declaración de insolvencia en cualquier otro procedimiento.

   La declaración de insolvencia dará siempre lugar a la resolución del contrato.

En caso de declaración en concurso la Administración potestativamente continuará el contrato si razones de interés público así lo aconsejan, siempre y cuando el contratista prestare las garantías adicionales suficientes para su ejecución. En todo caso se entenderá que son garantías suficientes:

- Una garantía complementaria de al menos un 5% precio del contrato.
- El depósito de una cantidad en concepto de fianza, que se realizará en efectivo o en valores y que quedará constituida como cláusula penal para el caso de incumplimiento por parte del contratista.

3) El mutuo acuerdo entre la Administración y el contratista.

   Sólo podrá tener lugar cuando no concurra otra causa de resolución imputable al contratista, y siempre que razones de interés público hagan innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato. Los derechos de las partes se acomodarán a lo válidamente estipulado por ellas.

4) La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista.

   En todo caso el retraso injustificado sobre el plan de trabajos establecido en el pliego o en el contrato, en cualquier actividad, por un plazo superior a un tercio del plazo de duración inicial del contrato, incluidas las posibles prórrogas.

5) La demora en el pago por parte de la Administración por plazo superior a 6 meses, o el inferior que se hubiese fijado por las Comunidades Autónomas al amparo del artículo 198.8 de la LCSP.

6) El incumplimiento de la obligación principal del contrato. También, el incumplimiento de las restantes obligaciones esenciales calificadas como tales en los pliegos cuando concurran los dos requisitos siguientes:

   1. Que las mismas respeten los límites de la libertad de pactos.

   2. Que figuren enumeradas de manera precisa, clara e inequívoca, no siendo admisibles cláusulas de tipo general.

7) La imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, cuando no sea posible la modificación del contrato o cuando la modificación suponga, aislada o conjuntamente, alteraciones del precio del contrato, en más o menos el 20% del precio inicial, IVA excluido. En este caso, el contratista tendrá derecho a una indemnización del 3% del importe de la prestación dejada de realizar, salvo que la causa sea imputable al contratista o este rechace la modificación contractual propuesta por la Administración.

   Si se llevan a cabo modificaciones sin cumplir los requisitos establecidos en la ley, las mismas darán siempre lugar a la resolución del contrato.

8) Las que se señalan de forma específica para cada contrato típico en esta Ley.

9) El impago de los salarios por parte del contratista a los trabajadores que estuvieran participando en el contrato o el incumplimiento de las condiciones establecidas en los Convenios colectivos en vigor para estos trabajadores, en ambos casos, durante la ejecución del contrato.

11.2 Aplicación de las causas

La resolución solo se acordará a instancia de los representantes de los trabajadores en la empresa contratista, excepto cuando los trabajadores afectados por el impago de salarios sean trabajadores en los que procediera la subrogación de conformidad con el artículo 130 y el importe de los salarios adeudados por la empresa contratista supere el 5% del precio de adjudicación del contrato, en cuyo caso la resolución podrá ser acordada directamente por el órgano de contratación de oficio.

11.3. Efectos de la resolución

- **Incumplimiento por la Administración**

El incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato por parte de la Administración originará la resolución solo en los casos previstos en esta Ley, la cual deberá, con carácter general, pagar los daños y perjuicios que por tal causa hubiera irrogado al contratista.

- **Incumplimiento del contratista**

Cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista, le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada.

En todo caso el acuerdo de resolución contendrá pronunciamiento expreso acerca de la procedencia o no de la pérdida, devolución o cancelación de la garantía.

Al tiempo de incoarse el expediente administrativo de resolución del contrato por las causas establecidas en los números 2, 4, 6 y 7 podrá iniciarse el procedimiento para la adjudicación del nuevo contrato, si bien su adjudicación quedará condicionada a la terminación del expediente de resolución. Se aplicará la tramitación de urgencia a ambos procedimientos.

12. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN

El procedimiento de contratación se desglosa en las fases de preparación de los contratos y de selección del contratista y adjudicación de los contratos. No obstante, se han de destacar las siguientes normas aplicables:

1. Disposición adicional duodécima: Los plazos establecidos por días en la Ley se entenderán que son días naturales, salvo que se indiquen expresamente en la ley como días hábiles.

2. Disposición adicional decimoquinta:

a) Las notificaciones a las que se refiere la Ley se podrán realizar mediante dirección electrónica habilitada o mediante comparecencia electrónica.

b) La tramitación de los procedimientos de adjudicación de contratos conllevará la práctica de las notificaciones y comunicaciones derivadas de los mismos por medios exclusivamente electrónicos.

c) La presentación de ofertas y solicitudes de participación se llevará a cabo utilizando medios electrónicos, con los requisitos establecidos en esta disposición adicional, salvo en los casos previstos en la misma.

12.1. Preparación de los contratos: consultas preliminares

El artículo 115 LCSP regula la posibilidad de que los órganos de contratación puedan realizar estudios de mercado y dirigir consultas a los operadores económicos que estuvieran activos en el mismo con la finalidad de preparar correctamente la licitación e informar a los operadores económicos acerca de sus planes y de los requisitos que exigirán para concurrir al procedimiento.

Para ello, antes de iniciarse la consulta, publicará en la Plataforma de contratación del Sector Público o servicio autonómico equivalente, el objeto de la misma, cuando se iniciará y las denominaciones de los terceros que vayan a participar en la consulta, a efectos de que puedan tener acceso y realizar aportaciones todos los posibles interesados.

Si el órgano de contratación ha realizado consultas, hará constar en un informe las actuaciones realizadas. Ese informe será motivado y formará parte del expediente de contratación y estará sujeto a las mismas obligaciones de publicidad que los pliegos.

Con carácter general, el órgano de contratación al elaborar los pliegos deberá tener en cuenta los resultados de las consultas realizadas; de no ser así deberá dejar constancia de los motivos en el informe anterior.

Además, han de cumplirse determinadas normas especiales de preparación para algunos contratos típicos, cuyo estudio se realizará en el tema 6.

12.2. Expediente de contratación

Los contratos que celebren las Administraciones Públicas requieren la previa tramitación del correspondiente expediente de contratación. La LCSP regula la tramitación ordinaria, urgente, y de emergencia del expediente de contratación, así como la tramitación de los contratos menores.

12.2.1. Tramitación ordinaria (artículos 116 y 117)

- **Inicio**

El expediente se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato y deberá ser publicado en el perfil de contratante. Además, deberá referirse a la totalidad del objeto del contrato, sin perjuicio de su división en lotes.

- **Justificación**

En el expediente se justificará adecuadamente:

- La elección del procedimiento de licitación.
- La clasificación y los criterios de solvencia exigidos.
- Los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo.
- El valor estimado del contrato con indicación de los conceptos que lo integran.
- La necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes; y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional.
- En los contratos de servicios, el informe de insuficiencia de medios.
- La decisión de no dividir en lotes el objeto del contrato.

- **Documentación**

Al expediente de contratación se incorporarán los siguientes documentos:

- El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en adelante PCAP, (que recogen los derechos y obligaciones a asumir por las partes), y el de Prescripciones Técnicas (que describe lo que la Administración desea contratar, su contenido, características, resultados) que han de regir el contrato, salvo que el procedimiento elegido sea el diálogo competitivo donde aquéllos serán sustituidos por el documento descriptivo o de los procedimientos para adjudicar contratos basados en un acuerdo marco invitando a las empresas parte en el mismo a una nueva licitación que serán sustituidos por el documento de licitación.

  Los pliegos deberán ser aprobados por el órgano de contratación previamente a la autorización del gasto o conjuntamente con él y siempre antes de la licitación o de no existir esta, de la adjudicación y solo podrán ser modificados con posterioridad por error material, de hecho o aritmético. En otro caso, la modificación conllevará la retroacción de actuaciones.

  En el ámbito de la AGE, el PCAP debe ser informado previamente por el servicio jurídico.

- El certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya.
- La fiscalización previa de la Intervención en los términos previstos en la Ley 47/2003 General Presupuestaria.

- **Apertura procedimiento adjudicación**

Completado el expediente de contratación, se dictará resolución motivada por el órgano de contratación aprobando el mismo y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación y deberá ser objeto de publicación en el perfil de contratante. Esa resolución implicará, con carácter general, la aprobación del gasto.

- **Cesión de datos**

En aquellos contratos cuya ejecución requiera de la cesión de datos por parte de entidades del sector público al contratista, el órgano de contratación en todo caso deberá especificar en el expediente de contratación cuál será la finalidad del tratamiento de los datos que vayan a ser cedidos.

12.2.2. Expediente de contratación en contratos menores

Conforme al artículo 118 LCSP, son contratos menos los contratos de valor estimado inferior a 40.000 €, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 € cuando se trate de los contratos de suministros o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 LCSP en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal. En cualquier caso, los contratos menores no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga.

El expediente de contratación exigirá el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato. Asimismo, se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente. Además, se justificará que no se está alterando el objeto del contrato con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos anteriormente. A mayor abundamiento, mediante la disposición final 1.1 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, se ha eliminado la obligación exigida al contratista de justificar el no haber suscrito más contratos

menores, que de modo individual o conjuntamente superen la cuantía que limita los contratos menores, en el año natural.

En el contrato menor de obras deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras y deberá solicitarse el informe de supervisión cuando la obra afecta a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

Los contratos menores se deberán publicar en el perfil del contratante, al menos, trimestralmente. Al menos se publicará la información relativa a su objeto, duración, importe de adjudicación (incluido el IVA) e identidad del adjudicatario.

Se exceptúa de la obligación de emisión de informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato, los contratos de valor estimado inferior a 5.000 € que se hagan efectivos por el sistema de anticipo de caja fija o sistema similar.

12.2.3. Tramitación urgente

Señala el artículo 119 LCSP que, en el expediente, el órgano de contratación deberá motivar la necesidad de urgencia en su tramitación, fundamentado en una necesidad inaplazable o en una adjudicación que sea preciso acelerar por razones de interés público. Estos expedientes urgentes se tramitarán siguiendo el mismo procedimiento que los ordinarios con las siguientes especialidades:

- Gozarán de preferencia para su despacho por los distintos órganos que intervengan en la tramitación, que dispondrán de un plazo de cinco días para emitir los informes o cumplimentar los trámites correspondientes.
- Los plazos para la licitación y adjudicación se reducirán, con carácter general a la mitad, salvo el plazo de 15 días hábiles de espera para la formalización del contrato y los plazos de presentación de solicitudes en los procedimientos de diálogo competitivo o de asociación para la innovación en contratos SARA de obras, servicios y suministros, así como en los contratos de concesiones de obra y de servicios que no podrán reducirse.

  Asimismo, los plazos de presentación de solicitudes o de ofertas en los procedimientos abiertos, restringidos y de licitación con negociación en los contratos SARA de obras, servicios y suministros, así como los plazos de la tramitación del procedimiento abierto simplificado se reducirán en los términos previstos en la ley.
- El plazo de inicio de ejecución del contrato no podrá exceder a un mes a contar desde la formalización.

12.2.4. Tramitación de emergencia

Con arreglo al artículo 120, Procede la tramitación de emergencia cuando la Administración tiene que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional.

No será necesario tramitar expediente de contratación previo, pudiendo el órgano de contratación ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida sin sujetarse a los requisitos formales de la ley, incluso sin la existencia de crédito suficiente. Si no existe crédito adecuado y suficiente, una vez adoptado el acuerdo, se procederá a su dotación de acuerdo con lo establecido en la Ley General Presupuestaria.

En el ámbito de la AGE y demás entidades del sector público estatal, se dará cuenta del acuerdo al Consejo de Ministros en el plazo máximo de 30 días.

El plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo del órgano de contratación. Si se excediese este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario.

Ejecutadas las actuaciones se observará lo dispuesto en esta Ley sobre cumplimiento de los contratos, recepción y liquidación de la prestación.

En el supuesto de que el libramiento de los fondos necesarios se hubiera realizado a justificar, transcurrido el plazo de un mes se rendirá la cuenta justificativa del mismo, con reintegro de los fondos no invertidos.

12.3. Selección del contratista y adjudicación de los contratos

Los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio, ajustando su actuación al principio de transparencia y proporcionalidad. Además, velarán por la salvaguardia de la libre competencia. La selección del contratista y la adjudicación de los contratos se harán de acuerdo con las reglas que se indican a continuación.

12.3.1. Normas generales

A) Anuncio de información previa (artículo 134):

Los órganos de contratación podrán publicar un anuncio de información previa con el fin de dar a conocer aquellos contratos de obras, suministros o servicios que, estando sujetos a regulación armonizada, tengan proyectado adjudicar en el plazo de doce meses, salvo los contratos de servicios que tengan por objeto alguno de los servicios especiales del Anexo IV que podrá abarcar un plazo superior a 12 meses. El anuncio se publicará a elección del órgano de contratación, en el Diario Oficial de la Unión Europea, en adelante DOUE, o en el perfil de contratante.

La publicación del anuncio permitirá reducir los plazos para la presentación de proposiciones en los procedimientos abiertos y restringidos.

B) Anuncio de licitación (artículo 135):

El anuncio de licitación para la adjudicación de contratos de las Administraciones Públicas, a excepción de los procedimientos negociados sin publicidad, se publicará en el perfil de contratante. En los contratos celebrados por la Administración General del Estado, o por entidades vinculadas a la misma que gocen de la naturaleza de Administraciones Públicas, se publicará además en el BOE.

Cuando los contratos estén sujetos a regulación armonizada deberá publicarse, además, en el DOUE, debiendo los poderes adjudicadores demostrar la fecha de envío mediante comunicación de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Cuando el órgano de contratación lo estime conveniente, los procedimientos para la adjudicación de contratos no sujetos a regulación armonizada podrán ser anunciados, además, en el DOUE.

C) Plazos de presentación de las solicitudes de participación y de las proposiciones (artículo 136):

Los órganos de contratación fijarán los plazos teniendo en cuenta el tiempo que pueda ser necesario para preparar aquellas, atendida la complejidad del contrato, y respetando, en todo caso, los plazos mínimos fijados en esta Ley que son:

PROCEDIMIENTO	PLAZOS	PLAZOS PRESENTACIÓN DE OFERTAS

	SOLICITUD PARTICIPACIÓN (no inferior a)	**(no inferior a)**
ABIERTO		**1. SARA** (desde envío anuncio a la oficina de publicaciones UE): – Obras, suministros y servicios: • 35 días • Se podrá reducir: a) 15 días si se da información previa. b) 5 días presentación de ofertas por medios electrónicos. – Concesiones de obra y concesiones de servicios: • 30 días • Reducir solo por la causa b) anterior 2. **NO SARA** (desde publicación licitación perfil contratante): – Suministros y servicios: • 15 días – Obras, concesiones de obras y de servicios: • 26 días
ABIERTO SIMPLIFICADO		– Suministros, servicios, concesiones de obras y de servicios (desde publicación licitación perfil contratante): • 15 días – Obras (desde publicación licitación perfil contratante): • 20 días.
ABIERTO SIMPLIFICADO ABREVIADO		• 10 días hábiles desde publicación en el perfil del contratante. • En el caso de compras corrientes de bienes disponibles en el mercado: 5 días hábiles
RESTRINGIDO	– **SARA** (desde envío anuncio a la oficina de publicaciones UE):	**1. SARA** (desde envío invitación escrita): • 30 días • Se podrá reducir: a) 10 días si se da información previa en

	• 30 días – **NO SARA** (desde publicación anuncio licitación): • 15 días	contratos de obras, suministros y servicios. b) 5 días presentación de ofertas por medios electrónicos. **2. NO SARA** (desde envío invitación escrita): • 10 días
CON NEGOCIACIÓN	Igual que restringido	Igual que restringido, salvo que no se regula ningún plazo mínimo para los no SARA.
DIÁLOGO COMPETITIVO	Igual que restringido	No se regula un plazo mínimo, debiendo indicarse un plazo adecuado en la invitación escrita.
ASOCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN	– **SARA** (desde envío anuncio licitación): • 30 días – **NO SARA** (desde publicación anuncio licitación): • 20 días	No se regula plazo mínimo
Sistema Dinámico Adquisición	30 días desde envío OFICINA DE PUBLICACIONES UE	10 días desde envío de la invitación
URGENTE	Prcd. restringido: 15 días	- Prcd. Abierto: 15 días - Prcd. restringido: 10 días

Los órganos de contratación deberán ampliar esos plazos de forma que todos los interesados puedan tener acceso a la información necesaria para elaborar la solicitud de participación u oferta, en los siguientes casos:

1. Cuando no hubiera atendido el requerimiento de información relevante formulado por el interesado. Se considerará información relevante, en todo caso:

- Cualquier información adicional trasmitida a un licitador.
- La información asociada a elementos de los pliegos y documentos de contratación.

2. Cuando introduzcan modificaciones significativas en los pliegos relativas a la clasificación, importe y plazo del contrato, obligaciones del adjudicatario y objeto del contrato.

3. Cuando las proposiciones solo puedan realizarse después de una visita sobre el terreno o previa consulta «in situ» de la documentación que se adjunte al pliego.

D) Información a los interesados (artículo 138):

Los órganos de contratación ofrecerán acceso a los pliegos y demás documentación complementaria por medios electrónicos a través del perfil de contratante. Excepcionalmente, se podrán utilizar medios no electrónicos cuando se den circunstancias técnicas que lo impidan; por razones de confidencialidad o en el caso de las concesiones de obras y de servicios, por motivos de seguridad excepcionales. En esos casos, el plazo de presentación de las proposiciones o de las solicitudes de participación se prolongará cinco días, salvo en el supuesto de tramitación urgente.

Asimismo, ofrecerán la información adicional sobre pliegos y demás documentación que soliciten a más tardar seis días antes de que finalice el plazo de presentación de ofertas, siempre que la hubieran solicitado al menos 12 días antes del transcurso de ese plazo.

E) Proposiciones de los interesados (artículo 139):

Las proposiciones deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el ROLECE o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea.

Las proposiciones serán secretas y se garantizará hasta el momento de apertura de las ofertas, sin perjuicio de la información que debe facilitarse a los participantes en una subasta electrónica, diálogo competitivo, o en la asociación para la innovación.

Cada licitador no podrá presentar más de una proposición, sin perjuicio, en su caso, de la admisibilidad de variantes o la presentación de nuevos precios o valores en el seno de una subasta electrónica. Tampoco podrá suscribir ninguna propuesta en unión temporal con otros si lo ha hecho individualmente o figurar en más de una unión temporal. La infracción de estas normas dará lugar a la no admisión de todas las propuestas por él suscritas.

F) Presentación de la documentación acreditativa del cumplimiento de requisitos previos (artículo 140):

Las proposiciones en el procedimiento abierto y las solicitudes de participación en los procedimientos: restringido; licitación con negociación; diálogo competitivo; y asociación para la innovación, deberán ir acompañadas de una declaración responsable que se ajustará al formulario de documento europeo único de contratación del artículo 141, en la que el licitador ponga de manifiesto lo siguiente:

1. Que la sociedad está válidamente constituida y que conforme a su objeto social puede presentarse a la licitación y que el firmante ostenta la debida representación para su presentación.

2. Que cuenta con la correspondiente clasificación, en su caso, o que cumple los requisitos de solvencia económica, financiera y técnica o profesional exigidos.

3. Que no está incursa en prohibición de contratar por sí misma ni por extensión.

4. Una dirección de correo electrónico en que efectuar las notificaciones.

5. En todos los procedimientos anteriores, salvo en el abierto, la declaración responsable pondrá de manifiesto adicionalmente que se cumplen con los requisitos objetivos que se hayan establecido en el pliego.

6. Si el empresario recurra a la solvencia y medios de otras empresas, cada una de ellas deberán presentar una declaración responsable en la que figure la información pertinente para estos casos.

7. Si se exige garantía provisional el documento acreditativo de su constitución.

8. Si los empresarios concurran en una unión temporal, declaración responsable por cada empresa participante de la información requerida en estos casos.

9. Las empresas extranjeras, cuando el contrato vaya a ejecutarse en España, declaración de sometimiento a la jurisdicción de los juzgados y tribunales españoles de cualquier orden, con renuncia al fuero jurisdiccional extranjero.

10. Si el pliego prevé la división en lotes del objeto del contrato y los requisitos de solvencia exigidos variaran de un lote a otro, los interesados presentarán declaración responsable por cada lote o grupo de lotes al que se apliquen.

Asimismo, el órgano o la mesa de contratación podrán pedir a los licitadores que presenten la totalidad o una parte de los documentos justificativos, cuando consideren que existen dudas razonables sobre la vigencia o fiabilidad de la declaración, cuando resulte necesario para el buen desarrollo del procedimiento y, en todo caso, antes de adjudicar el contrato, salvo que el empresario esté inscrito en el ROLECE.

Las circunstancias relativas a la capacidad, solvencia y ausencia de prohibiciones de contratar deberán concurrir en la fecha final de presentación de ofertas y subsistir en el momento de perfección del contrato.

G) Subasta electrónica (artículo 143):

Podrá celebrarse una subasta electrónica, articulada como un proceso electrónico repetitivo, que tiene lugar tras una primera evaluación completa de las ofertas, para la presentación de mejoras en los precios o de nuevos valores relativos a determinados elementos de las ofertas que las mejoren en su conjunto, basado en un dispositivo electrónico que permita su clasificación a través de métodos de evaluación automatizados, debiendo velarse por el registro inalterable de todas las participaciones en el proceso de subasta.

La subasta electrónica podrá emplearse en los procedimientos abiertos, restringidos, y en las licitaciones con negociación, siempre que las especificaciones del contrato puedan establecerse de manera precisa en los pliegos y que las prestaciones de su objeto no tengan carácter intelectual (servicios de ingeniería, consultoría y arquitectura).

H) Requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato y aplicación (artículo 145 y 146):

Uno de los objetivos de la nueva ley es mejorar la relación calidad-precio, de manera que el diseño de los criterios de adjudicación permita obtener obras, suministros y servicios de gran calidad.

Por ello, la ley determina que la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio que se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos que podrán ser aspectos medioambientales o sociales, entre otros. Previa justificación en el expediente, los contratos se podrán adjudicar con arreglo a

criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida definido en el artículo 148.

- **Criterios de adjudicación**

a) Por su naturaleza: criterios económicos o criterios relaciones con los costes que son el precio o la rentabilidad atendiendo al coste del ciclo de vida y criterios cualitativos como son la calidad (características medioambientales, sociales; diseño universal) la organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato y el servicio de posventa. En los contratos de servicios del Anexo IV y los que tengan por objeto prestaciones de carácter individual, los criterios cualitativos deberán suponer, al menos, el 51% de la puntuación.

b) Por la forma: criterios valorables mediante cifras o porcentajes y criterios cuya valoración depende de un juicio de valor.

- **Requisitos de los criterios de adjudicación**

Los criterios de adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

- Estarán vinculados al objeto del contrato.
- Ser formulados de manera objetiva y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.
- Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia.

- **Uso de un solo criterio**

Cuando solo se utilice un criterio de adjudicación, este deberá estar relacionado con los costes, pudiendo ser el precio o un criterio basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida señalado anteriormente.

- **Uso de pluralidad de criterios**

Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, se dará preponderancia a aquellos que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos.

- **Valoración de los criterios**

En los procedimientos abiertos o restringidos celebrados por Administraciones Públicas, la valoración de los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor corresponderá, cuando tengan atribuida una ponderación mayor que los criterios evaluables de forma automática, a un comité formado por expertos con cualificación apropiada, que cuente con un mínimo de tres miembros, que en ningún caso podrán estar adscritos al órgano proponente del contrato, o encomendar esta a un organismo técnico especializado. Fuera de ese supuesto, la valoración de los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, y en todo caso, la de los criterios evaluables mediante fórmulas, se efectuará por la mesa de contratación, si interviene, o por los servicios dependientes del órgano de contratación en caso contrario.

En todo caso, la evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de los criterios dependientes de

un juicio de valor. La citada evaluación previa se hará pública en el acto en el que se proceda a la apertura del sobre que contenga los elementos de la oferta que se valoraran mediante la mera aplicación de fórmulas.

Asimismo, como novedad la ley regula en el artículo 147.2 criterios de desempate, para los casos en que aplicados los criterios se produzca empate entre dos o más ofertas.

- **Posibilidad de exclusión**

El órgano de contratación solo podrá excluir del procedimiento una oferta que entiende que es inviable por haber sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja, si cumple los requisitos y tramita el procedimiento del artículo 149 de la ley.

En ese sentido, la mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación deberá identificar las ofertas anormalmente bajas. Si el único criterio de adjudicación es el precio, en defecto de previsión en los pliegos de los parámetros objetivos que permitan identificar que una oferta es anormal, se aplicarán los parámetros objetivos que se establezcan reglamentariamente. Sin embargo, si se utilizan una pluralidad de criterios de adjudicación, se habrá tenido que establecer en los pliegos los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal, referidos a la oferta considerada en su conjunto.

I) Clasificación de las ofertas y adjudicación del contrato (artículo 150):

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. Cuando el único criterio a considerar sea el precio, se entenderá que la mejor oferta es la que incorpora el precio más bajo.

En los contratos sujetos a regulación armonizada que celebren cualquiera de las entidades sujetas a la presente ley, si se apreciasen indicios fundados de conductas colusorias en el procedimiento de contratación en tramitación, en el sentido definido en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, el órgano de contratación, de oficio o a instancia de la mesa de contratación, los trasladará con carácter previo a la adjudicación del contrato a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o, en su caso, a la autoridad de competencia autonómica correspondiente con el fin de que, en el plazo de 20 días hábiles, emita un informe sobre el carácter fundado o no de tales indicios.

Una vez aceptada la propuesta por el órgano de contratación, se requerirá al licitador que haya presentado la mejor oferta para que, dentro del plazo de diez días hábiles a contar desde el día siguiente a que hubiera recibido el requerimiento, presente la documentación justificativa de las circunstancias del artículo 140.1 si no se hubiera aportado con anterioridad.

De no cumplimentarse adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose a exigirle el importe del 3 % del presupuesto base de licitación, IVA excluido. Además, se procederá a recabar la misma documentación al licitador siguiente, por el orden en que hayan quedado clasificadas las ofertas.

El órgano de contratación adjudicará el contrato dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la documentación.

J) Resolución y notificación de la adjudicación (artículo 151):

La resolución de adjudicación deberá ser motivada y se notificará, por medios electrónicos, a los candidatos y licitadores, debiendo ser publicada en el perfil de contratante en el plazo de 15 días.

Además, deberá contener la información necesaria que permita a los interesados en el procedimiento interponer recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación.

K) Formalización (artículo 153):

- **Documento administrativo**

Los contratos que celebren las Administraciones Públicas deberán formalizarse en documento administrativo que se ajuste con exactitud a las condiciones de la licitación, constituyendo dicho documento título suficiente para acceder a cualquier registro público. No obstante, el contratista podrá solicitar que el contrato se eleve a escritura pública, corriendo de su cargo los correspondientes gastos.

- **Eximidos de formalización**

En los contratos basados en un acuerdo marco o en los contratos específicos dentro de un sistema dinámico de adquisición, no resultará necesaria la formalización del contrato.

- **Contratos menores**

En el caso de los contratos menores se acreditará su existencia con los documentos a los que se refiere el artículo 118 cuando regula el expediente del contrato menor.

- **Contrato susceptible de recurso especial**

Si el contrato es susceptible de recurso especial en materia de contratación, la formalización no podrá efectuarse antes de que transcurran quince días hábiles desde que se remita la notificación de la adjudicación a los licitadores y candidatos. En los restantes casos, la formalización del contrato deberá efectuarse no más tarde de los quince días hábiles siguientes a aquel en que se realice la notificación de la adjudicación a los licitadores y candidatos.

- **Extemporaneidad de la formalización**

Cuando por causas imputables al adjudicatario no se hubiese formalizado el contrato dentro del plazo indicado se le exigirá el importe del 3 % del presupuesto base de licitación, IVA excluido, en concepto de penalidad. En este caso, el contrato se adjudicará al siguiente licitador por el orden en que hubieran quedado clasificadas las ofertas.

Si las causas de la no formalización fueren imputables a la Administración, se indemnizará al contratista de los daños y perjuicios que la demora le pudiera ocasionar.

- **Publicación**

La formalización de los contratos deberá publicarse, junto con el correspondiente contrato, en un plazo no superior a quince días tras el perfeccionamiento del contrato en el perfil de contratante del órgano de contratación. Cuando el contrato esté sujeto a regulación armonizada, además, en el DOUE. En los contratos celebrados por la Administración General del Estado, o por las entidades vinculadas a la misma que gocen de la naturaleza de Administraciones Públicas, además, en el BOE.

L) Renuncia o desistimiento (artículo 152):

La decisión de no adjudicar o celebrar el contrato o el desistimiento del procedimiento podrán acordarse por el órgano de contratación antes de la formalización, informando también a la Comisión Europea en los contratos SARA. En estos casos se compensará a los candidatos.

Solo podrá adoptarse la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato por razones de interés público debidamente justificadas en el expediente y no podrá promoverse una nueva licitación en tanto subsistan las razones alegadas para fundamentar la decisión.

El desistimiento deberá estar fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, debiendo justificarse en el expediente la concurrencia de la causa y no impedirá la iniciación inmediata de un procedimiento de licitación.

12.4. Procedimientos de adjudicación

De conformidad con el artículo 131 LCSP los contratos que celebren las Administraciones Públicas se adjudicarán ordinariamente utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación basados en el principio de mejor relación calidad precio, y utilizando el procedimiento abierto o el procedimiento restringido, salvo los contratos de concesión de servicios especiales del Anexo IV, que se adjudicarán por este último procedimiento.

En los supuestos establecidos en la Ley se podrá seguir el procedimiento negociado sin publicidad, el diálogo competitivo o la licitación con negociación y el procedimiento de asociación para la innovación, así como los concursos de proyectos.

Los contratos relativos a la prestación de asistencia sanitaria en supuestos de urgencia y con un valor estimado inferior a 30.000 euros, no serán de aplicación las disposiciones de esta Ley relativas a la preparación y adjudicación del contrato.

12.4.1. El procedimiento abierto

Se regula entre los artículos 156 y 159, correspondiendo este último al de tipo simplificado.

Todo empresario interesado puede presentar una proposición, quedando excluida toda negociación de los términos del contrato con los licitadores.

Si se utiliza más de un criterio de adjudicación, los licitadores deberán presentar la proposición en dos sobres o archivos electrónicos, uno con la documentación valorada conforme a criterios que dependen de un juicio de valor, y otro conforme a criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas.

Los interesados junto con las proposiciones deberán presentar, en sobre o archivo electrónico distinto, la declaración responsable acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos. El órgano competente para la valoración de las ofertas (Mesa o Junta de contratación) calificará previamente el cumplimiento de los requisitos previos y determinará los licitadores que son admitidos definitivamente a la licitación o excluidos por no cumplir los requisitos exigidos en el pliego, previo plazo de subsanación de las deficiencias detectadas.

Posteriormente, el mismo órgano procederá a la apertura y examen de las ofertas formulando al órgano de contratación una propuesta de adjudicación al licitador que presente la oferta más ventajosa, previa ponderación de los criterios de adjudicación. La propuesta de adjudicación no crea derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración.

En todo caso la apertura de las ofertas deberá efectuarse en el plazo máximo de veinte días contado desde la fecha de finalización del plazo para presentar las mismas. Si existen criterios evaluables mediante fórmulas, dicho plazo se entenderá cumplido cuando se abra el primer sobre dentro de ese plazo.

La adjudicación recaerá en el en el plazo máximo de quince días a contar desde el siguiente al de apertura de las proposiciones, cuando el único criterio de adjudicación sea el del precio, o de dos meses, si deben tenerse en cuenta una pluralidad de criterios o el único criterio es el menor coste del ciclo de vida, salvo que se hubiese establecido otro en el PCAP. Transcurrido dicho plazo los licitadores pueden retirar su proposición.

- **Procedimiento abierto simplificado**

El procedimiento abierto simplificado lo podrá acordar el órgano de contratación en los contratos de obras, suministro y servicios cuando se cumplan las dos condiciones siguientes:

- Que su valor estimado sea igual o inferior a 2.000.000 de euros en el caso de contratos de obras, y en el caso de contratos de suministro y de servicios, que su valor estimado sea inferior a las cantidades establecidas en los artículos 21.1, letra a) y 22.1, letra a) de esta Ley, respectivamente, o a sus correspondientes actualizaciones.
- Que entre los criterios de adjudicación previstos en el pliego no haya ninguno evaluable mediante juicio de valor o, de haberlos, su ponderación no supere el 25% del total, salvo en el caso de que el contrato tenga por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, en que su ponderación no podrá superar el 45% del total.

El anuncio de licitación solo deberá publicarse en el perfil de contratante del órgano de contratación, debiendo toda la documentación necesaria para la presentación de la oferta estar disponible por medios electrónicos.

La tramitación del procedimiento se ajustará a las siguientes especialidades:

a) Todos los licitadores que se presenten a licitaciones realizadas a través de este procedimiento simplificado deberán estar inscritos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, o cuando proceda de conformidad con lo establecido en el apartado 2 del artículo 96 en el Registro Oficial de la correspondiente Comunidad Autónoma, en la fecha final de presentación de ofertas siempre que no se vea limitada la concurrencia. A estos efectos, también se considerará admisible la proposición del licitador que acredite haber presentado la solicitud de inscripción en el correspondiente Registro junto con la documentación preceptiva para ello, siempre que tal solicitud sea de fecha anterior a la fecha final de presentación de las ofertas. La acreditación de esta circunstancia tendrá lugar mediante la aportación del acuse de recibo de la solicitud emitido por el correspondiente Registro y de una declaración responsable de haber aportado la documentación preceptiva y de no haber recibido requerimiento de subsanación.

b) No procederá la constitución de garantía provisional.

c) Las proposiciones deberán presentarse necesaria y únicamente en el registro indicado en el anuncio de licitación.

d) La oferta se presentará en un único sobre o archivo electrónico en los supuestos en que en el procedimiento no se contemplen criterios de adjudicación cuya cuantificación dependa de un juicio de valor. En caso contrario, la oferta se presentará en dos sobres o archivos electrónicos.

La apertura de los sobres o archivos electrónicos conteniendo la proposición se hará por el orden que proceda de conformidad con lo establecido en el artículo 145 en función del

método aplicable para valorar los criterios de adjudicación establecidos en los pliegos. La apertura se hará por la mesa de contratación a la que se refiere el apartado 6 del artículo 326 de la presente Ley.

e) En los supuestos en que en el procedimiento se contemplen criterios de adjudicación cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, la valoración de las proposiciones se hará por los servicios técnicos del órgano de contratación en un plazo no superior a siete días, debiendo ser suscritas por el técnico o técnicos que realicen la valoración.

f) En todo caso, la valoración a la que se refiere la letra anterior deberá estar efectuada con anterioridad a la apertura del sobre o archivo electrónico que contenga la oferta evaluable a través de criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas.

Tras la apertura del sobre o archivo electrónico y en la misma sesión la mesa procederá a:

1.º Previa exclusión, en su caso, de las ofertas que no cumplan los requerimientos del pliego, evaluar y clasificar las ofertas.

2.º Realizar la propuesta de adjudicación a favor del candidato con mejor puntuación.

3.º Comprobar en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas que la empresa está debidamente constituida, el firmante de la proposición tiene poder bastante para formular la oferta, ostenta la solvencia económica, financiera y técnica o, en su caso la clasificación correspondiente y no está incursa en ninguna prohibición para contratar. Si el licitador hubiera hecho uso de la facultad de acreditar la presentación de la solicitud de inscripción en el correspondiente Registro a que alude el inciso final de la letra a) del apartado 4 de este artículo, la mesa requerirá al licitador para que justifique documentalmente todos los extremos referentes a su aptitud para contratar enunciados en este número.

4.º Requerir a la empresa que ha obtenido la mejor puntuación mediante comunicación electrónica para que constituya la garantía definitiva, así como para que aporte el compromiso al que se refiere el artículo 75.2 y la documentación justificativa de que dispone efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato conforme al artículo 76.2; y todo ello en el plazo de siete días hábiles a contar desde el envío de la comunicación.

En el caso de que la oferta del licitador que haya obtenido la mejor puntuación se presuma que es anormalmente baja por darse los supuestos previstos en el artículo 149, la mesa, realizadas las actuaciones recogidas en los puntos 1.º y 2.º anteriores, seguirá el procedimiento previsto en el citado artículo, si bien el plazo máximo para que justifique su oferta el licitador no podrá superar los cinco días hábiles desde el envío de la correspondiente comunicación.

Presentada la garantía definitiva y, en los casos en que resulte preceptiva, previa fiscalización del compromiso del gasto por la Intervención en los términos previstos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en un plazo no superior a cinco días se procederá a adjudicar el contrato a favor del licitador propuesto como adjudicatario, procediéndose, una vez adjudicado el mismo, a su formalización.

En caso de que en el plazo otorgado al efecto el candidato propuesto como adjudicatario no presente la garantía definitiva, se efectuará propuesta de adjudicación a favor del siguiente

candidato en puntuación, otorgándole el correspondiente plazo para constituir la citada garantía definitiva.

En el supuesto de que el empresario tenga que presentar cualquier otra documentación que no esté inscrita en el Registro de Licitadores, la misma se tendrá que aportar en el plazo de siete días hábiles establecido para presentar la garantía definitiva.

- **Procedimiento simplificado abreviado**

Asimismo, el artículo 159.6 regula un procedimiento simplificado más abreviado que se podrá tramitar en los contratos de obras de valor estimado inferior a 80.000 euros, y en contratos de suministros y de servicios de valor estimado inferior a 60.000 euros, excepto los que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual:

a) El plazo para la presentación de proposiciones no podrá ser inferior a diez días hábiles desde el día siguiente a la publicación del anuncio de licitación en el perfil de contratante. No obstante lo anterior, cuando se trate de compras corrientes de bienes disponibles en el mercado el plazo será de 5 días hábiles.

b) Se eximirá a los licitadores de la acreditación de la solvencia.

c) La oferta se entregará en un único sobre o archivo electrónico y se evaluará, en todo caso, con arreglo a criterios cuantificables mediante fórmulas.

d) La valoración de las ofertas se podrá efectuar automáticamente mediante dispositivos informáticos, o con la colaboración de una unidad técnica que auxilie al órgano de contratación. Se garantizará, mediante un dispositivo electrónico, que la apertura de las proposiciones no se realiza hasta que haya finalizado el plazo para su presentación, por lo que no se celebrará acto público de apertura de las mismas.

e) Las ofertas presentadas y la documentación relativa a la valoración de las mismas serán accesibles de forma abierta por medios informáticos sin restricción alguna desde el momento en que se notifique la adjudicación del contrato.

f) No se requerirá la constitución de garantía definitiva.

g) La formalización del contrato podrá efectuarse mediante la firma de aceptación por el contratista de la resolución de adjudicación.

12.4.2. El procedimiento restringido

El procedimiento restringido se regula entre los artículos 160 y 165 LCSP.

Cualquier empresa interesada podrá presentar una solicitud de participación en respuesta a una convocatoria de licitación, pero solo podrán presentar ofertas los empresarios que, a su solicitud y en atención a su solvencia, sean seleccionados por el órgano de contratación, estando también prohibida toda negociación de los términos del contrato. 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.

Antes del anuncio de licitación, el órgano de contratación deberá haber establecido los criterios objetivos de solvencia con arreglo a los cuales serán elegidos los candidatos invitados a presentar ofertas.

El número mínimo de empresarios invitados no podrá ser inferior a cinco, y podrá fijarse un número máximo, que se indicará en el anuncio de licitación junto con los criterios o normas objetivas y no discriminatorias con arreglo a los cuales se seleccionará a los candidatos.

Una vez comprobada la personalidad y solvencia de los solicitantes, el órgano de contratación seleccionará a los que deben pasar a la siguiente fase, a los que invitará, por escrito, a presentar sus proposiciones.

En cuanto a la forma de valoración de las proposiciones y adjudicación, es de aplicación lo señalado para el procedimiento abierto, salvo la necesidad de calificar previamente la documentación de requisitos previos dado que ya se ha hecho en la fase anterior.

12.4.3. Procedimientos con negociación

Esta clase de procedimientos están desarrollados entre los artículos 166 a 171 LCSP.

La adjudicación recaerá en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación, tras negociar las condiciones del contrato con uno o varios candidatos.

En el pliego de cláusulas administrativas particulares se determinarán los aspectos económicos y técnicos que, en su caso, hayan de ser objeto de negociación con las empresas; la descripción de las necesidades y de las características exigidas en el contrato; los elementos de la prestación objeto del contrato con los requisitos mínimos que han de cumplir todas las ofertas y los criterios de adjudicación.

Los procedimientos con negociación podrán utilizarse en los supuestos enumerados en los artículos 167 y 168. Salvo en los casos del artículo 168, los órganos de contratación deberán publicar un anuncio de licitación en todo caso.

- **Aplicación del procedimiento de licitación con negociación**

El artículo 167 regula como supuestos que permiten acudir al procedimiento de licitación con negociación, en los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obra y concesión de servicios, los siguientes:

> a) Cuando 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 de esta Ley.
>
> e) Cuando en los procedimientos abiertos o restringidos seguidos previamente solo se hubieren presentado ofertas irregulares o inaceptables.
>
> 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.

- **Procedimiento negociado sin publicidad**

El artículo 168 regula los supuestos en los que se puede acudir al procedimiento negociado sin publicidad:

a) En los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obra y concesión de servicios:

- Cuando no se haya presentado ninguna oferta o una oferta adecuada; o una solicitud de participación o una solicitud de participación adecuada en un procedimiento abierto o en uno restringido, siempre que las condiciones iniciales del contrato no se modifiquen sustancialmente, ni se incremente el presupuesto base de licitación ni su distribución.
- Cuando las obras, los suministros o los servicios solo puedan ser encomendados a un empresario determinado por razones de arte o artísticas, no existencia de competencia por razones técnicas o por protección de derechos de exclusiva.
- Cuando el contrato haya sido declarado desierto o reservado o cuando su ejecución deba ir acompañado de medidas de seguridad especiales o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado.

b) En los contratos de obras, suministros y servicios:

- 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 por la tramitación de urgencia.
- Cuando en el supuesto del artículo 167.e) se incluya en la negociación a todos los licitadores que en el procedimiento anterior hubieran presentado ofertas, siempre que las condiciones iniciales del contrato no se modifiquen sustancialmente, ni se incremente el presupuesto base de licitación ni su distribución.

c) En los contratos de suministro:

- Cuando los productos se fabriquen exclusivamente para fines de investigación, experimentación, estudio o desarrollo.
- 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, cuando el cambio de proveedor supusiera adquirir material con características técnicas diferentes.
- Cuando se trate de la adquisición en mercados organizados o bolsas de materias primas de suministros que coticen en los mismos.

d) En los contratos de servicios:

- Cuando el contrato sea consecuencia de un concurso de proyectos y de acuerdo a las normas aplicables deba adjudicarse al ganador.
- Cuando se trate de un servicio concertado en condiciones especialmente ventajosas con un proveedor que cese definitivamente en sus actividades comerciales, o con los administradores de un concurso, o a través de un acuerdo judicial o un procedimiento de la misma naturaleza.

e) En los contratos de obras y de servicios

- Cuando las obras o servicios consistan en la repetición de otros similares adjudicados al mismo contratista por 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.

- **Tramitación del procedimiento de licitación con negociación**

Serán de aplicación a la tramitación del procedimiento de licitación con negociación, las normas relativas al procedimiento restringido. No obstante lo anterior, si se decide limitar el número de empresas a las que se invitará a negociar, en todo caso, el número mínimo será de tres. Los órganos de contratación, en su caso, a través de los servicios técnicos de ellos dependientes, negociarán con los licitadores las ofertas iniciales y todas las ofertas ulteriores presentadas, excepto las ofertas definitivas, que estos hayan presentado para mejorar su contenido y para adaptarlas a los requisitos indicados en el pliego y en el anuncio, con el fin de identificar la mejor oferta. No se negociarán los requisitos mínimos de la prestación objeto del contrato ni los criterios de adjudicación.

Cuando el órgano de contratación decida concluir las negociaciones, informará a todos los licitadores y establecerá un plazo común para la presentación de ofertas nuevas o revisadas. La mesa de contratación verificará que las ofertas definitivas se ajustan a los requisitos mínimos, y que cumplen todos los requisitos del pliego, valorará las mismas con arreglo a los criterios de adjudicación y elevará la correspondiente propuesta, procediendo el órgano de contratación a adjudicar el contrato.

- **Especialidades en la tramitación del procedimiento negociado sin publicidad**

El procedimiento negociado sin publicidad previa se tramitará con arreglo a las normas anteriores en lo que resulten de aplicación, a excepción de la obligación de publicidad. Cuando solo participe un candidato, siempre y cuando sea posible, se negociará con él la oferta u ofertas que presente.

12.4.4. Diálogo competitivo

Entre los artículos 172-176 se desarrolla el diálogo competitivo.

En el diálogo competitivo, 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 necesidades y que servirán de base para que los candidatos elegidos presenten una oferta. Podrán establecerse primas o compensaciones para todos o algunos de los participantes en el mismo. Cualquier empresa interesada podrá presentar una solicitud de participación.

El procedimiento de diálogo competitivo podrá utilizarse en los casos enumerados en el artículo 167 para el negociado y deberá ser precedido de la publicación de un anuncio de licitación.

Los órganos de contratación darán a conocer sus necesidades y requisitos en el anuncio de licitación, también, definirán los criterios de adjudicación elegidos y darán un plazo de ejecución aproximado.

Serán de aplicación algunas normas del procedimiento restringido. No obstante, en caso de que se decida limitar el número de empresas a las que se invitará a dialogar, en todo caso el número mínimo será de tres.

En el transcurso del diálogo, podrán debatirse todos los aspectos del contrato con los candidatos seleccionados. La mesa no podrá revelar a los demás participantes las soluciones propuestas por un participante u otros datos confidenciales que este les comunique sin previo consentimiento de este.

La mesa proseguirá el diálogo hasta que se encuentre en condiciones de determinar, después de comparar la solución o soluciones presentadas, que estas puedan responder a sus necesidades, momento en que declarará el fin del diálogo, así como las soluciones a adoptar, siendo invitados a la fase final los participantes que hayan presentado las mejores soluciones para que presenten su oferta definitiva, informando de ello a todos los participantes.

La mesa evaluará las ofertas presentadas por los licitadores en función de los criterios de adjudicación establecidos en el anuncio de licitación o en el documento descriptivo y seleccionará la oferta que presente la mejor relación calidad precio. Elevada la propuesta, el órgano de contratación procederá a la adjudicación del contrato.

12.4.5. Procedimiento de asociación para la innovación

La asociación para la innovación es un procedimiento regulado entre los artículos 177 a 182 LCSP.

Tiene como finalidad realizar actividades de investigación y 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.

A tal efecto, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, el órgano de contratación determinará cuál es la necesidad de un producto, servicio u obra innovadora que no pueda ser satisfecha mediante los disponibles en el mercado. Indicará asimismo los requisitos mínimos que han de cumplir todos los licitadores, y definirá las disposiciones aplicables a los derechos de propiedad intelectual e industrial.

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.

- **Fases**

Por tanto, la asociación para la innovación se estructura en fases sucesivas, pudiendo diferenciar cuatro fases:

1.- Selección de candidatos

Cualquier empresario podrá presentar una solicitud de participación en respuesta a una convocatoria de licitación.

Los órganos de contratación aplicarán, en particular, criterios 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 pueden satisfacerse con las

soluciones existentes. Se podrá limitar el número de candidatos invitados a participar en el procedimiento, siendo tres el número mínimo de empresarios a los que se invitará a negociar.

2.- Negociación con los candidatos

Concluida la selección de los candidatos, el órgano de contratación les invitará a presentar sus proyectos de investigación e innovación.

Los contratos se adjudicarán únicamente con arreglo al criterio de la mejor relación calidad-precio.

Los órganos de contratación negociarán con los candidatos seleccionados las ofertas iniciales y todas las ofertas ulteriores presentadas por estos, excepto la oferta definitiva, con el fin de mejorar su contenido.

3.- Asociación con los socios

La asociación para la innovación se estructurará en fases sucesivas siguiendo la secuencia de las etapas del proceso de investigación e innovación. Se fijará unos objetivos intermedios que deberán alcanzar los socios y se proveerá el pago de la retribución en plazos adecuados.

Si así se ha hecho contar en el pliego, el órgano de contratación podrá decidir, al final de cada fase, resolver la asociación para la innovación o, si hubiera varios socios, reducir su número mediante la resolución de los contratos individuales.

4.- Adquisición del producto resultante

Finalizadas las fases de investigación y desarrollo, el órgano de contratación analizará si sus resultados alcanzan los niveles de rendimiento y costes acordados y resolverá lo procedente sobre la adquisición de las obras, servicios o suministros resultantes. Cuando la asociación se realice con varios empresarios, la selección del empresario al que se deba efectuar dichas adquisiciones se realizará sobre la base de los criterios objetivos que se hayan establecido en el pliego.

- **Régimen jurídico**

Los contratos que se adjudiquen por este procedimiento se regirán:

- En la fase de investigación y desarrollo, por las normas que se establezcan reglamentariamente y pliegos, y supletoriamente por las normas del contrato de servicios.

  *Es conforme con el orden constitucional de competencias, siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 7 B) h), por la Sentencia del TC 28/2021, de 18 de marzo: “Estamos, por tanto, ante una norma básica que no impide la intervención de la comunidad autónoma, siempre que se interprete que la remisión normativa se efectúa a favor de la administración que sea competente en cada caso y que, aunque este precepto se refiera a una norma reglamentaria, esta previsión no determina el instrumento normativo (ley o reglamento) que pueden utilizar las comunidades autónomas para su desarrollo. Procede, pues, desestimar la impugnación”.

- En la fase de ejecución de las obras, servicios o suministros, por las normas relativas al contrato de la prestación de que se trate.

12.4.6. Concursos de proyectos

Conforme a los artículos 183 a 187 LCSP, los concursos de proyectos están 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.

12.4.7. Contratos menores

Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación.

12.5 Racionalización técnica de la contratación

Con objeto de racionalizar y ordenar la adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas, la ley arbitra como sistemas de racionalización técnica de la contratación: la conclusión de acuerdos marco, la articulación de sistemas dinámicos o centralizar la contratación de obras, servicios y suministros.

12.5.1. Acuerdos marco

Los acuerdos marco se regulan en la LCSP en los artículos 219 a 222.

Los acuerdos marco son celebrados por uno o varios órganos de contratación del sector público con una o varias empresas para fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que puedan adjudicar durante un periodo determinado, que no podrá exceder de cuatro años, salvo en casos excepcionales, debidamente justificados, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada y previo procedimiento de celebración y adjudicación del acuerdo marco que se regirá por las normas previstas en la ley para los contratos celebrados por Administraciones Públicas.

Cuando se concluya con varios empresarios, el número de éstos deberá ser, al menos, de tres, siempre que exista un número suficiente de interesados que se ajusten a los criterios de selección o de ofertas admisibles que respondan a los criterios de adjudicación.

En todo caso, la posibilidad de celebrar estos contratos está condicionada a que en el plazo de 30 días desde la formalización del acuerdo marco se hubiese remitido el anuncio de la misma a la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, en el caso de que se trate de contratos SARA y efectuado su publicación en el perfil de contratante, y en el BOE en el ámbito de la Administración General del Estado.

Una vez celebrado el acuerdo marco y durante el periodo de vigencia de este, el órgano de contratación procederá a llevar a cabo la adjudicación de los contratos basados en el acuerdo marco con la/s empresa/s adjudicataria/s del mismo, en atención a sus necesidades. La duración de estos contratos será independiente de la duración del acuerdo marco, y se regirá por lo previsto en el artículo 29 de la presente Ley sobre el plazo de duración de los contratos.

- **Especialidades**

Para la adjudicación de esos contratos basados hay que tener en cuenta las especialidades del artículo 221 de la LCSP que se pueden resumir en:

- Si el acuerdo marco se concluyó con un único empresario, se adjudicarán en los términos establecidos en el acuerdo marco, aunque se podrá solicitar al empresario que complete su oferta.
- Si el acuerdo marco se concluyó con varios empresarios, se adjudicarán en los términos establecidos en el acuerdo marco sin necesidad de nueva licitación, salvo que en el acuerdo marco no se hubiesen establecido todos los términos de la adjudicación, en cuyo

caso se realizará una nueva adjudicación teniendo en cuenta, en todo caso, los siguientes requisitos procedimentales:

1. Si en el acuerdo marco se establecen todos los términos se establecerá en los pliegos si se llevará a cabo una nueva licitación o no.

   Si se determina la adjudicación sin licitación, es necesario que en el mismo se establezcan las condiciones objetivas para determinar qué empresa deberá ser adjudicataria del contrato.

2. Si el acuerdo marco no establece todos los términos, será necesario invitar a una nueva licitación a las empresas parte del acuerdo marco.

3. Si es necesario una nueva licitación, esta se basará, bien en los mismos términos aplicados a la adjudicación del acuerdo marco, precisándolos si fuera necesario, bien en otros términos, debiendo establecerse en los pliegos los términos que serán objeto de nueva licitación y se concreten antes de la licitación de los contratos basados.

4. Se invitará a la licitación a todas las empresas parte del acuerdo marco que estuvieran en condiciones de realizar el objeto del contrato basado.

   No obstante en los contratos no SARA, el órgano de contratación podrá justificar en el expediente, no invitar a la licitación a la totalidad de las empresas, siempre que, como mínimo, solicite ofertas a tres.

5. Se dará un plazo suficiente para presentar las ofertas que serán confidenciales hasta su apertura y se presentarán por escrito.

6. Las empresas invitadas a la licitación estarán obligadas a presentar oferta válida.

7. De forma alternativa a lo anterior se podrá abrir una subasta electrónica.

8. Se adjudicará al licitador que haya presentado la mejor oferta, de acuerdo con los criterios de adjudicación establecidos en el acuerdo marco.

9. La notificación a las empresas no adjudicatarias de la adjudicación de los contratos basados, podrá sustituirse por una publicación en el medio determinado en los pliegos reguladores del acuerdo marco.

Los acuerdos marco y los contratos basados podrán ser modificados de acuerdo con las reglas generales de modificación de los contratos.

12.5.2. Sistemas dinámicos de contratación (SDC)

De acuerdo con los artículos 223 a 226, estos sistemas son aplicables para la contratación de obras, servicios y suministros de uso corriente cuyas características, generalmente disponibles en el mercado, satisfagan sus necesidades siempre que no se haga de manera que la competencia sea vea obstaculizada, falseada o restringida. Es un proceso totalmente electrónico con una duración limitada y determinada en los pliegos.

El sistema se desarrollará de acuerdo con las normas del procedimiento restringido con las siguientes especialidades:

1. Serán admitidos en el sistema todos los solicitantes que cumplan los criterios de selección, sin que pueda limitarse el número de candidatos.

2. Se podrá dividir por categorías de productos, obras o servicios con especificación de los criterios de selección para cada uno.

3. El anuncio de licitación se publicará en el perfil del contratante y deberá indicar que se articula un SDC.

4. En los pliegos se especificará la naturaleza y la cantidad estimada de compras previstas y la información relativa al sistema dinámico.

5. Durante la vigencia del sistema, se ofrecerá acceso sin restricción, directo y completo por medios electrónicos a los pliegos.

6. Durante la vigencia del sistema, todo empresario interesado podrá solicitar participar en el sistema.

7. Se evaluarán las solicitudes de acuerdo con los criterios de selección y se informará a la empresa sobre si ha sido admitido o no.

Cada contrato que se pretenda adjudicar en el marco de un sistema dinámico de adquisición deberá ser objeto de una licitación. En aplicación de lo anterior, la adjudicación de los contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición se basará en los términos que hayan sido previstos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas del sistema dinámico de adquisición, que deberán concretarse con mayor precisión con carácter previo a la licitación para la adjudicación del contrato específico en las correspondientes invitaciones.

Todos los empresarios admitidos en el sistema serán invitados a presentar una oferta para el contrato específico que se esté licitando. También se podrá abrir una subasta electrónica.

Los órganos de contratación adjudicarán el contrato específico al licitador que hubiera presentado la mejor oferta, de acuerdo con los criterios de adjudicación detallados en el anuncio de licitación para el sistema dinámico de adquisición que podrán formularse con más precisión en la invitación cuando proceda.

12.5.3. Centrales de contratación

De acuerdo con los artículos 227 a 230, se trata de una técnica destinada a centralizar en órganos especializados la contratación de determinadas obras, servicios y suministros por parte de las entidades del sector público. Actuarán adquiriendo suministros y servicios para otros entes o adjudicando contratos o celebrando acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición.

En los acuerdos marco de contratación centralizada podrán celebrarse contratos basados entre las empresas y entes del sector público parte del acuerdo marco, así como por otros entes del sector público, siempre que dichos entes, entidades u organismos se hubieran identificado en el pliego del acuerdo marco, y se hubiera hecho constar esta circunstancia en la convocatoria de licitación.

- **Declaración de contratación centralizada**

La Ministra de Hacienda podrá declarar de contratación centralizada los suministros, obras y servicios que se contraten de forma general y con características esencialmente homogéneas.

Esa declaración implicará que la contratación de los suministros, obras y servicios en ella incluidos deberá efectuarse, con carácter obligatorio, a través del sistema estatal de contratación centralizada por las entidades de la AGE, sus Organismos autónomos, las Universidades Públicas, las autoridades administrativas independientes, las Entidades gestoras y Servicios

comunes de la Seguridad Social, los consorcios con personalidad jurídica propia y las entidades públicas empresariales, salvo que los contratos hayan sido declarados de carácter secreto o reservado. El resto de las entidades del sector público podrán concluir un acuerdo de adhesión con la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda y Función Pública (actual Ministerio de Hacienda) para contratar las obras, servicios y suministros declarados de contratación centralizada, a través del sistema estatal de contratación centralizada.

- **Órgano de contratación**

El órgano de contratación del sistema estatal de contratación centralizada es la Junta de Contratación Centralizada, adscrita a la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación. No obstante, el órgano de contratación para la adjudicación de los contratos basados en un acuerdo marco o de los contratos adjudicados en el marco de un sistema dinámico de adquisición cuyo destinatario fuera una entidad adherida, será el previsto en las normas generales aplicables a dichas entidades.

- **Procedimientos de contratación centralizada**

La contratación de obras, suministros o servicios centralizados podrá efectuarse a través de los siguientes procedimientos:

- Mediante la conclusión del correspondiente contrato, que se adjudicará con arreglo a las normas procedimentales contenidas en el Capítulo I del Título I del Libro segundo (normas y procedimientos generales de la ley).
- A través de acuerdos marco.
- A través de sistemas dinámicos de adquisición.

13. REVISIÓN DE PRECIOS Y OTRAS ALTERACIONES CONTRACTUALES

13.1. Revisión de precios

La revisión de precios de los contratos se articula conforme a los artículos 103 a 105 LCSP.

Los precios de los contratos del sector público solo podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada en los términos establecidos en la ley.

- **Sin revisión periódica**

No cabrá la revisión periódica no predeterminada o no periódica de los precios de los contratos salvo en los contratos no sujetos a regulación armonizada, detallados por el artículo 19.2 LCSP. Se entenderá por precio cualquier retribución o contraprestación económica del contrato, bien sean abonadas por la Administración o por los usuarios.

- **Ámbito**

La revisión periódica y predeterminada de precios solo se podrá llevar a cabo en los contratos de obra, en los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, en los contratos de suministro de energía y en aquellos otros contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años.

En esos supuestos, el órgano de contratación podrá establecer el derecho a revisión periódica y predeterminada de precios, debiendo fijar en el pliego o contrato la fórmula de revisión que deba aplicarse, 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. Los costes de mano de obra se revisarán cuando el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años y la intensidad en el uso del factor trabajo sea considerada significativa.

No obstante, previa justificación en el expediente, podrá admitirse la revisión de precios en los contratos que no sean de obras, de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas o de suministro de energía, aunque su período de recuperación de la inversión sea inferior a cinco años siempre que la suma de la participación en el presupuesto base de licitación del contrato de las materias primas, bienes intermedios y energía que se hayan de emplear supere el 20 por ciento de dicho presupuesto. En estos casos la revisión solo podrá afectar a la fracción del precio del contrato que representa dicha participación. El pliego deberá indicar el peso de cada materia prima, bien intermedio o suministro energético con participación superior al 1 por ciento y su respectivo índice oficial de revisión de precios. No será exigible para la inclusión en los pliegos de la fórmula de revisión a aplicar al precio del contrato la emisión de informe por el Comité Superior de Precios de Contratos del Estado.

- **Momento de la revisión**

Salvo en los contratos de suministro de energía, cuando proceda la revisión, esta tendrá lugar cuando el contrato se hubiese ejecutado, al menos, en el 20% de su importe y hubiesen transcurrido un año desde su formalización. En consecuencia, el primer 20% ejecutado y el importe ejecutado en el primer año transcurrido desde la formalización quedarán excluidos de la revisión. No obstante, lo anterior, la condición relativa al porcentaje de ejecución del contrato no será exigible en los contratos de concesión de servicios.

- **Fórmulas tipo de revisión**

El Consejo de Ministros podrá aprobar, previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado y de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, fórmulas tipo de revisión periódica y predeterminada para los contratos de obra, de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas y en aquellos otros contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años.

13.2. Modificación de los contratos del sector público

La modificación de los contratos se realiza bajo los artículos 203 a 207.

Sin perjuicio de los supuestos previstos en esta Ley de sucesión en la persona del contratista, cesión del contrato, revisión de precios y prórroga del plazo de ejecución, los contratos administrativos sólo podrán modificarse, por razones de interés público, en los términos previstos en la LCSP. Las modificaciones del contrato deberán formalizarse y publicarse de acuerdo con la ley.

- **Causas de modificación**

En particular, los contratos administrativos solo podrán modificarse durante su vigencia cuando se den alguna de las siguientes causas:

- Cuando así se haya previstos en el pliego de cláusulas administrativas particulares en los términos del artículo 204.
- Excepcionalmente, cuando sea necesario realizar una modificación que no esté prevista en el pliego, siempre que se cumplan las condiciones del artículo 205.

En otros supuestos, si fuese necesario ejecutar un contrato en forma distinta a la acordada, deberá procederse a su resolución y a la celebración de otro.

El artículo 204 señala que, si en el PCAP se advierta esa posibilidad, los contratos podrán modificarse durante su vigencia hasta un máximo del 20% del precio inicial siempre que la cláusula de modificación esté formulada de forma clara, precisa e inequívoca y, también, su alcance, límites y naturaleza, así como las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma y el procedimiento que haya de seguirse. La cláusula de modificación establecerá, asimismo, que la modificación no podrá suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato. En este caso las modificaciones contractuales se acordarán en la forma especificada en el pliego.

En ningún caso se podrá alterar la naturaleza global del contrato inicial. En todo caso, se entenderá que se altera 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 cuando se sustituya alguna unidad o servicio puntual.

- **Modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares: prestaciones adicionales, circunstancias imprevisibles y modificaciones no sustanciales**

El artículo 205 dispone que si en el pliego no se han previsto modificaciones o que, habiendo sido previstas, no se ajusten a lo establecido anteriormente, solo podrá efectuarse la modificación del contrato cuando se den alguno de los supuestos de la ley y solo se introduzcan las variaciones indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria. Así, son casos que podrían justificar una modificación no prevista, siempre y cuando esta cumpla los requisitos anteriores, los siguientes:

1. Cuando deviniera necesario añadir obras, suministros o servicios adicionales a los inicialmente contratados, siempre y cuando:

- El cambio de contratista no fuera posible por razones de tipo económico o técnico o que el cambio de contratista generara inconvenientes significativos o un aumento sustancial de costes para el órgano de contratación. No será un inconveniente significativo la necesidad de celebrar una nueva licitación para permitir el cambio de contratista.
- Que la modificación implique una alteración en su cuantía que no exceda, aislada o conjuntamente con otras modificaciones del 50 % de su precio inicial, IVA excluido.

2. Cuando 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:

- Que la necesidad de la modificación se derive de circunstancias que una Administración diligente no hubiera podido prever.

- Que la modificación no altere la naturaleza global del contrato.
- Que la modificación no exceda, aislada o conjuntamente con otras modificaciones del 50 % de su precio inicial, IVA excluido

3. Cuando las modificaciones no sean sustanciales. Se considera sustancial cuando suponga un contrato de naturaleza materialmente diferente o se cumplan uno o varios de los requisitos siguientes:

- Que introduzca condiciones que, de haber figurado en el procedimiento de contratación inicial, habrían permitido la selección de candidatos distintos de los seleccionados inicialmente o la aceptación de una oferta distinta a la aceptada inicialmente o habrían atraído a más participantes en el procedimiento de contratación.
- Que altere el equilibrio económico del contrato en beneficio del contratista de una manera que no estaba prevista en el contrato inicial por representar más del 50% del presupuesto inicial.
- Que amplíe de forma importante el ámbito del contrato.

En lo casos del artículo 205, las modificaciones acordadas por el órgano de contratación serán obligatorias para los contratistas cuando impliquen, aislada o conjuntamente, una alteración en su cuantía que no exceda del 20 % del precio inicial del contrato, IVA excluido. Si no resulta obligatoria solo podrá acordarse previa conformidad por escrito del contratista, siendo en caso contrario casusa de resolución.

Asimismo, deberá darse audiencia al redactor del proyecto o de las especificaciones técnicas, si se hubiesen preparado por un tercero ajeno al órgano de contratación en virtud de un contrato de servicios, por un plazo no inferior a tres días.

Los órganos de contratación que hubieran modificado un contrato que esté sujeto a regulación armonizada, a excepción de los contratos de servicios y de concesión de servicios enumerados en el anexo IV, por las dos primeras causas señaladas anteriormente, deberán publicar la modificación en el DOUE.

En todo caso, cuando se acuerde una modificación de un contrato deberá publicarse la modificación en el perfil de contratante en el plazo de 5 días desde su aprobación.

13.3. Cesión de los contratos

La cesión de los contratos se regula en el artículo 214 LCSP.

Al margen de los supuestos de sucesión del contratista y sin perjuicio de la subrogación que pudiera producirse a favor del acreedor hipotecario o del adjudicatario en el procedimiento de ejecución hipotecaria, la modificación subjetiva de los contratos solamente será posible por cesión contractual, cuando obedezca a una opción inequívoca de los pliegos, dentro de los límites establecidos en la ley.

Los pliegos establecerán que los derechos y obligaciones dimanantes del contrato podrán ser cedidos por el contratista a un tercero siempre que las cualidades técnicas o personales del cedente no hayan sido razón determinante de la adjudicación del contrato, y de la cesión no resulte una restricción efectiva de la competencia en el mercado. No podrá autorizarse la cesión cuando suponga una alteración sustancial de las características del contratista si éstas constituyen un elemento esencial del contrato. En la cesión, el cesionario quedará subrogado en todos los derechos y obligaciones que corresponderían al cedente.

Para que los contratistas puedan ceder sus derechos y obligaciones a terceros, los pliegos deberán contemplar, como mínimo, la exigencia de los siguientes requisitos:

- Que el órgano de contratación autorice, de forma previa y expresa, la cesión. El plazo para la notificación de la resolución sobre la solicitud de autorización será de dos meses, trascurrido el cual se entenderá otorgada por silencio.
- Que el cedente tenga ejecutado al menos un 20 % del importe del contrato o, en el caso de un contrato de concesión de obras o concesión de servicios, que haya efectuado su explotación durante al menos una quinta parte del plazo de duración del contrato. No será de aplicación este requisito si la cesión se produce encontrándose el contratista en concurso aunque se haya abierto la fase de liquidación, o ha puesto en conocimiento del juzgado competente para la declaración del concurso que ha iniciado negociaciones para alcanzar un acuerdo de refinanciación, o para obtener adhesiones a una propuesta anticipada de convenio.
- Que el cesionario tenga capacidad para contratar y la solvencia que resulte exigible en función de la fase de ejecución del contrato, debiendo estar debidamente clasificado si tal requisito ha sido exigido al cedente, y no estar incurso en una causa de prohibición de contratar.
- Que la cesión se formalice, entre el adjudicatario y el cesionario, en escritura pública.

13.4. Subcontratación

Como manifiesta el artículo 215 LCSP, el contratista podrá concertar con terceros la realización parcial de la prestación, salvo que la prestación o parte de la misma haya de ser ejecutada directamente por el primero.

En ningún caso la limitación de la subcontratación podrá suponer una restricción efectiva de la competencia, salvo respecto a los contratos de carácter secreto o reservado, o aquellos cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado.

- **Requisitos para la subcontratación**

1.- Si así se prevé en los pliegos, los licitadores deberán indicar en la oferta la parte del contrato que tengan previsto subcontratar, señalando su importe, y el nombre o el perfil empresarial.

2.- En todo caso, el adjudicatario deberá comunicar por escrito, tras la adjudicación del contrato y, a más tardar, cuando se inicie la ejecución de este, al órgano de contratación la intención de celebrar los subcontratos, señalando la parte de la prestación que se pretende subcontratar y la identidad del subcontratista.

3.- Será necesaria la autorización expresa del órgano de contratación en los contratos reservados o secretos o que afecten a la seguridad del Estado o en aquellos cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales.

La infracción de las condiciones anteriores podrá dar lugar, cuando así se hubiera previsto en los pliegos, a cualquiera de las siguientes consecuencias:

- La imposición de una penalidad de hasta un 50 % del importe del subcontrato.
- La resolución del contrato si se incumple la obligación principal del mismo.

Los subcontratistas quedarán obligados solo ante el contratista principal que asumirá, por tanto, la total responsabilidad de la ejecución del contrato frente a la Administración, con arreglo estricto a los pliegos de cláusulas administrativas particulares o documento descriptivo, y a los términos del contrato; incluido el cumplimiento de las obligaciones en materia medioambiental, social o laboral a que se refiere el artículo 201, así como de la obligación a que hace referencia el último párrafo del apartado 1 del artículo 202 referida al sometimiento a la normativa nacional y de la Unión Europea en materia de protección de datos.

Los subcontratistas no tendrán acción directa frente a la Administración contratante por las obligaciones contraídas con ellos por el contratista.

El contratista deberá informar a los representantes de los trabajadores de la subcontratación, de acuerdo con la legislación laboral.

- **Pago a subcontratistas y suministradores**

El contratista debe obligarse a abonar a los subcontratistas o suministradores el precio pactado.

La aceptación deberá efectuarse en un plazo máximo de treinta días desde la entrega de los bienes o la prestación del servicio. Si no se realizase, se entenderá que se han aceptado los bienes o verificado de conformidad la prestación de los servicios.

Los entes públicos contratantes podrán comprobar el estricto cumplimiento de los pagos que los contratistas han de hacer a los subcontratistas.

14. INCUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

En cuanto a los efectos de los contratos administrativos se regirán por las normas a que hace referencia el artículo 25.2 y por los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas, generales y particulares o documento descriptivo.

14.1. Ejecución defectuosa o incumplimiento parcial

Señala el artículo 192 que 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 conforme a la ley. Estas penalidades deberán ser proporcionales a la gravedad del incumplimiento y las cuantías de cada una de ellas no podrán ser superiores al 10% del precio del contrato, IVA excluido, ni el total de las mismas superar el 50% del precio del contrato.

Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incumplido parcialmente la ejecución de las prestaciones definidas en el contrato, la Administración podrá optar, atendiendo las circunstancias del caso, por su resolución o por la imposición de las penalidades que se determinen en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

14.2. Demora

La demora como incumplimiento se contempla entre los artículos 193 y 194 LCSP.

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.

Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total, la Administración podrá optar, atendiendo 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, o en su caso, las penalidades que para este caso se hubieran establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares en atención a las especiales características del contrato y para su correcta ejecución.

Cada vez que las penalidades por demora alcancen un múltiplo del 5 % del precio del contrato, IVA excluido, el órgano de contratación estará facultado para proceder a la resolución del mismo o acordar la continuidad de su ejecución con imposición de nuevas penalidades.

La Administración tendrá la misma facultad 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 aquéllos haga presumir razonablemente la imposibilidad de cumplir el plazo total.

En ambos casos, las penalidades se impondrán por acuerdo del órgano de contratación, a propuesta del responsable del contrato si hubiese, que será inmediatamente ejecutivo, y se harán efectivas mediante deducción de las cantidades que, en concepto de pago total o parcial, deban abonarse al contratista o sobre la garantía que, en su caso, se hubiese constituido, cuando no puedan deducirse de los mencionados pagos.

No obstante, en los supuestos de incumplimiento parcial o cumplimiento defectuoso o de demora en la ejecución en que no esté prevista penalidad o estándolo la misma no cubriera los daños causados a la Administración, esta exigirá al contratista la indemnización por daños y perjuicios.

14.3. Resolución por demora y prórroga de los contratos

La resolución por demora se estable en el artículo 195 LCSP.

Si en caso de demora la Administración optase por la resolución del contrato, ésta se acordará por el órgano de contratación u órgano competente en las Comunidades Autónomas, sin otro trámite preceptivo que la audiencia del contratista y, cuando se formule oposición por parte de éste, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva.

Si el retraso fuese producido por motivos no imputables al contratista y éste ofreciera cumplir sus compromisos si se le amplía el plazo inicial de ejecución, el órgano de contratación concederá la ampliación por un plazo que será, por lo menos, igual al tiempo perdido, a no ser que el contratista pidiese otro menor.

14.4. Indemnización de daños y perjuicios

La indemnización por daños y perjuicios se desarrolla en el artículo 196.

Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato. Ello es consecuencia del principio de riesgo y ventura en la ejecución de los contratos por parte del contratista, salvo en los casos de fuerza mayor establecidos en la ley para el contrato de obras.

No obstante lo anterior, la Administración será responsable de los daños que se causen a terceros cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración o cuando se causen como consecuencia de los vicios del

proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras, sin perjuicio de la posibilidad de repetir contra el redactor del proyecto, o en el de suministro de fabricación.

Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, informe sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños, lo que interrumpe el plazo de prescripción de la acción.

La reclamación de los daños se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto.

15. TIPOS DE CONTRATOS

El régimen jurídico aplicable en materia de contratación del sector público está constituido, principalmente, 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, en adelante LCSP.

El artículo 12.1 LCSP regula los contratos de obras, de concesión de obras, de concesión de servicios, suministro y servicios que celebren las entidades pertenecientes al sector público como contratos típicos sujetas a la ley.

En este tema se van a analizar las características específicas de cada uno de los contratos típicos.

16. CONTRATO DE OBRAS

La regulación específica del contrato de obras en la LCSP se realiza en el artículo 13 que contiene su definición y en el Título II del Libro II (artículos 231 a 246) donde se establecen las normas especiales sobre actuaciones preparatorias; ejecución; modificación; cumplimiento y resolución.

16.1. Definición

El artículo 13 define los contratos de obras como aquéllos que tienen por objeto la ejecución de una obra, aislada o conjuntamente con la redacción del proyecto, o la ejecución de algunos de los trabajos enumerados en el Anexo I o 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.

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 y comprenderá todos y cada uno de los elementos que sean precisos para la utilización de la obra. Si bien, 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 y con autorización administrativa del órgano de contratación

Se podrán celebrar contratos de obras sin referirse a una obra completa cuando la responsabilidad de la obra completa corresponda a la Administración por tratarse de un supuesto de ejecución de obras por la propia Administración Pública.

16.2. Actuaciones Preparatorias (Artículos 231 a 236 LCSP)

La adjudicación del contrato de obras requerirá la previa elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto de obras que definirá con precisión el objeto del contrato.

En el supuesto de adjudicación conjunta de proyecto y obra, la ejecución de esta quedará condicionada a la supervisión, aprobación y replanteo del proyecto por el órgano de contratación, lo cual tendrá carácter excepcional y solo podrá efectuarse en los siguientes supuestos debiendo justificarse adecuadamente en el expediente:

a) Cuando motivos de orden técnico obliguen necesariamente a vincular al empresario a los estudios de las obras.

b) Cuando se trate de obras cuya dimensión excepcional o dificultades técnicas singulares, requieran soluciones aportadas con medios y capacidad técnica propias de las empresas.

16.2.1. Elaboración de proyectos

A los efectos de elaboración de los proyectos se clasificarán las obras, según su objeto y naturaleza, en los grupos siguientes:

a) Obras de primer establecimiento (dan lugar a la creación de un bien inmueble), reforma (conjunto de obras de ampliación, mejora, modernización, adaptación, adecuación o refuerzo de un bien inmueble ya existente), restauración (reparar una construcción conservando su estética, respetando su valor histórico y manteniendo su funcionalidad), rehabilitación (reparar una construcción conservando su estética, respetando su valor histórico y dotándola de una nueva funcionalidad que sea compatible con los elementos y valores originales del inmueble) o gran reparación (las necesarias para enmendar un menoscabo producido en un bien inmueble por causas fortuitas o accidentales cuando afecten a la estructura resistente).

b) Obras de reparación simple (cuando no afectan a la estructura resistente)

c) Obras de conservación y mantenimiento (las obras necesarias cuando el menoscabo se produce en el tiempo por el natural uso del bien).

d) Obras de demolición (derribo o destrucción de un bien inmueble).

Los proyectos, en atención a la clasificación de las obras, deberán contener una memoria del objeto de las obras, planos de conjunto y de detalle para la perfecta definición de la obra, el pliego de prescripciones técnicas particulares, un presupuesto, un programa de desarrollo de los trabajos o plan de obra, las referencias en que se fundamentará el replanteo y un estudio de seguridad y salud.

Cuando la elaboración del proyecto haya sido contratada íntegramente por la Administración, el autor o autores del mismo incurrirán en responsabilidad en los términos establecidos en esta Ley. En el supuesto de que la prestación se llevara a cabo en colaboración con la Administración y bajo su supervisión, las responsabilidades se limitarán al ámbito de la colaboración.

16.2.2. Supervisión

Antes de la aprobación del proyecto, cuando el presupuesto base de licitación del contrato de obras sea igual o superior a 500.000 euros (IVA excluido), los órganos de contratación deberán solicitar un informe de las correspondientes oficinas o unidades de supervisión de los proyectos encargadas de verificar que se han tenido en cuenta las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario así como la normativa técnica que resulten de aplicación para cada tipo de proyecto. En los casos de cuantía inferior a la señalada, el informe tendrá carácter facultativo, salvo que se trate de obras que afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra en cuyo caso el informe de supervisión será igualmente preceptivo.

16.2.3. Aprobación

La aprobación del proyecto corresponderá al órgano de contratación salvo que tal competencia esté específicamente atribuida a otro órgano por una norma jurídica.

16.2.4. Replanteo

Aprobado el proyecto y previamente a la aprobación del expediente de contratación de la obra, se efectuará el replanteo, que consistirá en comprobar la realidad geométrica de la misma y la disponibilidad de los terrenos precisos para su normal ejecución. Asimismo se deberán comprobar cuantos supuestos figuren en el proyecto elaborado y sean básicos para el contrato a celebrar.

16.3. Ejecución del contrato (Artículos 237 a 241 LCSP)

- **Inicio de la ejecución**

La ejecución del contrato comienza con el acta de comprobación del replanteo, que es un acto de verificación del replanteo realizado previamente a la licitación que lleva a cabo el servicio técnico de la Administración encargado de las obras en presencia del contratista sobre el terreno, extendiéndose acta del resultado que será firmada por ambas partes, dentro del plazo que se consigne en el contrato que no podrá exceder de un mes desde su formalización.

Las obras se ejecutarán con estricta sujeción al pliego de cláusulas administrativas particulares, en adelante PCAP, y al proyecto que sirve de base al contrato y conforme a las instrucciones que en interpretación técnica de éste dieren al contratista el Director facultativo de las obras y, en su caso, el responsable del contrato.

- **Principio de riesgo y ventura. Causas de fuerza mayor**

En virtud del principio de riesgo y ventura, durante el desarrollo de las obras y hasta que se cumpla el plazo de garantía, el contratista es el responsable de la correcta ejecución de las mismas y de los defectos de la construcción. Se exceptúan los casos de fuerza mayor contemplados en el artículo 239 LCSP, siempre que no exista actuación imprudente del contratista, teniendo derecho en este caso a una indemnización por los daños y perjuicios que se le hubieran producido. Son causas de fuerza mayor:

a) Los incendios causados por la electricidad atmosférica.

b) Los fenómenos naturales de efectos catastróficos, como maremotos, terremotos, erupciones volcánicas, movimientos del terreno, temporales marítimos, inundaciones u otros semejantes.

c) Los destrozos ocasionados violentamente en tiempo de guerra, robos tumultuosos o alteraciones graves del orden público.

- **Pago y certificación de obra**

Salvo en la modalidad de contrato con abono total del precio, a los efectos del pago la Administración expedirá mensualmente, en los primeros 10 días siguientes al mes que corresponda, certificaciones que comprendan la obra ejecutada durante dicho periodo, salvo que se establezca lo contrario en el PCAP. Dichos abonos tienen el concepto de pagos a cuenta sujetos a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la medición final y sin suponer en forma alguna aprobación y recepción de las obras que comprenden. El contratista tendrá también derecho a percibir abonos a cuenta sobre su importe por las operaciones preparatorias realizadas como instalaciones y acopio de materiales o equipos de maquinaria pesada adscritos a la obra.

- **Retribución a tanto alzado**

Cuando la naturaleza de la obra lo permita, se podrá establecer el sistema de retribución a tanto alzado, sin existencia de precios unitarios, cuando el criterio de retribución se configure como de precio cerrado o en las circunstancias y condiciones que se determinen en las normas de desarrollo de esta Ley para otros casos.

- **Precio cerrado**

El sistema de retribución podrá configurarse como de precio cerrado, con el efecto de que el precio ofertado se mantendrá invariable no siendo abonables las modificaciones del contrato que sean necesarias para corregir errores u omisiones padecidos en la redacción del proyecto, siempre que así se prevea en el PCAP, en el proyecto conste las unidades de obras cuyo precio se va abonar así, que, además, deberán haber sido replanteadas antes de la licitación y que el precio sea abonado mensualmente.

16.4. Modificación del contrato de obras

A parte de las modificaciones genéricas de los contratos (artículos 203 a 207), el artículo 242 LCSP señala reglas especiales a tener en cuenta en el contrato de obras.

Las modificaciones del contrato de obras acordadas por la Administración de acuerdo con lo establecido en el artículo 206, son obligatorias para el contratista. En el caso de reducción o supresión de las unidades de obras, el contratista no tendrá derecho a reclamar indemnización alguna.

En el caso de introducción de unidades de obras no previstas en el proyecto o cuyas características varíen, y no sea necesario realizar una nueva licitación, los precios de las mismas se fijarán por la Administración previa audiencia al contratista. Si éste no acepta los precios, el órgano de contratación podrá contratarlos con otro empresario en los mismos precios que hubiese fijado o ejecutarlas directamente u optar por la resolución del contrato.

Cuando el Director facultativo de la obra considere necesaria una modificación del proyecto y se cumplan los requisitos establecidos por esta Ley, recabará del órgano de contratación autorización para iniciar la tramitación del expediente que requerirá:

- Redacción de la modificación del proyecto y aprobación técnica de la misma.
- Audiencia al contratista y al redactor del proyecto, por plazo mínimo de 3 días.
- Aprobación del expediente por el órgano de contratación, así como de los gastos complementarios precisos.

No obstante, no tendrán la consideración de modificaciones ni las variaciones que consistan en la alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en el proyecto, siempre que no representen un incremento del gasto superior al 10 % del precio primitivo del contrato ni la inclusión de precios nuevos, fijados contradictoriamente por los procedimientos normativamente previstos, siempre que no supongan incremento del precio global ni afecten a unidades de obra que en su conjunta exceda del 3% del presupuesto primitivo del contrato.

Cuando la tramitación de una modificación exija la suspensión temporal total de la ejecución de las obras y ello ocasione graves perjuicios para el interés público, el Ministro, en el ámbito de la AGE y sus entidades de derecho público, podrá acordar que continúen provisionalmente las mismas, siempre que el importe máximo previsto no supere el 20% del precio inicial del contrato, IVA excluido, y exista crédito adecuado y suficiente para su financiación.

16.5. Cumplimiento (Artículos 243 y 244)

- **Recepción de la obra**

A la terminación de la obra la Administración llevará a cabo su recepción, para ello concurrirá un facultativo designado por la Administración contratante, el facultativo encargado de la dirección de las obras y el contratista, asistido si así quiere por su facultativo.

El plazo de garantía, que no podrá ser inferior a un año, salvo casos especiales, empezará a contar desde la recepción de la obra.

- **Certificación de obra ejecutada**

En el plazo de tres meses desde la recepción, el órgano de contratación deberá aprobar la certificación final de las obras ejecutadas, que será abonada al contratista a cuenta de la liquidación del contrato. Ese plazo podrá ser ampliado sin superar los cinco meses cuando se traten de obras con un valor estimado superior a los doce millones de euros cuando las operaciones de liquidación y medición son complejas.

Si en el acto de recepción se acuerda que las obras se encuentran en buen estado y con arreglo a las prescripciones técnicas, se darán por recibidas levantándose la correspondiente acta de recepción.

Si las obras no se hallan en buen estado se hará constar en el acta y el Director de las mismas señalará los defectos observados y fijará un plazo para corregirlos. Si no lo hace se le podrá conceder otro plazo improrrogable o declarar resuelto el contrato.

- **Exoneración y responsabilidad del contratista**

Cumplido el plazo de garantía el contratista quedará exonerado de toda responsabilidad, salvo en el caso de vicios ocultos en la construcción, cuando la obra se arruine o sufra deterioros graves incompatibles con su función, que responderá durante un plazo de quince años a contar desde la recepción. También, responderá durante ese plazo de los daños materiales causados en la obra por vicios o defectos que afecten a la cimentación, soportes, vigas, forjados, muros de carga u otros elementos estructurales que comprometan la estabilidad de la contratación.

El plazo para exigir esa responsabilidad será de dos años a contar desde que se produzcan o manifiesten los daños, sin perjuicio de las acciones que puedan subsistir para exigir responsabilidad por incumplimiento contractual.

Transcurrido el plazo de quince años sin que se haya manifestado daño o perjuicio, quedará totalmente extinguida la responsabilidad del contratista.

Cabe, no obstante, la recepción parcial de aquellas partes de obras susceptibles de ejecución por fases, que puedan ser entregadas al uso público.

16.6. Resolución (Artículos 245 y 246 LCSP)

Además de las causas generales establecidas para todos los contratos típicos, en la ley se regulan las siguientes casusas específicas de resolución del contrato de obras:

a) La demora injustificada en la comprobación del replanteo. El contratista tendrá derecho a una indemnización del 2% precio adjudicación, IVA excluido.

b) La suspensión de la iniciación de las obras por plazo superior a cuatro meses.

c) La suspensión de las obras por un plazo superior a ocho meses acordada por la Administración.

d) El desistimiento.

En los casos de desistimiento antes de la iniciación de las obras o de suspensión de la iniciación de las obras, el contratista tendrá derecho a una indemnización del 3% precio de adjudicación, IVA excluido.

En los casos de desistimiento una vez iniciada la ejecución de las obras o de suspensión de las obras iniciadas por plazo superior a ocho meses, el contratista tendrá derecho a una indemnización del 6% del precio de adjudicación del contrato de las obras dejadas de realizar en concepto de beneficio industrial, IVA excluido.

17. CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA

La regulación específica del contrato de concesión de obra pública en la LCSP se realiza en el artículo 14 que contiene su definición y en el Título II del Libro II (artículos 247 a 283) donde se establecen las normas especiales sobre actuaciones preparatorias del contrato; efectos, cumplimiento y extinción de las concesiones; construcción de las obras objeto de concesión; derechos y obligaciones del concesionario y prerrogativas de la Administración concedente; régimen económico financiero y financiación privada y extinción de las concesiones.

17.1. Definición (artículo 14 LCSP)

El contrato de concesión de obra pública tiene por objeto la realización por el concesionario de algunas de las prestaciones del 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 aquél consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado del de percibir un precio.

En relación con este contrato hay que resaltar la necesidad de que el derecho de explotación de las obras implique 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, en la línea de lo establecido en la nueva Directiva de adjudicación de contratos de concesión.

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.

Se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, el mismo vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes en que hubiera incurrido como consecuencia de la explotación de las obras que sean objeto de la concesión. Debe suponer una exposición real a las incertidumbres del mercado.

El concesionario también puede estar 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 ésta cumpla la finalidad determinante de su construcción y que permitan su mejor funcionamiento y explotación, así como las actuaciones ambientales que se prevean. Si las obras accesorias pueden ser objeto de explotación o aprovechamiento económico independiente, éstos

corresponderán al concesionario conjuntamente con la explotación de la obra principal, en la forma determinada en los pliegos.

La explotación de obras públicas deberá realizarse conforme a su naturaleza y fin, asumiendo la conservación, adecuación, reforma y modernización que requieran, y las actuaciones de reposición y gran reparación que sean exigibles.

Sin perjuicio de lo anterior, se mantiene la posibilidad de que se adjudique directamente a una sociedad de economía mixta, en la que concurra mayoritariamente capital público con capital privado, un contrato de concesión de obras en los términos recogidos en la Disposición adicional vigésima segunda, siguiendo el criterio recogido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Se trataría de una adjudicación directa de la concesión, cuando la elección del socio privado se ha llevado a cabo de conformidad con las normas que la Ley prevé para la adjudicación de las concesiones.

17.2. Actuaciones preparatorias (Artículos 247 a 250 LCSP)

- **Estudio de viabilidad**

Antes de adoptar la decisión de construir y explotar en este régimen de concesión una obra pública, la Administración acordará la realización de un estudio de viabilidad de las mismas. En ese estudio deberá contener, como mínimo, los datos, análisis, informes y estudios que procedan sobre los aspectos siguientes: finalidad y justificación de la obra y características esenciales; justificación de las ventajas cuantitativas y cualitativas que aconsejen la utilización del contrato frente a otros tipos contractuales; previsiones de la demanda de uso, incidencia económica y social y rentabilidad de la concesión; datos e informes sobre el planeamiento sectorial, territorial o urbanístico; estudio de impacto ambiental si es preceptivo o un análisis ambiental; justificación de la solución elegida; riesgos operativos y tecnológicos de la construcción y explotación de la obra; costes y sistemas de financiación; estudio de seguridad y salud; el valor actual neto de todas las inversiones, costes e ingresos del concesionario a efectos de evaluar el riesgo operacional y los criterios para valorar la tasa de descuento; existencia de una posible ayuda de Estado y su compatibilidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cuando para la viabilidad de la concesión se contemplen ayudas a la construcción o explotación de la misma.

Si bien, se podrá acordar motivadamente su sustitución por un estudio de viabilidad económico-financiera cuando por la naturaleza y finalidad de la obra o por la cuantía de la inversión requerida se considerara que es suficiente.

La Administración concedente someterá el estudio de viabilidad a información pública por un lazo de un mes, prorrogable por idéntico plazo en razón de su complejidad, que servirá también para cumplimentar el concerniente estudio de impacto ambiental cuando éste resulte preceptivo y dará, también, traslado del mismo para informe, en un plazo de un mes, a los órganos de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales afectados cuando la obra no figure en el correspondiente planeamiento urbanístico.

Se admitirá la iniciativa privada en la presentación de estudios de viabilidad de eventuales concesiones. Si el estudio de viabilidad culminara en el otorgamiento de la correspondiente concesión, salvo que hubiera quedado insuficiente de acuerdo con su finalidad, su autor tendrá derecho, en la correspondiente licitación a 5 puntos porcentuales adicionales a los obtenidos por aplicación de los criterios de adjudicación establecidos en el correspondiente PCAP. En el caso de que no haya resultado adjudicatario, tendrá derecho al resarcimiento de los gastos efectuados

para su elaboración, incrementados en un 5% como compensación, gastos que podrán imponerse al concesionario como condición contractual en el PCAP.

- **Anteproyecto de construcción y explotación de las obras**

Aprobado el estudio de viabilidad, en función de la complejidad de la obra y del grado de definición de sus características, la Administración podrá acordar la redacción del correspondiente anteproyecto de construcción y explotación de las obras, que podrá incluir, en su caso, zonas complementarias de explotación comercial. El anteproyecto deberá contener al menos la siguiente documentación: memoria; planos de situación generales y de conjunto necesarios para definir la obra; un presupuesto; un estudio relativo al régimen de utilización y explotación de la obra. Asimismo, el anteproyecto se someterá a información pública y a informe en los términos señalados anteriormente, para que puedan formularse observaciones sobre la ubicación y características de la obra o referente a su declaración de utilidad pública.

La Administración concedente aprobará el anteproyecto de la obra, considerando las alegaciones formuladas e incorporando las prescripciones de la declaración de impacto ambiental, e instará el reconocimiento concreto de la utilidad pública de ésta a los efectos previstos en la legislación de expropiación forzosa

- **Proyecto de obras**

Si las obras son definidas en todas sus características por la Administración concedente, se procederá a la redacción, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto en los términos indicados anteriormente y al reconocimiento de la utilidad pública de la obra. Si no hubiera anteproyecto, la Administración someterá el proyecto a los trámites señalados anteriormente para el anteproyecto.

- **Pliegos de cláusulas administrativas particulares**

Finalmente, el artículo 250 determina un contenido mínimo de los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

17.3. Efectos, cumplimiento y extinción (artículo 251 LCSP)

Los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos de concesión de obras se regirán por las normas generales establecidas en la ley, salvo el artículo 208 (Suspensión de los contratos) y 210 (Cumplimiento y recepción de la prestación), así como el artículo 192.2 (incumplimiento parcial de las ejecución de las prestaciones definidas en el contrato), el artículo 193 (demora en la ejecución) y el artículo 195 (resolución por demora y ampliación del plazo de ejecución), salvo en la fase de construcción.

17.4. Construcción de las obras objeto de concesión (Artículos 252 a 256 LCSP)

Las obras se realizarán conforme al proyecto aprobado por el órgano de contratación y en los plazos establecidos en el pliego, pudiendo ser ejecutadas con ayuda de la Administración, mediante la ejecución por su cuenta de parte de la misma o su financiación parcial, o bien el concesionario podrá contratarlas en todo o en parte con terceros conforme a lo previsto en la ley y en el PCAP.

Al concesionario corresponde el control de las obras subcontratadas, debiendo ajustarse el control al plan que el concesionario elabore y apruebe el órgano de contratación.

Las obras se ejecutarán a riesgo y ventura del concesionario, quien, además, asumirá el riesgo operacional de la concesión salvo para aquella parte de la obra que pudiera ser ejecutada por cuenta de la administración, en cuyo caso será de aplicación el régimen establecido para el contrato de obras. En los casos de que la fuerza mayor, en los supuestos previstos en el artículo 239, implicare mayores costes para el concesionario, se procederá a ajustar el plan económico financiero o si impidiera por completo la realización de las obras se procederá a resolver el contrato, debiendo el órgano de contratación abonar al concesionario el importe total de las ejecutadas, así como los mayores costes en que hubiese incurrido por endeudamiento con terceros.

Una vez formalizado el contrato, el órgano de contratación sólo podrá introducir modificaciones en el proyecto si se dan las normas generales de modificación de los contratos.

A la terminación de las obras se procederá a levantar el acta de comprobación de la obra pública ejecutada a los efectos de verificar el correcto cumplimiento del contrato, que se acompañará de un documento de valoración de la obra ejecutada y, en su caso, declaración del cumplimiento de las condiciones de impacto ambiental.

La aprobación del acta de comprobación de las obras por la Administración concedente llevará implícita la autorización para la apertura de las obras al uso público, comenzando desde ese momento el plazo de garantía de la obra cuando haya sido ejecutada por terceros distintos del concesionario, así como la fase de explotación.

No obstante, el acto de recepción formal se llevará a cabo al término de la concesión cuando se proceda a la entrega de los bienes e instalaciones al órgano de contratación.

17.5. Derechos y obligaciones del concesionario (Artículos 257 a 260 LCSP)

- **Derechos de los concesionarios**

Los concesionarios tienen los siguientes derechos: a explotar las obras y percibir la tarifa por uso prevista en el contrato durante el tiempo de la concesión; el derecho al mantenimiento del equilibrio económico de la concesión en la forma y extensión prevista en el artículo 270; a utilizar los bienes de dominio público de la Administración concedente necesarios al efecto; a recabar de la Administración la aplicación de los procedimientos de expropiación forzosa y otros que resulten precisos; a ceder e hipotecar la concesión; a utilizar sus derechos de crédito; cualquier otro reconocido por las leyes o el pliego.

- **Obligaciones de los concesionarios**

Obligaciones generales del concesionario: ejecutar la obra conforme a lo dispuesto en el contrato; explotar la obra pública, asumiendo el riesgo operacional de su gestión en los términos fijados en el contrato; admitir la utilización de la misma por todo usuario en las condiciones pactadas de acuerdo con los principios de igualdad, universalidad y no discriminación, mediante el abono, en su caso, de la correspondiente tarifa; cuidar del buen orden y de la calidad de la obra y de su uso (pudiendo dictar las oportunas instrucciones, sin perjuicio de los poderes de policía que correspondan al órgano de contratación); indemnizar los daños que se ocasionen a terceros; proteger el dominio público vinculado a la concesión, preservando los valores ecológicos y ambientales y otras establecidas en las leyes o en los pliegos.

- **Uso y conservación de la obra pública**

En cuanto al uso y conservación de la obra pública, el concesionario deberá cuidar la adecuada aplicación de las normas sobre uso, policía y conservación de las obras. Así podrá impedir el uso de la obra pública a aquellos usuarios que no abonen la tarifa correspondiente y deberá mantener la obra pública de conformidad con lo que, en cada momento disponga la normativa técnica, medioambiental, de accesibilidad y eliminación de barreras y de seguridad de los usuarios que resulte de aplicación.

17.6. Prerrogativas y derechos de la Administración (Artículos 261 a 264 LCSP)

Según el artículo 261, con sujeción a los límites, requisitos y efectos previstos en la ley, el órgano de contratación o el que se determine en la legislación específica ostenta, además las prerrogativas generales, las siguientes prerrogativas y derechos específicos:

1.- Restablecer el equilibrio económico de la concesión a favor del interés público.

2.- Establecer, en su caso, las tarifas máximas por la utilización de las obras.

3.- Vigilar y controlar el cumplimiento de las obligaciones del concesionario (a cuyo efecto podrá inspeccionar el servicio, sus obras, instalaciones y locales, así como la documentación, relacionados con el objeto de la concesión).

4.- Asumir la explotación de la obra pública en los supuestos en que se produzca el secuestro o intervención de la concesión.

5.- Ejercer las funciones de policía en el uso y explotación de las obras en los términos que establezca la legislación sectorial específica.

6.- Imponer con carácter temporal las condiciones de utilización de la obra para soluciones situaciones excepcionales de interés general, abonando las indemnizaciones que en su caso procedan.

7.- Modificar unilateralmente los contratos por razones de interés público debidamente justificadas, de acuerdo con lo previsto en esta Ley

- **Secuestro de la concesión**

El órgano de contratación, también, podrá acordar, previa audiencia del concesionario, el secuestro o intervención de la concesión cuando el concesionario no pueda hacer frente, temporalmente y con grave daño social, a la explotación de la obra pública por causas ajenas al mismo o incurriese en un incumplimiento grave de sus obligaciones que pusiera en peligro dicha explotación, como dispone el artículo 263.

El acuerdo será notificado al concesionario y si éste, dentro del plazo que se le hubiera fijado, no corrigiera la deficiencia se ejecutará el secuestro o intervención. Asimismo, se podrá acordar el secuestro en los demás casos recogidos en esta Ley con los efectos previstos en la misma.

El efecto de esa declaración es que corresponderá al órgano de contratación la explotación directa de la obra pública y la percepción de la contraprestación establecida, pudiendo utilizar el mismo personal y material del concesionario.

La explotación de la obra objeto de secuestro o intervención se efectuará por cuenta y riesgo del concesionario a quien se devolverá al finaliza el mismo con el saldo que resulte una vez deducidos los honorarios y las penalidades impuestas.

El secuestro o intervención tendrá carácter temporal y su duración será la que determine el órgano de contratación sin que pueda exceder, incluidas las posibles prórrogas, de tres años. Transcurrido ese plazo sin que el concesionario asuma sus obligaciones se resolverá el contrato.

El órgano de contratación acordará el cese del secuestro cuando desaparezcan las causas que lo hubieran motivado y el concesionario justificase estar en condiciones de proseguir la normal explotación de la obra pública.

- **Incumplimientos y penalidades en los PCAP**

Por otra parte, el artículo 264 determina que los pliegos de cláusulas administrativas particulares establecerán un catálogo de incumplimientos de las obligaciones del concesionario, distinguiendo entre los de carácter leve y grave. En particular, entre otros supuestos tendrá carácter de penalizables la negligencia en el cumplimiento de sus deberes de uso, policía y conservación de la obra pública, la interrupción injustificada total o parcial de su utilización, y el cobro al usuario de cantidades superiores a las legalmente autorizadas.

El límite máximo de las penalidades a imponer no podrá exceder del 10% del presupuesto total de la obra durante su fase de construcción. Si la concesión estuviera en fase de explotación, el límite máximo de las penalidades anuales no podrá exceder del 20% de los ingresos obtenidos por la explotación de la obra pública durante el año anterior. Cuando la cuantía del daño causado supera los límites establecidos se ampliará el límite hasta el valor del daño causado.

Los incumplimientos graves darán lugar, además, a la resolución de la concesión en los casos previstos en el pliego.

Además, en los pliegos se establecerán los incumplimientos graves que pueden dar lugar al secuestro temporal de la concesión, con independencia de las penalidades que en cada caso procedan por razón del incumplimiento.

Durante la fase de ejecución de la obra el régimen de penalidades a imponer al concesionario será el establecido con carácter general en el artículo 192.

- **Multas coercitivas**

Con independencia del régimen de penalidades previsto en el pliego, la Administración podrá también imponer al concesionario multas coercitivas cuando persista en el incumplimiento de sus obligaciones, siempre que hubiera sido requerido previamente y no las hubiera cumplido en el plazo fijado. A falta de determinación por la legislación específica, el importe diario de la multa será de 3.000 euros.

17.7. Régimen económico financiero y financiación privada (Artículos 265 a 277 LCSP)

Las obras públicas objeto del contrato de concesión de obra, serán financiadas total o parcialmente por el concesionario, que, en todo caso asumirá el riesgo operacional.

- **Aportación de recursos por la Administración**

Por razones de rentabilidad económica o social o singulares exigencias derivas del fin público de las obras objeto de concesión, la Administración podrá aportar recursos públicos para su financiación que adoptará la forma de financiación conjunta, debiendo respetarse en todo caso el principio de asunción del riesgo operacional por el concesionario. También podrá financiarse con aportaciones de otras Administraciones Públicas distintas a la concedente, en los términos del correspondiente convenio, y de otros órganos nacionales o internacionales.

- **Derecho a la retribución**

El concesionario tendrá derecho a percibir de los usuarios o de la Administración una retribución por la utilización de la obra en la forma prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares que se denominará tarifa y tendrá la consideración de prestación patrimonial de carácter público no tributario. Las tarifas serán fijadas por el órgano de contratación en el acuerdo de adjudicación y tendrán el carácter de máximas, pudiendo los concesionario aplicar tarifas inferiores si lo estima oportuno.

La retribución se podrá abonar por la Administración teniendo en cuenta el grado de disponibilidad ofrecido por el concesionario y/o su utilización por los usuarios, en la forma prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

- **Equilibrio económico**

El contrato deberá mantener su equilibrio económico, para ello se deberá tener en cuenta tanto el interés general como el interés del concesionario. En todo caso, se restablecerá el equilibrio económico a la parte que corresponda:

a) Cuando la administración realice una modificación de acuerdo con la ley.

b) Cuando actuaciones de la Administración concedente, por su carácter obligatorio para el concesionario determinaran de forma directa la ruptura sustancia de la economía del contrato.

c) Causas de fuerza mayor determinante de la ruptura sustancial de la economía del contrato, en los casos previstos para el contrato de obras.

El restablecimiento del equilibrio económico se realizará mediante la adopción de las medidas que procedan: modificación de las tarifas establecidas por la utilización de la obra; reducción del plazo concesional, y, en general, en cualquier modificación de las cláusulas de contenido económico incluidas en el contrato.

- **Desistimiento del contratista**

El contratista tendrá derecho a desistir del contrato cuando resulte extraordinariamente oneroso para él, como consecuencia de una de las siguientes circunstancias:

a) La aprobación de una disposición general por una Administración distinta de la concedente con posterioridad a la formalización del contrato.

b) Cuando el concesionario deba incorporar, por venir obligado a ello legal o contractualmente, a las obras o a su explotación avances técnicos que las mejoren notoriamente y cuya disponibilidad en el mercado, de acuerdo con el estado de la técnica, se haya producido con posterioridad a la formalización del contrato.

En todo caso podrá desistir, cuando esa disposición o técnica supongan un incremento neto anualizado de los costes de, al menos, el 5% del importe neto de la cifra de negocios de la concesión por el período que reste hasta la conclusión de la misma.

- **Financiación privada**

Asimismo, regula la financiación privada y contempla varios supuestos. Entre ellos se halla la emisión de obligaciones y otros títulos negociables; podrán emitirse valores que representen una participación en uno o varios de los derechos de crédito a favor del concesionario; el reconocimiento de que las concesiones de obras con los bienes y derechos que lleven

incorporados son hipotecables, conforme a lo dispuesto en la legislación hipotecaria, previa autorización de aquel órgano; o la admisión de créditos participativos previa comunicación.

17.8. Extinción de la concesión (Artículos 278 a 283 LCSP)

La concesión se extinguirá: por cumplimiento o resolución. El concesionario quedará obligado a entregar a la Administración, en buen estado de conservación y uso, las obras incluidas en la concesión, así como, si las hubiera las zonas complementarias y los bienes e instalaciones incluidos en las zonas comerciales, levantándose un acta de recepción formal. Los bienes que vayan a revertir a la Administración no podrán ser objeto de embargo.

Una vez extinguida la concesión quedan igualmente extinguidos todos los contratos vinculados a ella.

- **Causas de resolución**

Son causas específicas de resolución del contrato de concesión de obras, además de las generales las siguientes:

a) La ejecución hipotecaria declarada desierta o la imposibilidad de iniciar el procedimiento de ejecución hipotecaria por falta de interesados autorizados para ello en los casos en que proceda de acuerdo con lo establecido en la Ley.

b) La demora superior a seis meses por parte del órgano de contratación en la entrega al concesionario de la contraprestación, de los terrenos o de los medios auxiliares a que se obligó según el contrato.

El contratista tendrá derecho al abono del interés de demora regulado en la Ley 3/2001, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en operaciones comerciales de las cantidades debidas o valores económicos convenidos, a partir del vencimiento del plazo previsto para su entrega y hasta la liquidación de la indemnización resultante de la resolución, así como de los daños y perjuicios sufridos.

c) El rescate de la explotación de las obras por el órgano de contratación. Se entenderá por rescate la declaración unilateral del órgano contratante, adoptada por razones de interés público, por la que dé por terminada la concesión, no obstante la buena gestión de su titular, para su gestión directa por la Administración por ser más eficaz y eficiente.

d) La supresión de la explotación de las obras por razones de interés público.

e) La imposibilidad de la explotación de las obras como consecuencia de acuerdos adoptados por la Administración concedente con posterioridad al contrato.

f) El secuestro o intervención de la concesión por un plazo superior al establecido sin que el contratista haya garantizado la asunción completa de sus obligaciones.

- **Resolución imputable a la Administración**

Si la resolución es por causa imputable a la Administración, esta abonará al contratista las inversiones realizadas por razón de la expropiación de terrenos, ejecución de obras, de construcción y adquisición de bienes necesarios para la explotación de la obra en función de su grado de amortización lineal, así como la indemnización de los daños y perjuicio que se le hubieran causado. Si la resolución se produce por causas no imputables a la Administración, el importe a abonar al concesionario será el que resulte de la valoración de la concesión, conforme a lo dispuesto en el artículo 281.

- **Resolución imputable al concesionario**

Cuando el contrato se resuelve por causa imputable al concesionario, le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que exceda del importe de la garantía incautada.

- **Adjudicación derivada de resolución no imputable a la Administración**

El artículo 281 de la LCSP regula un nuevo proceso de adjudicación en concesión de obras para el caso de que la resolución sea por causas no imputables a la Administración, procedimiento ya incluido en la anterior ley por la Disposición final 9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En esos casos, el órgano de contratación deberá licitar nuevamente la concesión de acuerdo con el tipo de la primera licitación que corresponda según las reglas establecidas en el artículo 282 de la LCSP.

La licitación se realizará mediante subasta al alza siendo el único criterio de adjudicación el precio. Si quedara desierta la primera licitación, se convocará una nueva licitación en el plazo máximo de un mes, siendo el tipo de licitación el 50 % de la primera. Podrá participar en la licitación todo empresario que haya obtenido la oportuna autorización administrativa.

El adjudicatario de la licitación deberá abonar el importe de esta en el plazo de dos meses desde que se haya adjudicado la concesión. Si no lo abona la adjudicación quedará sin efecto, adjudicándose al siguiente licitador por orden o, en el caso de no haber más licitadores, declarando la licitación desierta.

La convocatoria de la licitación podrá realizarse siempre que se haya incoado el expediente de resolución, si bien no podrá adjudicarse hasta que este no haya concluido.

En todo caso, el nuevo concesionario se subrogará en la posición del primitivo concesionario quedando obligado a la realización de las actuaciones vinculadas a las subvenciones de capital percibidas cuando no se haya cumplido la finalidad para la que se concedió la subvención.

18. CONTRATO DE CONCESIÓN DE SERVICIOS

La regulación específica del contrato de concesión de servicios en la LCSP se realiza en el artículo 15 que contiene su definición y en el Título II del Libro II (artículos 284 a 297) donde se establecen las normas sobre actuaciones preparatorias del contrato; ejecución; modificación; cumplimiento y efectos; resolución y subcontratación.

18.1. Definición

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.

- **Objeto del contrato**

No tiene que ser un servicio púbico como sucedía con el contrato de gestión de servicios públicos. Por tanto, 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, que será

el caso más general, o un servicio, en cuyo caso se trata de un servicio prestado directamente a la administración.

- **Ámbito**

De acuerdo con lo anterior, el artículo 284 LCSP al delimitar el ámbito de ese contrato dispone que la Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato de concesión de servicios, los servicios de su titularidad o competencia siempre que sean susceptibles de explotación económica por particulares. En ningún caso podrán prestarse mediante concesión de servicios los que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

- **Gestión indirecta**

La llamada gestión indirecta de los servicios públicos es una técnica de gestión de los servicios públicos, por oposición a la gestión directa realizada por los propios medios administrativos que está excluida del ámbito de aplicación de la LCSP. Por ello, en el caso de que el objeto del contrato sea la gestión de un servicio público, es de aplicación al contrato las normas específicas del artículo 312, siendo la principal que en fase de preparación se ha de establecer el régimen jurídico del servicio que delimitará las relaciones entre el concesionario y los usuarios del servicio, así como que en fase de ejecución la Administración mantiene los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha del servicio y que la Administración puede acordar el secuestro o intervención del servicio.

- **Riesgo operacional del contratista**

Asimismo, al igual que en el contrato de concesión de obras, el derecho de explotación de los servicios debe implicar la transferencia al concesionario del riesgo operacional, atendiendo para ello a la definición dada en el artículo 14 al regular la concesión de obras, que sustancialmente coincide con la asunción del riesgo y ventura en la ejecución del servicio. Lo relevante es el hecho de la traslación al concesionario de la totalidad o, al menos, de una parte significativa del riesgo de explotación existente en el sector.

Por lo anteriormente señalado, hay que tener en cuenta que el contrato de concesión de servicios y el contrato de servicios pueden tener por objeto el mismo tipo de prestación, la prestación de un servicio o un servicio público. Así, el criterio delimitador del contrato de concesión de servicios respecto del contrato de servicios es que el contratista asuma el riesgo operacional, mientras que si el contratista no asume ese riesgo operacional estaríamos ante un contrato de servicios.

- **Gestión por una sociedad de economía mixta**

Por otra parte, como se ha señalado anteriormente, se mantiene la posibilidad de que se adjudique directamente a una sociedad de economía mixta, en la que concurra mayoritariamente capital público con capital privado, un contrato de concesión de servicios en los términos recogidos en la Disposición adicional vigésima segunda. Se trataría, de una adjudicación directa de la concesión, cuando la elección del socio privado se ha llevado a cabo de conformidad con las normas que la Ley prevé para la adjudicación de las concesiones.

- **Conciertos determinados**

También, la Disposición decimonovena LCSP regula la figura de determinados conciertos para la prestación de asistencia sanitaria, a los que se atribuye la naturaleza de concesión de servicios, celebrados por la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, la Mutualidad General Judicial y el Instituto Social de las Fuerzas Armadas.

18.2. Actuaciones Preparatorias (Artículos 284.2 y 285 LCSP)

Antes de proceder a la contratación de una concesión de servicios, en los casos en que se trate de servicios públicos, deberá haberse establecido su régimen jurídico, que declare expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma, determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados, y regule los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo relativos a la prestación del servicio. El contrato expresará, en todo caso, el ámbito de la concesión, tanto en el orden funcional, como en el territorial.

- **Pliegos**

Los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas deberán hacer referencia, al menos, a los siguientes aspectos:

a) Definirán el objeto del contrato, debiendo prever la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, sin merma de la eficacia de la prestación con la finalidad de promover la libre concurrencia.

b) Las condiciones de prestación del servicio y, en su caso, fijarán las tarifas que hubieren de abonar los usuarios, los procedimientos para su revisión, y el canon o participación que hubiera de satisfacerse a la Administración.

c) La distribución de riesgos entre la Administración y el concesionario, si bien en todo caso el riesgo operacional le corresponderá al contratista.

d) Los requisitos de capacidad y solvencia exigibles a los licitadores.

e) La posibilidad de que se produzca la cesión del contrato de conformidad con lo previsto en el artículo 214, así como de las participaciones en la sociedad concesionaria cuando se constituyera una sociedad de propósito específico por los licitadores para la ejecución del contrato. Asimismo, establecerán criterios para la determinación de cuándo la cesión de las participaciones deberá considerarse por suponer un efectivo cambio de control y, en el caso de que estuviera justificado por las características del contrato, se establecerán también mecanismos de control para cesiones de participaciones en la sociedad concesionaria que no puedan equipararse a una cesión del contrato. En todo caso se considerará que se produce un efectivo cambio de control cuando se ceda el 51 % de las participaciones.

En los casos en que la concesión de servicios se refiera a servicios públicos, lo establecido en el presente apartado se realizará de acuerdo con las normas reguladoras del régimen jurídico del servicio a que se refiere el artículo 284.2.

- **Estudio de viabilidad**

En los contratos de concesión de servicios, la tramitación del expediente irá precedida de la elaboración y aprobación de un estudio de viabilidad de los mismos o, en su caso, de un estudio de viabilidad económico financiero que tendrán carácter vinculante en los supuestos en que concluyan en la inviabilidad del proyecto. Si para la viabilidad de la concesión se contemplan ayudas a la construcción o explotación de la misma, el estudio deberá pronunciarse sobre la existencia de una ayuda de Estado y su compatibilidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

- **Anteproyecto de construcción y explotación de las obras**

Cuando los contratos de concesión de servicios comprendan la ejecución de obras, su tramitación irá precedida, cuando proceda en función de la complejidad de las obras y del grado de definición de sus características, de la elaboración y aprobación administrativa del anteproyecto de construcción y explotación de las obras que resulten precisas con especificación de las prescripciones técnicas relativas a su realización. Además, de la redacción, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto de obras.

- **Efectos, cumplimiento y extinción contratos**

Sobre el régimen jurídico aplicable a los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos de concesión de servicios, será el previsto en la LCSP. Si bien no será de aplicación el artículo 208 (suspensión de los contratos) y 210 (Cumplimiento y recepción de la prestación), así como el artículo 192.2 (incumplimiento parcial de las ejecución de las prestaciones definidas en el contrato), el artículo 193 (demora en la ejecución) y el artículo 195 (resolución por demora y ampliación del plazo de ejecución), salvo en la fase de construcción cuando comprenda la ejecución de obras.

18.3. Ejecución (Artículos 287 a 289 LCSP)

El concesionario está obligado a organizar y prestar el servicio con estricta sujeción a las características establecidas en el contrato y dentro de los plazos señalados en el mismo, y, en su caso, a la ejecución de las obras conforme al proyecto aprobado por el órgano de contratación.

Si la concesión recae sobre un servicio público, la Administración conservará los poderes de policía necesarios para garantizar la buena marcha del servicio.

Las concesiones de servicios únicamente podrán ser objeto de hipoteca si conlleva la realización de obras o instalaciones fijas necesarias para la prestación del servicio, y exclusivamente en garantía de deudas que guarden relación con la concesión.

- **Obligaciones del concesionario**

El concesionario está obligado a cumplir las siguientes obligaciones:

1.- Prestar el servicio con la continuidad pactada garantizando el derecho a utilizarlo por los usuarios en las condiciones fijadas y mediante el abono, en su caso, de la contraprestación económica comprendida en las tarifas aprobadas.

2.- En caso de extinción del contrato por su cumplimiento, el contratista deberá seguir prestando el servicio hasta que se formalice el nuevo contrato.

3.- Cuidar del buen orden del mismo.

4.- Indemnizar los daños que se causen a terceros imputables al desarrollo del servicio, excepto cuando el daño sea producido por causas imputables a la Administración.

5.- Respetar el principio de no discriminación por razón de nacionalidad, respecto de las empresas de Estados miembros de la Comunidad Europea o signatarios del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio, en los contratos de suministro consecuencia del de concesión de servicios.

6.- Las previstas en otras leyes, en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en la documentación contractual.

- **Derecho del concesionario**

El concesionario tiene derecho a las contraprestaciones económicas previstas en el contrato, entre las que se incluirá, para hacer efectivo su derecho a la explotación del servicio, una retribución fijada en función de su utilización que se percibirá directamente de los usuarios o de la propia Administración, así como a la revisión de las mismas en la forma establecida en el contrato. Esas contraprestaciones económicas se denominarán tarifas y tendrán la naturaleza de prestación patrimonial de carácter público no tributario.

18.4. Modificación (Artículo 290 LCSP)

La Administración puede modificar las características del servicio contratado y las tarifas a abonar por los usuarios, solo por razones de interés público si se cumple con los requisitos generales establecidos para todos los contratos.

- **Modificación del régimen financiero del contrato**

Si las modificaciones afecten al régimen financiero del contrato, se deberá compensar a la parte correspondiente de manera que se mantenga el equilibrio de los supuestos económicos que fueron considerados como básicos en la adjudicación del contrato. En todo caso en los siguientes supuestos:

a) Cuando la Administración realice una modificación del contrato en los términos establecido en la LCSP.

b) Cuando actuaciones de la Administración Pública concedente, por su carácter obligatorio para el concesionario, determinaran de forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato.

c) Cuando causas de fuerza mayor determinaran de forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato. Se entenderá por fuerza mayor las causas enumeradas en el artículo 239 para el contrato de obras.

En los casos señalados en los apartados b) y c) podrá ampliarse el plazo del contrato por un periodo que no exceda de un 15% de su duración inicial, respetando los límites máximos de duración establecidos en el artículo 29 LCSP.

- **Equilibrio económico**

El restablecimiento del equilibrio económico se realizará mediante la adopción de las medidas necesarias que podrán consistir en la modificación de las tarifas, la modificación de la retribución a abonar por la Administración, la reducción del plazo de la concesión y, en general, en cualquier modificación de las cláusulas de contenido económico incluidas en el contrato.

- **Desistimiento del contrato**

El contratista tendrá derecho a desistir del contrato cuando resulte extraordinariamente oneroso para él, como consecuencia de una de las siguientes circunstancias:

a) La aprobación de una disposición general por una Administración distinta de la concedente con posterioridad a la formalización del contrato.

b) Cuando el concesionario deba incorporar, por venir obligado a ello legal o contractualmente, a las obras o a su explotación avances técnicos que las mejoren notoriamente y cuya disponibilidad en el mercado, de acuerdo con el estado de la técnica, se haya producido con posterioridad a la formalización del contrato.

En todo caso podrá desistir, cuando esa disposición o técnica supongan un incremento neto anualizado de los costes de, al menos, el 5% del importe neto de la cifra de negocios de la concesión por el período que reste hasta la conclusión de la misma.

Cuando el contratista desistiera del contrato, la resolución no dará derecho a indemnización alguna para ninguna de las partes.

18.5. Cumplimiento y efectos (Artículos 291 a 293 LCSP)

Una vez finalizado el plazo de la concesión, el servicio revertirá a la Administración, con las obras e instalaciones pertinentes y en un estado de conservación y funcionamiento adecuados. Los bienes que vayan a revertir a la Administración no podrán ser objeto de embargo.

Si la Administración no hiciere efectiva al contratista la contraprestación económica o no entregare los medios auxiliares a que se obligó en el contrato dentro de los plazos previstos y no procediese la resolución o no la solicitase el contratista, éste tendrá derecho al interés de demora de las cantidades o valores económicos que aquéllos signifiquen.

Cuando el contrato recaiga sobre un servicio público, si por causas ajenas al concesionario o bien del incumplimiento por parte de este se derivase perturbación grave y no reparable por otros medios en el servicio, la Administración podrá acordar el secuestro o intervención del mismo en los términos establecidos para el contrato de concesión de obras. En todo caso, el concesionario deberá abonar a la Administración los daños y perjuicios que efectivamente le haya ocasionado.

En los supuestos de incumplimiento por parte del concesionario resultará de aplicación el régimen de penalidades establecidas en la Ley respecto de la concesión de obras, siempre que resulte compatible con la naturaleza de la concesión de servicios.

18.6. Resolución (Artículos 294 y 295 LCSP)

Son causas específicas de resolución del contrato de concesión de servicios:

a) La ejecución hipotecaria declarada desierta o la imposibilidad de iniciar el procedimiento de ejecución hipotecaria por falta de interesados autorizados para ello en los casos en que así procediera, de acuerdo con lo señalado en esta Ley.

b) La demora superior a seis meses por parte de la Administración en la entrega al concesionario de la contraprestación o de los medios auxiliares a que se obligó según el contrato.

c) El rescate del servicio por la Administración para gestionarlo directamente por razones de interés público por ser más eficaz y eficiente que la concesional.

d) La supresión del servicio por razones de interés público.

e) La imposibilidad de la explotación del servicio como consecuencia de acuerdos adoptados por la Administración con posterioridad al contrato.

f) El secuestro o intervención de la concesión por un plazo superior al establecido, sin que el contratista haya garantizado la asunción completa de sus obligaciones.

- **Resolución imputable a la Administración**

En los supuestos de resolución por causa imputable a la Administración, esta abonará al concesionario el importe de las inversiones realizadas por razón de la expropiación de terrenos,

ejecución de obras de construcción y adquisición de bienes que sean necesarios para la explotación de los servicios objeto de la concesión, atendiendo a su grado de amortización lineal.

- **Resolución por causas no imputables a la Administración**

Cuando la resolución obedezca a causas no imputables a la Administración, el importe a abonar al concesionario por razón de la expropiación de terrenos, ejecución de obras y adquisición de bienes que deban revertir a la Administración será el que resulte de la valoración de la concesión, determinado conforme a lo dispuesto en el artículo 281.

En los supuestos de las letras b), c), d) y e) y, en general cuando la resolución se produzca por causas imputables a la Administración, la Administración indemnizará al contratista de los daños y perjuicios que se le irroguen, incluidos los beneficios futuros que deje de percibir. Además, en el caso de la letra b) el contratista tendrá derecho al abono del interés de demora en los términos establecidos en la Ley 3/2004.

18.7. Subcontratación (Artículo 296 LCSP)

En el contrato de concesión de servicios, la subcontratación sólo podrá recaer sobre prestaciones accesorias.

19. CONTRATO DE SUMINISTRO

La regulación específica del contrato de suministro en la LCSP se realiza en el artículo 16 que contiene su definición y en el Título II del Libro II (artículos 298 a 307) donde se establecen las normas especiales sobre determinados contratos de suministro, ejecución, cumplimiento y resolución.

19.1. Definición

Se define el contrato de suministro como aquel que tiene por objeto la adquisición, el arrendamiento financiero, o el arrendamiento, con o sin opción de compra, de productos o bienes muebles. Se excluyen los contratos relativos a propiedades incorporales o valores negociables.

En todo caso, tendrá la consideración de contratos de suministros 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, 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 Administración aun cuando ésta se obliga a entregar, total o parcialmente, los materiales precisos.

d) Los que tengan por objeto la adquisición de energía primaria o energía transformada.

19.2. Regulación de determinados contratos de suministro (Artículos 298 y 299 LCSP)

- **Contrato de arrendamiento**

En el contrato de arrendamiento, el empresario asumirá durante el plazo de vigencia del contrato la obligación de mantenimiento del objeto del mismo. Las cantidades que, en su caso, deba satisfacer la Administración en concepto de canon de mantenimiento se fijarán separadamente de las constitutivas del precio del arriendo.

- **Contrato de fabricación**

A los contratos de fabricación se les aplicarán directamente las normas generales y especiales del contrato de obras que el órgano de contratación determine en el correspondiente pliego, salvo las relativas a su publicidad y procedimiento de adjudicación que se acomodarán, en todo caso, al contrato de suministro.

19.3. Ejecución (Artículos 300 a 303 LCSP)

El contratista deberá entregar los bienes objeto del contrato en el tiempo y lugar fijados y de acuerdo con lo establecido en los pliegos, llevando a cabo la Administración el acto formal de recepción.

Recibidos de conformidad los bienes, será la Administración responsable de su gestión, uso o caducidad, sin perjuicio de la responsabilidad del suministrador por los vicios o defectos ocultos de los mismos, teniendo derecho el adjudicatario al abono de los mismos.

El adjudicatario no tendrá derecho a indemnización por causa de pérdidas, averías o perjuicios ocasionados en los bienes antes de su entrega a la Administración, salvo que esta hubiere incurrido en mora al recibirlos.

El adjudicatario tendrá derecho al abono del precio de los suministros efectivamente entregados y formalmente recibidos por la Administración. Si la determinación del precio se ha realizado mediante precios unitarios, se podrá incrementar el número de unidades a suministrar hasta el porcentaje del 10% del precio del contrato, a que se refiere el artículo 205.2.c).3º, sin que sea preciso tramitar el correspondiente expediente de modificación, siempre que así se haya establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares y se haya acreditado la correspondiente financiación en el expediente originario del contrato.

Cuando razones técnicas o económicas debidamente justificadas en el expediente lo aconsejen, podrá establecerse en el PCAP, que el pago del precio total de los bienes a suministrar consista parte en dinero y parte en la entrega de otros bienes de la misma clase, sin que, en ningún caso, el importe de estos pueda superar el 50% del precio total. En estos casos el compromiso de gasto se limitará al importe que, del precio total del contrato, no se satisfaga mediante la entrega de bienes al contratista. Ese importe será un elemento económico a valorar para la adjudicación del contrato y deberá consignarse expresamente por los empresarios en sus ofertas.

19.4. Cumplimiento (Artículos 304 y 305 LCSP)

Salvo pacto en contrario, los gastos de la entrega y transporte de los bienes objeto del suministro al lugar convenido serán de cuenta del contratista.

Si los bienes no se hallan en estado de ser recibidos se hará constar así en el acta de recepción y se darán las instrucciones precisas al contratista para que subsane los defectos observados o proceda a un nuevo suministro de conformidad con lo pactado.

Si durante el plazo de garantía se acreditase la existencia de vicios o defectos en los bienes suministrados tendrá derecho la Administración a reclamar del contratista la reposición de los que resulten inadecuados o la reparación de los mismos si fuese suficiente.

Si el órgano de contratación estimase, durante el plazo de garantía, que los bienes suministrados no son aptos para el fin pretendido, como consecuencia de los vicios o defectos observados en ellos e imputables al contratista y exista la presunción de que la reposición o reparación de dichos bienes no serán bastantes para lograr aquel fin, podrá, antes de expirar dicho plazo, rechazar los bienes dejándolos de cuenta del contratista y quedando exento de la obligación de pago o teniendo derecho, en su caso, a la recuperación del precio satisfecho.

Una vez transcurrido dicho plazo, sin que la Administración haya formalizado reparos o denuncias, el contratista quedará exento de responsabilidad por razón de los bienes suministrados.

19.5. Resolución (Artículos 306 y 307 LCSP)

Además, de las generales son causas de resolución específicas del contrato de suministro:

a) El desistimiento antes de la iniciación del suministro o la suspensión de la iniciación del suministro por causa imputable a la Administración por plazo superior a cuatro meses a partir de la fecha señalada en el contrato para la entrega salvo que en el pliego se señale otro menor. En este caso el contratista solo tendrá derecho a percibir una indemnización del 3% del precio de adjudicación del contrato, IVA excluido.

b) El desistimiento una vez iniciada la ejecución del suministro o la suspensión del suministro por plazo superior a ocho meses acordada por la Administración, salvo que en el pliego se señale otro menor. El contratista tendrá derecho al 6% del precio de adjudicación del contrato de los suministros dejados de dejadas de realizar en concepto de beneficio industrial, IVA excluido. Se entenderá por suministros dejados de realizar los que resulten de la diferencia entre los reflejados en el contrato primitivo y sus modificaciones aprobadas, y los que hasta la fecha de notificación del desistimiento o de la suspensión se hubieran realizado.

La resolución del contrato dará lugar a la recíproca devolución de los bienes y del importe de los pagos realizados, y, cuando no fuera posible o conveniente para la Administración, habrá de abonar ésta el precio de los efectivamente entregados y recibidos de conformidad.

20. CONTRATO DE SERVICIOS

La regulación específica del contrato de servicios en la LCSP se realiza en el artículo 17 que contiene su definición y en el Título II del Libro II (artículos 308 a 315) donde se establecen las normas especiales sobre determinadas disposiciones generales; ejecución; resolución y subsanación de errores, indemnizaciones y responsabilidades en el contrato de elaboración de proyectos de obra.

20.1. Definición

Se define el contrato de servicio como el que tienen por objeto 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.

Incluye, pues, la realización de servicios diversos, que no impliquen el ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos, ya sean de carácter técnico, económico, industrial, comercial, servicios complementarios para el funcionamiento de la Administración, servicios de mantenimiento, conservación, limpieza y reparación de bienes, equipos e instalaciones y programas de ordenador desarrollados a medida para la Administración y de libre utilización por la misma, ya que no se consideran contrato de suministro sino de servicios.

Como se ha indicado, el criterio delimitador del contrato de servicios es que no se transfiere al contratista el riesgo operacional. Así, como novedad, la ley al regular el contrato de servicios determina que puede tener por objeto tanto servicios como servicios públicos. En este último caso, es necesario establecer el régimen jurídico del servicio, siendo otro criterio delimitador que la relación se establece directamente entre el empresario y el usuario del servicio, por ello la ley habla de contratos de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de los ciudadanos.

20.2. Disposiciones generales (Artículos 308 a 310 LCSP)

Salvo que se disponga otra cosa en los pliegos o documento contractual, los contratos de servicios que tengan por objeto el desarrollo y la puesta a disposición de productos protegidos por un derecho de propiedad intelectual o industrial llevarán aparejada la cesión de ese derecho a la Administración contratante. En todo caso, y aun cuando se excluya la cesión de los derechos de propiedad intelectual, el órgano de contratación podrá siempre autorizar el uso del correspondiente producto a los diferentes entes del sector público.

En ningún caso la entidad contratante podrá instrumentar la contratación de personal a través del contrato de servicios, incluidos los que se tramiten como contratos menores.

A la extinción de los contratos de servicios, no podrá producirse en ningún caso la consolidación de las personas que hayan realizado los trabajos objeto del contrato como personal de la entidad contratante. A tal fin, los empleados o responsables de la Administración deben abstenerse de realizar actos que impliquen el ejercicio de facultades que, como parte de la relación jurídico laboral, le corresponden a la empresa contratista.

20.3. Normas específicas de determinados contratos de servicios

Los contratos de servicios que impliquen el desarrollo o mantenimiento de aplicaciones informáticas el objeto del contrato podrán definirse por referencia a componentes de prestación del servicio.

Los contratos que tengan por objeto la prestación de actividades docentes en centros del sector público desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración o cuando se trate de seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo similar de actividad, siempre que dichas actividades sean realizadas por personas físicas, las disposiciones de la ley no serán de aplicación a la preparación y adjudicación del contrato.

20.4. Precio

En el pliego de cláusulas administrativas se establecerá el sistema de determinación del precio que podrá estar referido a componentes de la prestación, unidades de ejecución o unidades de

tiempo, o fijarse en un tanto alzado cuando no sea posible o conveniente su descomposición, o resultar de la aplicación de honorarios por tarifas o de una combinación de varias de estas modalidades.

Si el precio se determina mediante unidades de ejecución no tendrán consideración de modificaciones, cuando así se haya establecido en el pliego, la variación que durante la correcta ejecución de la prestación se produzca exclusivamente en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en el contrato, las cuales podrán ser recogidas en la liquidación, siempre que no representen un incremento del gasto superior al 10 % del precio del contrato.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 302.4 LCSP a los contratos de servicios para la gestión de los sistemas de información, los de servicios de telecomunicación y los contratos de mantenimiento de estos sistemas, suministros de equipos y terminales y adaptaciones necesarias como cableado, canalizaciones y otras análogas, siempre que vayan asociadas a la prestación de estos servicios y se contraten conjuntamente con ellos, les será de aplicación el régimen jurídico del pago en especie previsto para el contrato de suministro.

20.5. Ejecución (Artículos 311 y 312 LCSP)

- **Responsabilidad del contratista**

El contratista será el responsable de la calidad técnica de los trabajos que desarrolle y de las prestaciones y servicios realizados, así como de las consecuencias que se deduzcan para la Administración o para terceros de las omisiones, errores, métodos o conclusiones incorrectas en la ejecución del contrato.

Si con ocasión de su recepción se detectase que los trabajos efectuados no se adecuan a la prestación contratada, como consecuencia de vicios o defectos imputables al contratista, previa audiencia al contratista, podrá rechazar la misma quedando exento de la obligación de pago o teniendo derecho, en su caso, a la recuperación del precio satisfecho.

Si durante el plazo de garantía se acreditase la existencia de vicios o defectos en los trabajos efectuados, previa audiencia al contratista, el órgano de contratación tendrá derecho a reclamar al contratista la subsanación de los mismos.

Transcurrido el plazo de garantía sin que se acreditasen dichos vicios o defectos, el contratista quedará exento de responsabilidad por razón de la prestación efectuada, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 314 y 315 sobre subsanación de errores y responsabilidad en los contratos que tengan por objeto la elaboración de proyectos de obras.

- **Especialidades de los contratos de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía**

El artículo 312 LCSP regula determinadas prescripciones que se deberán cumplir en los contratos de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía (servicios públicos). No obstante, en la exposición de motivos de la ley se señala que esas normas, también, son comunes al contrato de concesión de servicios cuando estos son servicios públicos. Esas normas son:

> a) Antes de proceder a su contratación deberá haberse establecido su régimen jurídico, que declare expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma, determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados, y los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo relativos a la prestación del servicio.

b) El adjudicatario estará sujeto a las obligaciones de prestar el servicio con la continuidad convenida y garantizar el derecho de los ciudadanos a utilizarlo en las condiciones establecidas y mediante el abono en su caso de la contraprestación económica fijada; de cuidar del buen orden del servicio; de indemnizar los daños que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera el desarrollo del servicio, salvo las que sean producidos por causas imputables a la Administración; y de entregar, en su caso, las obras e instalaciones a que esté obligado con arreglo al contrato.

c) Los bienes afectos a los servicios no podrán ser objeto de embargo.

d) Si por incumplimiento del contratista se derivase perturbación grave y no reparable por otros medios en el servicio y la Administración no decide la resolución del contrato, podrá acordar el secuestro o intervención, debiendo el contratista indemnizar a la Administración los daños y perjuicios causados.

e) La Administración conservará los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha de los servicios.

f) La prestación de los servicios se efectuará en dependencias o instalaciones diferenciadas de las de la propia Administración contratante. Si ello no fuera posible, se harán constar las razones objetivas que lo motivan. En estos casos, a efectos de evitar la confusión de plantillas, se intentará que los trabajadores de la empresa contratista no compartan espacios y lugares de trabajo con el personal al servicio de la Administración, y los trabajadores y los medios de la empresa contratista se identificarán mediante los correspondientes signos distintivos, tales como uniformidad o rotulaciones.

g) Además de las causas de resolución propias del contrato de servicios, serán causas de resolución las establecidas para el contrato de concesión relativas al rescate, supresión del servicio y secuestro o intervención de la concesión.

20.6 Resolución (Artículos 313 y 314 LCSP)

Además de las causas generales, a los contratos de servicios le son de aplicación las siguientes causas específicas de resolución:

a) El desistimiento antes de iniciar la prestación del servicio o la suspensión, por causa imputable al órgano de contratación, de la iniciación del contrato por plazo superior a cuatro meses a partir de la fecha señalada en el contrato para su inicio salvo que en el pliego se señale otro menor. En este caso el contratista solo tendrá derecho a percibir una indemnización del 3% del precio de adjudicación del contrato, IVA excluido.

b) El desistimiento una vez iniciada la prestación del servicio o la suspensión del contrato por plazo superior a ocho meses acordada por el órgano de contratación, salvo que en el pliego se señale otro menor. El contratista tendrá derecho al 6% del precio de adjudicación del contrato de los servicios dejados de dejadas de prestar en concepto de beneficio industrial, IVA excluido. Se entenderá por servicios dejados de prestar los que resulten de la diferencia entre los reflejados en el contrato primitivo y sus modificaciones aprobadas, y los que hasta la fecha de notificación del desistimiento o de la suspensión se hubieran prestado.

c) Los contratos complementarios quedarán resueltos, en todo caso, cuando se resuelva el contrato principal. En este caso el contratista solo tendrá derecho a percibir una indemnización del 3% del precio de adjudicación del contrato, IVA excluido.

La resolución del contrato dará derecho al contratista, en todo caso, a percibir el precio de los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios que efectivamente hubiese realizado con arreglo al contrato y que hubiesen sido recibidos por la Administración.

20.7. De la subsanación de errores, indemnizaciones y responsabilidades en el contrato de elaboración de proyectos de obras (Artículos 314 y 315 LCSP)

- **Subsanación por el contratista**

Cuando el contrato de servicios consista en la elaboración íntegra de un proyecto de obra, el órgano de contratación exigirá la subsanación por el contratista de los defectos, insuficiencias técnicas, errores materiales, omisiones e infracciones de preceptos legales o reglamentarios que le sean imputables, otorgándole al efecto el correspondiente plazo que no podrá exceder de dos meses. Si transcurrido el plazo no hubiesen sido corregidas, la Administración podrá, atendiendo a las circunstancias concurrentes, optar por la resolución del contrato o por conceder un nuevo plazo al contratista que será de un mes improrrogable.

- **Efectos**

En cuanto a sus efectos, en el primer caso, procederá la incautación de la garantía y el contratista incurrirá en la obligación de abonar a la Administración una indemnización equivalente al 25% del precio del contrato, mientras que en el segundo caso, el contratista habría incurrido en una penalidad equivalente al 25% del precio del contrato.

- **Resolución por nuevo incumplimiento**

De producirse un nuevo incumplimiento procederá la resolución del contrato con obligación por parte del contratista de abonar a la Administración una indemnización igual al precio pactado con pérdida de la garantía. No obstante, si el contratista antes de la concesión del último plazo, renunciare a la realización del proyecto deberá abonar una indemnización igual a la mitad del precio del contrato con pérdida de la garantía.

- **Desviación del presupuesto de ejecución de la obra**

En el caso de que el presupuesto de ejecución de la obra prevista en el proyecto se desviare en más de un 20%, tanto por exceso como por defecto, del coste real de la misma como consecuencia de errores u omisiones imputables al contratista consultor, se minorará el precio del contrato de elaboración del proyecto, en concepto de indemnización, en función del porcentaje de desviación, hasta un máximo equivalente a la mitad de aquel, previa audiencia al interesado. El baremo de indemnizaciones será el siguiente:

a) Si la desviación es más del 20% y menos del 30%, será del 30% del precio de adjudicación del contrato, IVA excluido.

b) Si la desviación es más del 30% y menos del 40%, será del 40% del precio de adjudicación del contrato, IVA excluido.

c) Si la desviación es más del 40%, será del 50% del precio de adjudicación del contrato, IVA excluido.

Sin perjuicio de lo anterior, el contratista responderá de los daños y perjuicios que durante la ejecución o explotación de las obras se causen tanto al órgano de contratación como a terceros, por defectos e insuficiencias técnicas del proyecto o por los errores materiales, omisiones e

infracciones de preceptos legales o reglamentarios en que el mismo haya incurrido, imputables a aquel. La indemnización derivada de esa responsabilidad alcanzará el 50% del importe de los daños y perjuicios causados, hasta un límite máximo de cinco veces el precio pactado por el proyecto y será exigible dentro del término de diez años, contados desde la recepción del mismo por la Administración, siendo a cargo de estas, en su caso, el resto de dicha indemnización cuando deba ser satisfecha a terceros.

TEMA 5:

PROCEDIMIENTOS Y FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. LA ACTIVIDAD DE INTERVENCIÓN, ARBITRAL, DE SERVICIO PÚBLICO Y DE FOMENTO. FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. AYUDAS Y SUBVENCIONES PÚBLICAS.

1. PROCEDIMIENTOS Y FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA 3
2. LA ACTIVIDAD DE INTERVENCIÓN, ARBITRAL, DE SERVICIO PÚBLICO, Y DE FOMENTO3
2.1. Actividad de limitación o de policía o de intervención 3
2.1.1. Técnicas de la actividad de limitación 3
2.1.2. Licencias y autorizaciones 4
2.2. Actividad de prestación o servicio público 5
2.3. Actividad de fomento 6
2.4. Actividad arbitral 6
3. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN 7
3.1. Concepto 7
3.2. Régimen jurídico 7
3.3. Principios de la potestad sancionadora 9
3.3.1. Principio de legalidad 9
3.3.2. Principio de irretroactividad 10
3.3.3. Principio de tipicidad 10
3.3.4. Principio de responsabilidad 10
3.3.5. Principio de proporcionalidad 11
3.3.6. Principio de prescripción 11
3.3.7. Concurrencia de sanciones o principio non bis in indem 12
3.4. Procedimiento administrativo común en materia sancionadora 13
3.4.1. Procedimiento común sancionador 13

3.4.2. Procedimiento complementario 18
3.4.3. Procedimiento simplificado sancionador 18
4. FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS 18
4.1. La gestión por la propia Administración titular: gestión directa 18
4.2. La gestión por terceros o mediante contrato: gestión indirecta 22
5. AYUDAS Y SUBVECIONES PÚBLICAS 24
5.1. Concepto y características de la subvención 24
5.2. No se consideran subvenciones 24
5.3. Ámbito de aplicación 25
5.4. Principios generales 26
5.5. Los requisitos para el otorgamiento de subvenciones 26
5.6. Órganos competentes para la concesión de subvenciones 27
5.7. Beneficiarios y entidades colaboradoras 30
5.7.1. Beneficiarios de la subvención 30
5.7.2. Entidades colaboradoras 30
5.7.3. Requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora . 31
5.7.4. Obligaciones de los beneficiarios 34
5.8. Bases reguladoras de la concesión de subvenciones 34
5.9. Publicidad de las subvenciones 35
5.10. Financiación de la subvención 36
5.11. Procedimientos de concesión 37
5.11.1. Procedimiento de concurrencia competitiva 38
5.11.2. Procedimiento de concesión directa 41
5.12. Régimen de subcontratación de las subvenciones 41
5.13. Justificación de las subvenciones públicas 42
5.14. Procedimiento de aprobación del gasto y pago 43
5.15. Procedimiento de reintegro de subvenciones 44
5.15.1. Procedimiento 44
5.15.2. Competencia 44
5.15.3. Causas de reintegro 45

1. PROCEDIMIENTOS Y FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

De acuerdo con la doctrina mayoritaria, las formas de intervención administrativa pueden clasificarse en tres grandes grupos: actividades de policía, de servicio público y de fomento.

- **Clasificación de las actividades de la Administración**

1. Actividad de Policía: cuyo fin será garantizar los intereses colectivos, restringiendo en algunos casos las libertades individuales.

2. Actividad de Fomento: cuyo objetivo será incentivar la acción de los particulares (subvenciones y ayudas públicas).

3. Actividad de Servicios Públicos: cuyo contenido será la prestación de una serie de bienes y servicios públicos (justicia, carreteras y puertos, beneficencia, sanidad, correo y telégrafos, enseñanza, cultura, seguridad pública).

2. LA ACTIVIDAD DE INTERVENCIÓN, ARBITRAL, DE SERVICIO PÚBLICO, Y DE FOMENTO

2.1. Actividad de limitación o de policía o de intervención

La Ley de Bases del Régimen Local de 1985 refiere como principios de la actividad de limitación o de policía: “la actividad de intervención se ajustará en todo caso a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines justificativos, y respeto a la libertad individual”.

Por actividad administrativa de limitación o de policía se entiende aquella forma de intervención mediante la cual la Administración restringe la libertad o derechos de los particulares, pero sin sustituir con su actuación la actividad de éstos.

El estudio de la actividad administrativa de limitación adolece de cierta confusión, en parte por haberse denominado actividad de policía. Este término es confuso porque históricamente el concepto de policía comenzó siendo en el Derecho público sinónimo de intervencionismo, comprensivo de toda actividad pública dirigida al bienestar de los súbditos. Además es confuso, pues sirve para denominar unos determinados órganos del Estado (las fuerzas de seguridad), así como la labor de éstos como auxiliares de los Jueces y Tribunales en la averiguación de delitos (policía judicial) y en la conservación del orden público. Por ello, sin abandonarlo, se ha producido su sustitución paulatina por el de actividad administrativa de limitación.

La actividad administrativa de limitación supone en todo caso que la incidencia negativa de ésta sobre la libertad y derechos de los particulares sea consecuencia del ejercicio concreto de una potestad administrativa con un acto de por medio y no efecto directo de una norma. Cuando, por el contrario, la limitación tiene lugar sin el intermedio de un acto administrativo, estamos en presencia de una limitación legal.

2.1.1. Técnicas de la actividad de limitación

1.- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local:

a) Ordenanzas y bandos

b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo.

c) Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable.

d) Sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma.

e) Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.

La actividad de intervención se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue.

2.- Instrumentos para la actividad de limitación:

1/ autorizaciones;

2/ potestades de vigilancia e inspección;

3/órdenes;

4/control mediante suministro de información;

5/ deberes de registro y documentales;

6/ actividades comunicadas;

7/ sanciones.

2.1.2. Licencias y autorizaciones

- **Autorizaciones**

Se entiende por autorización como todos aquellos actos administrativos, cualquiera que sea su denominación específica, por los que, en uso de una potestad de intervención legalmente atribuida a la Administración, se permite a los particulares el ejercicio de una actividad, previa comprobación de su adecuación al ordenamiento jurídico y valoración del interés público afectado.

Mediante autorizaciones, la Administración controla, con carácter previo, que cualquier actividad que un particular desee iniciar o realizar y que esté sometida a esta intervención es conforme a la ley y, en su caso, no resulta contraria a los intereses públicos. En virtud de esa verificación la Administración deniega o permite el ejercicio de la actividad pretendida, imponiendo si procede las condiciones necesarias para garantizar el cumplimiento de la legalidad o salvaguardar los intereses públicos afectados, siempre que tales condiciones estén previstas por el ordenamiento o, al menos, no sean contrarias a él.

- **Diferencia entre autorización y concesión**

A través de la autorización, la doctrina considera que se restablece una libertad del particular que se le había prohibido legalmente.

Haciendo uso de la concesión, se transmite al ciudadano algo que pertenecía a la A.P.

El concepto de autorización debe limitarse a supuestos en que no hay limitación en el número de los beneficiarios del derecho o actividad ejercitada, ni discrecionalidad en el otorgamiento, remitiendo al concepto de concesión los demás supuestos en que la legislación permite claramente la discrecionalidad en el otorgamiento o limita el número de beneficiarios del ejercicio del derecho o actividad en función de condiciones legalmente definidas.

- **Tipos de autorizaciones**

1.- Personales: se otorgan en función de la persona que las solicita y de las características que reúne.

2.- Reales: se otorgan en función de la actividad que se pretende ejercer, con independencia de quien sea su titular.

3.- Regladas: son aquellas que persiguen controlar la mera legalidad de la actividad privada pretendida, como sucede en el caso prototípico de la licencia de obras o urbanística.

4.- Discrecionales: que requieren que la Administración compruebe además que no queden perjudicados intereses públicos o de terceros, valorando conforme a criterios de oportunidad política, técnicos o de experiencia según los casos la afección de tales intereses por la actividad a autorizar.

5.- Licencias simples o por actividad: para realizar una actuación singular y aislada, que se agota con su realización en un momento dado.

6.- Actividades operativas o de funcionamiento: se conceden para desplegar una actividad continuada, ya sea con carácter indefinido o durante un plazo limitado.

- **Reformas que ha supuesto la Directiva de Servicios**

La directiva de servicios de ámbito europeo ha sido traspuesta en España a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 38 de nuestra Constitución regula la “Libertad de Empresa”, obligando a los poderes públicos a protegerla atendiendo a las exigencias de la economía general.

El contenido de la Directiva recoge:

1.- Libertad de establecimiento (permitiendo a cualquier prestador de un servicio de cualquier estado miembro, establecerse en España sin necesidad de autorización alguna);

2.- La autorización sólo podrá exigirse por razones de orden público, seguridad pública, salud pública;

3.- Libre prestación de servicios (permite que el prestador de un servicio de un estado miembro pueda prestar un servicio en España sin necesidad de que se le exija estar establecido en nuestro país).

2.2. Actividad de prestación o servicio público

La actividad administrativa de prestación es aquella en que la Administración satisface directamente una necesidad pública mediante la prestación de un servicio a los administrados. Estos servicios pueden ser muy variados, como la seguridad pública, el transporte, el abastecimiento, la enseñanza, la sanidad, etc. La actividad de prestación también se denomina también de servicio público.

Determinadas prestaciones de interés general que los ciudadanos reciben del Estado derivan del ejercicio de funciones conectadas directamente a la soberanía, como la Justicia, la defensa nacional, la seguridad pública, las relaciones internacionales. Se habla entonces de servicios públicos de utilidad universal, en contraposición a los servicios públicos de utilidad singular que

son aquellos que se disfrutan individualizadamente, de forma que los usuarios puedan asumir todo o parte de su coste.

La Monarquía absoluta sentó las bases de los primeros servicios públicos, los más ligados al ejercicio de la soberanía: la defensa nacional, las relaciones exteriores, la justicia, la moneda, la hacienda, los caminos, el correo. Pero no llegó a generalizar la prestación de servicios públicos como la educación, la sanidad, la asistencia social o la beneficencia, a cargo de la Iglesia.

En España, el constitucionalismo supuso, a imagen y semejanza de Francia, la emergencia de una poderosa Administración, un holding de grandes servicios públicos gestionados de forma directa por eficientes cuerpos de funcionarios y que se harán cargo de lo que antes asumió la Iglesia, y de otros nuevos. Así desde el Estado se implantaron los servicios de justicia, carreteras y puertos, beneficencia, sanidad, correo y telégrafos, enseñanza, cultura, seguridad pública, etc.

Este carácter estatal y monopólico en la implantación de estos servicios obedeció al escaso vigor de la sociedad civil del capitalismo en la Europa continental en contraste con lo acontecido en el mundo anglosajón, donde algunas de estas prestaciones eran satisfechas por la empresa privada en régimen de libre competencia.

2.3. Actividad de fomento

Por actividad de fomento se entiende aquella modalidad de intervención administrativa que consiste en dirigir la acción de los particulares hacía fines de interés general mediante el otorgamiento de incentivos diversos. Jordana de Pozas la definió como la "acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos y riquezas debidas a los particulares y que satisfacen necesidades públicas que se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos".

La política económica del siglo XIX sitúa la acción de fomento en el centro mismo del intervencionismo administrativo, lo que dio nombre al más importante Ministerio, el de Fomento, y con ese mismo nombre se designó a los representantes del Gobierno en las provincias, los Subdelegados de Fomento, después llamados Gobernadores civiles.

La actividad incentivadora se ha extendido a todos los sectores económicos (agricultura, minería, vivienda, construcción naval, etc.) y ha llegado a la cultura (cine, teatro) y a la acción social (ONGs) y la educación (becas) con multitud de subvenciones públicas.

El régimen específico de las ayudas públicas y demás medidas de fomento se contiene en la legislación sectorial, del Estado y de las Comunidades Autónomas, e inclusive en normas reglamentarias propias de otras Administraciones, organismos y entes públicos de muy diverso tipo y hasta en convocatorias que acuerdan y hacen públicas determinadas fundaciones y empresas públicas.

Finalmente, el régimen general aplicable a las subvenciones, sin duda la medida de fomento de naturaleza económica por excelencia, se contiene en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y en su Reglamento de desarrollo, aprobado por RD 887/2006, de 21 de julio.

2.4. Actividad arbitral

En la actividad arbitral, la Administración actúa como mediadora entre intereses y derechos de los particulares, decidiendo controversias o conflictos entre administrados sobre derechos privados o administrativos. Así, cabe destacar la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje.

De acuerdo con la citada ley, son susceptibles de arbitraje las controversias sobre materias de libre disposición conforme a derecho.

3. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

3.1. Concepto

La actividad sancionadora de la Administración se configura como una técnica de limitación de derechos y coacción a los administrados y se ejerce en aquellos casos en los que el administrado realiza una conducta ilegal y, con la autoridad que la ley le concede, la Administración le aplica un correctivo.

La sanción administrativa puede ser definida como un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal; este mal consistirá en la privación de un bien o de un derecho o imposición de una obligación de pago de multa.

- **Sanción administrativa y sanción penal**

La sanción administrativa convive, en nuestro ordenamiento con las sanciones penales en sentido estricto, que son dictadas por los jueces ordinarios de lo penal. Esta dualidad se recoge en el artículo 25 de la Constitución: “nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyeran delito, falta o infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento”.

La coexistencia de sanción y la pena ha llevado a la doctrina a discutir tradicionalmente la naturaleza de las sanciones administrativas y concretamente su distinción con la potestad penal de carácter judicial, estando las opiniones divididas en dos grandes sectores. Los que encuentran una base sustancial a la distinción; y las teorías formalistas que niegan la posibilidad de cualquier diferenciación montada sobre criterios materiales.

A este respecto debemos añadir que, el artículo 25 de la Carta Magna no ofrece tampoco ningún criterio objetivo para delimitar el ámbito de esa potestad, salvo que la administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad; por lo que es el legislador, quien efectúa esa delimitación entre sanción penal y sanción administrativa, con frecuencia por razones de cantidad económica o por razones de eficacia.

3.2. Régimen jurídico

La potestad sancionadora es la actividad de limitación por antonomasia que ha sido recientemente modificada por la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante Ley 39/2015, y por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en adelante Ley 40/2015.

La principal novedad introducida por la Ley 39/2015 es que regula el procedimiento sancionador como especialidades integradas dentro del procedimiento administrativo común. Así, los procedimientos especiales sobre potestad sancionadora existentes en virtud de lo establecido en la Ley 30/1992, que regulaba sus principios, completándose esa regulación por vía reglamentaria se entienden derogados, salvo las excepciones contempladas en la Disposición adicional primera.

Por ello, la Disposición derogatoria única, deroga de manera expresa el Real Decreto 1398/1993 por el que se desarrollaba el procedimiento de la potestad sancionadora que venía a regular con

carácter supletorio de los procedimientos específicos previstos tanto por la normativa estatal como, en el ámbito de sus competencias, por las comunidades autónomas.

No obstante, como excepción a lo anterior, la Disposición adicional primera regula determinados procedimientos sancionadores que por razón de la materia seguirán rigiéndose por su legislación específica, siendo de aplicación supletoria lo establecido en la Ley 39/2015 y son:

- 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.

Lo anterior, se desprende de lo establecido en el artículo 1.1 de la Ley 39/2015 que señala que "la presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria".

Asimismo, el artículo 1.1 dispone "que solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse 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 tanto, en materia sancionadora solo se mantienen en vigor los trámites procedimentales regulados en leyes específicas que sean adicionales o distintos a los previstos en la Ley 39/2015 y los aspectos procedimentales regulados por reglamento que versen sobre órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.

Lo anterior responde a uno de los principales objetivos perseguidos por la ley que es la simplificación de los procedimientos administrativos en aras de una mayor seguridad jurídica. Así como, reforzar la reserva legal sobre los derechos sustantivos y procesales derivados de preceptos constitucionales que tienen proyección en el procedimiento administrativo.

Además, siguiendo la sistemática del legislador, la Ley 40/2015 regula los principios generales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora en cuanto que atañe aspectos más orgánicos que procedimentales.

- **Régimen transitorio de los procedimientos**

Finalmente, hay que tener en cuenta la Disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, que determina el régimen transitorio de los procedimientos:

> a) A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior.
>
> b) Los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley se sustanciarán por las normas establecidas en ésta.
>
> c) Los actos y resoluciones dictados con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley se regirán, en cuanto al régimen de recursos, por las disposiciones de la misma.
>
> d) Los actos y resoluciones pendientes de ejecución a la entrada en vigor de esta Ley se regirán para su ejecución por la normativa vigente cuando se dictaron.

e) A falta de previsiones expresas establecidas en las correspondientes disposiciones legales y reglamentarias, las cuestiones de Derecho transitorio que se susciten en materia de procedimiento administrativo se resolverán de acuerdo con los principios establecidos en los apartados anteriores.

Por lo tanto, para saber que normativa aplicar habrá que tener en cuenta a la hora de tramitar un procedimiento en materia sancionadora, en qué momento se inicia el procedimiento, si es antes o después del 2 de octubre de 2016, con independencia de cuándo se cometieron los hechos. Sin perjuicio de que se apliquen los principios establecidos en la Ley 40/2015 desde dicha fecha, y aquellas disposiciones que resulten más favorables para el interesado en virtud del principio de retroactividad establecido en el artículo 26.2 de la Ley 40/2015.

3.3. Principios de la potestad sancionadora

El Capítulo III del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector público, artículos 25 a 31, regula los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora, que son aplicables a todo el sector público.

3.3.1. Principio de legalidad (artículo 25)

Es la expresión del principio nullum crimen, nulla poena sine legem. Implica que la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio.

El artículo 25 de la Ley establece que la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario.

Asimismo, la ley señala que las disposiciones de este Capítulo serán extensivas al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo.

Si bien, dichas disposiciones no serán de aplicación al ejercicio por las Administraciones Públicas de la potestad sancionadora respecto de quienes estén vinculados a ellas por relaciones reguladas por la legislación de contratos del sector público o por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas.

La STC 276/2000 fija que “conforme a reiterada doctrina de este Tribunal, el derecho fundamental enunciado en el artículo 25.1 CE extiende la regla nullum crimen, nulla poena sine lege al ámbito del ordenamiento administrativo sancionador y comprende una doble garantía: La primera, de alcance material y absoluto, se refiere a la imperiosa exigencia de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes […] y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y la eventual sanción; la otra, de alcance formal, que hace referencia al rango necesario de las normas tipificadoras de dichas conductas y sanciones, toda vez que este Tribunal ha señalado reiteradamente que el término “legislación vigente” contenido en el art. 25.1 es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora”.

3.3.2. Principio de irretroactividad (artículo 26)

El principio de irretroactividad regulado en la ley determina que serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.

Ese principio tiene su envés en la llamada retroactividad in bonus que la ley amplía de manera que producirán efecto retroactivo las disposiciones sancionadoras 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.

3.3.3. Principio de tipicidad (artículo 27)

Este principio determina la predeterminación por ley de las conductas que sean constitutivas de infracción y de las sanciones que se pueden imponer por la comisión de esas conductas.

Así, sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.

Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica.

3.3.4. Principio de responsabilidad (artículo 28)

En virtud de este principio sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa.

Por su parte, las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora. De no satisfacerse la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, se procederá en la forma prevista en el artículo 101 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Medios de ejecución).

Cuando el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de Ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. No obstante, cuando la sanción sea pecuniaria y sea posible se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable.

Las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores podrán tipificar como infracción el incumplimiento de la obligación de prevenir la comisión de infracciones administrativas por quienes se hallen sujetos a una relación de dependencia o vinculación.

3.3.5. Principio de proporcionalidad (artículo 29)

Este principio se formuló como regla de Derecho penal en los orígenes de éste, en la propia Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789): "penas estricta y evidentemente necesarias" (artículo 9), y que se recoge literalmente en el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo valor positivo queda reflejado en el art. 10.2 CE.

En virtud de este principio, las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.

El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción.

- **Criterios de graduación**

La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios:

a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.

b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.

La Ley 39/2015 ya no habla de reiteración para diferenciar ese criterio de graduación de la reincidencia sino de continuidad o persistencia en la conducta infractora, que deberá relacionarse con la definición de infracción continuada que da el artículo 29.6 que dispone que será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión.

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.

Cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior.

Cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida.

3.3.6. Principio de prescripción (artículo 30)

Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses, mientras que 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.

Debemos distinguir entre la prescripción de las infracciones y la prescripción de las sanciones, ya que el cómputo del plazo es distinto en uno y otro caso.

Así, el plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora.

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora, reiniciándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

Por su parte, el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla (en el ámbito sancionador las sanciones serán ejecutables cuando contra ellas no quepa ningún recurso ordinario en vía administrativa: artículo 90.3 Ley 39/2015).

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

Además, la Ley 40/2015 determina que en el caso de desestimación presunta del recurso de alzado interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso.

3.3.7. Concurrencia de sanciones o principio non bis in indem (artículo 31)

Se trata de un principio que el Tribunal Constitucional entiende íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad, y por tanto, tiene naturaleza de derecho fundamental.

Ese principio determina que 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.

El Principio de non bis in ídem debe entenderse desde su doble vertiente:

- Material: no duplicidad de sanciones por los mismos hechos, ya sean penales o administrativas o dos sanciones administrativas. Excepción TC se relaja en el ámbito disciplinario por la relación especial de sujeción que les vincula con la Administración (funcionarios, estudiantes, presos, concesionarios…).
- Formal: dos procedimientos sobre un mismo objeto, en cuyo caso tiene preferencia el proceso penal. Si no hay condena penal se puede iniciar el procedimiento administrativo pero la administración queda vinculada por el relato fáctico derivado del proceso penal. La iniciación de un proceso penal no impide que se inicie el sancionador pero no se dictará resolución hasta que se dictas sentencia firme.

Asimismo, la Ley 40/2015 dispone que cuando se haya impuesto una sanción por parte de un órgano de la Unión Europea, por los mismos hechos, ya que siempre que no concurra la identidad de sujeto y fundamento, el órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo minorarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción.

3.4. Procedimiento administrativo común en materia sancionadora

Como se ha señalado anteriormente, el procedimiento administrativo común en materia sancionadora se encuentra regulado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas que viene a regular el procedimiento sancionador como especialidades del procedimiento administrativo común.

En cuanto a la aplicación de la Ley 39/2015, de conformidad con lo establecido en el artículo 2, las especialidades de ese procedimiento son de aplicación a todo el sector público.

3.4.1. Procedimiento común sancionador

1.- Derecho de los presuntos responsables (Artículo 53.2)

De forma específica, en los procedimientos de naturaleza sancionadora, los presuntos responsables tienen los siguientes derechos:

> a) A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.
>
> b) A la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario. El derecho a la presunción de inocencia, es un derecho fundamental recogido en el artículo 24.2 CE que implica que solo sobre la base de pruebas cumplidas cuya apelación corre a cargo de quien acusa (Administración), podrá alguien ser sancionado.

2.- Actuaciones previas (Artículo 55.2)

Con carácter previo al inicio del procedimiento, los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento, podrán realizar actuaciones previas con objeto de determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros.

3.- Iniciación (Artículos 62, 63 y 64)

Los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente. Un órgano será competente para iniciar el procedimiento cuando así lo determinen las normas reguladoras del mismo.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 58 y 62 el procedimiento se podrá iniciar de oficio por denuncia.

- **“Procedimiento de clemencia”**

A mayor abundamiento, en el artículo 62, se incorpora el llamado “procedimiento de clemencia” para los casos en que el denunciante haya participado en la comisión de la infracción y existan otros infractores, lo que puede determinar la exención de la sanción al denunciante o la reducción de la misma.

En este sentido, cuando los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de una infracción administrativa, se exige que en la denuncia conste la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables.

Además, cuando el denunciante haya participado en la comisión de una infracción y existan otros infractores, el órgano competente para resolver el procedimiento deberá eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción de carácter no pecuniario, cuando sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado.

Asimismo, el órgano competente para resolver deberá reducir el importe del pago de la multa que le correspondería o, en su caso, la sanción de carácter no pecuniario, cuando no cumpliéndose alguna de las condiciones anteriores, el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga.

En todo caso será necesario que el denunciante cese en la participación de la infracción y no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia.

- **Separación de fases**

Por otra parte, es necesario que el procedimiento establezca la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos. 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.

- **Acuerdo de iniciación**

Por lo que se refiere al acuerdo de inicio del procedimiento en materia sancionadora, se dictará por órgano competente y se comunicará al instructor del procedimiento, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se notificará a los interesados, entendiendo en todo caso por tal al inculpado. También, al denunciante cuando las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean.

El contenido mínimo del acuerdo de inicio regulado en el artículo 64 de la ley es:

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, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción.

c) Identificación del instructor y, en su caso, Secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos.

d) Órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en el artículo 85 de la Ley 39/2015 que prevé como novedad la reducción de las sanciones al menos en un 20%.

e) Medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las que se puedan adoptar durante el mismo de conformidad con el artículo 56 de la Ley 39/2015.

f) 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.

Excepcionalmente, cuando en el momento de dictar el acuerdo de iniciación no existan elementos suficientes para la calificación inicial de los hechos que motivan la incoación del procedimiento, la citada calificación podrá realizarse en una fase posterior mediante la elaboración de un Pliego de cargos, que deberá ser notificado a los interesados.

4.-Fase de instrucción

Iniciado el procedimiento se llevará a cabo la fase de instrucción cuya función es la práctica de cuantas pruebas y actuaciones conduzcan al esclarecimiento de los hechos y a determinar las responsabilidades susceptibles de sanción.

Como especialidades propias del procedimiento sancionador, la Ley 39/2015 regula las siguientes:

a) Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien (Artículo 77.4).

b) Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario (Artículo 77.5).

5.-Terminación del procedimiento (Artículos 85, 87, 89 y 90)

A) Reconocimiento de responsabilidad o pronto pago

El artículo 85 de la Ley 39/2015 determina, por un lado, que iniciado el procedimiento, si el infractor reconoce su responsabilidad se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción reducida que proceda.

Por otra parte que si la sanción tiene únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, 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.

En ambos casos, reconocimiento de responsabilidad o pronto pago, si la sanción tiene únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. Esas 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. Ese porcentaje de reducción podrá ser incrementado reglamentariamente.

B) Propuesta de resolución

El órgano instructor resolverá la finalización del procedimiento, con archivo de las actuaciones, sin que sea necesaria la formulación de la propuesta de resolución, cuando en la instrucción procedimiento se ponga de manifiesto que concurre alguna de las siguientes circunstancias:

- La inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción.
- Cuando lo hechos no resulten acreditados.
- Cuando los hechos probados no constituyan, de modo manifiesto, infracción administrativa. Cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad.
- Cuando se concluyera, en cualquier momento, que ha prescrito la infracción.

En caso contrario, una vez concluida la instrucción del procedimiento, el órgano instructor formulará una propuesta de resolución que deberá ser notificada a los interesados. La propuesta de resolución deberá indicar la puesta de manifiesto del procedimiento y el plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes.

La garantía del derecho a formular alegaciones en el trámite de audiencia una vez notificada la propuesta de resolución es una cuestión fundamental en el procedimiento sancionador. Así, en el ámbito sancionador hay que ser respetuoso con los principios constitucionales que la Constitución Española reconoce al detenido al ser trasladadas las garantías procesales de índole penal constitucionalizados al sancionador, como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional (artículos 17.3 y 24 CE).

En este sentido, la jurisprudencia (sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2003) ha reconocido que la falta de audiencia en un procedimiento sancionador puede ser determinante de nulidad de pleno derecho regulada en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, al afectar a un derecho fundamental regulado en el artículo 24 de la CE. Si bien es necesario que se trate de una indefensión material, esto es, real y efectiva y no meramente formal y a la trascendencia de la deficiencia al acto resolutorio final.

En la propuesta de resolución se fijarán 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.

Por lo anterior, y en aras del derecho de defensa del presunto infractor, no caben imputaciones genéricas de hechos, han de ser detalladas e individualizadas. La prueba de la comisión de la infracción recae sobre la Administración y no sobre los inculpados.

Cuando de la instrucción se concluya la inexistencia de infracción o responsabilidad y no se haga uso de la facultad señalada anteriormente, la propuesta declarará esa circunstancia.

C) Actuaciones complementarias

Aunque este trámite se regula de manera general para el procedimiento administrativo común por el artículo 87 de la Ley 39/2015, se destaca en este tema dado que es muy utilizado en el ámbito sancionador. Así, antes de dictar resolución, el órgano para resolver el procedimiento podrá decidir, por acuerdo motivado, la realización de las actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento o determinar los hechos. El acuerdo se notificará a los interesados,

concediéndoseles un plazo de siete días para formular las alegaciones que tengan por pertinentes.

Las actuaciones complementarias deberán practicarse en un plazo no superior a quince días. El plazo para resolver el procedimiento quedará suspendido hasta la terminación de las actuaciones complementarias.

No tendrán la consideración de actuaciones complementarias, los informes que preceden inmediatamente a la resolución final del procedimiento.

D) Especialidades de la resolución

La resolución que pone fin al procedimiento en materia sancionadora, además del contenido previsto en los artículos 88 y 89, de acuerdo con el artículo 90, incluirá la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas 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.

En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción o la sanción revisten mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días. Este trámite de audiencia al interesado previo a la resolución, también, es fundamental por lo señalado anteriormente y procede, entre otros supuestos, cuando la infracción se califica de leve a grave o muy grave y se impone otra sanción o se eleva la cuantía de la sanción pecuniaria propuesta por el instructor en su propuesta de resolución.

La resolución será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

Cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:

a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo.

b) Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo:

- No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.
- El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella.

Se ha incorporado la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 66/1984 y 78/1996) que determina que la petición de suspensión cautelar en vía contencioso-administrativa paraliza la ejecutividad de la sanción impugnada hasta la denegación expresa, en su caso, del órgano judicial.

3.4.2. Procedimiento complementario

El artículo 90.4 de la ley regula un procedimiento complementario para determinar la indemnización de los daños o perjuicios causados a las Administraciones Públicas como consecuencia de las conductas sancionadas, cuando la cuantía destinada a indemnizar esos daños no hubiera quedado determinada en el expediente. La resolución de este procedimiento complementario será inmediatamente ejecutiva y pondrá fin a la vía administrativa.

Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, pero ni ésta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer implicarán el reconocimiento voluntario de su responsabilidad.

3.4.3. Procedimiento simplificado sancionador

El artículo 96.5 de la Ley 39/2015 determina la posibilidad de tramitar un procedimiento simplificado en el ámbito de los procedimientos sancionadores. Así, señala que se podrá adoptar la tramitación simplificada del procedimiento cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, sin que sea de aplicación lo establecido en el apartado segundo, de manera que en caso de oposición expresa del interesado no tendría que seguirse la tramitación ordinaria.

4. FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Desde el punto de vista jurídico, la gestión de los servicios públicos puede realizarse bien por una organización de la propia Administración titular del mismo (ya sea por los órganos integrados en su estructura matriz, ya mediante alguna personificación instrumental), o bien por un tercero ajeno a la titularidad del servicio (normalmente, un sujeto privado a través de un contrato).

4.1. La gestión por la propia Administración titular: gestión directa

La gestión directa de un servicio público es aquella en que la Administración presta el servicio directamente y sin ningún intermediario entre el órgano encargado y el beneficiario del servicio y sin que fuera necesario celebrar un contrato público. La gestión directa de un servicio por la Administración titular del mismo comprende dos supuestos:

> a) el servicio es prestado directamente por los órganos integrantes de la persona jurídica en que cada Administración se constituye: gestión directa centralizada.
>
> b) la prestación del servicio se confía a una entidad instrumental de dicha Administración: gestión directa descentralizada.

- **Gestión directa centralizada**

La gestión directa centralizada ofrece dos modalidades, según que la prestación del servicio se realice mediante la organización administrativa general u ordinaria de la propia Administración titular, o bien mediante creación de un órgano administrativo especial.

a) Por lo que se refiere a la gestión indiferenciada o «sin órgano especial», en nuestro ordenamiento local, que es en el único en que hay una regulación general de esta modalidad, el artículo 100 del TRRL (Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local) establece que «está a cargo de personal directamente dependiente en su

actuación de los órganos de gobierno de la Corporación Local», y el articulo 68 del RSCL (Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales) dice que en la gestión directa sin órgano especial, la Corporación Local «asumirá su propio riesgo y ejercerá sin intermediarios y de modo exclusivo todos los poderes de decisión y gestión, realizando el servicio mediante funcionarios de plantilla y obreros retribuidos con fondos del presupuesto ordinario».

b) Respecto de la gestión directa desconcentrada, diferenciada o con órgano especial, la Ley General Presupuestaria, de 4 de enero de 1977, autorizó al Gobierno para fijar la situación de tales servicios, bien integrándolos plenamente en los Presupuestos Generales del Estado, bien transformándolos en organismos autónomos (disp. trans. quinta).

En este sentido, el artículo 30 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP, en adelante), regula la ejecución directa de prestaciones por la Administración pública, ya sea empleando exclusivamente medios propios no personificados o con la colaboración de empresarios particulares. La ley promueve la contratación de obras y suministros, estableciendo límites a su ejecución directa por la Administración a través de medios propios, mientras que en servicios promueve la ejecución directa por la Administración.

Así, el artículo 30.1 permite la ejecución de obras por esos medios cuando concurra alguna de estas circunstancias:

a) Que la Administración tenga montadas fábricas, arsenales, maestranzas o servicios técnicos o industriales suficientemente aptos para la realización de la prestación, en cuyo caso deberá normalmente utilizarse este sistema de ejecución.

b) Que la Administración posea elementos auxiliares utilizables, cuyo empleo suponga una economía superior al 5% del importe del presupuesto del contrato o una mayor celeridad en su ejecución, justificándose, en este caso, las ventajas que se sigan de la misma.

c) Que no haya habido ofertas de empresarios en la licitación previamente efectuada.

d) Cuando se trate de un supuesto de emergencia, del artículo 120.

e) Cuando, dada la naturaleza de la prestación, sea imposible la fijación previa de un precio cierto o la de un presupuesto por unidades simples de trabajo.

f) Cuando sea necesario relevar al contratista de realizar algunas unidades de obra por no haberse llegado a un acuerdo en los precios contradictorios correspondientes.

g) Las obras de mera conservación y mantenimiento del artículo 232.5.

h) Excepcionalmente, la ejecución de obras definidas en virtud de un anteproyecto, cuando no se aplique el artículo 146.2 relativo a la valoración de las ofertas con más de un criterio de adjudicación.

El artículo 30.2 permite la fabricación de bienes muebles por esos medios cuando concurra alguna de las circunstancias de las letras a), c), d) y e) anteriores, o en el supuesto definido en la letra b), cuando el ahorro sea superior al 20% del presupuesto del suministro o pueda obtenerse una mayor celeridad en su ejecución. Se exceptúan de estas limitaciones aquellas fabricaciones de bienes muebles que, por razones de defensa o de interés militar, resulte conveniente que se ejecuten por la Administración.

El artículo 30.3 determina que la prestación de servicios se realizará normalmente por la propia Administración por sus propios medios. No obstante, cuando carezca de medios suficientes,

previa la debida justificación en el expediente, se podrá contratar de conformidad con lo establecido en la ley para el contrato de servicios

El artículo 30.4 señala que cuando la ejecución de las obras o la fabricación de los bienes muebles se efectúen en colaboración con empresarios particulares, el régimen jurídico aplicable a esos contratos será el previsto para los contratos de obras o de suministro. En los supuestos de obras incluidas en las letras a) y b), la contratación con colaboradores no podrá sobrepasar el 60% del importe total del proyecto.

- **Gestión directa descentralizada**

En este supuesto, la gestión se confía a las denominadas a las entidades del sector público de carácter instrumental.

Con la entrada en vigor de la LCSP, la llamada técnica «in house», pasa a llamarse “encargos a medios propios”.

A) Encargos de los poderes adjudicadores a medios propios personificados

El artículo 32 LCSP señala que, los poderes adjudicadores podrán organizarse ejecutando 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 de conformidad con lo dispuesto en la LCSP, y sin perjuicio de los requisitos establecidos para los medios propios de ámbito estatal en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. El encargo que cumpla dichos requisitos no tendrá la consideración de contrato debiendo solo cumplir las normas del artículo 32.6 de la LCSP.

El artículo 32.2 determina que tendrán la consideración de medio propio personificado respecto de una única entidad concreta del sector público aquellas personas jurídicas, de derecho público o de derecho privado, que cumplan todos y cada uno de los siguientes requisitos:

> 1.- Que el poder adjudicador que pueda conferirle encargos ejerza sobre el ente destinatario de los mismos un control, directo o indirecto, análogo al que ostentaría sobre sus propios servicios o unidades, de manera que el primero pueda ejercer sobre el segundo una influencia decisiva sobre sus objetivos estratégicos y decisiones significativas.
>
> En todo caso se entenderá que el poder adjudicador que puede conferirle encargos ostenta sobre el ente destinatario del mismo un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios o unidades cuando él mismo o bien otro u otros poderes adjudicadores o personas jurídicas controlados del mismo modo por el primero puedan conferirle encargos que sean de ejecución obligatoria para el ente destinatario del encargo por así establecerlo los estatutos o el acto de creación, de manera que exista una unidad de decisión entre ellos, de acuerdo con instrucciones fijadas unilateralmente por el ente que puede realizar el encargo.
>
> La compensación se establecerá por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que depende el medio propio personificado para las actividades objeto de encargo realizadas por el medio propio directamente y, en la forma que reglamentariamente se determine, atendiendo al coste efectivo soportado por el medio propio para las actividades

objeto del encargo que se subcontraten con empresarios particulares en los casos en que este coste sea inferior al resultante de aplicar las tarifas a las actividades subcontratadas.

Dichas tarifas se calcularán de manera que representen los costes reales de realización de las unidades producidas directamente por el medio propio.

2.- Que más del 80% de las actividades del ente destinatario del encargo se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por el poder adjudicador que hace el encargo y que lo controla o por otras personas jurídicas controladas del mismo modo por la entidad que hace el encargo.

3.- Cuando el ente destinatario del encargo sea un ente de personificación jurídico-privada, además, la totalidad de su capital o patrimonio tendrá que ser de titularidad o aportación pública.

4.- La condición de medio propio personificado de la entidad destinataria del encargo respecto del concreto poder adjudicador que hace el encargo deberá reconocerse expresamente en sus estatutos o actos de creación, previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Conformidad o autorización expresa del poder adjudicador respecto del que vaya a ser medio propio.
- Verificación por la entidad pública de que dependa el ente que vaya a ser medio propio, de que cuenta con medios personales y materiales apropiados para la realización de los encargos de conformidad con su objeto social.

Lo anterior también se aplicará en los casos en que la persona jurídica controlada, siendo un poder adjudicador, realice un encargo al poder adjudicador que la controla o a otra persona jurídica controlada, directa o indirectamente, por el mismo poder adjudicador, siempre que no exista participación directa de capital privado en la persona jurídica a la que se realice el encargo.

Señalar, que el apartado 7 de este artículo ha sido modificado por la disposición final 44.1 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuesto Generales del Estado, quedando regulado de la siguiente manera:

“A los negocios jurídicos que los entes destinatarios del encargo celebren en ejecución del encargo recibido de conformidad con el presente artículo, se le aplicarán las siguientes reglas:

a) El contrato quedará sometido a esta Ley, en los términos que sean procedentes, de acuerdo con la naturaleza de la entidad que los celebre y el tipo y valor estimado de los mismos y, en todo caso, cuando el medio propio no sea un poder adjudicador se le aplicarán las normas contenidas en el Título I del Libro Tercero de la presente Ley.

b) El importe de las prestaciones parciales que el medio propio pueda contratar con terceros no excederá del 50 por ciento de la cuantía del encargo. No se considerarán prestaciones parciales aquellas que el medio propio adquiera a otras empresas cuando se trate de suministros o servicios auxiliares o instrumentales que no constituyen una parte autónoma y diferenciable de la prestación principal, aunque sean parte del proceso necesario para producir dicha prestación.

No será aplicable lo establecido en esta letra a los contratos de obras que celebren los medios propios a los que se les haya encargado una concesión, ya sea de obras o de servicios. Igualmente no será de aplicación en los supuestos en los que la gestión del servicio público se efectúe mediante la creación de entidades de derecho público destinadas a este fin, ni a aquellos

en que la misma se atribuya a una sociedad de derecho privado cuyo capital sea, en su totalidad, de titularidad pública.

Tampoco será aplicable a los contratos que celebren los medios propios a los que se les haya encargado la prestación de servicios informáticos y tecnológicos a la Administración Pública con el fin de garantizar la compatibilidad, la comunicabilidad y la seguridad de redes y sistemas, así como la integridad, fiabilidad y confidencialidad de la información.

Excepcionalmente podrá superarse dicho porcentaje de contratación siempre que el encargo al medio propio se base en razones de seguridad, en la naturaleza de la prestación que requiera un mayor control en la ejecución de la misma, o en razones de urgencia que demanden una mayor celeridad en su ejecución. La justificación de que concurren estas circunstancias se acompañará al documento de formalización del encargo y se publicará en la Plataforma de Contratación correspondiente conjuntamente con éste".

B) Encargos de entidades pertenecientes al sector público que no tengan la consideración de poder adjudicador a medios propios personificados

Conforme al artículo 33 LCSP, las entidades del sector público que no tengan la consideración de poder adjudicador podrán ejecutar de manera directa prestaciones propias de los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios a cambio de una compensación valiéndose de otra persona jurídica distinta a ellos, previo encargo a esta, con sujeción a lo dispuesto en este artículo, siempre y cuando la persona jurídica que utilicen merezca la calificación jurídica de medio propio personificado respecto de ellos, de conformidad con lo dispuesto en el apartado siguiente. El encargo que cumpla estos requisitos no tendrá la consideración de contrato.

Tendrán la consideración de medio propio personificado respecto de una entidad perteneciente al Sector Público que no tenga la consideración de poder adjudicador, aquellas personas jurídicas, de derecho público o de derecho privado, que cumplan todos y cada uno de los requisitos siguientes:

a) Que el ente que hace el encargo ostente control, directo o indirecto, en el sentido del artículo 32.2.a), primer y segundo párrafos de esta Ley, sobre el ente destinatario del mismo.

b) Que la totalidad del capital social o patrimonio del ente destinatario del encargo sea de titularidad pública.

c) Que más del 80 por ciento de las actividades del ente destinatario del encargo se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por la entidad que realiza el encargo y que lo controla o por otras personas jurídicas controladas del mismo modo por la entidad que realiza el encargo.

4.2. La gestión por terceros o mediante contrato: gestión indirecta

Puede definirse como aquella en que la Administración utiliza la técnica contractual para que puedan gestionarse por esa vía servicios públicos por los particulares.

Salvo en los supuestos que se acaban de mencionar, la prestación de un servicio público por una persona jurídica distinta de la Administración titular ha de llevarse a cabo mediante un contrato administrativo típico, ya sea el contrato de concesión de servicios o el contrato de servicios, según el empresario asuma el riesgo operacional o no. Esos contratos se tramitarán y ejecutarán de acuerdo con las normas generales y específicas establecidas para cada uno en la LCSP.

Estos contratos sólo son utilizables para la gestión de los servicios públicos de carácter económico o, como dice la LCSP que sean susceptibles de explotación por particulares. Por otra parte, no podrán ser objeto de este contrato los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

- **Especialidades de los contratos de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía**

El artículo 312 LCSP regula determinadas prescripciones que se deberán cumplir en los contratos de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía (servicios públicos). No obstante, en la exposición de motivos de la ley se señala que esas normas, también, son comunes al contrato de concesión de servicios cuando estos son servicios públicos. Esas normas son:

a) Antes de proceder a su contratación deberá haberse establecido su régimen jurídico, que declare expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma, determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados, y los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo relativos a la prestación del servicio.

b) El adjudicatario estará sujeto a las obligaciones de prestar el servicio con la continuidad convenida y garantizar el derecho de los ciudadanos a utilizarlo en las condiciones establecidas y mediante el abono en su caso de la contraprestación económica fijada; de cuidar del buen orden del servicio; de indemnizar los daños que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera el desarrollo del servicio, salvo las que sean producidos por causas imputables a la Administración; y de entregar, en su caso, las obras e instalaciones a que esté obligado con arreglo al contrato.

c) Los bienes afectos a los servicios no podrán ser objeto de embargo.

d) Si por incumplimiento del contratista se derivase perturbación grave y no reparable por otros medios en el servicio y la Administración no decide la resolución del contrato, podrá acordar el secuestro o intervención, debiendo el contratista indemnizar a la Administración los daños y perjuicios causados.

e) La Administración conservará los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha de los servicios.

f) La prestación de los servicios se efectuará en dependencias o instalaciones diferenciadas de las de la propia Administración contratante. Si ello no fuera posible, se harán constar las razones objetivas que lo motivan. En estos casos, a efectos de evitar la confusión de plantillas, se intentará que los trabajadores de la empresa contratista no compartan espacios y lugares de trabajo con el personal al servicio de la Administración, y los trabajadores y los medios de la empresa contratista se identificarán mediante los correspondientes signos distintivos, tales como uniformidad o rotulaciones.

g) Además de las causas de resolución propias del contrato de servicios, serán causas de resolución las establecidas para el contrato de concesión relativas al rescate, supresión del servicio y secuestro o intervención de la concesión.

- **Sociedad de economía mixta**

No obstante lo anterior, se mantiene la posibilidad de que se adjudique directamente a una sociedad de economía mixta, en la que concurre mayoritariamente capital público con capital privado, un contrato de concesión de servicios en los términos recogidos en la Disposición

adicional vigésima segunda. Se trataría, de una adjudicación directa de la concesión, cuando la elección del socio privado se ha llevado a cabo de conformidad con las normas que la Ley prevé para la adjudicación de las concesiones

- **Conciertos**

También, la Disposición adicional decimonovena de la ley regula la figura de determinados conciertos para la prestación de asistencia sanitaria, a los que se atribuye la naturaleza de concesión de servicios, celebrados por la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, la Mutualidad General Judicial y el Instituto Social de las Fuerzas Armadas.

5. AYUDAS Y SUBVECIONES PÚBLICAS

El régimen específico de las ayudas públicas y demás medidas de fomento se contiene en la legislación sectorial, del Estado y de las Comunidades Autónomas, e inclusive en normas reglamentarias propias de otras Administraciones, organismos y entes públicos de muy diverso tipo y hasta en convocatorias que acuerdan y hacen públicas determinadas fundaciones y empresas públicas.

Las subvenciones son, sin duda, la medida de fomento de naturaleza económica por excelencia. Dicho régimen se contiene en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante LGS), y en 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 (RGS).

5.1. Concepto y características de la subvención

Se entiende por subvención: toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, 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.

5.2. No se consideran subvenciones

a) Las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de la Seguridad Social.

b) Las pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los españoles no residentes en España, en los términos establecidos en su normativa reguladora.

c) También quedarán excluidas, en la medida en que resulten asimilables al régimen de prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social, las prestaciones asistenciales y los subsidios económicos a favor de españoles no residentes en España, así como las prestaciones a favor de los afectados por el virus de inmunodeficiencia humana y de los minusválidos.

d) Las prestaciones a favor de los afectados por el síndrome tóxico y las ayudas sociales a las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C reguladas en la Ley 14/2002, de 5 de junio.

e) Las prestaciones derivadas del sistema de clases pasivas del Estado, pensiones de guerra y otras pensiones y prestaciones por razón de actos de terrorismo.

f) Las prestaciones reconocidas por el Fondo de Garantía Salarial.

g) Los beneficios fiscales y beneficios en la cotización a la Seguridad Social.

h) El crédito oficial, salvo en los supuestos en que la Administración pública subvencione al prestatario la totalidad o parte de los intereses u otras contraprestaciones de la operación de crédito.

i) Las ayudas económicas a las víctimas de violencia de género concedidas según lo establecido en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, a las víctimas de violencias sexuales concedidas según lo establecido en el artículo 41 de la Ley Orgánica de garantía integral de la libertad sexual y en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.

- **Exclusiones del ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones**

a) Los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario.

b) Las subvenciones previstas en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

c) Las subvenciones reguladas en la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos.

d) Las subvenciones a los grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, así como las subvenciones a los grupos parlamentarios de las Asambleas autonómicas y a los grupos políticos de las corporaciones locales, según establezca su propia normativa.

5.3. Ámbito de aplicación

Por lo que respecta al ámbito subjetivo de aplicación de la ley regulado en el artículo 3, cabe señalar que la LGS tiene en buena parte carácter básico y, en esa medida los preceptos que tienen carácter básico de acuerdo con lo establecido en la Disposición Final Primera, se aplican a todas las Administraciones públicas territoriales. Sus preceptos no básicos se aplican a la Administración del Estado y a las entidades que integran la Administración Local y a las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas.

Asimismo, se aplica a los organismos y entidades de Derecho público, con personalidad jurídica propia dependientes o vinculadas de cualquiera de las Administraciones Públicas “en la medida en que las subvenciones que se otorguen sean consecuencia del ejercicio de potestades administrativas”.

Además, los principios de gestión establecidos en la ley y los de información previstos en el artículo 20, se aplicarán a las ayudas otorgadas por entes públicos que se rijan por el derecho privado y a las fundaciones del sector público que deberán cumplir con lo establecido en la

Disposición adicional decimosexta. Las aportaciones de estas entidades han de tener relación directa con el objeto de la actividad contenido en su norma de creación o en sus estatutos.

No obstante, cuando las comunidades autónomas hubieran asumido competencias en materia de régimen local, la LGS sólo se aplicará a las entidades que integran la Administración local, en el ámbito territorial de las referidas comunidades autónomas, en cuanto a sus preceptos básicos.

También, será aplicable la LGS respecto de aquellas subvenciones relativas a materias cuya regulación plena o básica corresponda al Estado y cuya gestión sea competencia total o parcial de otras Administraciones públicas. Además, aquellas subvenciones en cuya tramitación intervengan órganos de la AGE o entidades públicas estatales, conjuntamente con otras Administraciones Públicas, en cuanto a las fases del procedimiento que les corresponda gestionar a dichos órganos.

En cuanto a las subvenciones que otorguen consorcios, mancomunidades u otras entidades de cooperación entre varias Administraciones también deben ajustarse a las disposiciones de la Ley (artículo 5.2).

Por último, las subvenciones otorgadas con cargo a fondos de la Unión Europea se rigen por las disposiciones específicas de la Unión Europea y sólo supletoriamente por la Ley estatal (artículo 6).

5.4. Principios generales

La gestión de las subvenciones a que se refiere la LGS se realizará de acuerdo con los siguientes principios:

a) Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.

b) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.

c) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

- **Plan Estratégico de Subvenciones**

Los órganos de las Administraciones públicas 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 necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Las bases reguladoras de cada subvención harán referencia al Plan estratégico de subvenciones en el que se integran, señalando de qué modo contribuyen al logro de sus objetivos; en otro caso, deberá motivarse por qué es necesario establecer la nueva subvención, incluso aun no habiendo sido prevista en el Plan, y la forma en que afecta a su cumplimiento.

Cuando los objetivos que se pretenden conseguir afecten al mercado, su orientación debe dirigirse a corregir fallos claramente identificados y sus efectos deben ser mínimamente distorsionadores.

5.5. Los requisitos para el otorgamiento de subvenciones

Con carácter previo al otorgamiento de las subvenciones, deberán aprobarse las normas que establezcan las bases reguladoras de concesión en los términos establecidos en esta ley.

Las bases reguladoras de cada tipo de subvención se publicarán en el "Boletín Oficial del Estado" o en el diario oficial correspondiente.

Adicionalmente, el otorgamiento de una subvención debe cumplir los siguientes requisitos:

a) La competencia del órgano administrativo concedente.

b) La existencia de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de contenido económico que se derivan de la concesión de la subvención.

c) La tramitación del procedimiento de concesión de acuerdo con las normas que resulten de aplicación.

d) La fiscalización previa de los actos administrativos de contenido económico, en los términos previstos en las leyes.

e) La aprobación del gasto por el órgano competente para ello.

5.6. Órganos competentes para la concesión de subvenciones

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, derivado de lo establecido por el artículo 10 LGS.

No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, 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.

En el caso de subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva, la autorización del Consejo de Ministros a que se refiere el párrafo anterior deberá obtenerse antes de la aprobación de la convocatoria cuya cuantía supere el citado límite.

En el caso de convocatorias que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 23.2 b) de esta Ley y 58.2 de su Reglamento, fijen, además de la cuantía total máxima, una cuantía adicional, el importe indicado en el primer párrafo de este apartado debe entenderse por referencia al global que resulte de la cuantía máxima y la cuantía adicional prevista. Este importe global se reflejará en la propuesta de acuerdo que se someta a autorización, de forma que, una vez adoptado el acuerdo, la autorización se entenderá efectuada hasta ese importe. De no reflejarse en la propuesta de acuerdo la cuantía adicional será necesario recabar nueva autorización del Consejo de Ministros.

La referida autorización no implicará la aprobación del gasto, que, en todo caso, corresponderá al órgano competente.

Las facultades para conceder subvenciones, a que se refiere este artículo, podrán ser objeto de desconcentración mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros.

La competencia para conceder subvenciones en las corporaciones locales corresponde a los órganos que tengan atribuidas tales funciones en la legislación de régimen local.

- **Cuestiones de competencia: en especial, las subvenciones del Estado en materias de competencia autonómica**

Son las normas reguladoras de cada subvención las que determinan la Administración o entidad y el órgano competente para concederla o gestionarla y para controlar su destino, de acuerdo con las leyes. Sin embargo, ni siquiera el legislador tiene plena libertad para determinar esa

competencia, sino que debe tener en cuenta las reglas de distribución competencial por materias que figuran en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las leyes que integran el bloque de constitucionalidad.

Esta cuestión se ha suscitado particularmente en relación con las subvenciones que se otorgan con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, pero en materias sobre las que ostentan competencias, ya sean exclusivas o compartidas, las Comunidades Autónomas.

En los primeros años de experiencia de nuestro Estado de las Autonomías, el Estado se consideró competente para regular con todo detalle el régimen y condiciones de las subvenciones e incluso para atribuir su gestión a órganos de la Administración estatal, cuando los recursos destinados a las mismas provenían de sus Presupuestos. Se adoptó, en consecuencia, un criterio que en el ámbito anglosajón lleva el expresivo nombre de spending power o poder de gasto. Esto es, la entidad que financia la ayuda tiene la facultad de regularla y gestionarla. Mediante este criterio, sin embargo, y dado que los ingresos del Estado son muy superiores a los de las Comunidades Autónomas de régimen común (no foral), éstas veían cómo eran menoscabadas las competencias legislativas o ejecutivas que les atribuían los Estatutos en las materias o sectores objeto de subvención.

El Tribunal Constitucional rechazó pronto aquel planteamiento y mediante una copiosa jurisprudencia (SSTC 144/1985, 95 y 96/1986, 146/1986, 152/1988, 14 y 145/1989, 13/1992, 130/2013) declaró que el poder de gasto no es concepto que en nuestro sistema constitucional delimite competencias, de manera que el régimen jurídico de las subvenciones debe atenerse las normas de competencia material de la Constitución y los Estatutos. Eso supone que el Estado sólo puede establecer y regular ayudas en materia de su competencia y, cuando carezca de ella, debe limitarse a poner los fondos correspondientes a disposición de las Comunidades Autónomas, que habrían de regularlas y gestionarlas como lo estimen oportuno.

En concreto, el Tribunal Constitucional ha sentado la siguiente jurisprudencia:

- Si la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma: el Estado puede asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores de manera genérica, por sectores o subsectores, pero la determinación del destino de las partidas presupuestarias solo puede hacerse de manera genérica o global, por ello, limitado a la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional (objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica, los beneficiarios, requisitos de acceso), siendo competencia de la Comunidad Autónoma su gestión, es decir, tramitación, resolución y pago de las subvenciones que se integran como fondos propios de la Hacienda autonómica.
- Si el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención, como normativa básica o de coordinación que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución: el Estado puede establecer el destino de las subvenciones y regular sus condiciones generales de otorgamiento dejando a las Comunidades Autónomas que pueda completar su destino o afectación o completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y tramitación y la gestión de los fondos ha de ser autonómico. Es decir, gestión autonómica de las subvenciones de acuerdo con la normativa estatal básica.

- Si el Estado tiene atribuida la competencia legislativa sobre una determinada materia y las Comunidades Autónomas competencias de ejecución: el estado puede extenderse en la regulación del destino, condiciones y tramitación siendo competencia de las Comunidades Autónomas la organización de los servicios.
- Si las Comunidades Autónomas ostentan competencias exclusivas sobre las materias en que recaen las subvenciones, pero el Estado ostenta algún título competencial genérico o especifico, y la gestión centralizada es necesaria para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector o para garantizar las mismas posibilidades de disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en la totalidad del territorio nacional las subvenciones pueden ser gestionadas por la Administración estatal a través de sus presupuestos generales.

En el ámbito de la AGE (artículo 10 LGS), son órganos competentes para la concesión de subvenciones, los Ministros y Secretarios de Estado y los presidentes o directores de los organismos y demás entes públicos dependientes o vinculados de ella. En todo caso cabe la desconcentración de competencias por Real Decreto acordado por el Consejo de Ministros.

Si bien, la concesión de subvenciones de más de 12 millones de euros requiere autorización 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. En el caso de subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva la autorización deberá obtenerse antes de la aprobación de la convocatoria.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas y de la Administración local debe tenerse en cuenta la legislación correspondiente.

- **Servicios Nacional de Coordinación Antifraude**

La Disposición adicional vigésima quinta LGS, añadida por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, regula el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea.

El Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, integrado en la Intervención General de la Administración del Estado, coordinará las acciones encaminadas a proteger los intereses financieros de la Unión Europea contra el fraude y dar cumplimiento al artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y al artículo 3.4 del Reglamento n.° 883/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

Corresponde al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude:

a) Dirigir la creación y puesta en marcha de las estrategias nacionales y promover los cambios legislativos y administrativos necesarios para proteger los intereses financieros de la Unión Europea.

b) Identificar las posibles deficiencias de los sistemas nacionales para la gestión de fondos de la Unión Europea.

c) Establecer los cauces de coordinación e información sobre irregularidades y sospechas de fraude entre las diferentes instituciones nacionales y la OLAF.

d) Promover la formación para la prevención y lucha contra el fraude.

El Servicio Nacional de Coordinación Antifraude ejercerá sus competencias con plena independencia y deberá ser dotado con los medios adecuados para atender los contenidos y requerimientos establecidos por la OLAF.

El Servicio podrá concertar convenios con la OLAF para la transmisión de la información y para la realización de investigaciones.

5.7. Beneficiarios y entidades colaboradoras

5.7.1. Beneficiarios de la subvención

Tendrá la consideración de beneficiario de subvenciones la persona que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión.

Cuando el beneficiario sea una persona jurídica, y siempre que así se prevea en las bases reguladoras, los miembros asociados del beneficiario que se comprometan a efectuar la totalidad o parte de las actividades que fundamentan la concesión de la subvención en nombre y por cuenta del primero tendrán igualmente la consideración de beneficiarios.

Cuando se prevea expresamente en las bases reguladoras, podrán acceder a la condición de beneficiario las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, las comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado que, aun careciendo de personalidad jurídica, puedan llevar a cabo los proyectos, actividades o comportamientos o se encuentren en la situación que motiva la concesión de la subvención.

Cuando se trate de agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas sin personalidad, deberán hacerse constar expresamente, tanto en la solicitud como en la resolución de concesión, los compromisos de ejecución asumidos por cada miembro de la agrupación, así como el importe de subvención a aplicar por cada uno de ellos, que tendrán igualmente la consideración de beneficiarios.

5.7.2. Entidades colaboradoras

Será entidad colaboradora aquella que, actuando en nombre y por cuenta del órgano concedente a todos los efectos relacionados con la subvención, entregue y distribuya los fondos públicos a los beneficiarios cuando así se establezca en las bases reguladoras, o colabore en la gestión de la subvención sin que se produzca la previa entrega y distribución de los fondos recibidos. Estos fondos, en ningún caso, se considerarán integrantes de su patrimonio.

Igualmente tendrán esta condición los que habiendo sido denominados beneficiarios conforme a la normativa comunitaria tengan encomendadas, exclusivamente, las funciones enumeradas en el párrafo anterior.

Podrán ser consideradas entidades colaboradoras los organismos y demás entes públicos, las sociedades mercantiles participadas íntegra o mayoritariamente por las Administraciones públicas, organismos o entes de derecho público y las asociaciones a que se refiere la disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como las demás personas jurídicas públicas o privadas que reúnan las condiciones de solvencia y eficacia que se establezcan.

Las comunidades autónomas y las corporaciones locales podrán actuar como entidades colaboradoras de las subvenciones concedidas por la Administración General del Estado, sus organismos públicos y demás entes que tengan que ajustar su actividad al derecho público. De

igual forma, y en los mismos términos, la Administración General del Estado y sus organismos públicos podrán actuar como entidades colaboradoras respecto de las subvenciones concedidas por las comunidades autónomas y corporaciones locales.

5.7.3. Requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora

Podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora las personas o entidades que se encuentren en la situación que fundamenta la concesión de la subvención o en las que concurran las circunstancias previstas en las bases reguladoras y en la convocatoria.

No podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora de las subvenciones reguladas en esta ley las personas o entidades en quienes concurra alguna de las circunstancias siguientes, salvo que por la naturaleza de la subvención se exceptúe por su normativa reguladora:

a) Haber sido condenadas mediante sentencia firme a la pena de pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas o por delitos de prevaricación, cohecho, malversación de caudales públicos, tráfico de influencias, fraudes y exacciones ilegales o delitos urbanísticos.

b) Haber solicitado la declaración de concurso voluntario, haber sido declarados insolventes en cualquier procedimiento, hallarse declarados en concurso, salvo que en éste haya adquirido la eficacia un convenio, estar sujetos a intervención judicial o haber sido inhabilitados conforme a la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, sin que haya concluido el período de inhabilitación fijado en la sentencia de calificación del concurso.

c) Haber dado lugar, por causa de la que hubiesen sido declarados culpables, a la resolución firme de cualquier contrato celebrado con la Administración.

d) Estar incursa la persona física, los administradores de las sociedades mercantiles o aquellos que ostenten la representación legal de otras personas jurídicas, en alguno de los supuestos de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, o tratarse de cualquiera de los cargos electivos regulados en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en los términos establecidos en la misma o en la normativa autonómica que regule estas materias.

e) No hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, en la forma que se determine reglamentariamente.

En relación con este punto e), los artículos 18 y 19 RGS, permite ser beneficiario de una subvención en el caso que las deudas o sanciones tributarias se encuentren aplazadas, fraccionadas o cuya ejecución estuviese suspendida; y cuando también se considerará que los beneficiarios o las entidades colaboradoras se encuentran al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones con la Seguridad Social cuando las deudas estén aplazadas, regularizadas por medio de convenio concursal o acuerdo singular, en moratoria o se hubiera acordado su suspensión con ocasión de la impugnación de tales deudas

f) Tener la residencia fiscal en un país o territorio calificado reglamentariamente como paraíso fiscal.

g) No hallarse al corriente de pago de obligaciones por reintegro de subvenciones en los términos que reglamentariamente se determinen.

h) Haber sido sancionado mediante resolución firme con la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones conforme a ésta u otras leyes que así lo establezcan.

i) No podrán acceder a la condición de beneficiarios las agrupaciones previstas en el artículo 11.3, párrafo segundo cuando concurra alguna de las prohibiciones anteriores en cualquiera de sus miembros.

j) Las prohibiciones de obtener subvenciones afectarán también a aquellas empresas de las que, por razón de las personas que las rigen o de otras circunstancias, pueda presumirse que son continuación o que derivan, por transformación, fusión o sucesión, de otras empresas en las que hubiesen concurrido aquéllas.

En ningún caso podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora de las subvenciones reguladas en esta ley las asociaciones incursas en las causas de prohibición previstas en los apartados 5 y 6 del artículo 4 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

Tampoco podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora las asociaciones respecto de las que se hubiera suspendido el procedimiento administrativo de inscripción por encontrarse indicios racionales de ilicitud penal.

Para subvenciones de importe superior a 30.000 euros, las personas físicas y jurídicas, distintas de las entidades de derecho público, con ánimo de lucro sujetas a la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, deberán acreditar cumplir, en los términos dispuestos en este apartado, los plazos de pago que se establecen en la citada Ley para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora. Cualquier financiación que permita el cobro anticipado de la empresa proveedora se considerará válida a efectos del cumplimiento de este apartado, siempre y cuando su coste corra a cargo del cliente y se haga sin posibilidad de recurso al proveedor en caso de impago.

Salvo que las bases reguladoras prevean otro plazo o momento de acreditación, ésta se efectuará en el plazo de 10 días hábiles desde la notificación de la propuesta de resolución provisional a los interesados para los que se propone la concesión de la subvención.

En el caso de que se prescinda del trámite de audiencia por no figurar en el procedimiento ni ser tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por los interesados, la acreditación se efectuará en el plazo de 10 días desde la notificación del requerimiento dirigido al efecto por el órgano instructor previo a la propuesta de resolución definitiva.

No obstante, si la certificación de auditor o el informe de procedimientos acordados no pudiere obtenerse antes de la terminación del plazo establecido para su presentación, se aportará justificante de haber solicitado dicho medio de acreditación y una vez obtenido se presentará inmediatamente y, en todo caso, antes de la resolución de concesión.

La acreditación del nivel de cumplimiento establecido se realizará por los siguientes medios de prueba:

a) Las personas físicas y jurídicas que, de acuerdo con la normativa contable pueden presentar cuenta de pérdidas y ganancias abreviada, mediante certificación suscrita por la persona física o, en el caso de personas jurídicas, por el órgano de administración o equivalente, con poder de

representación suficiente, en la que afirmen alcanzar el nivel de cumplimiento de los plazos de pago previstos en la citada Ley 3/2004, de 29 de diciembre. Podrán también acreditar dicha circunstancia por alguno de los medios de prueba previstos en la letra b) siguiente y con sujeción a su regulación

b) Las personas jurídicas que, de acuerdo con la normativa contable no pueden presentar cuenta de pérdidas y ganancias abreviada, mediante:

1.º Certificación emitida por auditor inscrito en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas que contenga una trascripción desglosada de la información en materia de pagos descrita en la memoria de las últimas cuentas anuales auditadas, cuando de ellas se desprenda que se alcanza el nivel de cumplimiento de los plazos de pago establecidos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, determinado en este apartado, en base a la información requerida por la disposición adicional tercera de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre.

Esta certificación será válida hasta que resulten auditadas las cuentas anuales del ejercicio siguiente.

2.º En el caso de que no sea posible emitir el certificado al que se refiere el número anterior, «Informe de Procedimientos Acordados», elaborado por un auditor inscrito en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas, que, en base a la revisión de una muestra representativa de las facturas pendientes de pago a proveedores de la sociedad a una fecha de referencia, concluya sin la detección de excepciones al cumplimiento de los plazos de pago de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, o en el caso de que se detectasen, éstas no impidan alcanzar el nivel de cumplimiento requerido en el último párrafo de este apartado.

A los efectos de esta Ley, se entenderá cumplido el requisito exigido en este apartado cuando el nivel de cumplimiento de los plazos de pago previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, sea igual o superior al porcentaje previsto en la disposición final sexta, letra d), apartado segundo, de la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

Las prohibiciones contenidas en los párrafos b), d), e), f), g), h), i) y j) y de las asociaciones incursas en causas de prohibición se apreciarán de forma automática y subsistirán mientras concurran las circunstancias que, en cada caso, las determinen, así como las relacionadas con las anteriores subvenciones por importe superior a 30.000 euros.

Las prohibiciones contenidas en los párrafos a) y h) se apreciarán de forma automática. El alcance de la prohibición será el que determine la sentencia o resolución firme. En su defecto, el alcance se fijará de acuerdo con el procedimiento determinado reglamentariamente, sin que pueda exceder de cinco años en caso de que la prohibición no derive de sentencia firme.

La justificación por parte de las personas o entidades de no estar incursos en las prohibiciones para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora, señaladas en las letras a) a j) y las asociaciones incursas en causas de prohibición, podrá realizarse mediante testimonio judicial, certificados telemáticos o transmisiones de datos, de acuerdo con lo establecido en la normativa reglamentaria que regule la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado o de las comunidades autónomas, o certificación administrativa, según los casos, y cuando dicho documento no pueda ser expedido por la autoridad competente, podrá ser sustituido por una declaración responsable otorgada ante una autoridad administrativa o notario público.

5.7.4. Obligaciones de los beneficiarios

a) Cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de las subvenciones.

b) Justificar ante el órgano concedente o la entidad colaboradora, en su caso, el cumplimiento de los requisitos y condiciones, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención.

c) Someterse a las actuaciones de comprobación, a efectuar por el órgano concedente o la entidad colaboradora, en su caso, así como cualesquiera otras de comprobación y control financiero que puedan realizar los órganos de control competentes, tanto nacionales como comunitarios, aportando cuanta información le sea requerida en el ejercicio de las actuaciones anteriores.

d) Comunicar al órgano concedente o la entidad colaboradora la obtención de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que financien las actividades subvencionadas.

Esta comunicación deberá efectuarse tan pronto como se conozca y, en todo caso, con anterioridad a la justificación de la aplicación dada a los fondos percibidos.

e) Acreditar con anterioridad a dictarse la propuesta de resolución de concesión que se halla al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, en la forma que se determine reglamentariamente, y sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional decimoctava de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

f) Disponer de los libros contables, registros diligenciados y demás documentos debidamente auditados en los términos exigidos por la legislación mercantil y sectorial aplicable al beneficiario en cada caso, así como cuantos estados contables y registros específicos sean exigidos por las bases reguladoras de las subvenciones, con la finalidad de garantizar el adecuado ejercicio de las facultades de comprobación y control.

g) Conservar los documentos justificativos de la aplicación de los fondos recibidos, incluidos los documentos electrónicos, en tanto puedan ser objeto de las actuaciones de comprobación y control.

h) Adoptar las medidas de difusión contenidas en el apartado 4 del artículo 18 LGS.

i) Proceder al reintegro de los fondos percibidos en los supuestos contemplados en el artículo 37 LGS.

5.8. Bases reguladoras de la concesión de subvenciones

Dispone el artículo 17 LGS que, en el ámbito de la Administración General del Estado, así como de los organismos públicos y restantes entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de aquélla, los ministros correspondientes establecerán las oportunas bases reguladoras de la concesión.

Las citadas bases se aprobarán 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".

Las bases reguladoras de las subvenciones de las corporaciones locales se deberán aprobar en el marco de las bases de ejecución del presupuesto, a través de una ordenanza general de subvenciones o mediante una ordenanza específica para las distintas modalidades de subvenciones.

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.

c) Condiciones de solvencia y eficacia que hayan de reunir las personas jurídicas a las que se refiere el apartado 2 del artículo 12 LGS (entidades colaboradoras).

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.

5.9. Publicidad de las subvenciones

La Base de Datos Nacional de Subvenciones operará como sistema nacional de publicidad de subvenciones.

A tales efectos, las administraciones concedentes deberán remitir a la Base de Datos Nacional de Subvenciones información sobre las convocatorias y las resoluciones de concesión recaídas.

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.

Los beneficiarios deberán dar la adecuada publicidad del carácter público de la financiación de programas, actividades, inversiones o actuaciones de cualquier tipo que sean objeto de subvención, en los términos reglamentariamente establecidos.

- **Base de Datos Nacional de Subvenciones** (BDNS, en adelante)

La BDNS 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.

La BDNS recogerá información de las subvenciones; reglamentariamente podrá establecerse la inclusión de otras ayudas cuando su registro contribuya a los fines de la Base de Datos, al cumplimiento de las exigencias de la Unión Europea o a la coordinación de las políticas de cooperación internacional y demás políticas públicas de fomento.

El contenido de la BDNS 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.

Igualmente contendrá la identificación de las personas o entidades incursas en las prohibiciones contempladas en las letras a) y h) del apartado 2 del artículo 13. La inscripción permanecerá registrada en la BDNS hasta que transcurran 10 años desde la fecha de finalización del plazo de prohibición.

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.

Estarán obligados a suministrar información las administraciones, organismos y entidades contemplados en el artículo 3; los consorcios, mancomunidades u otras personificaciones públicas creadas por varias Administraciones Públicas regulados en el artículo 5; las entidades que según ésta u otras leyes deban suministrar información a la base de datos y los organismos que reglamentariamente se determinen en relación a la gestión de fondos de la Unión Europea y otras ayudas públicas.

La Intervención General de la Administración del Estado dictará las Instrucciones oportunas para concretar los datos y documentos integrantes de la Base de Datos Nacional de Subvenciones, los plazos y procedimientos de remisión de la información, incluidos los electrónicos, así como la información que sea objeto de publicación para conocimiento general y el plazo de su publicación, que se fijarán de modo que se promueva el ejercicio de sus derechos por parte de los interesados.

5.10. Financiación de la subvención

El artículo 19 LGS establece reglas generales sobre la financiación de las subvenciones.

La normativa reguladora de cada subvención puede exigir una aportación propia del beneficiario para cubrir la misma actividad, es decir, puede exigir la cofinanciación a su cargo, que debe quedar acreditada.

Una misma actividad puede, en principio, obtener varias subvenciones o ayudas complementarias, salvo que la normativa reguladora establezca un régimen de incompatibilidad. En todo caso, el beneficiario está obligado a comunicar al órgano concedente o entidad colaboradora la obtención de otras ayudas o recursos para la misma actividad.

El importe de las subvenciones no puede ser nunca de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras ayudas, ingresos o recursos supere el coste de la actividad subvencionada. Tampoco pueden otorgarse subvenciones por cuantía superior a la que determine la convocatoria.

Toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para otorgar la concesión así como la obtención de otras aportaciones fuera de los casos permitidos puede dar lugar a la modificación de la resolución de concesión, en los términos establecidos por la normativa aplicable en cada caso.

Los beneficiarios pueden incrementar la subvención concedida con el rendimiento financiero de los fondos librados, pero deben aplicar también esos rendimientos a la actividad subvencionada, salvo disposición en contrario o cuando se trate de una Administración pública.

5.11. Procedimientos de concesión

Las subvenciones se otorgan, con carácter general, por el procedimiento de concurrencia competitiva. Y en los supuestos tasados en la ley se podrá hacer por concesión directa (artículo 22 LGS).

En todo caso, con carácter previo a la convocatoria de la subvención o a la concesión directa de la misma, deberá efectuarse la aprobación del gasto en los términos previstos en la Ley General Presupuestaria o en las normas presupuestarias de las restantes Administraciones públicas

- **Concurrencia competitiva**

El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva (artículos 23 a 27 LGS). Tendrá la consideración de concurrencia competitiva el procedimiento mediante el cual la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios.

En este supuesto, y sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse de la capacidad de autoorganización de las Administraciones públicas, la propuesta de concesión se formulará al órgano concedente por un órgano colegiado a través del órgano instructor. La composición del órgano colegiado será la que establezcan las correspondientes bases reguladoras.

Excepcionalmente, siempre que así se prevea en las bases reguladoras, el órgano competente procederá al prorrateo, entre los beneficiarios de la subvención, del importe global máximo destinado a las subvenciones.

- **Concesión directa**

Con arreglo al artículo 28 LGS, podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

a) 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 efectos de lo establecido en el párrafo anterior, 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. 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.

b) 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) 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.

- **Disposición común para concurrencia competitiva y concesión directa**

No podrán otorgarse subvenciones por cuantía superior a la que se determine en la convocatoria.

5.11.1. Procedimiento de concurrencia competitiva

A) Inicio

El procedimiento para la concesión de subvenciones se inicia siempre de oficio.

La iniciación de oficio se realizará siempre mediante convocatoria aprobada por el órgano competente.

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 LGS. La convocatoria tendrá necesariamente el siguiente contenido:

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 éstas 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, a las que serán de aplicación las previsiones contenidas en el apartado 3 de este artículo.

h) Plazo de resolución y notificación.

i) Documentos e informaciones que deben acompañarse a la petición.

j) En su caso, posibilidad de reformulación de solicitudes de conformidad con lo dispuesto en 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) Criterios de valoración de las solicitudes.

m) Medio de notificación o publicación, de conformidad con lo previsto en la Ley 39/2015.

La presentación telemática de solicitudes y documentación complementaria se realizará en los términos previstos en la Ley 39/2015.

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.

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 que deberá ser dictada en los términos previstos en la Ley 39/2015.

B) 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. 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.

Una vez evaluadas las solicitudes, el órgano colegiado al que se refiere el apartado 1 del artículo 22 LGS deberá emitir informe en el que se concrete el resultado de la evaluación efectuada.

El órgano instructor, a la vista del expediente y del informe del órgano colegiado, formulará la propuesta de resolución provisional, debidamente motivada, que deberá notificarse a los interesados en la forma que establezca la convocatoria, y se concederá un plazo de 10 días para presentar alegaciones.

Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en procedimiento ni sean tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por los interesados. En este caso, la propuesta de resolución formulada tendrá el carácter de definitiva.

- **Propuesta de resolución definitiva**

Examinadas las alegaciones aducidas en su caso por los interesados, se formulará la propuesta de resolución definitiva, que deberá expresar el solicitante o la relación de solicitantes para los que se propone la concesión de la subvención, y su cuantía, especificando su evaluación y los criterios de valoración seguidos para efectuarla.

El expediente de concesión de subvenciones contendrá el informe del órgano instructor en el que conste que de la información que obra en su poder se desprende que los beneficiarios cumplen todos los requisitos necesarios para acceder a las mismas.

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, para que en el plazo previsto en dicha normativa comuniquen su aceptación.

C) Resolución

Una vez aprobada la propuesta de resolución definitiva, y de acuerdo con lo previsto en la Ley 39/2015, y, en su caso, en la correspondiente norma o convocatoria, el órgano competente resolverá el procedimiento.

La resolución, que es un acto administrativo, se motivará de conformidad 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.

La resolución, además de contener el solicitante o relación de solicitantes a los que se concede la subvención, hará constar, en su caso, de manera expresa, la desestimación del resto de las solicitudes.

El plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de ley establezca un plazo mayor o así venga previsto en la normativa de la Unión Europea. El plazo se computará a partir de la publicación de la correspondiente convocatoria, salvo que la misma posponga sus efectos a una fecha posterior.

En el supuesto de subvenciones tramitadas por otras Administraciones públicas en las que corresponda la resolución a la Administración General del Estado o a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ésta, este plazo se computará a partir del momento en que el órgano otorgante disponga de la propuesta o de la documentación que la norma reguladora de la subvención determine.

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.

Las propuestas de resolución provisional y definitiva no crean derecho alguno a favor del beneficiario propuesto, frente a la Administración, mientras no se le haya notificado la resolución de concesión.

- **Notificación de la resolución**

La resolución del procedimiento se notificará a los interesados de acuerdo con lo previsto en el régimen de notificación de los actos de la Ley 39/2015.

5.11.2. 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 esta ley.

Los convenios serán el instrumento habitual para canalizar las subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, o en los de las corporaciones locales, sin perjuicio de lo que a este respecto establezca su normativa reguladora.

El Gobierno aprobará por real decreto, a propuesta del ministro competente y previo informe del Ministerio de Hacienda, las normas especiales reguladoras de las subvenciones reguladas en el párrafo c) del apartado 2 del artículo 22 LGS.

El real decreto a que se hace referencia en el apartado anterior deberá ajustarse a las previsiones contenidas en la LGS, 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.

5.12. Régimen de subcontratación de las subvenciones

Se entiende que un beneficiario subcontrata cuando concierta con terceros la ejecución total o parcial de la actividad que constituye el objeto de la subvención. Queda fuera de este concepto la contratación de aquellos gastos en que tenga que incurrir el beneficiario para la realización por sí mismo de la actividad subvencionada.

El beneficiario únicamente podrá subcontratar, total o parcialmente, la actividad cuando la normativa reguladora de la subvención así lo prevea. La actividad subvencionada que el beneficiario subcontrate con terceros no excederá del porcentaje que se fije en las bases reguladoras de la subvención. En el supuesto de que tal previsión no figure, el beneficiario podrá subcontratar hasta un porcentaje que no exceda del 50 % del importe de la actividad subvencionada.

En ningún caso podrán subcontratarse actividades que, aumentando el coste de la actividad subvencionada, no aporten valor añadido al contenido de la misma.

Cuando la actividad concertada con terceros exceda del 20 % del importe de la subvención y dicho importe sea superior a 60.000 euros, la subcontratación estará sometida al cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Que el contrato se celebre por escrito.

b) Que la celebración del mismo se autorice previamente por la entidad concedente de la subvención en la forma que se determine en las bases reguladoras.

No podrá fraccionarse un contrato con el objeto de disminuir la cuantía del mismo y eludir el cumplimiento de los requisitos exigidos en el apartado anterior.

Los contratistas quedarán obligados sólo ante el beneficiario, que asumirá la total responsabilidad de la ejecución de la actividad subvencionada frente a la Administración.

Los beneficiarios serán responsables de que en la ejecución de la actividad subvencionada concertada con terceros se respeten los límites que se establezcan en la normativa reguladora de la subvención en cuanto a la naturaleza y cuantía de gastos subvencionables, y los contratistas estarán sujetos al deber de colaboración.

En ningún caso podrá concertarse por el beneficiario la ejecución total o parcial de las actividades subvencionadas con:

a) Personas o entidades incursas en alguna de las prohibiciones del artículo 13 de esta ley.

b) Personas o entidades que hayan percibido otras subvenciones para la realización de la actividad objeto de contratación.

c) Intermediarios o asesores en los que los pagos se definan como un porcentaje de coste total de la operación, a menos que dicho pago esté justificado con referencia al valor de mercado del trabajo realizado o los servicios prestados.

d) Personas o entidades vinculadas con el beneficiario, salvo que concurran las siguientes circunstancias:

1.ª Que se obtenga la previa autorización expresa del órgano concedente.

2.ª Que el importe subvencionable no exceda del coste incurrido por la entidad vinculada. La acreditación del coste se realizará en la justificación en los mismos términos establecidos para la acreditación de los gastos del beneficiario.

e) Personas o entidades solicitantes de ayuda o subvención en la misma convocatoria y programa, que no hayan obtenido subvención por no reunir los requisitos o no alcanzar la valoración suficiente.

5.13. Justificación de las subvenciones públicas

La justificación del cumplimiento de las condiciones impuestas y de la consecución de los objetivos previstos en el acto de concesión de la subvención se documentará de la manera que se determine reglamentariamente, pudiendo revestir la forma de cuenta justificativa del gasto realizado o acreditarse dicho gasto por módulos o mediante la presentación de estados contables, según se disponga en la normativa reguladora.

La rendición de la cuenta justificativa constituye un acto obligatorio del beneficiario o de la entidad colaboradora, en la que se deben incluir, bajo responsabilidad del declarante, los justificantes de gasto o cualquier otro documento con validez jurídica que permitan acreditar el cumplimiento del objeto de la subvención pública. La forma de la cuenta justificativa y el plazo de rendición de la misma vendrán determinados por las correspondientes bases reguladoras de las subvenciones públicas.

A falta de previsión de las bases reguladoras, la cuenta deberá incluir declaración de las actividades realizadas que han sido financiadas con la subvención y su coste, con el desglose de cada uno de los gastos incurridos, y su presentación se realizará, como máximo, en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo para la realización de la actividad.

Los gastos se acreditarán mediante facturas y demás documentos de valor probatorio equivalente con validez en el tráfico jurídico mercantil o con eficacia administrativa, en los términos establecidos reglamentariamente.

La acreditación de los gastos también podrá efectuarse mediante facturas electrónicas, siempre que cumplan los requisitos exigidos para su aceptación en el ámbito tributario.

- **Comprobación de las subvenciones**

El órgano concedente comprobará la adecuada justificación de la subvención, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención.

- **Gastos subvencionables**

Se consideran gastos subvencionables: aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada; resulten estrictamente necesarios; y se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones. Cuando no se haya establecido un plazo concreto, los gastos deberán realizarse antes de que finalice el año natural en que se haya concedido la subvención.

En ningún caso el coste de adquisición de los gastos subvencionables podrá ser superior al valor de mercado.

Los gastos financieros, los gastos de asesoría jurídica o financiera, los gastos notariales y registrales y los gastos periciales para la realización del proyecto subvencionado y los de administración específicos son subvencionables si están directamente relacionados con la actividad subvencionada y son indispensables para la adecuada preparación o ejecución de la misma, y siempre que así se prevea en las bases reguladoras. Con carácter excepcional, los gastos de garantía bancaria podrán ser subvencionados cuando así lo prevea la normativa reguladora de la subvención.

En ningún caso serán gastos subvencionables:

a) Los intereses deudores de las cuentas bancarias.

b) Intereses, recargos y sanciones administrativas y penales.

c) Los gastos de procedimientos judiciales.

Los tributos son gasto subvencionable cuando el beneficiario de la subvención los abona efectivamente.

5.14. Procedimiento de aprobación del gasto y pago

Indica el artículo 34 LGS que, con carácter previo a la convocatoria de la subvención o a la concesión directa de la misma, deberá efectuarse la aprobación del gasto en los términos previstos en la Ley General Presupuestaria o en las normas presupuestarias de las restantes Administraciones públicas.

La resolución de concesión de la subvención conllevará el compromiso del gasto correspondiente.

El pago de la subvención se realizará 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.

Se producirá la pérdida del derecho al cobro total o parcial de la subvención en el supuesto de falta de justificación o de concurrencia de alguna de las causas previstas en el artículo 37 LGS.

Cuando la naturaleza de la subvención así lo justifique, podrán realizarse pagos a cuenta.

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.

En ningún caso podrán realizarse pagos anticipados a beneficiarios cuando se haya solicitado la declaración de concurso voluntario, haber sido declarados insolventes en cualquier procedimiento, hallarse declarado en concurso, salvo que en éste haya adquirido la eficacia un convenio, estar sujetos a intervención judicial o haber sido inhabilitados conforme a la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, sin que haya concluido el período de inhabilitación fijado en la sentencia de calificación del concurso.

La realización de pagos a cuenta o pagos anticipados, así como el régimen de garantías, deberán preverse expresamente en la normativa reguladora de la subvención.

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.

5.15. Procedimiento de reintegro de subvenciones

5.15.1. Procedimiento

El procedimiento de reintegro de subvenciones se regirá por las disposiciones generales sobre procedimientos administrativos contenidas en la Ley 39/2015, sin perjuicio de las especialidades que se establecen en la Ley General de Subvenciones y en sus disposiciones de desarrollo (artículos 36 a 43).

El procedimiento de reintegro de subvenciones se iniciará de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa, bien como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia. También se iniciará a consecuencia del informe de control financiero emitido por la Intervención General de la Administración del Estado.

En la tramitación del procedimiento se garantizará, en todo caso, el derecho del interesado a la audiencia.

El plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento de reintegro será de 12 meses desde la fecha del acuerdo de iniciación. Dicho plazo podrá suspenderse y ampliarse de acuerdo con lo previsto en la Ley 39/2015.

Si transcurre el plazo para resolver sin que se haya notificado resolución expresa, se producirá la caducidad del procedimiento, sin perjuicio de continuar las actuaciones hasta su terminación y sin que se considere interrumpida la prescripción por las actuaciones realizadas hasta la finalización del citado plazo.

La resolución del procedimiento de reintegro pondrá fin a la vía administrativa.

5.15.2. Competencia

El órgano concedente será el competente para exigir del beneficiario o entidad colaboradora el reintegro de subvenciones mediante la resolución del procedimiento regulado en este capítulo,

cuando aprecie la existencia de alguno de los supuestos de reintegro de cantidades percibidas establecidos en el artículo 37 LGS.

Si el reintegro es acordado por los órganos de la Unión Europea, el órgano a quien corresponda la gestión del recurso ejecutará dichos acuerdos.

5.15.3. Causas de reintegro

Procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del 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 ésta, en los siguientes casos:

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, en los términos establecidos en el artículo 30 LGS, y en su caso, en las normas reguladoras de la subvención.

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 previstas en los artículos 14 y 15 LGS, 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.

Cuando el cumplimiento por el beneficiario o, en su caso, entidad colaboradora se aproxime de modo significativo al cumplimiento total y se acredite por éstos una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos, la cantidad a reintegrar vendrá determinada por la aplicación de los criterios enunciados en el párrafo n) del apartado 3 del artículo 17 LGS o, en su caso, las establecidas en la normativa autonómica reguladora de la subvención.

Igualmente, en el supuesto contemplado en el apartado 3 del artículo 19 LGS procederá el reintegro del exceso obtenido sobre el coste de la actividad subvencionada, así como la exigencia del interés de demora correspondiente.

TEMA 6:

LA EXPROPIACIÓN FORZOSA: CONCEPTO, NATURALEZA Y ELEMENTOS. PROCEDIMIENTOS DE EXPROPIACIÓN. GARANTÍAS JURISDICCIONALES.

1. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA: CONCEPTO, NATURALEZA, Y ELEMENTOS 3
1.1. Concepto 3
1.2. Naturaleza 4
1.3. Elementos 4
1.3.1. Sujetos 4
1.3.2. Objeto 7
1.3.3. Justificación 8
1.3.4. Causas 8
2. PROCEDIMIENTO GENERAL DE EXPROPIACIÓN 9
2.1. Partes en el procedimiento expropiatorio 9
2.2. Trámite previo: declaración de utilidad pública o interés social 10
2.3. Primera Fase: El acuerdo de la necesidad de ocupación 11
2.4. Segunda fase: La determinación del justo precio 14
2.5. Tercera fase: Pago y toma de posesión 17
3. GARANTÍAS 18
3.1. Garantías del expropiado 18
3.1.1. Derecho de reversión (artículos 54 y 55 LEF) 18
3.1.2. Derecho a intereses de demora (artículos 56 y 57 LEF) 20
3.1.3. Derecho de retasación (artículo 58 LEF) 20
3.2. Garantías jurisdiccionales 20
4. IDEA GENERAL DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES (TÍTULO III LEF) 21
4.1. Por razones o grupos de bienes (artículos 59 a 70 LEF) 21
4.2. Por incumplimiento de la función social de la propiedad (artículos 71 a 75 LEF) 21
4.3. De bienes de valor artístico, histórico y arqueológico (artículos 76 a 84 LEF) 21

4.4. De entidades locales o por razón de urbanismo (artículo 85 LEF) 22
4.5. Que den lugar al traslado de poblaciones (artículos 86 a 96 LEF) 22
4.6. Por causas de colonización (artículo 97 LEF) 22
4.7. Por obras públicas (artículo 98 LEF) 22
4.8. En materia de propiedad industrial (artículo 99 LEF) 22
4.9. Por razones de la defensa nacional y seguridad del estado (artículos 100 a 107 LEF) . 22
4.10. Las ocupaciones temporales (artículos 108 y 109 LEF) 22
5. EL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA 23

1. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA: CONCEPTO, NATURALEZA, Y ELEMENTOS

1.1. Concepto

Con carácter general, la institución de la expropiación forzosa es cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueren las personas o Entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente por una Administración Pública Territorial, por causa de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización.

Según Sánchez Morón: "es una modalidad de intervención de los poderes públicos sobre la propiedad privada (y otros derechos e intereses patrimoniales legítimos) que consiste en la privación forzosa o imperativa de aquélla (o éstos) a sus legítimos titulares, por razones de interés general".

La expropiación forzosa existe hace mucho tiempo y se contempla incluso en los primeros textos constitucionales de los siglos XVIII y del XIX, sin embargo, en esta época se concebía como una rigurosa excepción o límite negativo de un derecho de propiedad, por entonces casi absoluto. Se considera, por tanto, la expropiación como una medida inevitable con el fin de obtener la titularidad pública de bienes inmuebles necesarios para construir las obras públicas. Es en el siglo XX cuando esta visión cambia sustancialmente, lo cual queda reflejado en la STC 166/1986 al asignársele "una función social con efectos delimitadores de su contenido", lo cual queda reflejado posteriormente en el art. 1.1 de la Ley de Expropiación Forzosa, en adelante LEF.

No existe una sola regulación general y unitaria de la expropiación forzosa. El art. 149.1. 18ª CE reserva al Estado la competencia legislativa exclusiva sobre expropiación forzosa (no sólo sobre las bases de esta materia).

Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias materiales, pueden regular la expropiación en su faceta de potestad pública o instrumento del que sirven para el logro de sus fines. Esto último supone que corresponde a uno y otras la determinación legal de la causa expropiandi en materias de su competencia.

En la legislación estatal, la norma general reguladora sigue siendo la LEF, de 16 de diciembre de 1954, desarrollada por su Reglamento (REF) de 26 de abril de 1957. La propia LEF, junto al procedimiento general regula otros especiales, y otras leyes contienen normas sobre expropiaciones especiales, en particular el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

Según el artículo 1.1 LEF es "cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos e intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya impliqué venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio y ya sea por causa de utilidad pública o interés social".

La doctrina ha señalado un claro ensanchamiento en el ámbito de la expropiación, que se desprende del concepto legal citado, ya que clásicamente la expropiación forzosa venía definida en razón de un triple límite: en cuanto al objeto, se limitaba a los bienes inmuebles, en cuanto al contenido a la transmisión de la propiedad y en cuanto a la causa, a las obras de utilidad pública

1.2. Naturaleza

La naturaleza jurídica de potestad diferencia a la expropiación de otro supuesto o motivo por el que surge el derecho de cualquier interesado a percibir una indemnización de los poderes públicos, esto es, la responsabilidad patrimonial o extracontractual, la cual no es objeto de estudio en el presente tema.

En líneas generales podemos decir que la expropiación es una potestad pública cuyo objeto consiste en privar a una persona o a un grupo de ellas de sus bienes o de derechos patrimoniales o intereses legítimos, cuando así lo requieran los intereses generales. Normalmente se trata también de una potestad administrativa, que ha de ser ejercida "de conformidad con lo dispuesto por las leyes" y en los supuestos o para los fines previstos por estas; por cierto, por las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que pueden determinar la causa expropiandi para los fines de interés público que les corresponden y en el marco de las materias de su respectiva competencia legislativa (STC 37/1987 entre otras).

No obstante, también puede el legislador, aparte de regular la institución misma y determinar las causas de expropiación, acordar directamente la expropiación de bienes determinados. Estas expropiaciones legislativas plantean sin embargo problemas peculiares.

El fundamento jurídico constitucional lo encontramos en el artículo 33.3, que establece que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes. La Administración está justificada para expropiar el patrimonio de los administrados en la medida en que la Ley le haya atribuido tal potestad.

1.3. Elementos

1.3.1. Sujetos

Hay que distinguir entre sujeto expropiante, sujeto beneficiario y sujeto expropiado.

A) Expropiante

La potestad expropiatoria corresponde por regla general a la Administración.

El expropiante es el titular activo de la potestad expropiatoria (artículo 3.1. REF), posición que corresponde únicamente al Estado, la Provincia, el Municipio y las Comunidades Autónomas, esto es, a las Administraciones territoriales entre todo el complejo de entidades públicas.

Con lo cual ni los particulares ni los entes públicos no territoriales (instituciones, entes corporativos, empresas públicas) pueden ser nunca titulares del poder de expropiar; unos y otros podrán ser, a lo sumo, beneficiarios de la expropiación, pero cuando requieran bienes expropiables para el cumplimiento de sus fines han de solicitar de su Administración matriz el ejercicio de la potestad. La razón de que la titularidad se limite solo a los entes territoriales es que solo este tipo de entes representan los fines generales y abstractos de la Administración.

El artículo 4.2 de la Ley 7/1985, permite que la legislación de las Comunidades Autónomas atribuya esta potestad también a "las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y asimismo a las comarcas, áreas metropolitanas, y demás entidades locales". El artículo 4.3 de la misma Ley la confiere a las mancomunidades de municipios, según lo que determinen sus estatutos o en su defecto si es preciso para el cumplimiento de su finalidad.

Se excluye toda potestad expropiatoria de organismos públicos y otros entes instrumentales. Estos pueden ser beneficiarios de la expropiación, pero cuando requieran bienes expropiables para el cumplimiento de sus fines han de solicitar de su Administración matriz el ejercicio de la potestad.

Los entes corporativos tienen normalmente limitados sus poderes a las personas de sus miembros y en orden a los aspectos determinados, que no suelen incluir la privación de sus propiedades.

B) Beneficiario/s

Son aquellos sujetos que representan el interés público o social que justifica la expropiación y para cuya realización están autorizados a instar de la Administración expropiante el ejercicio de la potestad expropiatoria, y que adquieren el bien o derecho expropiados.

Se distinguen dos tipos de beneficiarios de la expropiación forzosa:

1.- Por causa de utilidad pública: La causa de la Expropiación Forzosa es la realización de obras públicas: carreteras, hospitales, puentes, vías de tren, etc. El bien o derecho expropiado se integra en el dominio público. Serán beneficiarios por causa de utilidad pública las entidades públicas y sus concesionarios. Una Administración Pública Territorial puede ser sujeto expropiante y a la vez beneficiario de una expropiación.

2.- Por causa de interés social: La causa de la Expropiación Forzosa es la realización de un proyecto que, sin ser obra pública, tiene un interés preferente o superior al privado: parque empresarial, viviendas de protección oficial, etc. Serán beneficiarios por causa de interés social, aparte de las anteriores, cualquier persona natural o jurídica en la que concurran los requisitos señalados por la Ley especial necesaria a estos efectos.

Corresponderá a las personas o entidades que ostentan la condición de beneficiarios de la expropiación forzosa solicitar de la respectiva Administración expropiante la iniciación del expediente expropiatorio en su favor, para lo que deberán justificar plenamente la procedencia legal de la expropiación y su cualidad de beneficiarios, pudiendo la Administración expropiante pedirles cuantas justificaciones estime pertinentes y efectuar por sus propios medios las comprobaciones necesarias.

En el curso del expediente tendrán atribuidas los beneficiarios las siguientes facultades y obligaciones:

a) Como parte en el expediente expropiatorio, impulsar el procedimiento e informar sobre las incidencias y pronunciamientos del mismo.

b) Formular la relación de bienes o derechos a expropiar.

c) Convenir libremente con el expropiado la adquisición amistosa.

d) Actuar en la pieza separada de justiprecio, a los efectos de presentar la hoja de aprecio, y de aceptar o rechazar la valoración propuesta por los propietarios.

e) Pagar o consignar en su caso, la cantidad fijada como justo precio. (Ésta es quizá la que conlleva mayor confusión, ya que como en ocasiones la figura del expropiante coincide con la de beneficiario, se piensa que quien paga es el expropiante, y no es así, el que realiza el pago es el beneficiario).

f) Abonar las indemnizaciones de demora que legalmente procedan por retrasos que le sean imputables.

g) Las obligaciones y derechos derivados de la reversión.

Recapitulando, diremos que el beneficiario es el sujeto que representa el interés público o social, por cuya causa se realiza la expropiación y que adquiere el bien o derecho expropiados. Puede ser la misma Administración expropiante, como sucede en las clásicas expropiaciones traslativas de dominio para la ejecución de obras o la prestación de servicios públicos. Pero también puede ser otra Administración o entidad distinta o un concesionario.

Si la cualidad de expropiante y beneficiario no concurren en el mismo sujeto, éste último tiene la facultad expropiatoria a su favor, justificando la procedencia legal de la expropiación y su condición de beneficiario. Iniciado el expediente, el beneficiario, tiene la condición de parte en él y puede impulsar el procedimiento, formular las relaciones de bienes y derechos que solicita se expropien, convenir libremente con el expropiado su adquisición amistosa, en su caso, e intervenir en la pieza de determinación del justiprecio presentando su hoja de aprecio y aceptando o rechazando la valoración que presente el expropiado. Además, ha de pagar o consignar el justiprecio y abonar las indemnizaciones o intereses de demora que procedan y ha de destinar el bien expropiado al fin previsto, correspondiéndole también los derechos y obligaciones derivados de la reversión y los demás establecidos legal y reglamentariamente. La Administración expropiante decide ejecutoriamente sobre la procedencia y extensión de las obligaciones del beneficiario, sin perjuicio de los derechos de éste a defender sus intereses legítimos, inclusive la vía judicial.

C) Expropiado

Es el propietario o titular de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, o titular del derecho objeto de expropiación (artículo 3.1 REF).

En definitiva, es la persona o entidad que sufre la privación o perjuicio patrimonial derivado del ejercicio de la potestad expropiatoria.

Expropiado puede ser, en este sentido, cualquier persona física o jurídica. Incluso pueden serlo las entidades y Administraciones Públicas distintas de la expropiante, en cuanto a los bienes de su respectivo patrimonio, si bien frecuentemente la necesidad que una Administración tiene de adquirir bienes de otra se resuelve mediante un convenio. Por otra parte, cuando se trata de la transferencia de bienes de dominio público de una Administración a otra, incluso por decisión imperativa de la que tiene competencia para ello, la legislación vigente prefiere hablar de mutación demanial, esto es, de cambio de afectación o destino de un bien de dominio público.

La condición de expropiado tiene carácter real, es decir, deriva de su relación con el bien o derecho objeto de la expropiación. Ello significa que dicha cualidad se transmite junto con dicho bien o derecho, considerándose subrogado el nuevo titular en los derechos y obligaciones del anterior y sin que la transmisión impida la continuación del expediente expropiatorio. El negocio jurídico que origina la subrogación debe comunicarse a la Administración que tramita el expediente. A falta de esa comunicación no podrá alegarse por el interesado la nulidad del expediente en que no fue parte.

El bien expropiado se adquiere libre de cargas. Si existiera algún derecho compatible con el destino del bien expropiado, puede mantenerse previo acuerdo entre el expropiante y el titular del derecho. En caso contrario, las cargas anteriores se convierten, por ministerio de la ley, en derechos sobre el justiprecio. Si no existe acuerdo entre los distintos titulares sobre la distribución del justiprecio, la Administración consigna la cantidad global en depósito hasta que se resuelvan las discrepancias.

1.3.2. Objeto

Sólo puede ser objeto de expropiación los derechos e intereses patrimoniales. Quedan excluidos los derechos personales y los bienes demaniales.

El objeto de la expropiación es directamente la privación de derechos e intereses, acordada imperativamente y de propósito, de donde nace el derecho compensatorio a obtener un equivalente económico.

El artículo 1 LEF especifica que pueden ser objeto de la potestad expropiatoria "la propiedad privada y los derechos e intereses patrimoniales legítimos". Los artículos 1 y 2 REF repiten esto, aunque el 2 admite la posibilidad de que la expropiación se concrete en "facultades parciales del dominio o de derechos e intereses legítimos".

- **Dominio público: no expropiable**

Respecto a la extensión del objeto de la expropiación hay que señalar que éste ha de ser un derecho de contenido patrimonial, un derecho real, y que éste ha de integrarse en el patrimonio privado de su titular. Es decir, el dominio público no es expropiable, mientras que sí lo son todos los bienes privados de titularidad pública. El dominio público será objeto de estudio en el tema 9 de este mismo bloque. Es decir, un bien patrimonial de la AGE sí puede ser expropiado por otra Entidad, mientras que un bien demanial, en ningún caso podrá ser expropiado.

En el dominio público lo que puede producirse es un cambio de afectación, en el que se utilice formalmente el cauce expropiatorio, pero la doctrina es unánime en reconocer que nos hallaremos entonces ante "mutaciones demaniales" y no ante auténticas expropiaciones de algo que no es propiedad privada.

- **Derechos e intereses patrimoniales legítimos**

En segundo lugar, la LEF nos habla de "derechos e intereses patrimoniales legítimos". Con ello se comprende cualquier posición cuya privación suponga una merma en el patrimonio de su titular o lo que es lo mismo, todo tipo de intereses de contenido económico, que se vean sacrificados por expropiación forzosa.

Al precarista, sujeto que no tiene derecho a la conservación del bien que detenta en precario, se le debe indemnizar por la pérdida de esta situación, según ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Supremo. No es un derecho aquello de lo que se ve privado, pero si un interés patrimonial legítimo, lo que forma parte del amplísimo concepto de "objeto de la expropiación" establecido en la LEF.

No todos los derechos e intereses que confluyen en el objeto de la expropiación son necesariamente eliminados por esta operación administrativa. La LEF nos informa de que podrá conservarse aquel derecho real sobre el objeto expropiado en el que se den dos requisitos: uno, que resulte compatible con el destino que haya de darse al bien en cuestión, y dos, que se produzca el oportuno acuerdo entre el expropiante y el titular del derecho (artículo 8 LEF).

La expropiación, tal y como señalamos ut supra, consiste en la privación de algún derecho o interés patrimonial.

- **Otras expropiaciones**

Junto con las expropiaciones traslativas del dominio, de bienes muebles o inmuebles, se consideran expropiación, al menos en sentido material, otras muchas decisiones que implican privación o mutilación de las facultades del propietario, por ejemplo, la privación de las facultades

de libre disposición mediante la imposición de un arrendamiento forzoso de una finca. También son expropiaciones en sentido material las privaciones forzosas e imperativas de otros derechos patrimoniales diferentes de la propiedad, como los derechos de arrendamiento o de usufructuario. En suma, el objeto de la expropiación, esto es, el tipo de privación imperativa que supone es en la actualidad muy variado.

La expropiación forzosa dice el artículo 1 LEF ya citado, ha de ser acordada imperativamente, con ello se diferencia esta institución de la responsabilidad general de la Administración en que puede incurrir para resarcir perjuicios ocasionados a los particulares, pero no por una decisión expresa sino como una mera consecuencia del obrar administrativo.

1.3.3. Justificación

1.- Solo cabe expropiar por causas justificadas al interés público legalmente previstas, siendo además necesario que exista una relación necesaria entre el objeto de la expropiación y los fines a cumplir.

2.- Toda expropiación presupone la correspondiente indemnización, de manera que se preserve el contenido económico de la propiedad.

3.- La potestad expropiatoria debe ejercerse en la forma prevista por las leyes y a través del procedimiento establecido que debe garantizar los derechos de defensa del expropiado.

1.3.4. Causas

- **Utilidad pública e interés social**

Las causas que legitiman la expropiación se condesan en la expresión utilidad pública e interés social, pueden ser hoy también muy diversas; en teoría, cualquier motivo de interés público que requiera una medida de este tipo y no sólo la realización de obras públicas, como era tradicional, o la prestación de servicios públicos. Por ello, el beneficiario de la medida expropiatoria puede no ser la Administración expropiante sino también otros particulares, cuando existen razones de interés público que lo justifiquen. Para explicarlo podemos aludir a muchas expropiaciones urbanísticas, mediante las que se pone el suelo expropiado a disposición de promotores con capacidad y solvencia para acometer la ejecución de los planes de urbanismo.

- **Cumplimiento de la propiedad**

La expropiación puede tener también por finalidad asegurar el cumplimiento de la propiedad (la denominada expropiación-sanción)) o tutelar el medio ambiente o el patrimonio histórico o excepcionalmente, poner remedio a graves situaciones de riesgo para la estabilidad económica. En definitiva, la expropiación es un instrumento polivalente, destinado a la satisfacción de los intereses públicos, cuando se ve impedida o dificultada por la titularidad privada de derechos patrimoniales reconocidos por el OJ.

- **Declarar la causa en cada caso**

El fin o causa de la expropiación ha de declararse específicamente en cada caso respecto al destino posterior del bien que se expropia, así lo expresa el artículo 9 LEF. De tal manera que toda expropiación queda vinculada a la realización de dicho destino, invocado como causa expropiatoria, de modo que su incumplimiento por el beneficiario invista al expropiado de un derecho de retrocesión o reversión sobre el objeto expropiado afectando a la validez de la expropiación misma.

Así en definitiva podemos afirmar que, es el artículo 1 LEF el que establece que la causa de la expropiación forzosa ha de ser la utilidad pública o el interés social.

2. PROCEDIMIENTO GENERAL DE EXPROPIACIÓN

2.1. Partes en el procedimiento expropiatorio

Las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán con:

1.- El propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación.

Salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente, o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registro fiscales o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente. (Artículo 3 LEF)

2.- Titulares de derechos reales e intereses económicos directos

Siempre que lo soliciten, acreditando su condición debidamente, se entenderán también las diligencias con los titulares de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable.

Si de los registros resultare la existencia de los titulares a que se refiere el párrafo anterior, será preceptiva su citación en el expediente de expropiación.

Los titulares de derechos o intereses sobre el bien expropiado, salvo los arrendatarios rústicos o urbanos, no percibirán indemnización independiente, sin perjuicio de que puedan hacerlos valer sobre el justo precio derivado de la expropiación principal. (Artículo 4 LEF)

3.- Arrendatarios de inmuebles rústicos o urbanos

Con los arrendatarios cuando se trate de inmuebles rústicos o urbanos. Para cada uno de los arrendatarios, se iniciará el respectivo expediente incidental para fijar la indemnización que pueda corresponderle.

Si de los registros resultare la existencia de los arrendatarios, será preceptiva su citación en el expediente de expropiación. (Artículo 4 LEF)

4.- El Ministerio Fiscal

El Ministerio Fiscal cuando no comparecieren en el expediente los propietarios o titulares, o estuvieren incapacitados y sin tutor o persona que les represente, o fuere la propiedad litigiosa. (Artículo 5.1 LEF)

5.- Quienes presenten títulos contradictorios sobre el objeto que se trata de expropiar. (Artículo 5.2 LEF)

Si varios interesados presentan títulos contradictorios sobre el bien o derecho objeto de la expropiación, todos ellos deben ser emplazados como parte en el expediente. La Administración no tiene competencia para dilucidar cuál es el título válido, por tanto, todos entran en el expediente. En último extremo, y determinado el justiprecio, se consignará éste en depósito hasta se resuelva el litigio sobre la titularidad del bien.

Para que estemos ante este supuesto no es preciso que se produzca o exista un proceso entablado formalmente acerca de la titularidad de la finca, sino que, como ha señalado el TS en Sentencia de 25 de noviembre de 1996, basta con que aparezcan distintas pretensiones de

titularidad sobre las que la Administración no tiene potestad para decidir. En ningún caso, en la legislación sobre expropiación forzosa, se alude a la pendencia o existencia de un proceso, sino a la existencia de una cuestión sobre la titularidad de los bienes o derechos expropiados.

6.- Transmisiones de dominio

Las transmisiones de dominio (inter vivos o mortis causa) o de cualesquiera otros derechos o intereses no impedirán la continuación de los expedientes de expropiación forzosa. Se considerará subrogado el nuevo titular en las obligaciones y derechos del anterior. (Artículo 7 LEF)

Para que opere en el expediente expropiatorio la subrogación del adquirente de un bien o derecho en curso de expropiación, deberá ponerse en conocimiento de la Administración el hecho de la transmisión y el nombre y domicilio del nuevo titular.

7.- Comunidad de Herederos (Condominio)

Todos son propietarios del bien o derecho, por tanto, el expediente expropiatorio debe entenderse con todos los herederos.

8.- Precarista

Es el que posee sin título, con el consentimiento del propietario. Tiene derecho a participar en el expediente porque tiene interés sobre el bien.

Éste tiene la condición de interesado en el procedimiento y, como tal, deberá ser citado al mismo. El que pague o no por el disfrute de la finca es una cuestión de derecho privado que para nada puede justificar a la Administración que no lo considere interesado y lo llame al expediente expropiatorio. El precarista ostenta unos derechos indiscutibles que se ven afectados por la puesta en marcha del procedimiento, de tal manera que aquéllos se ven afectados de manera directa por la decisión administrativa. Por lo que la Administración lo tendrá que considerar como parte en el expediente, o de lo contrario le causará una evidente indefensión que le legitima para defenderse, por la vía de los recursos, ante los órganos correspondientes.

Los que no puedan enajenar sin permiso o resolución judicial los bienes que administren o disfruten se considerarán, sin embargo, autorizados para verificarlo en los supuestos de la presente Ley. Las cantidades a que ascienda el justo precio se depositarán a disposición de la autoridad judicial para que les dé el destino previsto en las Leyes vigentes. (Artículo 6 LEF)

- **Adquisición libre de cargas**

Por último, indicar que la cosa expropiada se adquirirá libre de cargas, es decir, la expropiación extingue todas las cargas y derechos anteriores sobre el bien expropiado, que se convierten, en derechos sobre el justo precio. Sin embargo podrá conservarse algún derecho real sobre el objeto expropiado, si resultase compatible con el nuevo destino que haya de darse al mismo y si existiera acuerdo entre el expropiante y el titular del derecho.

2.2. Trámite previo: declaración de utilidad pública o interés social

El trámite previo está regulado en el Título II, Capítulo I, de los requisitos previos a la expropiación forzosa, de la LEF, artículos 9 a 14.

Para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que hay de afectarse el objeto expropiado. Es decir, la potestad expropiatoria sólo puede ser ejercida si existe una causa de utilidad pública o interés social que la legitime.

La declaración de utilidad pública e interés social llevará consigo la autorización para expropiar los bienes o derechos necesarios para la realización de las obras o el establecimiento de los servicios.

- **Declaración utilidad pública en inmuebles**

Si los bienes objeto de la expropiación fueren inmuebles, la declaración de utilidad pública deberá hacerse:

a) Implícita: cuando se trate de bienes inmuebles afectados por Planes de obras y servicios del Estado, CC.AA. o EE.LL. La declaración de utilidad pública se entiende implícita en la aprobación del Proyecto. No se requiere ni ley ni acuerdo del Consejo de Ministros.

b) Genérica: cuando por Ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública para categorías o clases determinadas de obras, servicios o concesiones bastará el reconocimiento de la utilidad pública en cada caso concreto, mediante Acuerdo acordado en Consejo de Ministros, salvo que las Leyes que la regulen hubieran dispuesto otra cosa.

c) Por ley: para el resto de los inmuebles, la declaración se realizará mediante Ley aprobada en Cortes.

- **Declaración utilidad pública en muebles**

Respecto a los bienes muebles, la utilidad pública habrá de ser declarada:

a) Genérica: cuando por Ley se haya autorizado la expropiación para una categoría especial de bienes, en cuyo supuesto bastará el Acuerdo del Consejo de Ministros para la expropiación en cada caso concreto.

b) Por ley: para el resto de los bienes muebles, la declaración se realizará expresa y singularmente mediante Ley en cada caso.

No siempre la declaración de utilidad pública o interés social de la expropiación supone especificar el destino de los bienes o derechos expropiados, ya que en algunos casos ese destino puede ser secundario o aleatorio en relación con la causa de la expropiación, como por ejemplo, sucedía en el caso RUMASA (STC 166/1986), en que la finalidad de la intervención era evitar o solucionar la grave crisis financiera, de dimensión nacional, que había provocado la gestión de ese grupo empresarial.

2.3. Primera Fase: El acuerdo de la necesidad de ocupación

El acuerdo de necesidad de ocupación se regula en el Título II, Capítulo II, de la necesidad de ocupación de bienes o de adquisición de derechos, de la LEF, que comprende los artículos 15 a 23.

Declarada la utilidad pública o interés social, se inicia el expediente de expropiación propiamente dicho. A este respecto la LEF y su Reglamento regulan un procedimiento general y algunos procedimientos especiales.

Según el régimen general, la primera fase es aquella por la que la Administración expropiante resuelve sobre la “necesidad de ocupar los bienes que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación”. Es lo que se denomina acuerdo de necesidad de ocupación.

La Administración resolverá sobre la necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación. Mediante acuerdo

del Consejo de Ministros podrán incluirse también entre los bienes de necesaria ocupación los que sean indispensables para previsibles ampliaciones de la obra o finalidad de que se trate.

- **Relación individual de bienes o derechos**

El beneficiario de la expropiación estará obligado a formular una relación concreta e individualizada, en la que se describan, en todos los aspectos, material y jurídico, los bienes o derechos que considere de necesaria expropiación.

Cuando el proyecto de obras y servicios comprenda la descripción material detallada a que se refiere el párrafo anterior, la necesidad de ocupación se entenderá implícita en la aprobación del proyecto, pero el beneficiario estará igualmente obligado a formular la mencionada relación a los solos efectos de la determinación de los interesados.

- **Información pública**

Recibida la relación señalada, el Delegado del Gobierno abrirá información pública durante un plazo de quince días.

- **Publicación de la relación de bienes a expropiar**

Cuando se trate de expropiaciones realizadas por el Estado, dicha relación habrá de publicarse en el Boletín Oficial del Estado y en el de la provincia respectiva y en uno de los diarios de mayor circulación de la provincia, si lo hubiere, comunicándose además a los Ayuntamientos en cuyo término radique la cosa a expropiar para que la fijen en el tablón de anuncios.

- **Subsanación de errores. Oposición a la ocupación**

Cualquier persona podrá aportar por escrito los datos oportunos para rectificar posibles errores de la relación publicada y oponerse, por razones de fondo o forma, a la necesidad de la ocupación. En este caso indicará los motivos por los que deba considerarse preferente la ocupación de otros bienes o la adquisición de otros derechos distintos y no comprendidos en la relación, como más conveniente al fin que se persigue.

- **Otros trámites**

Al finalizar el plazo de alegaciones, se abrirá otro de veinte días en el que se cumplirán los siguientes trámites:

- Examen y calificación de los fundamentos de la oposición a la necesidad de la ocupación de los bienes o derechos afectados por la relación hecha pública.
- Rectificación y complemento de los datos que, sobre la titularidad de los bienes o derechos, y sus características materiales o legales, procediere como resultado de las alegaciones de los particulares comparecientes.
- Incorporación al expediente, cuando hubiere lugar, de certificaciones u otros documentos de comprobación que, al efecto, se extienden por los Registros de la Propiedad, Fiscales u otras dependencias públicas.

- **Resolución de necesidad de ocupación**

Cumplidos los trámites anteriores, y dentro del plazo fijado en el mismo, el Delegado del Gobierno resolverá, previo informe de la Abogacía del Estado sobre la necesidad de la ocupación debiendo relacionarse detalladamente en el acuerdo los bienes y derechos afectados, así como los titulares de los mismos con los que hayan de entenderse los sucesivos trámites del expediente.

- **Interesados**

La condición de interesado sólo se reconocerá a:

- Los propietarios de la cosa o titulares del derecho objeto de la expropiación.
- Los titulares de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable.
- Los arrendatarios cuando se trate de inmuebles rústicos o urbanos.

- **Publicación del acuerdo de necesidad de ocupación**

El acuerdo de necesidad de ocupación inicia el expediente expropiatorio. Dicho acuerdo se publicará en el Boletín Oficial del Estado y en el de la provincia respectiva y en uno de los diarios de mayor circulación de la provincia, si los hubiere, comunicándose además a los Ayuntamientos en cuyo término radique la cosa a expropiar para que la fijen en el tablón de anuncios.

- **Notificación individual**

Además habrá de notificarse individualmente a cuantas personas aparezcan como interesadas en el procedimiento expropiatorio, si bien en la exclusiva parte que pueda afectarlas.

- **Recurso contra el acuerdo de necesidad de ocupación**

Contra el acuerdo de necesidad de ocupación se dará recurso de alzada ante el Ministerio correspondiente, que podrán interponer los interesados en el procedimiento expropiatorio, así como las personas que hubieran comparecido en la información pública.

La interposición del recurso de alzada surtirá efectos suspensivos hasta tanto se dicte la resolución expresa.

El procedimiento continuará su tramitación en cuanto se refiera a los bienes o derechos cuyos titulares no hubieren deducido el recurso de alzada contra el acuerdo de la necesidad de ocupación.

Contra la orden ministerial resolutoria del recurso cabrá reclamar en la vía contencioso-administrativa.

- **Necesidad de ocupación parcial**

Cuando la expropiación implique sólo la necesidad de ocupación de una parte de finca rústica o urbana, de tal modo que a consecuencia de aquélla resulte antieconómica para el propietario la conservación de la parte de finca no expropiada podrá éste solicitar de la Administración que dicha expropiación comprenda la totalidad de la finca, debiendo decidirse sobre ello en el plazo de diez días. Dicha resolución es susceptible del recurso de alzada y del recurso contencioso-administrativo.

Es cierto que el artículo 23 de la LEF no dispone ni del plazo ni del momento para hacer la petición de la total expropiación de la finca. Pero parece que lo lógico será que sea antes de iniciarse la fase de determinación de justiprecio, como ha señalado la sentencia del TS de 4 de abril de 1997. Porque cuando se notifica el acuerdo de necesidad de ocupación ya conoce, en concreto, lo que se le va a expropiar y el posible perjuicio que se le causa. Abierto ya el período de justiprecio, que pretende la valoración de lo expropiado, no puede mantenerse esta posibilidad porque la inseguridad sería total, debiendo cambiarse, ante esta nueva petición, los criterios de valoración. El que pudiendo con anterioridad solicitar dicha expropiación total no lo hizo, viene a

consentir lo que ya se le notificó en el acuerdo de necesidad de ocupación y no puede, en momento posterior, tratar de modificar las cosas.

Importante es destacar que, producido el acuerdo del Delegado del Gobierno, se hace público en la misma forma que lo fue la relación inicial de bienes y derechos y, al mismo tiempo, se realiza la notificación individual a todas cuantas personas hayan comparecido en el trámite de información pública.

Todos los interesados, sin distinción, pueden formular recurso ante el Ministerio competente por razón de la materia, siendo su carácter suspensivo, es decir, que por excepción a la regla general y expresa determinación de la LEF no puede proseguirse el procedimiento hasta la resolución de este recurso.

La jurisprudencia ha admitido que el acuerdo de necesidad de ocupación es impugnable directamente ante los Tribunales si pone fin a la vía administrativa. La Administración puede también rectificar los errores materiales o de hecho en que haya incurrido en dicho acuerdo al amparo del artículo 109.2 de la Ley 39/2015, e 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sin necesidad de declarar la nulidad del mismo.

Además, y de acuerdo con el artículo 46 LEF, cuando la Administración rechace la expropiación total, se incluirá en el justiprecio la indemnización por los perjuicios que se produzcan a consecuencia de la expropiación parcial de la finca.

2.4. Segunda fase: La determinación del justo precio

La determinación del justo precio se encuentra en el Título II, Capítulo III, de la determinación del justo precio, de la LEF, artículos 24 a 47.

En la expropiación, la titularidad del bien o derecho expropiado cede por causa de interés general, pero la garantía del patrimonio de los particulares afectados se preserva mediante la obtención de su equivalente económico. Este equivalente es el que ha de abonarse al expropiado en concepto de justo precio. Ahora bien, qué es el equivalente económico o cómo debe valorarse el bien expropiado es una de las cuestiones más complejas que afronta la legislación expropiatoria y en la práctica más complejas que afronta la legislación administrativa y adolece de un alto grado de inseguridad jurídica.

La cuantía del justiprecio se determina a falta de acuerdo entre el beneficiario y el expropiado, en forma contradictoria y por un órgano de composición técnica, el Jurado de Expropiación, cuyas resoluciones son revisables en la vía contencioso-administrativa. Tanto el Jurado como los Tribunales que revisan sus decisiones han de tener en cuenta los criterios de valoración que la ley establece al efecto. Lo que sucede es que tales criterios de valoración que la ley establece al efecto (los cuales no son homogéneos).

El justo precio debe ser, sin duda, equitativo, razonable y proporcionado a la pérdida patrimonial sufrida por el expropiado. El Tribunal Constitucional ha reiterado que lo decisivo es que exista un “proporcional equilibrio entre el valor del bien o derecho expropiado y la cuantía de la indemnización ofrecida, de modo tal que la norma que la dispone sólo podrá ser entendida como constitucionalmente ilegítima cuando la correspondencia entre aquél y ésta se revele manifiestamente desprovista de base razonable”.

- **Formas de fijar el justo precio**

La fijación de importe de la indemnización que la Administración ha de satisfacer como consecuencia de la expropiación se realizará:

a) Por mutuo acuerdo: la Administración y el particular a quien se refiera la expropiación podrá convenir la adquisición de los bienes y derechos que son objeto de aquella libremente y por mutuo acuerdo, en cuyo caso, una vez convenidos los términos de la adquisición amistosa, se dará por concluido el expediente.

b) Procedimiento legal: en caso de que en el plazo de 15 días no se llegase al mutuo acuerdo en la fijación del precio se seguirá el procedimiento reglado señalado en la Ley, sin perjuicio de que en cualquier momento posterior de su tramitación puedan las partes llegar a dicho acuerdo.

En este caso la fijación del justo precio se tramitará como pieza separada, encabezada por la exacta descripción del bien concreto que haya de expropiarse.

En cada uno de los expedientes así formados la Administración requerirá a los propietarios para que, en el plazo de veinte días, a contar desde el siguiente al de la notificación, presente hoja de aprecio, en la que se concrete el valor en que estimen el objeto que se expropia, pudiendo aducir cuantas alegaciones estimen pertinentes.

La valoración habrá de ser forzosamente motivada y podrá estar avalada por la firma de un perito, cuyos honorarios habrán de acomodarse a las tarifas que apruebe la Administración, siendo siempre estos gastos de cuenta de los propietarios.

- **Aceptación o rechazo por la Administración**

De acuerdo con el artículo 30 LEF, la Administración expropiante habrá de aceptar o rechazar la valoración de los propietarios en igual plazo de veinte días.

En el primer caso (aceptación) se entenderá determinado definitivamente el justo precio, y la Administración procederá al pago del mismo, como requisito previo a la ocupación o disposición.

En el segundo supuesto (rechazo), la Administración extenderá hoja de aprecio fundada del valor del objeto de la expropiación, que se notificará al propietario, el cual, dentro de los diez días siguientes, podrá aceptarla lisa y llanamente o bien rechazarla, y en este segundo caso tendrá derecho a hacer las alegaciones que estime pertinentes empleando los métodos valorativos que juzgue más adecuados para justificar su propia valoración a los efectos del artículo 43, y asimismo a aportar las pruebas que considere oportunas en justificación de dichas alegaciones.

- **Expediente al Jurado Provincial de Expropiación**

El artículo 31, asimismo, establece que si el propietario rechazara el precio fundado ofrecido por la Administración, se pasará el expediente de justiprecio al Jurado Provincial de Expropiación.

- **Jurado Provincial de Expropiación (JPE)**

Los JPE, que se constituirán uno en cada capital de provincia, estarán formados por un Presidente, que lo será el Magistrado que designe el Presidente de la Audiencia correspondiente, y, los siguientes vocales:

- Un Abogado del Estado de la respectiva Delegación de Hacienda.
- Dos funcionarios técnicos designados por la Delegación de Hacienda de la provincia, que serán nombrados según la naturaleza de los bienes a expropiar.
- Un representante de la Cámara Oficial Sindical Agraria, cuando la expropiación se refiera a propiedad rústica, y un representante de la Cámara de la Propiedad Urbana; Cámara de

Comercio, Industria y Navegación, Colegio profesional u Organización empresarial, según la índole de los bienes o derechos objeto de la expropiación.

- Un Notario de libre designación por el Decano del Colegio Notarial correspondiente.
- El interventor territorial de la provincia o persona que legalmente le sustituya.

Los JPE son órganos de la Administración del Estado en cada provincia. Muchas Comunidades Autónomas han creado sus propios Juzgados Territoriales de Expropiación (JTE) de forma paralela, que llevan a cabo estas mismas funciones en sus expropiaciones y en las municipales. Respecto de la posible inconstitucionalidad de estos últimos en torno a una supuesto desigualdad de todos los españoles tuvo oportunidad de pronunciarse el Tribunal Constitucional, considerando que no son inconstitucionales pues estos JTE se han de basar igualmente en la ley estatal, limitándose a ejecutar.

- **Decisión del Jurado Provincial de Expropiación**

El Jurado de Expropiación, a la vista de las hojas de aprecio formuladas por los propietarios y por la Administración decidirá ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objeto de la expropiación.

La resolución del Jurado de Expropiación habrá de ser necesariamente motivada, razonándose los criterios de valoración seguidos por el mismo en relación con lo dispuesto en esta Ley. Las resoluciones de los JPE, por lo general, han sido tenidas en gran estima por los tribunales, hasta el punto de que se ha llegado a estimar una presunción “iuris tantum” de acierto de los mismos.

En definitiva, la misión del justiprecio es buscar el valor de sustitución del bien expropiado, es decir, la indemnización que sustituya económicamente dicho bien.

- **Tasaciones**

Las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro.

Las mejoras realizadas con posterioridad a la incoación del expediente de expropiación no serán objeto de indemnización, a no ser que se demuestre que eran indispensables para la conservación de los bienes. Las anteriores son indemnizables, salvo cuando se hubieran realizado de mala fe.

- **Premio de afección**

Debe tenerse en cuenta que, en todos los casos de expropiación forzosa, junto con el justo precio que se haya fijado, se abonará, además, al expropiado, un 5% en concepto de premio de afección.

Este porcentaje (del premio) se incluirá siempre como última partida de las hojas de aprecio de los propietarios y de la Administración o de la valoración practicada por el Jurado, y se calculará exclusivamente sobre el importe final del justiprecio de los bienes o derechos expropiables, sin que proceda, por tanto, su abono sobre las indemnizaciones complementarias señaladas en otros artículos de la Ley a favor de titulares de derechos posiblemente distintos del propietario, con la sola excepción de las indemnizaciones debidas a los arrendatarios en caso de privación definitiva para los mismos del uso y disfrute de los bienes o derechos arrendados, en cuya hipótesis sus indemnizaciones se incrementarán en el premio de afección.

Los propietarios carecerán, en cambio, de derecho al premio de afección cuando por la naturaleza de la expropiación conservan el uso y disfrute de los bienes o derechos expropiados.

2.5. Tercera fase: Pago y toma de posesión

La tercera fase se describe en el Título II, Capítulo IV, del pago y toma de posesión, de la LEF, artículos 48 a 55.

- **Pago del justiprecio**

Una vez determinado el justo precio se procederá al pago de la cantidad que resultare en el plazo máximo de 6 meses. Dicho pago está exento de toda clase de impuestos, gravámenes y arbitrios, ya que no es, por definición, sino el equivalente de la pérdida patrimonial sufrida.

- **Causas de consignación del justiprecio**

Si el expropiado rehúsa recibir el precio o existe cualquier litigio o cuestión entre el interesado y la Administración expropiante, se debe consignar el justiprecio controvertido en la Caja General de Depósitos a disposición de la autoridad o Tribunal competente. Ello no obstante, el expropiado tiene derecho a que se le entregue la indemnización hasta el límite en que exista conformidad entre aquel y la Administración.

- **Toma de posesión**

Hecho efectivo o consignado el justiprecio, puede ocuparse el bien o hacerse ejercicio del derecho expropiado.

Si el bien expropiado es domicilio de alguna persona u otro lugar cuyo acceso requiera el consentimiento del titular, debe recordarse que la entrada en el mismo precisa de autorización judicial en ausencia de dicho consentimiento.

La LEF precisa para evitar interpretaciones extensivas enervantes del derecho de ocupar el inmueble expropiado, que, además de para entrar en el domicilio de las personas físicas y jurídicas, solo se requiere autorización judicial para entrar en “los locales cerrados sin acceso al público”, pero no en cualquier otro tipo de fincas, de las que la Administración expropiante puede tomar posesión directamente, recabando, si fuera, necesario, el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Respecto a la ocupación administrativa de la cosa expropiada sólo podrá realizarse cuando los titulares de los derechos hayan percibido la indemnización que pudiera corresponderles, o consignada en la Caja General de Depósitos.

Se extenderá acta de ocupación de la cosa o derecho expropiados a continuación de la de pago o consignación.

El Delegado del Gobierno, notificará a los ocupantes de la finca expropiada el plazo en que deben desalojarla.

Tendrán la consideración de lugares cuyo acceso depende del consentimiento del titular, en relación con la ocupación de los bienes inmuebles expropiados, además del domicilio de las personas físicas y jurídicas, los locales cerrados sin acceso al público.

Respecto de los demás inmuebles o partes de los mismos en los que no concurran las condiciones expresadas en el párrafo anterior, la Administración expropiante podrá entrar y tomar posesión directamente de ellos, una vez cumplidas las formalidades establecidas en esta Ley,

recabando del Delegado del Gobierno, si fuera preciso, el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para proceder a su ocupación.

- **Acta de ocupación**

El acta de ocupación que se extenderá a continuación del pago o la consignación, acompañada de los justificantes del mismo, será título bastante para que en el Registro de la Propiedad y en los demás Registros Públicos se inscriba o tome razón de la transmisión de dominio y se verifique, en su caso, la cancelación de las cargas, gravámenes y derechos reales de toda clase a que estuviere afectada la cosa expropiada.

Cuando los bienes objeto de la expropiación sean inscribibles en algún Registro público, el expropiante o el beneficiario solicitarán la inscripción en el mismo de la transmisión, constitución o extinción de los derechos que hayan tenido lugar para la expropiación forzosa.

3. GARANTÍAS

3.1. Garantías del expropiado

3.1.1. Derecho de reversión (artículos 54 y 55 LEF)

Es el derecho preferente y limitado en el tiempo, reconocido al antiguo titular para recuperar los bienes o derechos expropiados que no se hayan destinado o que dejen de destinarse a un fin de utilidad pública o interés social.

En las inscripciones en el Registro de la Propiedad del dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles adquiridos por expropiación forzosa se hará constar el derecho preferente de los reversionistas frente a terceros posibles adquirentes para recuperar el bien o derecho expropiados.

- **Casos en que procede**

a) Incumplimiento de la finalidad expropiatoria. Cuando no se ejecute la obre o no se establezca el servicio que motivó la expropiación.

b) Exceso de expropiación. Cuando realizada la obra o establecido el servicio quede alguna parte sobrante de los bienes expropiados.

c) Desaparición de la expropiación. Cuando desaparezca la afectación de los bienes o derechos a las obras o servicios que motivaron la expropiación.

- **Casos en los que no procede**

a) Cuando simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se acuerde justificadamente una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social.

b) Cuando la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social se prolongue durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio.

- **Plazos**

a) Si hay notificación: 3 meses (en los tres casos).

b) En defecto de esta notificación, el derecho de reversión podrá ejercitarse por el expropiado y sus causahabientes en los casos y con las condiciones siguientes:

1.-Cuando se hubiera producido un exceso de expropiación o la desafectación del bien o derecho expropiados y no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquéllos.

2.-Cuando hubieran transcurrido cinco años desde la toma de posesión del bien o derecho expropiados sin iniciarse la ejecución de la obra o la implantación del servicio. (Esperar 5 años).

3.-Cuando la ejecución de la obra o las actuaciones para el establecimiento del servicio estuvieran suspendidas más de dos años por causas imputables a la Administración o al beneficiario de la expropiación sin que se produjera por parte de éstos ningún acto expreso para su reanudación. (Esperar 2 años).

- **Caso de nulidad del expediente expropiatorio**

En caso de nulidad del expediente expropiatorio, independientemente de la causa última que haya motivado dicha nulidad, la reforma llevada a cabo en la Disposición final segunda de los Presupuestos Generales del Estado de 2013, ha puesto punto final al criterio del Tribunal Supremo de que en estos casos (expropiación nula o vía de hecho), si fuese imposible la devolución, debería abonársele a la víctima el valor del suelo al momento de producirse el daño, con la adición "consoladora" de una indemnización equivalente al 25% del valor del suelo al declararse la nulidad del expediente de expropiación y un 5% de premio de afección para no hacer peor condición al expropiado legal que al ilegal.

Por tanto, con esta reciente modificación, en estos casos se indemnizará el daño efectivo conforme a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

- **Procedimiento**

La competencia para resolver sobre la reversión corresponderá a la Administración en cuya titularidad se halle el bien o derecho en el momento en que se solicite aquélla o a la que se encuentre vinculado el beneficiario de la expropiación, en su caso, titular de los mismos.

En cuanto no se oponga o resulte compatible con la redacción dada a los arts. 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa, los expropiados o sus causahabientes podrán solicitar del Delegado del Gobierno la declaración de procedencia de la reversión, siempre que estimen que concurre cualquiera de las situaciones previstas en la LEF.

El Delegado del Gobierno resolverá, previo informe de la Administración interesada, y previas las comprobaciones que estime oportunas, contra cuya resolución cabrá recurso de alzada ante el Ministro competente por razón de la materia, contra cuyo acuerdo será admisible el recurso contencioso-administrativo.

Es presupuesto del ejercicio del derecho de reversión la restitución de la indemnización expropiatoria percibida por el expropiado, actualizada conforme a la evolución del índice de precios al consumo en el período comprendido entre la fecha de iniciación del expediente de justiprecio y la de ejercicio del derecho de reversión. La determinación de este importe se efectuará por la Administración en el mismo acuerdo que reconozca el derecho de reversión.

Por excepción, si el bien o derecho expropiado hubiera experimentado cambios en su calificación jurídica que condicionaran su valor o hubieran incorporado mejoras aprovechables por el titular de aquel derecho o sufrido menoscabo de valor, se procederá a una nueva valoración del mismo.

Declarada la reversión a favor de determinada persona se procederá de oficio a la valoración de los bienes o derecho objeto de la misma. Intervendrá el Jurado de Expropiación si no hubiera

acuerdo entre el beneficiario de la expropiación y los que hubieren promovido la reversión acerca de las mejoras realizadas o de los daños producidos.

La toma de posesión del bien o derecho revertido no podrá tener lugar sin el previo pago o consignación del importe resultante conforme a los apartados anteriores. Dicho pago o consignación deberá tener lugar en el plazo máximo de tres meses desde su determinación en vía administrativa, bajo pena de caducidad del derecho de reversión y sin perjuicio de la interposición de recurso contencioso-administrativo. En este último caso, las diferencias que pudieran resultar de la sentencia que se dicte deberán, asimismo, satisfacerse o reembolsarse, según proceda.

Cuando se dé alguna de las causas legitimadoras de la reversión, procederá ésta, aun cuando los bienes o derechos hayan pasado a poder de terceros adquirentes. En todo caso, los terceros adquirentes tendrán derecho a ser oídos en el expediente de reversión para aportar los datos y alegaciones que consideren oportunos en contra de la misma.

Tan sólo será preciso el otorgamiento de escritura pública para formalizar la reversión si lo solicitasen los interesados. En caso contrario, será suficiente y servirá como título inscribible si ha de surtir efectos en los Registros públicos la resolución administrativa que la declare, y el acta de pago.

3.1.2. Derecho a intereses de demora (artículos 56 y 57 LEF)

Este derecho viene a compensar el perjuicio que soporta el expropiado por la tardanza en la fijación del justiprecio o en su pago.

a) Demora en la fijación del justiprecio

Cuando hayan transcurrido seis meses desde la iniciación legal del expediente expropiatorio (cuando es firme el acuerdo de necesidad de ocupación) sin haberse determinado por resolución definitiva el justo precio de las cosas o derechos, la Administración expropiante culpable de la demora estará obligada a abonar al expropiado una indemnización que consistirá en el interés legal del justo precio hasta el momento en que se haya determinado, que se liquidará con efectos retroactivos, una vez que el justiprecio haya sido efectuado. Su devengo es automático, no se requiere solicitarlo.

b) Demora en el pago del justiprecio

La cantidad que se fije definitivamente como justo precio devengará el interés legal correspondiente a favor del expropiado, hasta que se proceda a su pago y desde el momento en que hayan transcurrido los seis meses. Es decir, se produce transcurridos 6 meses desde que se fijó el justo precio. Su devengo es automático, no se requiere solicitarlo.

3.1.3. Derecho de retasación (artículo 58 LEF)

Si transcurrieran cuatro años, desde la fijación del justiprecio sin que éste se haya pagado, la ley obliga a repetir el procedimiento de determinación del justiprecio.

El artículo 35.3 de la LEF determina que “la fecha del acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación constituirá el término inicial para la caducidad de la valoración establecida en el artículo 58 de esta Ley”. Por lo que, es la fecha del acuerdo y no de su notificación la que marca el día inicial para el cómputo.

3.2. Garantías jurisdiccionales

Este tipo de garantías se regulan en los artículos 124 a 128 LEF.

Con arreglo a lo previsto en el artículo 33 de la Constitución de 1978, nadie podrá ser expropiado, sino por causas de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las Leyes.

Siempre que, sin haberse cumplido los requisitos sustanciales de declaración de utilidad pública o interés social, necesidad de ocupación y previo pago o depósito, según proceda, en los términos establecidos en la LEF, la Administración ocupare o intentase ocupar la cosa objeto de la expropiación, el interesado podrá utilizar, aparte de los demás medios legales procedentes, las acciones de tutela sumaria de la posesión (antiguos interdictos de retener y recobrar la posesión), para que los Jueces le amparen, y en su caso, le reintegren en su posesión amenazada o perdida.

Las acciones de tutela sumaria de la posesión son acciones procesales para obtener una rápida y eficaz paralización de los actos de perturbación o despojo provenientes de cualquier tercero, protegiendo al poseedor o mero detentador del bien o derecho, sin discutirse el derecho de propiedad de tales bienes.

Contra la resolución administrativa que ponga fin al expediente de expropiación o a cualquiera de las piezas separadas, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo.

4. IDEA GENERAL DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES (TÍTULO III LEF)

La LEF además del procedimiento ordinario regula lo que denomina procedimientos especiales. En realidad, se trata de meras especialidades parciales del procedimiento expropiatorio aplicables en algunos supuestos, afectadas o sustituidas también por lo dispuesto en la legislación sectorial correspondiente (urbanística, agraria…). En lo no previsto en tales reglas especiales, se aplica el procedimiento ordinario.

4.1. Por razones o grupos de bienes (artículos 59 a 70 LEF)

Se exige acuerdo especial del Consejo de Ministros que equivale a la necesidad de ocupación. Se fijarán previamente precios máximos y mínimos por grupos de bienes o polígonos, limitándose luego la operación de justiprecio a aplicar a cada bien el precio previsto para su categoría.

El procedimiento establecido trata de evitar, por un lar, la multiplicidad de expedientes de valoración y, por otro, las diferencias de justiprecio que pudieran producirse. Este procedimiento ha sido sustituido por el de tasación conjunta.

4.2. Por incumplimiento de la función social de la propiedad (artículos 71 a 75 LEF)

Es preciso que, previamente y por una Ley, se haya declarado la oportunidad de que un bien o una clase de bienes se utilicen en el sentido positivo de una determinada función social y el propietario incumpla esta directiva. Viene a ser una expropiación de carácter sancionador. Este procedimiento tiene también manifestaciones en la legislación urbanística y agraria.

4.3. De bienes de valor artístico, histórico y arqueológico (artículos 76 a 84 LEF)

El justo precio se determina por tasación pericial de una Comisión compuesta por 3 académicos designados, uno por la Mesa del Instituto de España, otro por el Ministerio de Educación y

Formación Profesional y otro por el propietario afectado. Esta Comisión sustituye al Jurado Provincial de Expropiación.

4.4. De entidades locales o por razón de urbanismo (artículo 85 LEF)

Se aplicará su legislación específica. En las entidades locales, la Ley de Bases de Régimen Local y el Texto Refundido. En las de urbanismo el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Para la determinación del justiprecio se aplicará la LEF.

4.5. Que den lugar al traslado de poblaciones (artículos 86 a 96 LEF)

La expropiación se extenderá no sólo a las tierras de necesaria ocupación, sino a la totalidad de los bienes inmuebles que estén sitos en el territorio de la entidad afectada, salvo que los interesados soliciten que la expropiación se limite a aquellas.

4.6. Por causas de colonización (artículo 97 LEF)

La Ley se remite a su legislación específica sobre colonización y fincas mejorables que es muy variada y numerosa.

4.7. Por obras públicas (artículo 98 LEF)

La peculiaridad consiste en que las facultades de los Delegados de Gobierno para tramitar los expedientes expropiatorios se trasladen a los Ingenieros Jefes de los Servicios de Obras Públicas.

4.8. En materia de propiedad industrial (artículo 99 LEF)

Se refiere a las patentes y los modelos de utilidad y no a las restantes modalidades de la propiedad industrial. La expropiación tendrá como finalidad la difusión de un invento o su uso exclusivo por el Estado.

4.9. Por razones de la defensa nacional y seguridad del estado (artículos 100 a 107 LEF)

Se aplicará el procedimiento de urgencia y es competencia de la autoridad militar. Se regulan las requisas militares para los casos de guerra o movilización total o parcial.

4.10. Las ocupaciones temporales (artículos 108 y 109 LEF)

La LEF regula las ocupaciones temporales forzosas de terrenos de propiedad particular, para llevar a cabo estudios o recogida de datos, para establecer caminos, talleres, almacenes o depósitos de materiales provisionales o para extraer materiales que requiera la construcción de una obra pública u otros fines de interés social. Se trata de un supuesto especial de expropiación forzosa, caracterizado porque la privación de las facultades del propietario no tiene carácter definitivo sino limitado en el tiempo.

La ocupación temporal, legitimada por la correspondiente causa de utilidad pública o interés social y acordada por la autoridad competente genera el derecho a una indemnización, que deberá convenirse con el propietario si fuera posible. Caso de no serlo, las partes han de elevar sus

tasaciones al Jurado de Expropiación para que resuelva en un plazo de 10 días. Las tasaciones deben incluir los beneficios que el propietario deje de percibir durante la ocupación, los perjuicios que se causen en la finca y los gastos que suponga restituirla a su estado primitivo, sin que puedan alcanzar nunca el valor de la propia finca.

5. EL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA

El criterio general de la LEF de condicionar la privación efectiva del bien o derecho expropiado al previo pago de la indemnización ha quebrado totalmente con el tiempo, en virtud de la práctica generalización del procedimiento de expropiación urgente.

La declaración como urgente de la ocupación de los bienes afectados por la expropiación sólo puede ser declarada por el Consejo de Ministros, según el artículo 52 LEF, competencia que hoy en día se ha extendido a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, en caso de que la Administración expropiante sea la autonómica o la local.

Además, una muy reiterada jurisprudencia exige que la urgencia se justifique en cada caso y de manera suficiente. A pesar de lo cual el recurso a esta modalidad es muy frecuente, sobre todo en los casos de mayor trascendencia, como los de expropiación de inmuebles para la construcción de obras públicas o el establecimiento de servicios públicos y las expropiaciones urbanísticas en general.

El elemento diferencial básico es que permite a la Administración pasar a la ocupación del bien expropiado con la simple consignación de una cantidad que la Ley predetermina y que en ningún caso puede sustituir al justiprecio por las siguientes razones:

a) Porque la fija la Administración expropiante, no el Jurado de exposición.

b) Porque la Ley establece expresamente que el justiprecio se discutirá y fijará en un momento posterior.

c) Porque no entran en su composición los mismos elementos a tener en cuenta en el justiprecio.

d) Porque el acta de pago de la expropiación normal es título para la inscripción en el Registro de la Propiedad mientras que el certificado de consignación sólo faculta una anotación provisional.

El expediente de expropiación continúa, por su parte, al margen de la ocupación ya producida, con las fases de determinación del justiprecio y pago, que se rigen por el procedimiento general, sin otra particularidad que la preferencia en el trámite otorgada a estos expedientes.

La ocupación real de la cosa, por el mero poder administrativo e inatacable judicialmente, se produce antes de que se determine y pague el justiprecio. Esta es la esencia de la expropiación de urgencia.

TEMA 7:

EL RÉGIMEN PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. EL DOMINIO PÚBLICO. LOS BIENES PATRIMONIALES DEL ESTADO. EL PATRIMONIO NACIONAL. LOS BIENES COMUNALES.

1. EL RÉGIMEN PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 4
1.1. Régimen jurídico 4
1.2. Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas 5
1.3. El patrimonio de las Administraciones Públicas. Clasificación. 6
1.3.1. Clasificación 6
1.3.2. Bienes y derechos de dominio público o demaniales 6
1.3.3. Bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales 7
1.4. Patrimonio del Estado 8
1.4.1. Concepto 8
1.4.2. Competencias 8
1.4.3. Desconcentración y avocación de competencias 10
1.4.4. Actuación frente a terceros 10
1.5. Facultades y prerrogativas de protección 11
1.5.1. Inventarios catálogos y registros públicos 11
1.5.2. Defensa común a bienes patrimoniales y demaniales 12
1.5.3. El desahucio administrativo 15
1.6. Potestad sancionadora 15
2. EL DOMINIO PÚBLICO 16

2.1. Sujetos del dominio público 16
2.2. Objeto del dominio público 16
2.3. Destino del dominio público 17
2.4. Afectación. Desafectación. Adscripción. Mutación Demanial 17
2.4.1. Afectación (artículos 65 y 66 Ley 33/2003) 17
2.4.2. Desafectación 19
2.4.3. Adscripción y desadscripción (artículo 73 Ley 33/2003) 20
2.4.4. Mutación demanial (artículo 71 y 72 Ley 32/2003) 21
2.5. Utilización del dominio público 22
2.5.1. Utilización de los bienes destinados al uso general 23
2.5.2. Títulos habilitantes 23
2.5.3. Utilización de los bienes y derechos destinados a un servicio público 24
2.5.4. Autorizaciones y concesiones demaniales 24
2.6. Reserva demanial 29
3. LOS BIENES PATRIMONIALES DEL ESTADO 29
3.1. Concepto 29
3.2. Régimen jurídico 29
3.3. Modos de adquisición por las Administraciones Públicas 30
3.4. Adquisición de bienes inmuebles 30
3.5. Enajenación de bienes inmuebles 31
3.6. Permuta de bienes y derechos 32
3.7. Cesiones gratuitas 32
3.8. Adscripción de bienes inmuebles a Organismos autónomos 33
3.9. Arrendamientos en favor del Estado 33
3.10. Bienes muebles 33
3.11. Propiedades incorporales 34
3.12. Adquisición y enajenación de títulos valores 34
3.13. Aprovechamiento y explotación de los Bienes Patrimoniales de las Administraciones Públicas 35
3.14. Frutos y rentas patrimoniales 36
3.15. Administración y explotación de propiedades incorporales 36
4. EL PATRIMONIO NACIONAL 37
4.1. Concepto 37
4.2. Regulación legal 37

4.3. Composición 37
4.4. Protección 38
4.5. Administración 38
4.6. Afectación y desafectación 40
4.7. Uso y explotación y régimen de visitas 40
4.8. Conservación y depósito de los bienes del Patrimonio Nacional 41
5. LOS BIENES COMUNALES 42
5.1. Concepto 42
5.2. Regulación legal 42
5.3. Naturaleza jurídica 42
5.3. Protección 43
5.4. Aprovechamiento de los bienes comunales 44

1. EL RÉGIMEN PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1.1. Régimen jurídico

El marco jurídico normativo patrimonial actual viene presidido por la Constitución, que señala en su artículo 132.1 que "La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación". Estos principios aparecen como verdadera garantía para con estos bienes.

El 132.2 señala además que "son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental". Esta Ley es la Ley 33/2003 de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP, en adelante), que establece una regulación estructurada del dominio público.

- **Reformas a la Ley 33/2003**

Modificada por la Ley 13/2015 de reforma de la ley hipotecaria que cambia el art. 37.3 de la ley 33/2003 al cambiar la enumeración de sus preceptos, así en vez del art. 200 se sustituye por el art. 208 de la ley quedando la redacción de la siguiente manera: "3. Además del medio previsto en el art. 208 de la ley hipotecaria, la certificación a que se refiere el artículo 206 de esta Ley será título válido para reanudar el tracto sucesivo interrumpido".

También quedó alterada por la ley 15/2015, de jurisdicción voluntaria, modificando los arts. 20, 20 bis, 20 ter, 20 quáter, así como algunas de sus disposiciones. Queda modificado el régimen de sucesión en los títulos nobiliarios, así se establece la igualdad del hombre y la mujer en el orden de sucesión de estos títulos; estableciéndose un periodo transitorio en el cual se aplican con carácter retroactivo las disposiciones que señala tal norma, sobre aquellos expedientes administrativos o judiciales pendientes de resolución a fecha de la entrada en vigor de la ley. Señala la Exposición de Motivos que con objeto de reforzar el principio de seguridad jurídica, sin alterar la intención inicial del legislador, se estima necesario modificar la redacción de su apartado 3 para aclarar que la retroactividad que la ley contempla se refiere sólo a los expedientes que a 27 de julio de 2005 estuvieran pendientes de resolución, así como a los que se promuevan después de esa fecha pero, en todo caso, antes del 20 de noviembre de 2006, fecha en la que entró en vigor la ley conforme a la disposición final segunda.

Por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (delimita las sociedades estatales de la AGE, no cambia prácticamente). Ver la Disposición final sexta de la Ley 40/2015.

Asimismo, se han introducido pequeñas modificaciones con la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado, que señalamos a continuación:

- El artículo 10, relativo a las competencias, ha sufrido la modificación de sus apartados 4 a 6 por la disposición final 17.1 a 3 de la Ley 6/2018,
- En el artículo 30, relativo al régimen de disponibilidad de los bienes y derechos, se han añadido los apartados 4 y 5 por la disposición final 17.4 de la Ley 6/2018.

Tal norma se complementa con el demanio público de las Comunidades Autónomas, reguladas por sus leyes ad hoc.

1.2. Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas

Con esta norma, por primera vez, se aborda una regulación general del patrimonio de las Administraciones Públicas con una visión integral, en toda su extensión y variantes, pues la anterior Ley del Patrimonio del Estado, que deroga, apenas contemplaba los bienes de dominio público (centrándose en los patrimoniales). Y por otra parte, su ámbito de aplicación, junto a la Administración General del Estado, abarca a todas las demás Administraciones Públicas.

- **Estructura**

Desde el punto de vista formal esta Ley consta de 197 artículos, contenidos en 9 Títulos, 22 Disposiciones Adicionales, 5 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria y 6 Disposiciones Finales. En cuanto a su estructura distinguimos:

Título preliminar. Disposiciones generales.

Título I. Adquisición de bienes y derechos.

Título II. Protección y defensa del patrimonio.

Título III. Bienes y derechos públicos.

Título IV. Uso y explotación de los bienes y derechos.

Título V. Gestión patrimonial.

Título VI. Coordinación y optimización de la utilización de los edificios administrativos.

Título VII. Patrimonio empresarial de la Administración General del Estado.

Título VIII. Relaciones interadministrativas.

Título IX. Régimen sancionador.

Así, la aprobación de la Constitución Española de 1978 ha tenido una doble incidencia, por un lado, diseña un modelo de Estado compuesto surgiendo unas administraciones autonómicas entre el nivel estatal y el local, con capacidad de regulación y gestión de su propio patrimonio, a la vez que se establece un sistema de distribución de competencias que incide en esta materia, y por otro lado, aparece un artículo específico, el artículo 132, referente a los bienes públicos, demandando leyes para regular “el Patrimonio del Estado” y “el régimen jurídico de los bienes de dominio público”.

La notable ampliación del número de inmuebles de titularidad de la Administración, derivado de la necesidad de prestar cada vez mayor número de servicios públicos, también ha motivado la necesidad de la reforma, buscando mayor flexibilidad en la celebración de los negocios jurídicos patrimoniales.

Finalmente, la diversificación y dimensión del sector público empresarial ha producido una progresiva complejidad, siendo preciso aclarar y ordenar su régimen.

- **Principales aspectos**

Por otro lado, en cuanto a los principales aspectos de esta nueva Ley, podemos destacar cuatro:

a) Contiene varios preceptos dictados para ser de aplicación a todas las Administraciones Públicas, pudiendo distinguir entre artículos dictados al amparo de títulos competenciales de carácter exclusivo y artículos dictados al amparo del artículo 149.1. 18ª con carácter de legislación básica.

b) Se trata de una Ley con claro propósito de globalidad. Frente al fraccionamiento de los sistemas de administración de los bienes públicos existentes, se busca una política patrimonial definida por la globalidad de su alcance, su coordinación centralizada y la incorporación a la misma de políticas de carácter presupuestario. Para lograr dicha globalidad, se parte de considerar de forma conjunta el régimen patrimonial de la Administración General del Estado y sus organismos públicos dependientes. Así, la primera novedad es que aparece un nuevo significado de "Patrimonio del Estado".

c) Esta regulación del patrimonio tiene carácter supletorio respecto de la legislación especial. La aplicación en primer grado de las normas de esta Ley se producirá sólo en relación con aquellos bienes demaniales por afectación que carecen de una disciplina específica (principalmente edificios administrativos).

d) Esta nueva regulación hace especial esfuerzo en la necesidad de la coordinación tanto interna como externa en la gestión de los bienes.

- **Ámbito de aplicación**

El régimen jurídico patrimonial de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma se regirá por esta ley.

Serán de aplicación a las comunidades autónomas, entidades que integran la Administración local y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ellas los artículos o partes de los mismos enumerados en la disposición final segunda.

1.3. El patrimonio de las Administraciones Públicas. Clasificación.

1.3.1. Clasificación

Por razón del régimen jurídico al que están sujetos, los bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones públicas pueden ser de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales.

1.3.2. Bienes y derechos de dominio público o demaniales

Se trata de aquellos bienes que, siendo de titularidad pública, se encuentran afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a la una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales y en todo caso, los mencionados en el artículo 132.2 de la Constitución (dominio estatal).

Asimismo, lo serán aquellos inmuebles de titularidad de la AGE o de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma en que se alojen servicios, oficinas o dependencias de sus órganos o de los órganos constitucionales del Estado se considerarán, en todo caso, bienes de dominio público.

Los inmuebles de titularidad de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma en que se alojen servicios, oficinas o dependencias de sus órganos o de los órganos constitucionales del Estado se considerarán, en todo caso, bienes de dominio público.

En cuanto a su régimen jurídico, los bienes y derechos de dominio público se regirán por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación y, a falta de normas especiales, por esta ley y las disposiciones que la desarrollen o complementen. Las normas generales del derecho administrativo y, en su defecto, las normas del derecho privado se aplicarán como derecho supletorio.

También los inmuebles del Estado utilizados como vivienda oficial.

- **Principios**

La gestión y administración de los bienes y derechos demaniales por las Administraciones públicas se ajustarán a los siguientes principios:

a) Inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.

b) Adecuación y suficiencia de los bienes para servir al uso general o al servicio público a que estén destinados.

c) Aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.

d) Dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo.

e) Ejercicio diligente de las prerrogativas que la presente ley u otras especiales otorguen a las Administraciones públicas, garantizando su conservación e integridad.

f) Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.

g) Cooperación y colaboración entre las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias sobre el dominio público.

1.3.3. Bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales

Estos bienes son los que, siendo de titularidad de las Administraciones públicas, no tengan el carácter de demaniales (en la AGE los que señala el artículo 7 LPAP). En todo caso, tal y como señala el mencionado artículo, tendrán la consideración de patrimoniales de la Administración General del Estado y sus organismos públicos los derechos de arrendamiento, los valores y títulos representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles o de obligaciones emitidas por éstas, así como contratos de futuros y opciones cuyo activo subyacente esté constituido por acciones o participaciones en entidades mercantiles, los derechos de propiedad incorporal, y los derechos de cualquier naturaleza que se deriven de la titularidad de los bienes y derechos patrimoniales.

Por su parte, el régimen de adquisición, administración, defensa y enajenación de los bienes y derechos patrimoniales será el previsto en dicha Ley y en las disposiciones que la desarrollen o complementen. Supletoriamente, se aplicarán las normas del derecho administrativo, en todas las cuestiones relativas a la competencia para adoptar los correspondientes actos y al procedimiento que ha de seguirse para ello, y las normas del Derecho privado en lo que afecte a los restantes aspectos de su régimen jurídico.

- **Principios**

La gestión y administración de los bienes y derechos patrimoniales por las Administraciones públicas se ajustarán a los siguientes principios:

a) Eficiencia y economía en su gestión.

b) Eficacia y rentabilidad en la explotación de estos bienes y derechos.

c) Publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en la adquisición, explotación y enajenación de estos bienes.

d) Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.

e) Colaboración y coordinación entre las diferentes Administraciones públicas, con el fin de optimizar la utilización y el rendimiento de sus bienes.

Además, el artículo 16 LPAP establece como norma general, y salvo disposición legal en contrario que, los bienes y derechos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos se entienden adquiridos con el carácter de patrimoniales, sin perjuicio de su posterior afectación al uso general o al servicio público.

1.4. Patrimonio del Estado

1.4.1. Concepto

El Patrimonio del Estado está integrado por el patrimonio de la Administración General del Estado y los patrimonios de los organismos públicos que se encuentren en relación de dependencia o vinculación con la misma.

La gestión, administración y explotación de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado que sean de titularidad de la Administración General del Estado corresponderán al Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado.

La gestión, administración y explotación de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado que sean de titularidad de los organismos públicos corresponderán a éstos, de acuerdo con lo señalado en sus normas de creación o de organización y funcionamiento o en sus estatutos, con sujeción en todo caso a lo establecido para dichos bienes y derechos en esta ley.

1.4.2. Competencias

- **Consejo de Ministros**

Corresponde al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda:

a) Definir la política aplicable a los bienes y derechos del Patrimonio del Estado.

b) Establecer los criterios de actuación coordinada para la adecuada gestión de tales bienes y derechos.

c) Acordar o autorizar los actos de disposición, gestión y administración que esta ley le atribuye.

d) Ejercer las competencias que le atribuye esta ley en relación con la optimización del uso de los edificios administrativos y la gestión del sector público empresarial de la Administración General del Estado.

- **Ministro de Hacienda**

Corresponde al Ministro de Hacienda:

a) Proponer al Gobierno la aprobación de los reglamentos precisos para el desarrollo de esta ley y dictar, en su caso, las disposiciones y resoluciones necesarias para su aplicación.

b) Velar por el cumplimiento de la política patrimonial definida por el Gobierno, para lo cual dictará instrucciones y directrices.

c) Verificar la correcta utilización de los recursos inmobiliarios del Patrimonio del Estado y del gasto público asociado a los mismos.

d) Aprobar, a propuesta de la Dirección General del Patrimonio del Estado, los índices de ocupación y criterios básicos de utilización de los edificios administrativos del Patrimonio del Estado.

e) Elevar al Consejo de Ministros o a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos las propuestas relativas a la política patrimonial y a los criterios de actuación coordinada para la adecuada gestión de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado.

f) Acordar o autorizar los actos de disposición, administración y explotación que esta ley le atribuye.

g) Ejercer las competencias que le atribuye esta ley en relación con la optimización del uso de los edificios administrativos y la gestión del sector público empresarial de la Administración General del Estado.

- **Departamentos ministeriales**

Corresponde a los departamentos ministeriales:

a) Ejecutar, en el ámbito de sus competencias, la política patrimonial aprobada por el Gobierno, y aplicar las directrices e instrucciones dictadas por el Ministro de Hacienda.

b) Ejercer las funciones relativas a la vigilancia, protección jurídica, defensa, inventario, administración, conservación, y demás actuaciones que requiera el correcto uso de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado que tengan afectados o cuya administración y gestión les corresponda. De acuerdo con ello, y en relación con los tributos que graven estos bienes y derechos, cada Departamento tendrá la consideración de obligado tributario, conforme a lo previsto en el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

c) Ejercer las funciones de administración, gestión e ingreso en el Tesoro Público de los derechos que deban percibirse por la utilización privativa del dominio público que tengan afectado o cuya administración y gestión les corresponda.

d) Solicitar del Ministro de Hacienda la afectación de los bienes y derechos necesarios para el cumplimiento de los fines y funciones que tengan encomendados, y su desafectación cuando dejen de serles necesarios.

e) Solicitar del Ministerio de Hacienda la adquisición de bienes y derechos necesarios para el cumplimiento de los fines y funciones públicas que tengan atribuidos.

- **Dirección General del Patrimonio del Estado**

Corresponde a la Dirección General del Patrimonio del Estado:

a) Elevar al Ministro de Hacienda las propuestas que estime convenientes para la adecuada gestión, administración y utilización de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado.

b) Supervisar, bajo la dirección del Ministro de Hacienda, la ejecución de la política patrimonial fijada por el Gobierno.

c) Acordar o autorizar los actos de disposición, administración y explotación que esta ley le atribuye.

d) Ejercer las competencias que le atribuye esta ley en relación con la optimización del uso de los edificios administrativos y la gestión del sector público empresarial de la Administración General del Estado.

e) Ejercer la coordinación ejecutiva de las operaciones inmobiliarias en que intervengan varios agentes vinculados a la Administración General del Estado cuando así le sea encomendado por el Consejo de Ministros o por la Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales.

f) Ejercer las funciones relativas a la vigilancia, protección jurídica, defensa, inventario, administración, conservación, y demás actuaciones que requiera la correcta gestión de los bienes y derechos patrimoniales de la Administración General del Estado. En relación con los tributos que graven estos bienes y derechos, tendrá la consideración de obligado tributario, conforme a lo previsto en el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

- **Organismos públicos**

Corresponde a los organismos públicos dependientes de la Administración General del Estado:

a) Ejecutar, en el ámbito de sus competencias, la política patrimonial aprobada por el Gobierno y aplicar las directrices e instrucciones dictadas por el Ministro de Hacienda.

b) Ejercer las funciones relativas a la vigilancia, protección jurídica, defensa, inventario, administración, conservación, y demás actuaciones que requiera el correcto uso de los bienes y derechos propios del organismo o adscritos al mismo, o cuya administración y gestión les corresponda. De acuerdo con ello, y en relación con los tributos que graven estos bienes, los Organismos tendrán la consideración de obligados tributarios.

c) Ejercer la administración, gestión y recaudación de los derechos económicos que perciban por la utilización privativa del dominio público propio o adscrito o cuya administración y gestión les corresponda.

d) Solicitar del Ministro de Hacienda la adscripción de bienes y derechos para el cumplimiento de los fines y funciones públicos que tengan encomendados, y su desadscripción cuando dejen de serles necesarios.

e) Gestionar sus bienes propios de acuerdo con lo establecido en la ley reguladora del organismo, en esta ley y en sus normas de desarrollo.

f) Instar la incorporación al patrimonio de la Administración General del Estado de sus bienes inmuebles cuando éstos dejen de ser necesarios para el cumplimiento de sus fines y así sea procedente conforme a lo señalado en el artículo 80 de esta ley.

1.4.3. Desconcentración y avocación de competencias

El artículo 11 de la Ley 33/2003, indica que, las competencias relativas a la adquisición, gestión, administración y enajenación de bienes y derechos del Patrimonio del Estado podrán ser objeto de desconcentración mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Hacienda.

El Consejo de Ministros podrá avocar discrecionalmente el conocimiento y autorización de cualquier acto de adquisición, gestión, administración y enajenación de bienes y derechos del Patrimonio del Estado. Igualmente, el órgano competente para la realización de estos actos podrá proponer al Ministro de Hacienda su elevación a la consideración del Consejo de Ministros.

1.4.4. Actuación frente a terceros

La representación de la Administración General del Estado en las actuaciones relativas a sus bienes y derechos patrimoniales corresponde al Ministerio de Hacienda, que la ejercerá a través de la

Dirección General del Patrimonio del Estado y las Delegaciones de Economía y Hacienda. La representación de la Administración General del Estado en materia patrimonial que corresponde al Ministro de Hacienda se ejercerá en el exterior por medio del representante diplomático, que podrá delegarla de manera expresa en funcionarios de la correspondiente embajada o representación.

La representación de los organismos públicos vinculados a la Administración General del Estado en las actuaciones relativas a sus bienes y derechos patrimoniales corresponderá a los órganos que legal o estatutariamente la tengan atribuida y, en defecto de atribución expresa, a sus presidentes o directores.

La representación en juicio para cuantas cuestiones afecte al Patrimonio del Estado se regirá por lo dispuesto en la Ley 52/1997, de 27 de diciembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas.

1.5. Facultades y prerrogativas de protección

Todos los bienes públicos gozan de un régimen exorbitante de protección, de potestades y privilegios de la Administración titular, que, con distinta intensidad, garantiza su integridad y su conservación.

Las técnicas de protección pretenden garantizar, tanto la titularidad y la posesión pública de los bienes, como su destino o concreta afectación, creándose para ello un sistema sancionador. Conviene destacar que existen privilegios extensibles a todos los bienes públicos, y otros que se limitan a los bienes de dominio público y comunales.

A mayor abundamiento, las Administraciones públicas están obligadas a proteger y defender su patrimonio. A tal fin, protegerán adecuadamente los bienes y derechos que lo integran, procurarán su inscripción registral, y ejercerán las potestades administrativas y acciones judiciales que sean procedentes para ello.

1.5.1. Inventarios catálogos y registros públicos

Los inventarios son relaciones de bienes y derechos que cada Administración elabora para su conocimiento. Aunque todas las leyes reguladoras de los patrimonios públicos imponen a las diferentes Administraciones la obligación de inventariar sus bienes y derechos, los efectos de la inclusión de un bien público en un inventario no son claros y, además, las Administraciones Públicas no se han esforzado demasiado en constituir dichos inventarios ni, sobre todo, en actualizarlos, por lo que podemos decir que el sistema de inventarios resulta insuficiente y debe complementarse con otros sistemas de protección.

Las Administraciones Públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros. No obstante, la inscripción será potestativa para las Administraciones Públicas en el caso de arrendamientos inscribibles conforme a la legislación hipotecaria.

La inscripción deberá solicitarse por el órgano que haya adquirido el bien o derecho, o que haya dictado el acto o intervenido en el contrato que deba constar en el registro o, en su caso, por aquel al que corresponda su administración y gestión (artículo 36.1 y 2 LPAP).

En los expedientes que se instruyan para la inscripción de bienes o derechos de titularidad de la Administración General del Estado o sus organismos autónomos deberá emitir informe la Abogacía del Estado. Si los bienes o derechos corresponden a otras entidades públicas dependientes de la

Administración General del Estado, deberá emitir informe el órgano al que corresponda su asesoramiento jurídico (artículo 36.3 LPAP).

La inscripción en el Registro de la Propiedad se practicará de conformidad con lo previsto en la legislación hipotecaria y en el artículo 37 LPAP.

Los registradores de la propiedad, cuando tuvieren conocimiento de la existencia de bienes o derechos pertenecientes a las Administraciones Públicas que no estuvieran inscritos debidamente, lo comunicarán a los órganos a los que corresponda su administración, para que por éstos se inste lo que proceda (artículo 39 LPAP).

1.5.2. Defensa común a bienes patrimoniales y demaniales

1.5.2.1. La facultad de investigación

Las Administraciones Públicas, como cualquier otro propietario, tienen la facultad para investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente pertenezcan a su patrimonio, a fin de determinar la titularidad de los mismos cuando ésta no les conste de modo cierto (artículo 41.1 a) y artículo 45 LPAP). Como establece el artículo 47 LPAP, el procedimiento que ha de seguirse se regulará reglamentariamente (de acuerdo con el Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas).

- **Premio por denuncia**

A las personas que, sin venir obligadas a ello por razón de su cargo o funciones, promuevan la investigación, denunciando la existencia de bienes y derechos que presumiblemente sean de titularidad pública, se les abonará como premio e indemnización de todos los gastos el 10% del importe por el que hayan sido tasados (artículo 48 LPAP).

- **Procedimiento**

El ejercicio de la acción investigadora se iniciará siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por iniciativa propia, bien como consecuencia de la denuncia de particulares o por la comunicación de otros órganos de la Administración General del Estado o de otras Administraciones Públicas, en virtud del principio de cooperación institucional (artículo 55.1 del Reglamento LPAP).

El acuerdo de iniciación del procedimiento de investigación se publicará gratuitamente en el BOE, y si se estimara conveniente, en el de la provincia o en el de la Comunidad Autónoma o en otros medios de difusión.

Una copia de esta publicación se expondrá durante un plazo de 15 días en el tablón de edictos del Ayuntamiento donde radique el bien o derecho.

Posteriormente, en el plazo de un mes contado desde el día siguiente al de la finalización del plazo de exposición en el tablón del Ayuntamiento, podrán las personas afectadas por el expediente alegar por escrito cuanto tengan por conveniente y aportar los documentos en que funden sus alegaciones, así como proponer prueba, de forma que, transcurrido el plazo señalado, se abrirá un período de prueba, tras el cual, se remitirá el expediente a la Abogacía del Estado o al órgano de asesoramiento jurídico que corresponda para que, en el plazo de 10 días hábiles, informe acerca de la documentación aportada, o proponga en su caso la práctica de diligencias adicionales.

Finalizado el trámite anterior, el expediente se pondrá de manifiesto a las personas a quienes afecte la investigación o hubiesen comparecido en el expediente, para que en el plazo de 10 días aleguen lo que crean conveniente a su derecho.

Corresponderá al órgano instructor elaborar un informe razonado sobre la instrucción desarrollada, y elevar al órgano competente la propuesta de resolución oportuna.

La resolución decidirá sobre la pertenencia del bien o derecho a la Administración General del Estado, o en su caso, a sus organismos públicos (artículos 57 y 58 del Reglamento LPAP).

- **Órganos competentes**

Respecto de los bienes y derechos que presumiblemente sean de la titularidad de la Administración General del Estado, el órgano competente para acordar la incoación del procedimiento de investigación y resolver el mismo será el Director General del Patrimonio del Estado.

Cuando se trate de bienes presuntamente pertenecientes al patrimonio de los organismos públicos dependientes de la Administración General del Estado o vinculados a ella, las referidas competencias corresponderán a sus presidentes o directores.

En los expedientes de investigación de bienes o derechos de titularidad de la Administración General del Estado o sus organismos autónomos, será preceptivo el informe de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado antes de adoptar la resolución que proceda, salvo si ésta fuera la de archivo del expediente.

Si los expedientes de investigación se refieren a bienes o derechos de titularidad de otras entidades públicas dependientes de la Administración General del Estado, será necesario el informe previo del órgano al que corresponda su asesoramiento jurídico.

1.5.2.2. Potestad de deslinde

Es una auténtica potestad exorbitante que legitima a las Administraciones para deslindar por sí mismas sus bienes públicos, tanto patrimoniales como demaniales, sin necesidad de acudir al órgano judicial.

A través de ella, las Administraciones Públicas podrán deslindar los bienes inmuebles de su patrimonio de otros pertenecientes a terceros cuando los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación (artículo 50.1 LPAP).

Los terrenos sobrantes de los deslindes de inmuebles demaniales podrán desafectarse.

- **Procedimiento**

El procedimiento, que se regulará reglamentariamente, se iniciará de oficio, por iniciativa propia o a petición de los colindantes. El acuerdo de iniciación se comunica al registro de la propiedad correspondiente y se notifica a las personas con derechos sobre las fincas afectadas.

El inicio del procedimiento, se publica en el BOE y en el tablón de edictos del Ayuntamiento en cuyo término radique el inmueble.

El plazo máximo para resolver será de 18 meses y, una vez firme la resolución se procederá en su caso al amojonamiento e inscripción en el Registro de la Propiedad si la finca estuviese inscrita. Transcurrido este plazo sin haberse dictado y notificado la correspondiente resolución, caducará el procedimiento y se acordará el archivo de las actuaciones.

Una vez iniciado el procedimiento administrativo de deslinde, y mientras dure su tramitación, no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión.

- **Competencias**

La incoación del procedimiento para deslindar los bienes patrimoniales de la Administración General del Estado se acordará por el Director General del Patrimonio del Estado, y corresponderá al Ministro de Hacienda la resolución del mismo. La instrucción del procedimiento corresponderá a los Delegados de Economía y Hacienda.

En el caso de bienes demaniales de la Administración General del Estado, la incoación del procedimiento se acordará por el titular del departamento ministerial que los tenga afectados o al que corresponda su gestión o administración. La instrucción del procedimiento se llevaría a cabo por el propio Departamento a través de la unidad competente, y resolvería el procedimiento de deslinde el propio Ministro, de acuerdo con el Reglamento LPAP.

Respecto de los bienes propios de los organismos públicos o adscritos a los mismos, la competencia se ejercerá por sus presidentes o directores.

- **Jurisprudencia**

Conviene destacar la Sentencia STS 4105/2016 del Tribunal Supremo, relativa a la facultad de deslinde que tienen las Administraciones Públicas.

1.5.2.3. La potestad de reintegro posesorio o recuperación de oficio

A través de esta potestad, las Administraciones Públicas podrán recuperar por sí mismas la posesión indebidamente perdida sobre los bienes y derechos de su patrimonio.

Si los bienes y derechos cuya posesión se trata de recuperar tienen la condición de demaniales, la potestad de recuperación podrá ejercitarse en cualquier tiempo, mientras que, si son patrimoniales, deberá realizarse antes de que transcurra un año desde la usurpación, ya que pasado el mismo, deberá acudirse al orden jurisdiccional civil (artículo 55 LPAP).

- **Procedimiento**

Indica el artículo 56 LPAP que, reglamentariamente se regulará el procedimiento para el ejercicio de potestad de recuperación, con sujeción a las siguientes normas:

> a) Previa audiencia al interesado y una vez comprobado el hecho de la usurpación posesoria y la fecha en que ésta se inició, se requerirá al ocupante para que cese en su actuación, señalándole un plazo no superior a ocho días para ello, con la prevención de actuar en la forma señalada en los apartados siguientes si no atendiere voluntariamente el requerimiento.
>
> b) En caso de resistencia al desalojo, se adoptarán cuantas medidas sean conducentes a la recuperación de la posesión del bien o derecho, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Para lanzamiento podrá solicitarse el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, o imponerse multas coercitivas de hasta un 5% del valor de los bienes ocupados, reiteradas por períodos de ocho días hasta que se produzca el desalojo.

En estos supuestos, serán de cuenta del usurpador los gastos derivados de la tramitación del procedimiento de recuperación, cuyo importe, junto con el de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado a los bienes usurpados, podrá hacerse efectivo por el procedimiento de apremio.

- **Competencia**

Respecto de los bienes y derechos de la Administración General del Estado, las medidas expresadas en el artículo anterior se acordarán por el Delegado de Economía y Hacienda del lugar

donde radiquen, y se dará cuenta al Director General del Patrimonio del Estado, o directamente por éste mismo.

Si los bienes o derechos se encontrasen adscritos a un organismo público, o afectados a un departamento ministerial, la competencia corresponderá al presidente o director de aquél o al ministro titular de éste, si bien deberá darse cuenta de las medidas adoptadas a dicha Dirección General.

En relación con los bienes de los organismos públicos vinculados a la Administración General del Estado o dependientes de ella, la competencia para adoptar dichas medidas corresponderá a sus directores o presidentes.

1.5.3. El desahucio administrativo

Esta facultad es única de los bienes demaniales (artículos 58 a 60 LPAP).

En virtud de esta facultad, las Administraciones públicas podrán recuperar en vía administrativa la posesión de sus bienes demaniales cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban su ocupación por terceros. Es una potestad por la que la Administración titular de un bien público puede instar unilateralmente el desahucio de los terceros que venían usando o aprovechando dicho bien, declarando el rescate o la caducidad de los títulos y efectuando el posterior lanzamiento de sus ocupantes si éstos no abandonan voluntariamente la posesión.

- **Procedimiento**

La potestad de desahucio es aplicable únicamente a los demaniales, tal y como se establece en el artículo 59 LPAP. Será necesaria la previa declaración de extinción o caducidad del título que otorgaba el derecho de utilización de los bienes de dominio público, previa instrucción del pertinente procedimiento, en el que deberá darse audiencia al interesado. La resolución que recaiga, que será ejecutiva sin perjuicio de los recursos que procedan, se notificará al detentador y se le requerirá para que desocupe el bien, a cuyo fin se le concederá un plazo no superior a 8 días para que proceda a ella bajo el apercibimiento de medidas iguales que en el caso anterior.

- **Competencia**

La competencia para el desahucio corresponderá al ministro titular del departamento o al presidente o director del organismo público que tenga afectados o adscritos los bienes.

1.6. Potestad sancionadora

Entre las medidas de protección de los bienes públicos debe incluirse las infracciones y sanciones que establecen las leyes sectoriales reguladoras de los distintos bienes.

Su fundamento se encuentra en la propia titularidad dominical. La Ley 33/2003 lo regula en el Título IX, remitiéndose en el artículo 196 en cuanto al procedimiento al Real Decreto 1398/1993 de 4 de agosto por el que se aprueba el reglamento del procedimiento del ejercicio de la potestad sancionadora. Debemos señalar que al entrar en vigor la Ley 39/2015 y 40/2015 que derogan el mencionado reglamento, hay que entender que el procedimiento se tramitará conforme a la Ley 39/2015.

Por otro lado, hay que recordar que el Código Penal contiene tipos delictivos referentes a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente o los incendios forestales.

2. EL DOMINIO PÚBLICO

La Ley 33/2003, define el patrimonio de los entes públicos como conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y título de adquisición, excluyendo dinero, valores, créditos y demás recursos financieros (el patrimonio financiero, en suma).

Dentro de este mutilado concepto de patrimonio público, dicha Ley distingue entre bienes y derechos de dominio público o demaniales y bienes y derechos patrimoniales, reflejando la summa divisio ya contenida en el Código Civil entre bienes demaniales y patrimoniales y que igualmente se proyecta en el artículo 132 de la Constitución, el cual apunta los rasgos exorbitantes de los bienes de dominio público (inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad), califica como dominio público estatal los bienes que la ley determine y en todo caso la zona marítimo-terrestre, playas, mar territorial y recursos naturales de la zona económica y plataforma continental y remite a la regulación legal la administración, defensa y conservación del patrimonio del Estado y el Nacional.

- **Naturaleza**

Respecto a la naturaleza de los bienes de dominio público, destacaremos la teoría de los bienes públicos por afectación, representada por Haouriou. El domino público son aquellos bienes propiedad del estado que éste afecta o destina al uso público o a la prestación de un servicio público y a los que, precisamente por ese destino, dota de un especial régimen encaminado a su gestión y protección.

Esta teoría es hoy la generalmente aceptada y la que se refleja en nuestro ordenamiento, si bien con matices, y fundamentalmente porque, según hemos visto, del precepto indicado (artículo 5 Ley 33/2003) se desprende que, sin necesidad de tal afectación, la Ley puede otorgar la condición de demanialidad a un bien.

2.1. Sujetos del dominio público

Pueden serlo tanto las Administraciones Públicas Territoriales como los Organismos Públicos.

Por su parte, el artículo 5.3 de la Ley 33/2003, recoge que “Los inmuebles de titularidad de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma en que se alojen servicios, oficinas o dependencias de sus órganos o de los órganos constitucionales del Estado se considerarán, en todo caso, bienes de dominio público”, por lo que la posibilidad de que los Organismos Autónomos sean titulares del dominio público está plenamente reconocida.

2.2. Objeto del dominio público

En sus comienzos, la doctrina de la demanialidad sólo se extendió al dominio natural, pero al ser aceptado el criterio de la afectación, como típico de la demanialidad, desapareció aquella barrera.

Actualmente la doctrina admite la posibilidad de la extensión de la institución a:

- Los inmuebles, artículo 5.3 LPAP, al referirse a inmuebles en los que se alojen servicios, oficinas o dependencias de los órganos de la Administración General del Estado o de sus Organismos Públicos, y también las normas de régimen local referidas a las Casas Consistoriales, Mataderos, Lonjas, Escuelas, Hospitales, Museos Provinciales, etc.
- Los muebles, en este caso la generalidad de la doctrina admite tal posibilidad, y podemos destacar, por lo que se refiere concretamente a la Administración Local el artículo 16 del Reglamento de Bases de la Corporaciones Locales, en el que se menciona expresamente

a las cosas muebles de dominio público, y también el artículo 33.2 c) de la LPAP que habla de bienes muebles que se harán constar en el inventario General de bienes y derechos del Estado (ya sean demaniales o patrimoniales) necesarios para el desenvolvimiento de los servicios públicos.

Admitido, pues, el demanio de muebles, puede ocurrir que tales bienes sean objeto de enajenación y que a través del tiempo lleguen a la posesión de un particular de buena fe.

- Finalmente, se admite la demanialidad de las cosas incorporales, y así se deduce de los artículos 33.2 c), 121, y principalmente el artículo 109 LPAP, que establece que la utilización de propiedades incorporales que, por aplicación de la legislación especial haya entrado en el dominio público, no devengará derecho alguno en favor de las Administraciones Públicas.

2.3. Destino del dominio público

La Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas distingue como destinos de afectación de los bienes de dominio público entre uso general y el servicio público.

2.4. Afectación. Desafectación. Adscripción. Mutación Demanial

2.4.1. Afectación (artículos 65 y 66 Ley 33/2003)

La afectación determina la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público, y su consiguiente integración en el dominio público.

Podría definirse como la vinculación real y efectiva, mediante Ley o acto administrativo, en virtud de la cual, los bienes y derechos patrimoniales, propios o de terceros, pasan a engrosar los bienes demaniales de titularidad pública, mediante su destino al uso general o a la prestación de servicios públicos. Por lo que la simple propiedad se convierte en demanialidad por medio de la afectación, consistente en destinar el bien al cumplimiento de una función pública respecto de la cual el bien opera como base material de funcionamiento.

- **Tipos de afectación**

Podemos distinguir distintos tipos de afectación:

1.- Afectación natural

Siempre y cuando la afectación venga determinada por una ley en atención a las características de determinadas categorías de bienes en su conjunto (demanio hidráulico, o el minero). pero dicha ley no especifica qué bienes lo constituyen por lo que hay que estar al acto concreto de afectación.

2.- Afectación artificial

Cuando ésta se produce por un acto administrativo, en razón a que tales bienes no vienen determinados por sus características especiales y puede ser expresa o tácita.

3.- Afectación expresa: cuando existe un acto administrativo expreso en el que se haga constar de forma concreta el bien o los bienes que se afectan y su destino público.

a) Competencias

La afectación de los bienes y derechos del Patrimonio de Estado a los departamentos ministeriales compete al Ministro de Hacienda (artículo 68.1 LPAP).

Por su parte, a la Dirección General del Patrimonio del Estado, le compete la instrucción del procedimiento que lo incoará de oficio, a iniciativa propia o a propuesta del departamento ministerial interesado en la afectación.

La orden ministerial de afectación surtirá efectos a partir de la recepción de los bienes por el departamento al que se destinen y mediante suscripción de la correspondiente acta por el representante designado por dicho departamento y el nombrado por la Dirección General del Patrimonio del Estado. Una vez suscrita el acta, el departamento al que se hayan afectado los bienes o derechos utilizará los mismos de acuerdo con el fin señalado, y ejercerá respecto de ellos las correspondientes competencias demaniales (artículo 68.2 LPAP).

b) Afectación en organismos públicos

La afectación de los bienes y derechos de los organismos públicos al cumplimiento de sus fines, funciones o servicios que tengan encomendados será acordada por el ministro titular del departamento del que dependan, a propuesta de su presidente o director (artículo 68.3 LPAP).

c) Afectaciones concurrentes

Asimismo, hay que indicar que los bienes y derechos del Patrimonio del Estado podrán ser objeto de afectación a más de un uso o servicio de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos, siempre que los diversos fines concurrentes sean compatibles entre sí.

La resolución en que se acuerde la afectación a más de un fin o servicio determinará las facultades que corresponden a los diferentes departamentos u organismos, respecto de la utilización, administración y defensa de los bienes y derechos afectados (artículo 67).

d) Afectación en la Administración Local

En la Administración Local la alteración de la calificación jurídica de los bienes requiere expediente en el que se acredite su oportunidad y legalidad, debiendo ser aprobado por Pleno y con la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

4.- Afectación implícita o tácita

Se deduce de otros actos administrativos distintos de la afectación normal, que presuponen de forma implícita el destino de un bien al uso o servicio públicos.

El artículo 66.2 LPAP enumera una serie de hechos y actos que surten los mismos efectos de la afectación expresa:

- La utilización pública, notoria y continuada por la Administración General del Estado o sus organismos públicos de bienes y derechos de su titularidad para un servicio público o para un uso general.
- La adquisición de bienes o derechos por usucapión, cuando los actos posesorios que han determinado la prescripción adquisitiva hubiesen vinculado el bien o derecho al uso general o a un servicio público, sin perjuicio de los derechos adquiridos sobre ellos por terceras personas al amparo de las normas de derecho privado.
- La adquisición de bienes y derechos por expropiación forzosa, supuesto en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.2 de esta Ley, los bienes o derechos adquiridos se entenderán afectados al fin determinante de la declaración de utilidad pública o interés social.

- La aprobación por el Consejo de Ministros de programas o planes de actuación general, o proyectos de obras o servicios, cuando de ellos resulte la vinculación de bienes o derechos determinados a fines de uso o servicio público.
- La adquisición de los bienes muebles necesarios para el desenvolvimiento de los servicios públicos o para la decoración de dependencias oficiales.

a) Adscripción

Como forma de afectación implícita, el artículo 73.1 LPAP establece que los bienes y derechos patrimoniales de la Administración General del Estado podrán ser adscritos a los organismos públicos dependientes de aquélla para su vinculación directa a un servicio de su competencia, o para el cumplimiento de sus fines propios. En ambos casos, la adscripción llevará implícita la afectación del bien o derecho, que pasará a integrarse en el dominio público.

b) Procedimiento

Cuando un departamento u organismo tuviera conocimiento de los hechos o realizase actuaciones que den lugar a cualquiera de los supuestos de afectación lo comunicará, con identificación suficiente del bien o derecho correspondiente y del fin al que se destina, a la Dirección General del Patrimonio del Estado que dará las instrucciones precisas para la regularización física y jurídica del bien o derecho, y procederá a su anotación en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado.

5.- Afectación presunta

Existe un tipo de afectación prevista en la legislación autonómica de patrimonio y en la de régimen local (no en la estatal). Son casos donde se “presume” (de ahí el nombre) que el bien estuvo afectado a un uso o servicio público por la concurrencia de una serie de elementos, normalmente temporales. Se produce en dos supuestos:

1º/ Por la adscripción de bienes patrimoniales de forma continuada al uso o servicio público durante una serie de años consecutivos (25 años);

2º/ Aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios.

2.4.2. Desafectación

Si el inicio de la demanialidad se produce con la afectación, la desafectación implica la salida de un bien del dominio público. Salvo algún supuesto excepcional (por ejemplo, el contemplado en los artículos 370 y 372 CC), los bienes desafectados se convierten en bienes patrimoniales de la Administración titular y, por tanto, a partir de ese momento pueden ser enajenados.

- **Momento de la desafectación**

Para determinar cuándo se produce la desafectación distinguiremos, igualmente:

1.- Desafectación natural

El demanio natural cesa, o bien por cambio de ley (degradación) o bien por cambio de las condiciones naturales (desnaturalización) como ocurre por ejemplo en la mutación del cauce de un río.

2.- Desafectación artificial

Salvo en los supuestos previstos por la Ley deberá realizarse de forma expresa, estableciéndose un procedimiento al efecto en el artículo 70 LPAP.

Los bienes y derechos afectados a fines o servicios de los departamentos ministeriales serán desafectados por el Ministro de Hacienda.

Por su parte, a la Dirección General del Patrimonio del Estado le compete la incoación e instrucción del procedimiento, realizándolo a iniciativa propia o a propuesta del departamento que tuviera afectados los bienes o derechos o al que correspondiese su gestión y administración, previa depuración de su situación física y jurídica.

El departamento u organismo que tuviera afectado o adscrito el bien o derecho, o al que le corresponda su gestión y administración, remitirá a la Dirección General del Patrimonio del Estado la documentación identificativa del bien o derecho correspondiente, con expresión de las causas que determinan la solicitud de desafectación o desadscripción.

En el caso de la desafectación de los bienes y derechos integrados en el patrimonio de la Administración General del Estado se requerirá, para su efectividad, la recepción formal por el Ministro de Hacienda, bien mediante acta de entrega suscrita por un representante designado por el departamento al que hubiesen estado afectados los bienes y derechos y otro designado por la Dirección General del Patrimonio del Estado.

a) Organismos públicos

Los bienes y derechos demaniales de titularidad de los organismos públicos que éstos tengan afectados para el cumplimiento de sus fines serán desafectados por el Ministro titular del departamento del que dependan, a propuesta de su Presidente o Director.

b) Bienes muebles

La desafectación de los bienes muebles adquiridos por los departamentos ministeriales, o que tuvieran afectados, será competencia del titular del departamento.

c) Bienes inmuebles y derechos reales de los organismos públicos

Debe tenerse en cuenta que los bienes inmuebles y derechos reales de los organismos públicos vinculados a la Administración General del Estado que no les sean necesarios para el cumplimiento de sus fines se incorporarán, previa desafectación, en su caso, al patrimonio de ésta, exceptuándose los bienes adquiridos con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico patrimonial de acuerdo con sus fines particulares.

2.4.3. Adscripción y desadscripción (artículo 73 Ley 33/2003)

Los bienes y derechos patrimoniales de la AGE podrán ser adscritos a los organismos públicos dependientes de ella para su vinculación directa a un servicio de su competencia o cumplimiento de sus fines propios. La adscripción lleva implícita la afectación del bien o derecho, que pasa a integrarse en el dominio público.

También los bienes y derechos propios de un organismo público podrán ser adscritos al cumplimiento de fines propios de otro organismo.

La adscripción no altera la titularidad sobre el bien.

La adscripción se acordará por el Ministro de Hacienda. La instrucción del correspondiente procedimiento compete a la Dirección General del Patrimonio del Estado, que lo incoará de oficio o a propuesta del organismo u organismos públicos interesados, cursada a través del departamento del que dependan.

La adscripción requerirá, para su efectividad, de la firma de la correspondiente acta, otorgada por representantes de la Dirección General del Patrimonio del Estado y del organismo u organismos respectivos

- **Desadscripción**

La desadscripción se produce por incumplimiento del fin (artículo 77 LPAP) o por innecesaridad de los bienes (artículo 78 LPAP). La desadscripción, que llevará implícita la desafectación, requerirá, para su efectividad, de la recepción formal del bien o derecho que se documentará en la correspondiente acta de entrega, suscrita por representantes de la Dirección General del Patrimonio del Estado y del organismo u organismo, o en acta de toma de posesión levantada por dicha Dirección.

Además, se requerirá la previa depuración física o jurídica del bien o derecho por el departamento u organismo que tuviera afectado o adscrito el bien o derecho, o al que le corresponda su administración y gestión, salvo que existan circunstancias debidamente acreditadas en el expediente que justifiquen el no cumplimiento de esta obligación (artículo 72.2 Reglamento LPAP).

2.4.4. Mutación demanial (artículo 71 y 72 Ley 32/2003)

- **Concepto**

La mutación demanial es el acto en virtud del cual se efectúa la desafectación de un bien o derecho del Patrimonio del Estado, con simultánea afectación a otro uso general, fin o servicio público de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella.

- **Forma**

Las mutaciones demaniales deberán efectuarse de forma expresa, salvo lo previsto en el apartado siguiente para el caso de reestructuración de órganos.

En los casos de reestructuración orgánica se estará, en lo que respecta al destino de los bienes y derechos que tuviesen afectados o adscritos los órganos u organismos que se supriman o reformen, a lo que se establezca en la correspondiente disposición. Si no se hubiese previsto nada sobre este particular, se entenderá que los bienes y derechos continúan vinculados a los mismos fines y funciones, considerándose afectados al órgano u organismo al que se hayan atribuido las respectivas competencias sin necesidad de declaración expresa.

Reglamentariamente se regularán los términos y condiciones en que los bienes y derechos demaniales de la Administración General del Estado y sus organismos públicos podrán afectarse a otras Administraciones públicas para destinarlos a un determinado uso o servicio público de su competencia. Este supuesto de mutación entre Administraciones públicas no alterará la titularidad de los bienes ni su carácter demanial, y será aplicable a las comunidades autónomas cuando éstas prevean en su legislación la posibilidad de afectar bienes demaniales de su titularidad a la Administración General del Estado o sus organismos públicos para su dedicación a un uso o servicio de su competencia.

- **Procedimiento**

En cuanto al procedimiento para la mutación demanial, debe indicarse que la mutación de destino de los bienes inmuebles de la Administración General del Estado o afectos al cumplimiento de fines o servicios de ésta, compete al Ministro de Hacienda. La incoación e instrucción del correspondiente procedimiento se acordará por la Dirección General del Patrimonio del Estado, a iniciativa propia o a propuesta del departamento u organismo interesado.

La orden de mutación demanial requerirá para su efectividad, de la firma de un acta, con intervención de la Dirección General del Patrimonio del Estado y los departamentos u organismos interesados.

- **Bienes muebles**

La mutación de destino de los bienes muebles del Patrimonio del Estado se realizará por los propios departamentos u organismos interesados en la misma.

Para ello se formalizarán por las partes las correspondientes actas de entrega y recepción, que perfeccionarán el cambio de destino de los bienes de que se trate, y constituirán título suficiente para las respectivas altas y bajas en los inventarios de bienes muebles de los departamentos.

- **Organismos públicos**

La mutación de destino de los bienes y derechos demaniales propios de los organismos públicos para el cumplimiento dentro del organismo de sus fines o servicios públicos se acordará por el ministro titular del departamento del que dependan, a propuesta de su presidente o director. Las mutaciones de destino de bienes y derechos demaniales propios o adscritos de un organismo, para el cumplimiento de fines o servicios de otro organismo o de la Administración General del Estado, serán acordadas por el Ministro de Hacienda, a propuesta conjunta de las dos entidades.

- **Toma de razón**

En el caso previsto en el artículo 71.3 de la Ley 33/2003, los departamentos ministeriales o los organismos públicos a que queden afectados los bienes o derechos comunicarán a la Dirección General del Patrimonio del Estado la mutación operada, para que se proceda a tomar razón de la misma en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado.

- **Distribución entre varios Ministerios u organismos**

Si la adaptación de la situación patrimonial a la reforma orgánica producida exigiese una distribución de los bienes entre varios departamentos u organismos, esta comunicación deberá cursarse con el acuerdo expreso de todos ellos. A falta de acuerdo, cada departamento u organismo remitirá a la Dirección General del Patrimonio del Estado una propuesta de distribución de los bienes y el Ministro de Hacienda resolverá en último término sobre la afectación.

2.5. Utilización del dominio público

La titularidad pública de determinados bienes legitima a las Administraciones Públicas para ordenar racionalmente su uso, garantizando el acceso a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad, evitando su utilización abusiva y estableciendo, en su caso, usos prioritarios y restricciones.

Nadie puede, sin título que lo autorice ocupar bienes de dominio público o utilizarlos de forma que exceda el derecho de uso, en su caso, corresponde a todos. Las autoridades responsables de la tutela y defensa del dominio público vigilarán actuarán contra quienes, careciendo de título, ocupen bienes de dominio público o se beneficien de un aprovechamiento especial sobre ellos, a cuyo fin ejercitarán las facultades y prerrogativas previstas en la ley.

Los bienes de dominio público pueden ser utilizados tanto por los particulares como por la propia Administración, siempre en función del destino al que estén afectados. Lo normal es que los bienes públicos sean utilizados por los particulares, a través de los títulos habilitantes de la autorización y la concesión.

2.5.1. Utilización de los bienes destinados al uso general

El artículo 85 LPAP distingue los siguientes tipos de uso del dominio público:

a) Uso común: el que corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que el uso por unos no impide el de los demás interesados.

   Este es el tipo de uso que corresponde a las vías públicas terrestres (carreteras, calles, plazas, paseos), el mar territorial y sus riberas y, asimismo, a las riberas de los ríos y cursos de agua. Normalmente la actividad de los particulares se reducirá a una actividad de circulación o a una situación de breve estacionamiento.

b) Uso especial: el que, sin impedir el uso común, supone la concurrencia de circunstancias tales como la peligrosidad o intensidad del mismo, preferencia en casos de escasez, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de éste, es decir, recae sobre bienes escasos o que, por otras especiales circunstancias, exigen una intervención más intensa de la Administración.

   Ejemplos de este uso especial son algunas actividades comerciales que se realizan sobre la vía pública como la venta ambulante o la colocación de sillas y tribunas con ocasión de fiestas, desfiles, derivados de la situación de colindancia o contigüidad con la vía pública como el cruce de aceras por los vehículos a fin de acceder a inmuebles próximos. Este uso común especial se muestra especialmente en todo lo relativo a la circulación con automóvil.

c) Uso privativo: es aquel que supone una utilización individualizada de los bienes, limitando o impidiendo el libre uso a otras personas.

   En la legislación local se define como “la ocupación de una porción del dominio público, de modo que se limita o excluye la utilización del mismo por otros interesados”.

   Por ejemplo, cuando en una calle o plaza pública se autoriza la instalación de un quiosco o bien se permite que el dueño de un bar sitúe unas mesas y sillas en la calle.

2.5.2. Títulos habilitantes

El artículo 86 LPAP determina que para los distintos usos se requerirá los siguientes títulos habilitantes:

- **Uso común**

El uso común de los bienes de dominio público podrá realizarse libremente y es normalmente gratuito y no está sujeto a autorización y concesión sino a las limitaciones derivadas de su naturaleza, lo establecido en los actos de afectación o adscripción, y en las disposiciones que sean de aplicación.

- **Aprovechamiento especial**

El aprovechamiento especial de los bienes de dominio público, así como su uso privativo cuando la ocupación se efectúe únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles, estarán sujetos a autorización o, si la duración del aprovechamiento o uso excede de cuatro años, a concesión.

- **Uso privativo**

El uso privativo de los bienes de dominio público que determine su ocupación con obras o instalaciones fijas deberá estar amparado por la correspondiente concesión administrativa.

2.5.3. Utilización de los bienes y derechos destinados a un servicio público

La utilización de los bienes y derechos afectados a la prestación de un servicio público se supeditará a lo dispuesto en las normas reguladoras del mismo y, subsidiariamente, se regirá por la LPAP (artículo 87 LPAP).

Los bienes destinados a otros servicios públicos se utilizarán de conformidad con lo previsto en el acto de afectación o adscripción y, en su defecto, por lo establecido en esta ley y sus disposiciones de desarrollo (artículo 88 LPAP).

- **Ocupación de espacios en edificios administrativos**

Señala el artículo 89 LPAP que, la ocupación por terceros de espacios en los edificios administrativos del patrimonio del Estado podrá admitirse, con carácter excepcional, cuando se efectúe para dar soporte a servicios dirigidos al personal destinado en ellos o al público visitante, como cafeterías, oficinas bancarias, cajeros automáticos, oficinas postales u otros análogos, o para la explotación marginal de espacios no necesarios para los servicios administrativos.

Esta ocupación no podrá entorpecer o menoscabar la utilización del inmueble por los órganos o unidades alojados en él, y habrá de estar amparada por la correspondiente autorización, si se efectúa con bienes muebles o instalaciones desmontables, o concesión, si se produce por medio de instalaciones fijas, o por un contrato que permita la ocupación formalizado de acuerdo con lo previsto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

- **Autorizaciones especiales de uso sobre bienes afectados o adscritos**

Con arreglo al artículo 90 LPAP, el ministro titular del departamento o el presidente o director del organismo que tuviese afectados o adscritos bienes del Patrimonio del Estado, podrá autorizar su uso por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas para el cumplimiento esporádico o temporal de fines o funciones públicas, previo informe favorable de la Dirección General del Patrimonio del Estado, por cuatro años, prorrogables por igual plazo.

Dichas autorizaciones se otorgarán por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda, cuando se trate de fundaciones estatales y organismos internacionales, sin sujeción a las limitaciones de plazo y destino expresados más arriba.

Igualmente, no se sujetarán a los requisitos previstos en el artículo 90.1 LPAP, las autorizaciones de uso por plazo inferior a 30 días, o para la organización de conferencias, seminarios, presentaciones u otros eventos. El órgano competente deberá fijar en el acto de autorización, tanto las condiciones de utilización del inmueble, estableciendo lo necesario para que la misma no interfiera su uso por los órganos administrativos que lo tuvieran afectado o adscrito, como la contraprestación a satisfacer por el solicitante, de acuerdo con lo señalado en el artículo 92.5 LPAP.

2.5.4. Autorizaciones y concesiones demaniales

- **Condiciones generales**

El Ministro de Hacienda, a propuesta de la Dirección General del Patrimonio del Estado, podrá aprobar condiciones generales para el otorgamiento de categorías determinadas de concesiones y autorizaciones sobre bienes y derechos del Patrimonio del Estado, que deberán ser publicadas en el BOE. En defecto de estas condiciones, las concesiones y autorizaciones se ajustarán a las que se establezcan por el Ministro titular del departamento al que se encuentren afectados los bienes o del que dependan los organismos públicos que sean sus titulares o que los tengan adscritos. La aprobación de estas condiciones requerirá, en todo caso, informe previo favorable del Ministro de

Hacienda, que será igualmente preceptivo y vinculante cuando se pretenda establecer excepciones a las condiciones aprobadas con carácter general por éste.

- **Ocupación para ejecución de un contrato administrativo**

Las autorizaciones y concesiones que habiliten para una ocupación de bienes de dominio público que sea necesaria para la ejecución de un contrato administrativo deberán ser otorgadas por la Administración que sea su titular, y se considerarán accesorias de aquél.

Estas autorizaciones y concesiones estarán vinculadas a dicho contrato a efectos de otorgamiento, duración y vigencia y transmisibilidad, y no será necesario obtener estas autorizaciones o concesiones cuando el contrato administrativo habilite para la ocupación de los bienes de dominio público (artículo 91 LPAP).

2.5.4.1. Autorizaciones

Las autorizaciones están reguladas en el artículo 92 LPAP que establece que, se otorgarán directamente a los peticionarios que reúnan las condiciones requeridas, salvo si, por cualquier circunstancia, se encontrase limitado su número, en cuyo caso lo serán en régimen de concurrencia y si ello no fuera procedente, por no tener que valorarse condiciones especiales en los solicitantes, mediante sorteo, si otra cosa no se hubiese establecido en las condiciones por las que se rigen.

- **Intransmisibilidad**

No serán transmisibles aquellas autorizaciones en las que para su otorgamiento deban tenerse en cuenta circunstancias personales del autorizado o cuyo número se encuentre limitado, salvo que las condiciones por las que se rigen admitan su transmisión.

- **Duración**

Se otorgan por tiempo determinado, de tal forma, que su plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, será de cuatro años.

- **Revocación. Régimen económico**

Podrán ser revocadas unilateralmente por la Administración concedente en cualquier momento por razones de interés público, sin generar derecho a indemnización, cuando resulten incompatibles con las condiciones generales aprobadas con posterioridad, produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público o menoscaben el uso general. Podrán ser gratuitas, otorgarse con contraprestación o con condiciones, o estar sujetas a la tasa.

- **Garantía. Contenido del acuerdo de autorización**

Al solicitante de autorizaciones de uso privativo o aprovechamiento especial de dominio público, cualquiera que sea el régimen económico que les resulte de aplicación, podrá exigírsele garantía. El acuerdo de autorización de uso de bienes y derechos demaniales incluirá, al menos:

a) El régimen de uso del bien o derecho;

b) El régimen económico a que queda sujeta la autorización;

c) La garantía a prestar, en su caso;

d) La sunción de los gastos de conservación y mantenimiento, impuestos, tasas y demás tributos, así como el compromiso de utilizar el bien según su naturaleza y de entregarlo en el estado en que se recibe;

e) El compromiso de previa obtención a su costa de cuantas licencias y permisos requiera el uso del bien o la actividad a realizar sobre el mismo;

f) La asunción de la responsabilidad derivada de la ocupación, con mención, en su caso, de la obligatoriedad de formalizar la oportuna póliza de seguro, aval bancario, u otra garantía suficiente;

g) La aceptación de la revocación unilateral, sin derecho a indemnizaciones, por razones de interés público;

h) La reserva por parte del ministerio u organismo cedente de la facultad de inspeccionar el bien objeto de autorización, para garantizar que el mismo es usado de acuerdo con los términos de la autorización;

i) El plazo y régimen de prórroga y subrogación que, en todo caso, requerirá la previa autorización;

j) La causa de extinción.

2.5.4.2. Concesión demanial

La concesión demanial es la técnica jurídico-administrativa que excluye la utilización general de los bienes de dominio público. Como regla general, todo uso privativo de un bien de dominio público requiere concesión, si bien las leyes específicas de cada sector demanial han introducido excepciones o matizaciones.

- **Régimen de concurrencia y concesión directa**

Se encuentra regulada en el artículo 93 LPAP, el cual determina que el otorgamiento de las mismas sobre bienes de dominio público se efectuará en régimen de concurrencia. No obstante, podrá acordarse el otorgamiento directo en los supuestos previstos en el artículo 137.4 LPAP.

Cualquiera que haya sido el procedimiento seguido para la adjudicación, una vez otorgada la concesión deberá procederse a su formalización en documento administrativo. Este documento será título suficiente para inscribir la concesión en el Registro de la Propiedad.

- **Duración**

Al igual que en el caso anterior, se otorgará por un tiempo determinado, siendo su plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, no superior a 75 años, salvo que se establezca otro menos en las normas especiales que sean de aplicación.

- **Régimen económico. Acuerdo de concesión**

Las concesiones de uso privativo o aprovechamiento especial de dominio público podrán ser gratuitas, otorgarse con contraprestación o condición o estar sujetas a la tasa. El acuerdo de otorgamiento de la concesión incluirá al menos las menciones establecidas para las autorizaciones anteriormente mencionadas, salvo la relativa a la revocación unilateral sin derecho a indemnización.

- **Prohibición**

En ningún caso podrán ser titulares de concesiones sobre bienes y derechos demaniales las personas en quienes concurra alguna de las prohibiciones de contratar reguladas en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. Si de forma posterior al otorgamiento de la concesión, el titular incurre en alguna de estas prohibiciones de contratación se producirá la extinción de la concesión (artículo 94 LPAP).

- **Derecho real disponible para el concesionario**

El titular de una concesión dispone de un derecho real sobre las obras, construcciones e instalaciones fijas que haya construido para el ejercicio de la actividad autorizada por el título de la concesión. Este título otorga a su titular, durante el plazo de validez de la concesión y dentro de los límites establecidos los derechos y obligaciones del propietario (artículo 97 LPAP).

Estos derechos sólo pueden ser cedidos o transmitidos mediante negocios jurídicos entre vivos o por causa de muerte o mediante la fusión, absorción o escisión de sociedades, por el plazo de duración de la concesión, a personas que cuenten con la previa conformidad de la autoridad competente para otorgar la concesión.

Los derechos sobre las obras, construcciones e instalaciones sólo podrán ser hipotecados como garantía de los préstamos contraídos por el titular de la concesión para financiar la realización, modificación o ampliación de las obras, construcciones e instalaciones de carácter fijo situadas sobre la dependencia demanial ocupada. Y en todo caso, para constituir la hipoteca será necesaria la previa autorización de la autoridad competente para el otorgamiento de la concesión. Si en la escritura de constitución de la hipoteca no constase esa autorización, el registrador de la propiedad denegará la inscripción. La duración de las hipotecas constituidas sobre dichos bienes y derechos se extingue con la extinción del plazo de la concesión.

2.5.4.3. Disposiciones comunes a las autorizaciones y concesiones

Las concesiones y autorizaciones sobre los bienes y derechos demaniales del Patrimonio del Estado se otorgarán por los ministros titulares de los departamentos a que se encuentren afectados, o corresponda su gestión o administración, o por los presidentes o directores de los organismos públicos que los tengan adscritos o a cuyo patrimonio pertenezcan (artículo 95 LPAP).

Ambas figuras se extinguirán por las siguientes causas (artículo 100 LPAP):

a) Muerte o incapacidad sobrevenida del usuario o concesionario individual o extinción de la personalidad jurídica.

b) Falta de autorización previa en los supuestos de transmisión o modificación, por fusión, absorción o escisión, de la personalidad jurídica del usuario o concesionario.

c) Caducidad por vencimiento del plazo.

d) Rescate de la concesión, previa indemnización, o revocación unilateral de la autorización.

e) Mutuo acuerdo.

f) Falta de pago del canon o cualquier otro incumplimiento grave de las obligaciones del titular de la concesión, declarados por el órgano que otorgó la concesión o autorización.

g) Desaparición del bien o agotamiento del aprovechamiento.

h) Desafectación del bien, en cuyo caso se procederá a su liquidación conforme a lo previsto en el artículo 102 de esta ley.

i) Cualquier otra causa prevista en las condiciones generales o particulares por las que se rijan.

Cuando se extinga la concesión, las obras, construcciones e instalaciones fijas existentes sobre el bien demanial serán demolidas por el titular de la concesión o, por ejecución subsidiaria, por la Administración a costa del concesionario, a menos que su mantenimiento hubiera sido previsto expresamente en el título concesional o que la autoridad competente para otorgar la concesión así

lo decida. En tal caso, serán adquiridas gratuitamente y libres de carga y gravámenes por la Administración General del Estado u organismo público que hubiera otorgado la concesión.

En caso de rescate anticipado de la concesión, el titular será indemnizado del perjuicio material surgido de la extinción anticipada. Los derechos de los acreedores hipotecarios cuya garantía aparezca inscrita en el Registro de la Propiedad en la fecha en que se produzca el rescate serán tenidos en cuento para determinar la cuantía y receptores de la indemnización.

Los acreedores hipotecarios serán notificados de la apertura de los expedientes que se sigan para extinguir la concesión por incumplimiento de sus cláusulas, para que puedan comparecer en defensa de sus derechos y, en su caso, propongan un tercero que pueda sustituir al concesionario que viniere incumpliendo las cláusulas de la concesión.

En los casos en los que se acuerde la enajenación onerosa de bienes patrimoniales, los titulares de derechos vigentes sobre ellos que resulten de concesiones otorgadas cuando los bienes tenían la condición de demaniales tendrán derecho preferente a su adquisición. Este derecho podrá ser ejercitado dentro de los 20 días naturales siguientes a aquel en que se les notifique en forma fehaciente la decisión de enajenar la fina, el precio y las demás condiciones esenciales de la transmisión. En caso de falta de notificación, o si la enajenación se efectúa en condiciones distintas de las notificadas, el derecho podrá ejercitarse dentro de los 30 días naturales siguientes a aquel en que se haya inscrito la venta en el Registro de Propiedad.

Este derecho no surgirá en caso de cesión gratuita del bien o de transferencia de titularidad, por cualquier negocio jurídico, a favor de Administraciones Públicas, organismos de ellas dependientes, fundaciones o instituciones públicas u organismos internacionales. En este supuesto, quienes hayan recibido los bienes sobre los que recaigan los derechos establecidos en favor de beneficiarios de concesiones o autorizaciones podrán liberarlos, a su costa, en los mismos términos que la Administración General del Estado.

2.5.4.4. Diferencias entre las autorizaciones y concesiones

El dato que permite distinguir la autorización de la concesión es la existencia, en las primeras, de una prohibición general previa que actúa sobre actividades que la norma considera como propias de los particulares, frente a la publicatio previa o reserva formal del sector a los poderes públicos, típica de la técnica concesional.

Precisamente por eso, se dice también que la distinción entre ambas técnicas radica en el carácter reglado del otorgamiento de la autorización y discrecional de la concesión.

En otras palabras, el que solicita una autorización tendría un derecho preexistente a obtenerla, de modo que la Administración debería concederla a todo el que reuniera los requisitos exigidos para ejercitar tal derecho. En cambio, la Administración podría denegar discrecionalmente el otorgamiento de una concesión, pues nadie ostenta un derecho a obtener una concesión.

Ambas técnicas tienen distinta naturaleza jurídica, ya que la concesión de dominio público se considera un derecho real administrativo, es decir, otorga al beneficiario un verdadero derecho real limitado sobre el dominio público cuyo objeto es su aprovechamiento privativo, inscribible en el Registro de la Propiedad, enajenable e hipotecable.

Por el contrario, la autorización de dominio público no tiene naturaleza real. Ello implica que la concesión demanial garantiza a su titular una posición jurídica más estable, pero también más rigurosa, que la que garantiza la autorización, normalmente otorgada a precario, es decir, sometida a cláusulas que permiten su libre rescisión por la Administración titular.

Sin embargo, la diferenciación no es rotunda ya que la naturaleza reglada o discrecional del otorgamiento de los títulos jurídico-administrativos no determina claramente su naturaleza jurídica. Tampoco el sometimiento a reglas de utilización bajo sanción de caducidad es determinante de su naturaleza jurídica, ya que también las autorizaciones cuyo objeto es el ejercicio de una actividad reglamentada llamada a prolongarse en el tiempo pueden ser revocadas cuando se constata un incumplimiento de las condiciones bajo las que fue autorizada la actividad, lo que las sitúa en la frontera misma con la técnica concesional.

2.6. Reserva demanial

Conforme al artículo 104 LPAP, la Administración General del Estado podrá reservarse el uso exclusivo de bienes de su titularidad destinados al uso general para la realización de fines de su competencia, cuando existan razones de utilidad pública o interés general que lo justifiquen.

La duración de la reserva se limitará al tiempo necesario para el cumplimiento de los fines para los que se acordó.

La declaración de reserva se efectuará por acuerdo del Consejo de Ministros, que deberá publicarse en el "Boletín Oficial del Estado" e inscribirse en el Registro de la Propiedad.

La reserva prevalecerá frente a cualesquiera otros posibles usos de los bienes y llevará implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación, a efectos expropiatorios, de los derechos preexistentes que resulten incompatibles con ella.

3. LOS BIENES PATRIMONIALES DEL ESTADO

3.1. Concepto

Define Ramón Parada el Patrimonio de las Administraciones Públicas como “aquellos bienes públicos que la legislación define negativamente, esto es, como aquellos que no se hallan afectados a un fin o a un servicio público”. El Patrimonio de las Administraciones Públicas se encuentra regulado en la Ley 33/2003 de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) y por el Real Decreto 1373/2009 de 28 de agosto por el que se aprueba el Reglamento General de la LPAP. Ello se complementa con las normas de las CCAA y de los EELL que regulan sus bienes.

A mayor abundamiento, preside la regulación de esta materia el artículo 132.3 CE que dicta “Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación”.

3.2. Régimen jurídico

El régimen jurídico de los bienes patrimoniales se construye sobre 4 pilares:

- Titularidad pública.
- Naturaleza jurídico-privada.
- No afectación.
- Aprovechamiento económico.

Al tener naturaleza jurídica privada, en defecto de normativa específica, regirán las normas del Derecho privado.

Cuentan con un régimen exorbitante que afecta a la disposición, enajenación o conservación. Para la defensa de su patrimonio, las Administraciones Públicas podrán: a) investigar la situación de los bienes y derechos que pertenezcan a su patrimonio; b) deslindar en vía administrativa los inmuebles de su titularidad; c) recuperar de oficio la posesión indebidamente perdida sobre los bienes y derechos. Es preciso subrayar que, no cabe la prerrogativa que del desahucio administrativo que analizamos en el epígrafe anterior, que sí cabe para los bienes demaniales.

3.3. Modos de adquisición por las Administraciones Públicas

El régimen de adquisición, administración, defensa y enajenación de los bienes y derechos patrimoniales será el previsto en la LPAP y en su Reglamento. Supletoriamente, se aplicarán las normas del Derecho Administrativo en todas las cuestiones relativas a la competencia para adoptar los correspondientes actos y al procedimiento que ha de seguirse para ello, y las normas del Derecho Privado en lo que afecte a los restantes aspectos de su régimen jurídico.

La LPAP recoge, concretamente en los artículos 15 al 27, los modos a través de los cuales el Estado podrá adquirir bienes y derechos patrimoniales. Estos modos, con arreglo al artículo 15 LPAP, serán los siguientes:

1.- Por atribución de la Ley.

Se trata de la forma de adquisición más destacable. Se podrán adquirir por atribución de la ley los bienes inmuebles vacantes: los inmuebles que carecieron de dueño. La adquisición de estos bienes se producirá por ministerio de la Ley, sin necesidad de que medie acto o declaración alguna por parte de la AGE, que podrá tomar posesión de los bienes así adquiridos en vía administrativa siempre que no estuvieran siendo poseídos por nadie a título de dueño, y sin perjuicio de los derechos de tercero. Si existiese un poseedor en concepto de dueño, la AGE habrá de entablar la acción que corresponda ante los órganos del orden jurisdiccional civil.

2.- A título oneroso, con ejercicio o no de la potestad de expropiación.

3.- Por herencia, legado o donación.

Sobre esta forma de adquisición debemos decir que corresponde al ministro de Hacienda y Administraciones Públicas aceptar herencias, legados y donaciones a favor de la AGE. Si son a favor de organismos públicos vinculados a la AGE corresponderá dicha aceptación a sus presidentes o directores. Esta aceptación se entenderá siempre hecha a beneficio de inventario.

4.- Por prescripción.

El Estado prescribe a su favor con arreglo a las leyes comunes, sin perjuicio de lo establecido en disposiciones especiales.

5.- Por ocupación.

Este tipo de adquisición se regirá por el Código Civil y las leyes especiales.

Además de lo citado por el artículo 15, se ha de tener presente al artículo 16 de la LPAP, por el que, salvo disposición legal en contrario, los bienes y derechos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos se entienden adquiridos con el carácter de patrimoniales, sin perjuicio de su posterior afectación al uso general o al servicio público.

3.4. Adquisición de bienes inmuebles

Recoge el artículo 116 LPAP que, en la Administración General del Estado la competencia para adquirir los inmuebles corresponde al ministro de Hacienda, por iniciativa propia, cuando lo estime

conveniente para atender a las necesidades que, según las previsiones efectuadas, puedan surgir en el futuro, o a petición del departamento interesado.

La tramitación del procedimiento de adquisición corresponde a la Dirección General del Patrimonio del Estado y la adquisición se hará por concurso público, salvo que se acuerde la adquisición directa por los motivos fijados en la Ley. El importe de la adquisición podrá ser objeto de un aplazamiento de hasta 4 años.

- **Adquisición de edificios en construcción**

El artículo 117 LPAP dispone que, la adquisición de inmuebles en construcción por la Administración General del Estado o sus organismos públicos podrá acordarse excepcionalmente por causas debidamente justificadas y siempre que se cumplan una serie de condiciones.

La adquisición de inmuebles en construcción por la Administración General del Estado será acordada por el Ministro de Hacienda. La adquisición de estos inmuebles por los organismos públicos requerirá el previo informe favorable del Ministro de Hacienda.

Podrán adquirirse edificios en construcción mediante la entrega, total o parcial, de otros bienes inmuebles o derechos sobre los mismos, en las condiciones señaladas en el artículo 117.1.

3.5. Enajenación de bienes inmuebles

La enajenación de inmuebles se regula entre los artículos 135 a 141 LPAP. El órgano competente para enajenar los bienes inmuebles de la AGE será el ministro de Hacienda.

La incoación y tramitación del expediente corresponderá a la Dirección General del Patrimonio del Estado. Si son bienes inmuebles de organismos públicos serán competentes sus presidentes o directores o, si así está previsto, los órganos colegiados de dirección.

Cuando el valor del bien o derecho, según tasación, exceda de 20 millones de euros, la enajenación deberá ser autorizada por el Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de Hacienda.

Antes de llevar a cabo la enajenación de los bienes, se procederá a depurar la situación física y jurídica de los mismos, practicándose el deslinde si fuese necesario, e inscribiéndose en el Registro de la Propiedad si todavía no lo estuviese.

- **Modos de enajenación**

La enajenación podrá realizarse mediante:

- Concurso (procedimiento ordinario regulado en los artículos 109 y ss. del Reglamento LPAP).
- Subasta (en los supuestos previstos en el artículo 93 del Reglamento y con el procedimiento de los artículos 103 y ss.)
- Adjudicación directa (artículo 137.4 LPAP y siguiendo el procedimiento previsto en los artículos 117 y 118 del Reglamento LPAP).

- **Garantías**

La participación en procedimientos de adjudicación de inmuebles requerirá la constitución de una garantía de un 5 por 100 del valor de tasación en caso de ventas directas o del tipo de salida de los bienes en caso de procedimientos concurrenciales. En casos especiales, atendidas las características del inmueble y la forma o circunstancias de la enajenación, el órgano competente para la tramitación del expediente podrá elevar el importe de la garantía hasta un 10 por 100 del valor de tasación.

El requisito de constitución de garantía podrá suprimirse, a criterio del órgano gestor, en el supuesto de enajenación mediante subasta pública de inmuebles cuando el tipo de salida no supere la cantidad de 10.000 euros.

De igual forma, en las enajenaciones cuyo tipo de salida supere la cantidad de 2 millones de euros, se podrá establecer una garantía de cuantía inferior al 5 % del valor de tasación, con un mínimo de 100.000 euros.

La garantía podrá constituirse en cualquier modalidad prevista en la legislación de contratos del sector público, depositándola en la Caja General de Depósitos o en sus sucursales de las Delegaciones de Economía y Hacienda. En caso de que así se prevea en los pliegos, la garantía también podrá constituirse mediante cheque conformado o cheque bancario, en la forma y lugar que se señalen por el órgano competente para tramitar el expediente

Cuando así se prevea en el pliego, la acreditación de la constitución de la garantía podrá hacerse mediante medios electrónicos, informáticos o telemáticos.

La garantía constituida en efectivo o en cheque conformado o bancario por el adjudicatario se aplicará al pago del precio de venta.

3.6. Permuta de bienes y derechos

La permuta se regula por los artículos 153 y 154 LPAP.

- **Admisibilidad**

Los bienes y derechos del Patrimonio del Estado podrán ser permutados cuando por razones debidamente justificadas en el expediente resulte conveniente para el interés público, y la diferencia de valor entre los bienes o derechos que se trate de permutar, según tasación, no sea superior al 50 por ciento de los que lo tengan mayor. Si la diferencia fuese mayor, el expediente se tramitará como enajenación con pago de parte del precio en especie.

La permuta podrá tener por objeto edificios a construir.

- **Procedimiento**

Serán de aplicación a la permuta las normas previstas para la enajenación de bienes y derechos, salvo lo dispuesto en cuanto a la necesidad de convocar concurso o subasta pública para la adjudicación.

No obstante, el órgano competente para la permuta podrá instar la presentación de ofertas de inmuebles o derechos para permutar, mediante un acto de invitación al público al que se dará difusión a través del "Boletín Oficial del Estado" y de cualesquiera otros medios que se consideren adecuados.

En el caso de presentación de ofertas a través del procedimiento previsto en el apartado anterior, la selección de la adjudicataria se realizará de acuerdo con lo establecido en el pliego de condiciones previamente elaborado.

La diferencia de valor entre los bienes a permutar podrá ser abonada en metálico o mediante la entrega de otros bienes o derechos de naturaleza distinta.

3.7. Cesiones gratuitas

Las cesiones gratuitas de bienes o derechos se contienen en los artículos 145 a 151 LPAP.

Los bienes y derechos patrimoniales de la Administración General del Estado cuya afectación o explotación no se juzgue previsible podrán ser cedidos gratuitamente, para la realización de fines de utilidad pública o interés social de su competencia, a comunidades autónomas, entidades locales, fundaciones públicas o asociaciones declaradas de utilidad pública.

Igualmente, estos bienes y derechos podrán ser cedidos a Estados extranjeros y organizaciones internacionales, cuando la cesión se efectúe en el marco de operaciones de mantenimiento de la paz, cooperación policial o ayuda humanitaria y para la realización de fines propios de estas actuaciones.

La cesión podrá tener por objeto la propiedad del bien o derecho o sólo su uso. En ambos casos, la cesión llevará aparejada para el cesionario la obligación de destinar los bienes al fin expresado en el correspondiente acuerdo. Adicionalmente, esta transmisión podrá sujetarse a condición, término o modo, que se regirán por lo dispuesto en el Código Civil.

Cuando la cesión tenga por objeto la propiedad del bien o derecho sólo podrán ser cesionarios las comunidades autónomas, entidades locales o fundaciones públicas.

- **Competencia**

En el caso de cesión de bienes de la AGE, ésta se acordará por el ministro de Hacienda, a propuesta de la Dirección General del Patrimonio del Estado y previo informe de la Abogacía del Estado.

No obstante, cuando se efectúe a favor de fundaciones públicas y asociaciones declaradas de utilidad pública la competencia para acordarla corresponderá al Consejo de Ministros.

3.8. Adscripción de bienes inmuebles a Organismos autónomos

Posibilidad contemplada en el artículo 73 LPAP estableciendo que el órgano competente para efectuarla será el ministro de Hacienda, debiendo destinarse dichos bienes al cumplimiento de los fines que motivaron su adscripción.

3.9. Arrendamientos en favor del Estado

Compete al Ministro de Hacienda arrendar los bienes inmuebles que la Administración General del Estado precise para el cumplimiento de sus fines, a petición, en su caso, del departamento interesado. Igualmente, compete al Ministro de Hacienda declarar la prórroga, novación, resolución anticipada o cambio de órgano u organismo ocupante. La instrucción de estos procedimientos corresponderá a la Dirección General del Patrimonio del Estado.

En el caso de encontrarnos ante organismos públicos, será competente el presidente o director de aquéllos. Estos arrendamientos se concertarán mediante concurso público, salvo que de forma justificada sea necesario o conveniente concertarlos de modo cierto.

3.10. Bienes muebles

- **Adquisición**

La adquisición de bienes muebles por la AGE o por sus organismos autónomos se regirá por la legislación que regula la contratación de las Administraciones Públicas. La adquisición de dichos bienes por la Entidades Públicas Empresariales vinculadas a la AGE se regirá por la legislación que regula la contratación de las Administraciones Públicas en los supuestos en que ésta resulte de aplicación, y en su defecto, por lo establecido en sus normas de creación o en sus estatutos.

- **Enajenación**

La competencia para enajenar los bienes muebles del Patrimonio del Estado corresponde al titular del departamento o al presidente o director del organismo público que los tuviese afectados o adscritos o los hubiera venido utilizando, salvo que se trate de bienes de naturaleza patrimonial de la AGE, en cuyo caso dicha competencia será del Ministro de Hacienda.

El acuerdo de enajenación implicará la desafectación de los bienes y su baja en inventario. La enajenación tendrá lugar mediante subasta pública por bienes individualizados o por lotes. No obstante, cuando el Ministerio u organismo considere de forma razonada que se trata de bienes obsoletos, perecederos o deteriorados por el uso o concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 137. 4 de la LPAP, la enajenación podrá efectuarse de forma directa. Pero si esto no fuese posible o no procediese su venta o cesión, se podrá acordar su destrucción, inutilización o abandono.

Por último, como establece el artículo 122 del Reglamento LPAP, que la enajenación o cesión se formalizará mediante documento administrativo que implicará la entrega y recepción de los bienes.

3.11. Propiedades incorporales

La adquisición de los derechos de propiedad incorporal por la AGE se efectuará por el ministro de Hacienda, a propuesta, en su caso, del titular del departamento interesado en la misma. En el caso de organismos públicos serán competentes sus presidentes o directores. A la adquisición de estos bienes será de aplicación lo establecido en esta Ley siempre y cuando no sea incompatible con la naturaleza de dichos derechos.

Cuando su adquisición tenga lugar en virtud de contratos administrativos, se aplicará lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

En el caso de que sean derechos de propiedad incorporal que se hubieran generado por un determinado departamento u organismo, el artículo 88 del Reglamento LPAP establece que estos bienes serán administrados y podrán ser explotados por los mismos.

3.12. Adquisición y enajenación de títulos valores

- **Adquisición**

La adquisición por la AGE de títulos representativos del capital de sociedades mercantiles sea por suscripción o compra, así como de futuros u opciones cuyo activo subyacente esté constituido por acciones, se acordará por el ministro de Hacienda, previa autorización, en su caso, del Consejo de Ministros en los supuestos que así lo establezca esta Ley u otras que resulten de aplicación, con informe previo de la Dirección General del Patrimonio del Estado.

En el caso de adquisición de dichos títulos por los organismos públicos vinculados a la AGE o dependientes de ella, serán sus presidentes o directores los órganos competentes para acordarla, previa autorización del Consejo de Ministros.

El acuerdo de adquisición por compra determinará los procedimientos para fijar el importe de la misma según los métodos de valoración comúnmente aceptados. Cuando los títulos o valores cuya adquisición se acuerde coticen en algún mercado secundario organizado, el precio de adquisición será el correspondiente de mercado en el momento y fecha de la operación.

No obstante, en el supuesto de que los servicios técnicos designados por el Director general del Patrimonio del Estado o por el presidente o director del organismo público que efectúe la adquisición estimarán que el volumen de negociación habitual de los títulos no garantiza la adecuada formación

de un precio de mercado podrán proponer, motivadamente, la adquisición y determinación del precio de los mismos por otro método legalmente admisible de adquisición o valoración.

Cuando la adquisición de los títulos tenga por finalidad obtener la plena propiedad de inmuebles o de parte de los mismos por el Estado o sus organismos públicos la valoración de estas participaciones exigirá la realización de la tasación de los bienes inmuebles

- **Enajenación**

La enajenación de dichos títulos por la AGE será acordada por el ministro de Hacienda, previa autorización, en su caso, del Consejo de Ministros en los supuestos del artículo 169 LPAP.

En el caso de organismos públicos, serán competentes para acordar la enajenación sus directores o presidentes, previa autorización del Consejo de Ministros o en los supuestos a los que se refiere el citado artículo. El procedimiento que deberá seguirse para la enajenación de títulos representativos de capital es que queda regulado en el artículo 175 LPAP.

3.13. Aprovechamiento y explotación de los Bienes Patrimoniales de las Administraciones Públicas

- **Uso**

Los bienes patrimoniales, al contrario que los demaniales, se sitúan en una categoría transitoria, así para acabar como bienes demaniales o bien para acabar siendo enajenados (su uso y explotación es secundario). Cabe su uso:

- Por la propia Administración Pública titular, sin que se conviertan en demaniales, cuando se usen sin estar afectados a un fin o a un servicio público. Esta posibilidad no aparece contemplada en la LPAP, pero Santamaría defiende que podría darse.
- Por terceros, lo más común, previo abono del correspondiente precio. Así:
    - Competencia: la decisión va a corresponder en la AGE al Ministerio de Hacienda. Si el periodo de uso no excede de un año, a la Dirección General Patrimonio Estado.
    - Forma: puede hacerse por cualquier tipo de contrato, que se ha de someter al derecho privado (salvo en los actos preparatorios y en la adjudicación), y que en todo caso no puede exceder su duración de 20 años (artículo 106 LPAP).

- **Procedimiento de adjudicación los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales**

Se adjudicarán por concurso salvo que, por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la adjudicación directa.

Estas circunstancias que dan lugar a la adjudicación directa deberán justificarse suficientemente en el expediente. Además, deberá adoptarse al expediente una memoria que justifique los motivos que aconsejan la explotación del bien o derecho, así como las causas por las que se acude a su adjudicación directa, previo informe, en su caso, de los servicios técnicos correspondientes. A dicha memoria se unirá la documentación relativa a la personalidad y capacidad de quien interesa la explotación, y en su caso, de su representante, la documentación identificativa del bien o derecho, tanto técnica como jurídica, incluyendo en su caso las certificaciones registral y catastral, y también deberá unirse las condiciones de la explotación, con expresa mención del precio o de la renta derivada de la explotación.

Las bases del correspondiente concurso o las condiciones de la explotación de los bienes patrimoniales se someterán a previo informe de la Abogacía del Estado o del órgano al que corresponda el asesoramiento jurídico de las entidades públicas a la AGE. En dicho concurso, una vez completado el expediente y aprobado el pliego de condiciones que han de regir la explotación, se procederá a la convocatoria que corresponderá a la Dirección General del Patrimonio del Estado. Cada oferente podrá presentar una única proposición que se ajustará a las especificaciones contenidas en el pliego.

La documentación se presentará en dos sobres cerrados; el primero de ellos contendrá la documentación acreditativa de la personalidad y capacidad del mismo, y de su representante en su caso, y el segundo sobre incluirá la propuesta correspondiente.

En el lugar y hora señalados en el anuncio y en acto público, se procederá a la lectura de la lista de licitantes admitidos, y se realizará la apertura de los sobres que contengan las proposiciones al concurso.

Determinada por la mesa la proposición más ventajosa, se levantará acta, sin que la propuesta de adjudicación cree derecho alguno a favor del adjudicatario propuesto. Corresponderá al órgano competente adoptar la resolución oportuna, pudiendo apartarse de la propuesta o declarar el concurso de forma motivada.

A petición del adjudicatario podrá prorrogarse el contrato para la explotación de bienes patrimoniales por un plazo que no podrá exceder de la mitad del inicial, si el resultado de la explotación hiciera aconsejable esta medida.

La subrogación de un tercero en los derechos y obligaciones del adjudicatario requerirá la autorización del órgano competente para adjudicar el contrato.

3.14. Frutos y rentas patrimoniales

Las rentas, frutos o percepciones de cualquier clase o naturaleza producidos por los bienes patrimoniales de la AGE se ingresarán en el Tesoro Público, haciéndose efectivos con sujeción a las normas y procedimientos del Derecho Privado.

Si la explotación conllevase la entrega de otros bienes, derechos o servicios, éstos se integrarán en el patrimonio de la AGE o del organismo público con el carácter de patrimoniales.

3.15. Administración y explotación de propiedades incorporales

Corresponde al Ministerio de Hacienda, a propuesta, en su caso, del Ministerio que la haya generado, la administración y explotación de las propiedades incorporales de la AGE, salvo que por acuerdo del Consejo de Ministros se encomienden a otro departamento ministerial u organismo público.

En el caso de los organismos públicos serán sus presidentes o directores los órganos competentes para disponer la administración y explotación de estas propiedades cuando dichos organismos sean los titulares.

La utilización de propiedades incorporales que, por aplicación de la legislación especial, hayan entrado en el dominio público, no devengará derecho alguno en favor de las Administraciones Públicas.

4. EL PATRIMONIO NACIONAL

4.1. Concepto

Estos bienes se definen, por el artículo 2 de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional, como aquellos “de titularidad del Estado afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Real Familia para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las leyes les atribuyen”.

No deben confundirse el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional. El primero hace referencia al conjunto de bienes y derechos del Estado, conformado por el patrimonio de la Administración General del Estado y los patrimonios de los organismos públicos que se encuentren en relación de dependencia o vinculación con la misma. El segundo hace referencia a los bienes de titularidad del Estado afectados al uso y servicio del Rey para el ejercicio de la representación que la Constitución le asigna.

El Estatuto de Bayona, de 1808, definió por primera vez esta cuestión, con el nombre de Patrimonio de la Corona, identificando una serie de palacios e inmuebles al servicio de la institución. La Constitución de 1812 recogió la idea, adscribiendo tales bienes al Rey (no a la Corona).

4.2. Regulación legal

El artículo 132.3 de la Constitución dispone que por ley se regulará el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación. La ley que da respuesta al mandato constitucional es la Ley 23/1982, de 16 de junio, del Patrimonio Nacional, desarrollada por el Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional. No obstante, este se ha visto modificado por el Real Decreto 214/2014, de 28 de marzo con la finalidad primordial adaptar la estructura organizativa del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional a la preparación y apertura del Museo de las Colecciones Reales, integrado por bienes muebles de carácter histórico-artístico que constituyen las cuarenta y una Colecciones Reales.

4.3. Composición

Conforman el Patrimonio Nacional los bienes inmuebles y muebles, a los que se refiere el artículo 4 de la Ley 23/1982, situados los primeros en dentro del territorio nacional, y los segundos contenidos dentro de aquéllos. Además, se integran dentro del citado Patrimonio los derechos y cargas de patronato sobre las Fundaciones y Reales Patronatos.

La Ley y su Reglamento enumeran cuáles son los bienes que integran el Patrimonio Nacional, apuntando que integran específicamente ese especial patrimonio los siguientes bienes:

- Palacio Real de Oriente y el Parque del Campo del Moro.
- Palacio Real de Aranjuez y la Casita del Labrador, con sus jardines y anexos.
- Palacio Real de San Lorenzo del Escorial.
- Palacios Reales de la Granja y Riofrío, con sus anexos.
- Monte de El Pardo y el Palacio de El Pardo, con la Casita del Príncipe. El Palacio Real de la Zarzuela y el predio denominado «La Quinta», con su Palacio y edificaciones anexas
- Iglesia de Nª Sª del Carmen, el convento del Cristo y anexos.

- Palacio de la Almudaina con sus jardines, en Palma de Mallorca.
- Monasterio de San Jerónimo de Yuste.
- Bienes muebles de titularidad estatal contenidos en los citados inmuebles o inventariados y depositados en otros.
- Las donaciones hechas al Estado a través del Rey.
- Derechos de patronato o de gobierno y administración sobre una serie de fundaciones, que se denominan Reales Patronatos:
    - Iglesia y Convento de la Encarnación; Iglesia y Hospital del Buen Suceso; Convento de las Descalzas Reales; Real Basílica de Atocha; Iglesia y Colegio de Santa Isabel, e Iglesia y Colegio de Loreto, todas ellas en Madrid.
    - Monasterio de San Lorenzo del Escorial.
    - Monasterio de las Huelgas y el Hospital del Rey, en Burgos.
    - Convento de Sta. Clara, en Tordesillas.
    - Convento de San Pascual, en Aranjuez.
    - Compatronato del Colegio de Doncellas Nobles, en Toledo.

4.4. Protección

Conforme al artículo 6.2 de la Ley de Patrimonio Nacional “los bienes y derechos integrados en el Patrimonio Nacional serán inalienables, imprescriptibles e inembargables, gozarán del mismo régimen de exenciones tributarias que los bienes de dominio público del Estado, y deberán ser inscritos en el Registro de la Propiedad como de titularidad estatal”

4.5. Administración

La Administración del Patrimonio Nacional se halla confiada al Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, dependiente del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.

- **Consejo de Administración**

La Ley 23/1982 determina, en el artículo 1 que, la gestión y administración del Patrimonio Nacional corresponderá a una entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia denominada “Consejo de Administración del Patrimonio Nacional”. Este órgano se encuentra regulado en la Ley 23/1982 y en los artículos 81 a 85 del Real Decreto 2208/1995 de 2 de diciembre. por el que se modifica la estructura orgánica del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional.

Está constituido por su Presidente, el Gerente y por un número de vocales no superior a 13, todos ellos profesionales de reconocido prestigio. En 2 de estos 13 vocales habrá de concurrir la condición de miembro del Ayuntamiento en cuyo término municipal radiquen bienes inmuebles integrados en el Patrimonio Nacional o en alguna de las Fundaciones gobernadas por su Consejo de Administración.

Todos estos miembros serán nombrados mediante Real Decreto, previa deliberación del Consejo de Ministros, a propuesta y con el refrendo del Presidente del Gobierno.

Según el artículo 8 de la Ley 23/1982 podemos señalar como funciones del Consejo de Administración, entre otras, las siguientes:

- La conservación, defensa y mejor de los bienes y derechos del Patrimonio Nacional.
- El ejercicio de los actos de administración ordinaria que sean necesarios para la adecuada utilización de los bienes.
- La Jefatura del personal tanto funcionarios como contratados en régimen laboral.
- La constitución con fines exclusivamente culturales o para el decoro de edificios públicos y por un período máximo de 2 años de depósitos de bienes muebles de valor o carácter histórico o artístico, adoptando las medidas necesarias para la adecuada seguridad y conservación de los mismos. En todo caso, se velará por el íntegro mantenimiento de las colecciones.
- La promoción y el cumplimiento de los fines de carácter científico, cultural y docente.
- Ejercer la administración de los Reales Patronatos.
- La formación del inventario de bienes y derechos del Patrimonio Nacional, con intervención de los órganos de la Administración del Estado que reglamentariamente se determine, su elevación al gobierno y la correspondiente propuesta al mismo para su rectificación anual.
- La propuesta al Gobierno de afectación de bienes muebles e inmuebles al uso y servicio de la Corona.
- La propuesta al Gobierno de desafectación de bienes muebles e inmuebles del Patrimonio Nacional, cuando éstos hubiesen dejado de cumplir sus finalidades primordiales. En ningún caso podrán desafectarse los bienes muebles o inmuebles de valor histórico-artístico.
- Aceptar donaciones, herencias o legados y, en general, acordar las adquisiciones a título lucrativo de cualquier clase de bienes. La aceptación de herencias se entenderá hecha a beneficio de inventario.

El Consejo de Administración se reunirá previa convocatoria de su presidente, efectuada a iniciativa de éste o a petición de, al menos, 3 consejeros, tantas veces como sea necesario para el buen funcionamiento del Patrimonio Nacional y ordinariamente una vez al mes. No será necesaria la previa convocatoria del consejo para que éste se reúna si, hallándose presentes todos los consejeros, decidiesen por unanimidad celebrar sesión. La convocatoria del Consejo, salvo en casos de urgencia apreciada por su presidente, será cursada por escrito, directa y personalmente, con, al menos 48 horas de antelación, e irá acompañada del orden del día de la reunión y, cuando fuera preciso, de la documentación necesaria para el conocimiento previo de los asuntos.

Según el artículo 75 del Real Decreto 496/1987 podrá asistir a las reuniones del consejo cualquier persona que fuese convocada expresamente para ello, limitándose su comparecencia al tiempo de tratarse el asunto para el que fue convocado.

Los acuerdos se adoptarán por mayoría de los votos de los miembros asistentes. En caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad. Las delegaciones de atribuciones del Consejo de Administración requerirán el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del consejo. No podrá recaer acuerdo sobre cualquier asunto que no figure incluido en el orden del día, salvo que estén presentes dos tercios de los miembros del consejo y sea declarada la urgencia del mismo por el voto favorable de la mayoría absoluta de los componentes del Consejo.

El personal del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional estará integrado por funcionarios públicos, que se regirán por la normativa aplicable con carácter general a los funcionarios de la Administración del Estado y por persona contratado con arreglo a la legislación laboral.

En relación con los bienes y derechos del Patrimonio Nacional, el Consejo de Administración podrá interesar del Ministerio de Hacienda el ejercicio de las siguientes prerrogativas: a)La prerrogativa de recuperación de la posesión indebidamente perdida; b)La prerrogativa de investigación de la situación de los bienes y derechos que se presuman integrantes del Patrimonio Nacional, a fin de determinar, cuando no conste, la titularidad del Estado; c)La prerrogativa de deslinde administrativo respecto de los bienes inmuebles.

Los bienes y derechos integrados en el Patrimonio Nacional deberán ser inscritos en el Registro de la Propiedad como de titularidad estatal.

En todas las cuestiones relativas al régimen jurídico de los bienes y derechos no reguladas en el presente Reglamento, se aplicará supletoriamente la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP). Y a los bienes que tengan valor o carácter histórico-artístico les será también de aplicación la legislación sobre patrimonio histórico.

4.6. Afectación y desafectación

Compete al Gobierno a propuesta del Consejo de Administración de este Patrimonio, la afectación y desafectación al uso y servicio de la Corona de bienes muebles e inmuebles y de derechos. En ningún caso podrá desafectarse los bienes muebles o inmuebles de valor histórico-artístico.

En concreto, la afectación o desafectación de bienes y derechos al Patrimonio Nacional se acordará por el Consejo de Ministros mediante Real Decreto.

Dicha afectación o desafectación se hará constar en su inventario y se inscribirán, cuando proceda, en el Registro de la Propiedad.

Por otro lado, destacar que la Ley 44/1995 refuerza la garantía para los bienes del Patrimonio Nacional, incluidos en planes de protección medioambiental, así estableces que “sólo por Ley podrán desafectarse terrenos que se encuentren incluidos en los planes de protección medioambiental”.

4.7. Uso y explotación y régimen de visitas

Los bienes y derechos del Patrimonio Nacional están afectados primordialmente al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Real Familia para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las Leyes les atribuyen (artículo 2 Ley 23/1982). En cuanto sea compatible con la afectación de los bienes del Patrimonio Nacional a la que se refiere el artículo anterior, el Consejo de Administración adoptará las medidas conducentes al uso de los mismos con fines culturales, científicos y docentes.

El Consejo de Administración velará por la protección del medio ambiente en aquellos terrenos que gestione susceptibles de protección ecológica. En respuesta a ello, el Gobierno, a propuesta del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, aprobará un Plan de protección medioambiental para cada uno de los bienes con especial valor ecológico y, en particular, para los montes de El Pardo, el bosque de Riofrío y el bosque de La Herrería.

Por su parte, el Consejo de Administración podrá aprobar programas de difusión de los valores históricos y artísticos de los bienes del Patrimonio Nacional, dirigidos a proporcionar el acceso de todos los ciudadanos al conocimiento de los mismos. Podrá proponer a entidades culturales, científicas y docentes el uso de los bienes integrados en el Patrimonio Nacional, siempre que sea compatible con el fin de la afectación.

Corresponde al Consejo de Administración disponer la explotación de los bienes integrantes del Patrimonio Nacional que sean susceptibles de aprovechamiento rentable, sin perjuicio de los fines a que estén afectados, la explotación de estos bienes exigirá la previa incoación de un expediente, en el que conste la descripción del bien o bienes de cuya explotación se trate, con expresión de sus características económicas, las diversas posibilidades de explotación y una memoria económica de rentabilidad.

4.8. Conservación y depósito de los bienes del Patrimonio Nacional

- **Conservación**

Según el artículo 32 del Real Decreto 496/1987 corresponde al Consejo de Administración la conservación, defensa y mejora de los bienes y derechos del Patrimonio Nacional para lo cual adoptará las medidas necesarias encaminadas a la conservación de los bienes del Patrimonio Nacional según la naturaleza de los mismos, así como sus características. Las autoridades públicas están obligadas a coadyuvar en la defensa, conservación y protección de los bienes del Patrimonio Nacional.

Las entidades públicas o privadas y, en su caso, los particulares que tuvieran a su cargo el depósito, la explotación, la conservación o la restauración de bienes del Patrimonio Nacional están obligados a velar por su integridad y por su adecuado uso.

Las personas que presenciasen actos atentatorios contra los bienes y derechos de este patrimonio podrán, o deberán si se trata de bienes de valor histórico-artístico, efectuar la oportuna denuncia ante el Consejo de Administración o ante cualquier autoridad pública, que lo pondrá inmediatamente en conocimiento de dicho consejo. Ello no supondrá la obligación de probar los hechos denunciados, ni de la denuncia se derivará contra el denunciante otra responsabilidad que la que corresponda a los delitos o faltas que éste hubiese cometido.

El incumplimiento de lo señalado anteriormente, será sancionable en vía penal, de acuerdo con lo que dispone la Ley 33/2003 o la Ley del Patrimonio Histórico Español.

La restauración o reparación de los bienes del Patrimonio Nacional constituirá tarea preferente del Consejo de Administración, que podrá realizar directamente por medio de sus servicios, o mediante contrato con entidades o particulares, aplicándose en este caso las normas de contratación previstas en el Reglamente

El Consejo de Administración velará en todo caso porque los bienes integrantes del Patrimonio Nacional se encuentren permanentemente en estado de servir a los fines a que estén afectados, y por el íntegro mantenimiento de las colecciones.

- **Depósito**

El artículo 39 del Real Decreto 496/1987 establece que corresponde al Consejo de Administración autorizar la celebración de contratos de depósito de bienes muebles de valor o carácter histórico, con fines exclusivamente culturales o para el decoro de edificios públicos. Dichos contratos serán de naturaleza administrativa especial y se regirán por lo dispuesto en el Reglamento, por sus normas administrativas específicas y, en su defecto, por las normas de Derecho Privado.

Las solicitudes para la constitución de depósitos deberán dirigirse al Consejo de Administración indicando las circunstancias del interesado, la finalidad cultural o de decoro que se pretenda, las medidas de seguridad y conservación proyectadas y el plazo de duración previsto.

A la vista de estas solicitudes, el Consejo de Administración decidirá sobre la adjudicación del contrato, previa la incoación del correspondiente expediente, en el que se valorarán todas las circunstancias alegadas, así como la incidencia del depósito sobre los fines a que están afectados los bienes objeto del mismo.

El Consejo de Administración aprobará las bases a que habrán de ajustarse los contratos de depósito. Tales bases regularán, entre otro, los siguientes extremos:

- Duración del contrato, que en todo caso no podrá exceder de 2 años.
- Requisitos que debe reunir el acta de recepción del bien mueble objeto de depósito-
- Régimen de garantías.
- Medidas de conservación y de seguridad a adoptar por el depositario.
- Supuestos en que el depositario deberá formalizar una póliza de seguro.
- Facultades de inspección del Consejo de Administración sobre los bienes objeto de depósito.
- Régimen de gastos derivados de la conservación y exhibición del bien.
- Causas de resolución del contrato de depósito.

Una vez celebrado y formalizado el contrato de depósito, el Consejo solicitará del depositario el nombramiento de un representante para que, con el nombrado por el propio consejo, suscriban la correspondiente acta de recepción del bien de que se trate. Desde este momento comenzará a contar el plazo de duración previsto en el contrato, así como la asunción por parte del depositario de sus obligaciones contractuales.

5. LOS BIENES COMUNALES

5.1. Concepto

Los bienes comunales se entienden como aquellos relativos al ámbito local, pertenecientes a la comunidad o a la entidad local.

5.2. Regulación legal

El artículo 132.1 de la Constitución de 1978 hace alusión a la regulación de los bienes comunales al señalar “que la ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación”.

A estos bienes se alude en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y se desarrolla por el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986 (RBEL, en adelante).

5.3. Naturaleza jurídica

Si atendemos al artículo 132 de la Constitución, los bienes de dominio público y los comunales aparecen como categorías diferentes. En la normativa de régimen local tal diferenciación es más difusa, porque, en efecto, se define a los bienes comunales como aquellos que, “siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos”.

Esta indeterminación ha ocasionado un interesante debate doctrinal sobre la naturaleza jurídica de los bienes comunales.

La mayor parte de la doctrina considera hoy que los bienes comunales tienen naturaleza demanial. No falta tampoco, quienes defienden que se trata de una figura intermedia. En cualquier caso, puede decirse que los bienes comunales constituyen una especialísima propiedad de naturaleza jurídico-administrativa, son un régimen asimilable al dominio público, en el que destaca el aprovechamiento compartido. La STC 4/1981 de 2 de febrero, destacó ya la peculiar naturaleza jurídica de los bienes comunales y el Tribunal Supremo, en sus sentencias de 31 de diciembre de 1986 y 30 de abril de 1987 los define como "aquellos cuyo aprovechamiento y disfrute corresponde exclusivamente a la comunidad de vecinos", implicando esto una división de facultades: al ayuntamiento le corresponderá la administración y conservación de los bienes y su aprovechamiento corresponderá "al común de los vecinos" (artículo 2.3 RBEL).

Así, se puede esgrimir que se trata de bienes municipales, cuyo aprovechamiento corresponde exclusivamente a los vecinos. Los bienes comunales sólo pueden pertenecer a los Municipios y a las Entidades locales menores.

La Ley de Bases del Régimen Local de 1985, incluye expresamente los bienes comunales dentro de la categoría de bienes de dominio público. La polémica parece haber quedado así zanjada, máxime cuando el Real Decreto 1372/1986 de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales establece que "los bienes comunales y demás bienes de dominio público" quedando así incluidos en los bienes demaniales.

- **Ejemplos de bienes comunales**

Son ejemplos de bienes comunales:

- Parcelas municipales bajo el sistema de roturos.
- Dehesas para el aprovechamiento gratuito del comunal de los vecinos.
- Terrenos comunales destinados a tierras de labor de y siempre que los Ayuntamientos reparten cada año por sorteo.
- Pastos comunales.
- Huertos familiares.
- Montes catalogados que tengan la catalogación de bienes comunales.

5.3. Protección

La protección de los bienes comunales viene predeterminada por el propio artículo 132.1 de la Constitución que, establece aplicables los principios del dominio público, de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, a estos bienes comunales.

Sin embargo, también ordena el precepto constitucional regular la desafectación de estos bienes, cuestión que se establece en el artículo 100 RBEL, que exige tres requisitos:

1.- **Requisito de carácter material**, esto es, que los bienes comunales no hayan sido objeto de disfrute de esta índole durante más de 10 años, aunque en alguno de ellos se haya producido acto aislado de aprovechamiento.

2.- **Requisito formal**, que es el acuerdo que ha de adoptar la CCLL respectiva, previa información pública, y por el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros ésta, cuya eficacia requerirá la posterior aprobación por la CCAA.

3.- **Requisitos de explotación ulterior**, puesto que los bienes que hayan perdido de esta forma la condición de comunales deberán de ser arrendados a quienes se comprometan a su aprovechamiento agrícola, otorgándose preferencia a los vecinos del municipio.

5.4. Aprovechamiento de los bienes comunales

El aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales se efectuará en régimen de explotación o cultivo colectivo. Sólo cuando tal disfrute fuere impracticable se adoptará una de las formas siguientes:

- Aprovechamiento peculiar, según costumbre o reglamentación local.
- Adjudicación por lotes o suertes.

Si estas modalidades no resultaren posibles, se acudirá a la adjudicación mediante precio. Cada una de estas formas de aprovechamiento se ajustará a las Ordenanzas Locales o normas consuetudinarias tradicionalmente observadas, o a las que, cuando fuere procedente, apruebe el órgano competente de la Comunidad Autónoma, en su caso, oído el Consejo de Estado o el órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de aquélla, si existiera.

La explotación común o cultivo colectivo implicará el disfrute general y simultáneo de los bienes por quienes ostenten en cada momento la cualidad de vecino.

La adjudicación por lotes o suertes se hará a los vecinos en proporción directa al número de personas que tengan a su cargo e inversa de su situación económica.

La adjudicación mediante precio habrá de ser autorizada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, y se efectuará por subasta pública en la que tengan preferencia sobre los no residentes, en igualdad de condiciones, los postores vecinos.

A falta de licitadores la adjudicación se podrá hacer de forma directa.

El producto se destinará a servicios de utilidad de los que tuvieren derechos al aprovechamiento, sin que pueda detraerse por la Corporación más de un 5% del importe.

En casos extraordinarios, y previo acuerdo municipal adoptado por la mayoría absoluta de número legal de miembros de la Corporación, podrá fijarse una cuota anual que deberán abonar los vecinos por la utilización de los lotes que se les adjudique, para compensar estrictamente los gastos que se originen por la custodia, conservación y administración de los bienes.

- **Pérdida del carácter de comunal**

Si los bienes comunales, por su naturaleza o por otras causas, no han sido objeto de disfrute de esta índole durante más de 10 años, aunque en alguno de ellos se haya producido acto aislado de aprovechamiento, podrán ser desprovistos del carácter de comunales en virtud de acuerdo de la Corporación respectiva.

Este acuerdo requerirá información pública, voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y posterior aprobación por la Comunidad Autónoma.

Tales bienes, en el supuesto de resultar calificados como patrimoniales, deberán ser arrendados a quienes se comprometan a su aprovechamiento agrícola, otorgándose preferencia a los vecinos del municipio.

- **Cesión de aprovechamiento de bienes comunales**

La cesión por cualquier título del aprovechamiento de bienes comunales deberá ser acordada por el Plano de la Corporación, requiriéndose el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros.

En los supuestos en que las Administraciones Públicas competentes en materia de reforma y desarrollo agrario adjudiquen bienes a las Corporaciones locales para que sean destinados a usos o aprovechamiento de carácter comunal, las competencias municipales deberán ejercitarse respetando las prescripciones específicas en la legislación sectorial.

TEMA 8:

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

1. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 3

1.1. Introducción 3

1.2. Marco jurídico normativo 4

2. PRINCIPIOS DE LA RESPONSABILIDAD 5

3. RESPONSABILIDAD POR APLICACIÓN DE ACTOS LEGISLATIVOS 6

3.1. Responsabilidad por aplicación de una ley declarada inconstitucional 6

3.2. Responsabilidad por aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea 6

3.3. Efectos e indemnización por declaraciones de inconstitucionalidad y normas contratias al Derecho de la Unión Europea 7

4. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA 7

5. IMPORTE DE LAS INDEMNIZACIONES 7

6. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN EJECUCIÓN DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO 8

7. RESPONSABILIDAD CONCURRENTE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 8

8. INDEMNIZACIÓN 8

9. RESPONSABILIDAD DE DERECHO PRIVADO 9

10. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 9

10.1 Fase de inicio 9

10.1.1. Inicio a instancia del interesado (artículo 67 LPAC) 9

10.1.2. Especialidades del inicio a instancia de parte 10

10.1.3. Inicio de oficio (artículo 65 LPAC) 10

10.2. Fase de instrucción 11

10.3. Fase de finalización 11

10.3.1. Características 11

10.3.2. Especialidades de la resolución en los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial (artículo 91 LPAC) 12

11. COMPETENCIA PARA LA RESOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL 13

12. TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL 13

13. RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 13

14. RESPONSABILIDAD PENAL 14

15. ANEXO: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS ELECTRÓNICOS 15

1. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1.1. Introducción

La Administración Pública no sólo está sujeta a la garantía que suponen los controles judiciales y no judiciales ya que el sistema de garantías se completa con la regulación de las consecuencias indemnizatorias que tiene cualquier actuación administrativa que produzca daños y perjuicios en los derechos e intereses legítimos de los administrados. Esta garantía se traduce en el establecimiento de un régimen de responsabilidad de la Administración Pública que, en nuestro Derecho, tiene naturaleza jurídico-pública.

Para proceder al estudio de este régimen se debe, en primer lugar, definir con la mayor exactitud posible qué se entiende por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. El concepto alude al deber legal de la Administración Pública de reparar los daños y perjuicios causados a otros sujetos que se deriven de sus actividades (actuaciones queridas o no, lícitas o ilícitas, que no tienen por finalidad la lesión de derechos o intereses, aunque sí la producen).

Se trata de una responsabilidad directa y no subsidiaria por los daños producidos por la actividad de sus autoridades y funcionarios, debiéndose dirigir la acción contra la propia Administración Pública, sin perjuicio del ejercicio de la acción de regreso que la Administración Pública puede interponer frente al funcionario o autoridad responsable directo del daño, para poder resarcirse de la indemnización pagada al particular.

Además, la indemnización deberá incluir todo el perjuicio sufrido por el administrado (tiene carácter total) lo que incluye el daño emergente y el lucro cesante que son los beneficios dejados de percibir como consecuencia del hecho dañoso. Sólo se excluye cuando falte la prueba de dicho lucro cesante o cuando el recurrente no evitó que se sumaran nuevos daños a los inicialmente producidos cuando pudo hacerlo.

La responsabilidad se objetiviza, lo que significa que el legislador deja de basar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la culpa como fundamento indemnizador.

La responsabilidad se genera siempre que el daño sea causado por el funcionamiento (normal o anormal) de los servicios públicos, entendidos en sentido amplio, es decir, como actividad de cualquier naturaleza de la Administración Pública, y también en los casos de inactividad siempre que se incumpla una obligación de actuar, excluyendo únicamente la responsabilidad directa de la Administración en los supuestos en que el daño se produzca como consecuencia de fuerza mayor.

La responsabilidad patrimonial de la Administración puede surgir tanto de una actividad jurídica, ya se plasme en un acto administrativo o en un reglamento, como de una actividad puramente material o técnica o, incluso, de una simple omisión.

Por funcionamiento anormal entendemos el funcionamiento inadecuado del servicio, con infracción de los estándares medios admisibles de rendimiento y calidad de los servicios.

El funcionamiento normal por otro lado incluye la responsabilidad por riesgo derivada de actuaciones materiales de la Administración y el enriquecimiento sin causa de la Administración, que comprende los casos en que el daño sufrido por una persona o grupo de personas implica un beneficio para la Administración o la evitación de un perjuicio para la misma.

Por fuerza mayor se debe entender la causa imprevisible e irresistible ajena a la conducta racional y previsora de toda persona u organización en relación con las actividades a su cargo.

La responsabilidad de la Administración debe ser total, directa y objetiva. Debe existir una relación de causa a efecto entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, siendo ésta una condición indispensable para que pueda atribuirse a aquella el deber de resarcir dicho daño. No obstante, pueden surgir dificultades del propio término "relación causal" que se muestra como un complejo de hechos agrupados, que pueden ser autónomos o dependientes. Para que un hecho merezca ser considerado como causa del daño es preciso que sea idóneo para producir el daño según la experiencia común (causalidad adecuada). Es tomada entonces como causa eficiente, causa próxima al daño, causa verdadera del mismo.

1.2. Marco jurídico normativo

- **Constitución Española de 1978**

La Constitución garantiza en el artículo 9.3 el principio de responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Además, dentro del Capítulo Segundo, Sección Segunda, del Título I, señala como un derecho de los ciudadanos en el artículo 33.3 que nadie puede ser privado de sus bienes y derecho sino por causa de utilidad pública o interés social con la correspondiente indemnización.

La regulación de la responsabilidad de la Administración parte del artículo 106.2, al disponer que los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. De lo que se deriva el establecimiento de una responsabilidad directa y objetiva en nuestro ordenamiento.

La regulación de la responsabilidad de los jueces se recoge en el artículo 121 CE dispone que "los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a Ley".

Por mor del artículo 149.1.18, el Estado ostenta competencia exclusiva sobre la regulación jurídica del sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

- **Régimen legal**

El régimen de la responsabilidad patrimonial actual se regula por el capítulo IV del Título Preliminar, que recoge los principios de responsabilidad patrimonial entre los artículos del 32 al 37, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, mientras que el procedimiento viene regulado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, como una especialidad del procedimiento común.

No debe soslayarse que, el Real Decreto 429/1993, por el que se desarrolla el procedimiento de responsabilidad patrimonial, quedó derogado, por la entrada en vigor de la Ley 39/2015, que produce una unidad en el procedimiento de responsabilidad patrimonial para todas las administraciones públicas.

- **Ley 39/2015**

Como se ha indicado, el procedimiento de responsabilidad patrimonial, se regula en el Título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, integrándose como especialidades del procedimiento administrativo común.

Este planteamiento responde a uno de los objetivos que persigue esta Ley, la simplificación de los procedimientos administrativos y su integración en el procedimiento administrativo común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica, pues estos procedimientos se regulaban hasta ahora en partes diferenciadas del marco general de la referida Ley.

Asimismo, este título incorpora a las fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento el uso generalizado y obligatorio de medios electrónicos.

Igualmente, se incorpora la regulación del expediente administrativo estableciendo su formato electrónico y los documentos que deben integrarlo.

Ello favorece que toda la implementación que hace la nueva normativa de las TIC, como es la obligatoriedad del uso de los medios electrónicos por ciertos sujetos (los que enumera el artículo 14 de la Ley 39/2015), la evolución de los registros electrónicos, el nuevo régimen de notificaciones -que siempre será electrónico aunque se notifique también por la vía tradicional-, etc., resulte de aplicación también al ciudadano que solicite la iniciación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial.

- **Ley 40/2015**

En cuanto a la Ley 40/2015, es el capítulo IV el que se encarga «de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas», siendo el capítulo V el que regula «el Funcionamiento electrónico del sector público». Entre las novedades más destacables merecen especial mención los cambios introducidos en la regulación de la denominada «responsabilidad patrimonial del Estado Legislador» por las lesiones que sufran los particulares en sus bienes y derechos derivadas de leyes declaradas inconstitucionales o contrarias al Derecho de la Unión Europea, concretándose las condiciones que deben darse para que se pueda proceder, en su caso, la indemnización que corresponda.

2. PRINCIPIOS DE LA RESPONSABILIDAD

Los principios generales de la responsabilidad patrimonial de la Administración se contienen en el artículo 32, apartados primero, segundo y tercero de la Ley 40/2015.

Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización.

En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

En resumen, son requisitos necesarios (deben cumplirse todos) para que exista responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas:

- Que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (no siendo indemnizable en casos de fuerza mayor)

- Que el daño sea antijurídico: que no se tenga el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la ley.
- Que el daño sea efectivo.
- Que el daño sea evaluable económicamente.
- Que el daño sea individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

3. RESPONSABILIDAD POR APLICACIÓN DE ACTOS LEGISLATIVOS

De acuerdo con el artúculo 32.3 de la Ley 40/2015, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen.

3.1. Responsabilidad por aplicación de una ley declarada inconstitucional

Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, procederá indemnización, siempre que concurran los siguientes requisitos definidos por el artículo 32.4 de la Ley 40/2015 (aparte de los requisitos genéricos vistos anteriormente):

- Que la lesión sea consecuencia de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional.
- Que el articular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la inconstitucionalidad posteriormente declarada.

3.2. Responsabilidad por aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea

Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea, siempre que concurran los siguientes requisitos del artículo 32.5. de la Ley 40/2015 (aparte de los requisitos genéricos vistos anteriormente):

Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la infracción del Derecho de la Unión Europea posteriormente declarada. Asimismo, deberán cumplirse todos los requisitos siguientes:

a) La norma ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares.

b) El incumplimiento ha de estar suficientemente caracterizado.

c) Ha de existir una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación impuesta a la Administración responsable por el Derecho de la Unión Europea y el daño sufrido por los particulares.

3.3. Efectos e indemnización por declaraciones de inconstitucionalidad y normas contratias al Derecho de la Unión Europea

De conformidad con la disposición transitoria quinta de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, los procedimientos administrativos de responsabilidad patrimonial derivados de la declaración de inconstitucionalidad de una norma o su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, se resolverán de acuerdo con la normativa vigente en el momento de su iniciación.

- **Efectos**

Indica el artículo 32.6 de la Ley 40/2015 que, la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o declare el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión Europea producirá efectos desde la fecha de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o en el «Diario Oficial de la Unión Europea», según el caso, salvo que en ella se establezca otra cosa.

- **Daños indemnizables**

En los casos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere los apartados 4 y 5 del artículo 32 de la Ley 40/2015 (declaraciones de incostitucionalidad de normas con rango de ley y normas contrarias al Derecho de la Unión Europea), serán indemnizables los daños producidos en el plazo de los cinco años anteriores a la fecha de la publicación de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión Europea, salvo que la sentencia disponga otra cosa.

- **Prescripción del derecho a reclamar**

En estos casos el derecho a reclamar prescribirá al año de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» (BOE) o en el «Diario Oficial de la Unión Europea» (DOUE), según el caso, de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma o su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea.

4. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia se regirá por la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, como así lo dispone el artículo 32.7 de la Ley 40/2015.

En el caso de reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, será preceptivo el informe del Consejo General del Poder Judicial que será evacuado en el plazo máximo de dos meses. El plazo para dictar resolución quedará suspendido por el tiempo que medie entre la solicitud, del informe y su recepción, no pudiendo exceder dicho plazo de los citados dos meses.

5. IMPORTE DE LAS INDEMNIZACIONES

El Consejo de Ministros fijará el importe de las indemnizaciones que proceda abonar cuando el Tribunal Constitucional haya declarado, a instancia de parte interesada, la existencia de un

funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo o de las cuestiones de inconstitucionalidad.

El procedimiento para fijar el importe de las indemnizaciones se tramitará por el Ministerio de Justicia, con audiencia al Consejo de Estado.

6. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN EJECUCIÓN DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

El artículo 32.9 de la Ley 40/2015 establece que, se seguirá el procedimiento previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para determinar la responsabilidad de las Administraciones Públicas por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de contratos cuando sean consecuencia de una orden inmediata y directa de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma sin perjuicio de las especialidades que, en su caso establezca la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (artículo 196).

En los procedimientos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere el párrafo anterior, será necesario en todo caso dar audiencia al contratista, notificándole cuantas actuaciones se realicen en el procedimiento, al efecto de que se persone en el mismo, exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios.

7. RESPONSABILIDAD CONCURRENTE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La responsabilidad de tipo concurrente se contempla en el artículo 33 de la Ley 40/2015.

Cuando de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas se derive responsabilidad en los términos previstos en la presente Ley, las Administraciones intervinientes responderán frente al particular, en todo caso, de forma solidaria. El instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones públicas.

En estos casos, la Administración competente para incoar, instruir y resolver los procedimientos en los que exista una responsabilidad concurrente de varias Administraciones Públicas, será la fijada en los Estatutos o reglas de la organización colegiada. En su defecto, la competencia vendrá atribuida a la Administración Pública con mayor participación en la financiación del servicio.

Cuando se trate de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial, la Administración Pública competente a la que se refiere el párrafo anterior, deberá consultar a las restantes Administraciones implicadas para que, en el plazo de quince días, éstas puedan exponer cuanto consideren procedente.

En otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación.

8. INDEMNIZACIÓN

Con arreglo al artículo 34 de la Ley 40/2015, sólo serán indemnizables las lesiones producidas al

particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos.

- **Criterios para el cálculo de la indemnización**

La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado. En los casos de muerte o lesiones corporales se podrá tomar como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de Seguros obligatorios y de la Seguridad Social.

- **Cuantía**

La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, a las normas presupuestarias de las Comunidades Autónomas.

- **Sustitución**

La indemnización procedente podrá sustituirse por una compensación en especie o ser abonada mediante pagos periódicos, cuando resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público, siempre que exista acuerdo con el interesado.

9. RESPONSABILIDAD DE DERECHO PRIVADO

Cuando las Administraciones Públicas actúen, directamente o a través de una entidad de derecho privado, en relaciones de esta naturaleza, su responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, incluso cuando concurra con sujetos de derecho privado o la responsabilidad se exija directamente a la entidad de derecho privado a través de la cual actúe la Administración o a la entidad que cubra su responsabilidad (se entiende, la aseguradora).

Esto quiere decir que aunque estén actuando entidades de derecho privado, la exigencia de indemnización se realizará de conformidad con la legislación administrativa, estando sujeta pues, al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

10. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

10.1 Fase de inicio

10.1.1. Inicio a instancia del interesado (artículo 67 LPAC)

Los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial,

cuando no haya prescrito su derecho a reclamar.

- **Prescripción del derecho a reclamar**

El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva.

En definitiva, el derecho a reclamar prescribe al año computado desde:

- Que se produce el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo.
- La curación o determinación del alcance de las secuelas.
- Notificación de la resolución administrativa o sentencia definitiva que anule un acto o disposición de carácter general.
- Publicación en el Boletín Oficial del Estado o el Diario Oficial Unión Europea de la sentencia que declare inconstitucionalidad de la norma o el carácter contrario al Derecho de la Unión Europea.

10.1.2. Especialidades del inicio a instancia de parte

Además de lo previsto con carácter genérico para la iniciación de los procedimientos a instancia del interesado, en la solicitud que realicen los interesados se deberán especificar las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante.

En conclusión, la solicitud debe especificar:

- Las lesiones producidas.
- La presunta relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento del servicio público.
- Evaluación económica de la responsabilidad patrimonial (si fuera posible).
- Momento en que la lesión efectivamente se produjo.
- Alegaciones, documentos e informaciones, así como proposición de pruebas.

10.1.3. Inicio de oficio (artículo 65 LPAC)

- **A petición razonada de otros órganos** (artículo 61.4 LPAC)

En los procedimientos de responsabilidad patrimonial, la petición deberá individualizar la lesión producida en una persona o grupo de personas, su relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público, su evaluación económica si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo.

- **Inicio del procedimiento de oficio**

Cuando las Administraciones Públicas decidan iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial será necesario que no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado (plazo de un año).

El acuerdo de iniciación del procedimiento se notificará a los particulares presuntamente lesionados, concediéndoles un plazo de diez días para que aporten cuantas alegaciones, documentos o información estimen conveniente a su derecho y propongan cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo. El procedimiento iniciado se instruirá aunque los particulares presuntamente lesionados no se personen en el plazo establecido.

10.2. Fase de instrucción

- **Solicitiud de informes y dictámenes en los procedimientos de responsabilidad patrimonial** (artículo 81 LPAC)

En el caso de los procedimientos de responsabilidad patrimonial será preceptivo solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, no pudiendo exceder de diez días el plazo de su emisión.

Cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, así como en aquellos casos que disponga la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, será preceptivo solicitar dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de las Comunidades Autónomas.

A estos efectos, el órgano instructor, en el plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de audiencia, remitirá al órgano competente para solicitar el dictamen una propuesta de resolución, o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento.

El dictamen se emitirá en el plazo de dos meses y deberá pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En el caso de reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, será preceptivo el informe del Consejo General del Poder Judicial que será evacuado en el plazo máximo de dos meses. El plazo para dictar resolución quedará suspendido por el tiempo que medie entre la solicitud, del informe y su recepción, no pudiendo exceder dicho plazo de los citados dos meses

10.3. Fase de finalización

10.3.1. Características

- **Motivación** (artículo 35 LPAP)

Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho los actos que resuelvan procedimientos de responsabilidad patrimonial.

- **Silencio administrativo**

El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de

las Administraciones Públicas.

- **Plazo máximo de resolución y notificación**

El plazo máximo de resolución y notificación será de seis meses.

- **Fin a la vía administrativa**

Pone fin a la vía administrativa la resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive.

- **Recursos contra las resoluciones administrativas de procedimientos de responsabilidad patrimonial**

Al poner fin a la vía administrativa, contra estas resoluciones cabe recurso de reposición ante el mismo órgano que dictó la resolución o bien recurso contencioso-administrativo.

10.3.2. Especialidades de la resolución en los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial (artículo 91 LPAC)

- **Terminación convencional**

Una vez recibido, en su caso, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma o, cuando éste no sea preceptivo, una vez finalizado el trámite de audiencia, el órgano competente resolverá o someterá la propuesta de acuerdo para su formalización por el interesado y por el órgano administrativo competente para suscribirlo. Cuando no se estimase procedente formalizar la propuesta de terminación convencional, el órgano competente resolverá en los términos previstos en el párrafo siguiente.

A mayor abundamiento, como señala el artículo 86.5. LPAC, en los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial, el acuerdo alcanzado entre las partes deberá fijar la cuantía y modo de indemnización de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla establece el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

- **Terminación por resolución**

Además de los contenidos que debe tener una resolución que ponga fin al procedimiento, en los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial, será necesario que la resolución se pronuncie sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado, la cuantía y el modo de la indemnización, cuando proceda, de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla se establecen en el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Transcurridos seis meses desde que se inició el procedimiento sin que haya recaído y se notifique resolución expresa o, en su caso, se haya formalizado el acuerdo, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular.

En conclusión, el plazo máximo para resolver y notificar el procedimiento es de 6 meses, y el efecto del silencio administrativo es desestimatorio.

11. COMPETENCIA PARA LA RESOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Establecida en el artículo 92 LPAC:

1.- Administración General del Estado. En el ámbito de la Administración General del Estado, los procedimientos de responsabilidad patrimonial se resolverán por el Ministro respectivo o por el Consejo de Ministros en los casos del artículo 32.3 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (exigencia responsabilidad por aplicación actos legislativos; daños que deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional; daños que deriven de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea) o cuando una ley así lo disponga.

2.- Administración autonómica y Administración local. Por los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas o de las Entidades que integran la Administración Local.

3.- Entidades de derecho público. Las normas que determinen su régimen jurídico podrán establecer los órganos a quien corresponde la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial. En su defecto, se aplicarán las normas previstas en este artículo.

12. TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

En virtud de lo dispuesto en el artículo 96.4 LPAC: en el caso de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, si una vez iniciado el procedimiento administrativo el órgano competente para su tramitación considera inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, podrá acordar de oficio la suspensión del procedimiento general y la iniciación de un procedimiento simplificado.

En conclusión, son requisitos para poder acordar la iniciación de un procedimiento simplificado, que el órgano competente para su tramitación considere inequívoca:

- La relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión.
- La valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización.

13. RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Esta clase de responsabilidad se dispone en el artículo 36 de la Ley 40/2015.

Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados

por las autoridades y personal a su servicio.

La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio en vía administrativa de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del correspondiente procedimiento.

Para la exigencia de dicha responsabilidad y, en su caso, para su cuantificación, se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, el grado de culpabilidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso.

Asimismo, la Administración instruirá igual procedimiento a las autoridades y demás personal a su servicio por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, o culpa o negligencia graves.

- **Procedimiento**

El procedimiento para la exigencia de la responsabilidad a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas se sustanciará conforme a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y se iniciará por acuerdo del órgano competente que se notificará a los interesados y que constará, al menos, de los siguientes trámites:

a) Alegaciones durante un plazo de quince días.

b) Práctica de las pruebas admitidas y cualesquiera otras que el órgano competente estime oportunas durante un plazo de quince días.

c) Audiencia durante un plazo de diez días.

d) Formulación de la propuesta de resolución en un plazo de cinco días a contar desde la finalización del trámite de audiencia.

e) Resolución por el órgano competente en el plazo de cinco días.

La resolución declaratoria de responsabilidad pondrá fin a la vía administrativa. Es decir, contra esta resolución cabría recurso de reposición o bien, recurso contencioso-administrativo.

Lo dispuesto en los párrafos anteriores, se entenderá sin perjuicio de pasar, si procede, el tanto de culpa a los Tribunales competentes (en caso de que pueda existir responsabilidad penal).

14. RESPONSABILIDAD PENAL

Como indica el artículo 37 de la Ley 40/2015, la responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas, así como la responsabilidad civil derivada del delito se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente.

La exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial.

15. ANEXO: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS ELECTRÓNICOS

Las Leyes 39/2015 y 40/2015 han potenciado el uso de los medios electrónicos para los procedimientos administrativos, resulta interesante plantear el supuesto de la responsabilidad patrimonial que surge cuando el daño se causa al ciudadano como consecuencia de la prestación, por parte de las Administraciones Públicas, de servicios públicos electrónicos.

Si entendemos la responsabilidad patrimonial como la obligación que incumbe a la Administración de resarcir a los particulares de los perjuicios económicos que les irroguen o estén obligados jurídicamente a soportar, es decir, como «la subsanación de los efectos que las lesiones patrimoniales imputables a la Administración previa determinación de la relación de causalidad, en actividad sujeta al Derecho público o privado», es necesario reconocer la posibilidad de que la Administración pública responda de los perjuicios patrimoniales que pueda ocasionar a los administrados en la prestación de servicios públicos electrónicos.

En este sentido, dado que las nuevas leyes potencian y generalizan el uso de los medios electrónicos para todas las fases del procedimiento, exigen que cada Administración disponga de un Registro Electrónico General (artículo 16 LPAC) y establecen las notificaciones electrónicas por defecto, con independencia de que se notifique en papel, lo cierto es que la actividad desarrollada por las Administraciones públicas por medios electrónicos se multiplicará, y con ello, las posibilidades de que se cause un perjuicio patrimonial a los particulares que no tengan el deber jurídico de soportar.

Como también dispone la Ley de Acceso al regular la sede electrónica en el artículo 10, el artículo 38 de la Ley 40/2015 señala en el apartado 2º que “el establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma”.

Además, en el apartado 3º dispone que “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”.

Conforme a lo establecido por este precepto, cada Administración deberá proceder a la creación y regulación de su sede electrónica mediante un instrumento jurídico, en este caso, una norma reglamentaria que garantice el cumplimiento de los siguientes principios:

- **Publicidad oficial**

Esta publicidad oficial establece que toda información publicada en la sede dispondrá de carácter oficial, por lo que su validez jurídica será incontestable.

- **Responsabilidad**

La información publicada en las sedes electrónicas tiene carácter de oficial y auténtica, de manera que si cualquier ciudadano se ve perjudicado por una información incorrecta publicada en una página web pública podrá reclamar ante los tribunales de justicia el resarcimiento del perjuicio que la Administración le ha causado. La Administración titular de la sede es responsable de los servicios públicos de información que presta a través de la misma (como prevé el apartado 2º del artículo 10).

Sin embargo, resulta criticable que la nueva normativa no contemple los principios que contenía la ley de acceso en los artículos 4.h) y en el artículo 6.2.j).

El primero es el llamado «principio de responsabilidad y calidad en la veracidad y autenticidad de las informaciones y servicios ofrecidos por las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos», que viene a vincular expresamente el parámetro de calidad en la prestación de los servicios públicos electrónicos con la posible exigencia de responsabilidad.

Este principio encuentra un considerable refuerzo en el segundo precepto mencionado que fija el derecho de los ciudadanos «a la de calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos», siendo el mecanismo de la responsabilidad de la Administración una potente fórmula de control de la actividad administrativa electrónica por parte de los administrados.

Ciertamente, lo lógico es que estos principios se hubiesen contemplando bien en el artículo 53 de la Ley 39/2015, que recoge los «derechos del interesado en el procedimiento administrativo», o bien, en el artículo 3 de la Ley 40/2015, que recoge los «principios generales» que las Administraciones Públicas deben respetar en su actuación y relaciones.

A pesar de que las nuevas leyes no contemplen esos principios, ello no es óbice para que no se encuentren implícitos en la regulación, y deban respetarse pues como ya hemos advertido en el apartado primero de la comunicación, el artículo 13 de la Ley 39/2015 que regula los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas reconoce, en el punto f), el derecho a exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente, lo que incluirá la responsabilidad patrimonial por los daños causados a particulares y que no tengan el deber jurídico de soportar.

De esta forma surgirá responsabilidad por la prestación de servicios públicos electrónicos en cualquiera de sus tres categorías. En primer lugar, cuando el servicio tenga el carácter de «informativo», es decir, cuando su finalidad esencial sea poner a disposición del administrado toda la información que éste necesite; en segundo lugar, cuando el servicio sea de carácter «documental», esto es, cuando la administración entrega al administrado un documento que le permite realizar una actividad o exigir de la Administración una determinada prestación; y en tercer lugar, cuando el servicio sea de carácter «transaccional», que implique transacciones electrónicas con la administración, como sería el pago electrónico de tributos a la Administración, o durante la participación en procedimientos de contratación pública electrónica completados íntegramente por medios electrónicos.

TEMA 9:

LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO Y SU NORMATIVA DE DESARROLLO. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y SU ALCANCE: INICIACIÓN, ORDENACIÓN, INSTRUCCIÓN Y TERMINACIÓN. LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

1. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público 3

1.1. La Ley del Procedimiento Administrativo Común 3

1.2. La Ley del Régimen Jurídico del Sector Público 4

2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y SU ALCANCE: INICIACIÓN, ORDENACIÓN, INSTRUCCIÓN Y TERMINACIÓN 6

2.1. Concepto 6

2.2. Naturaleza y caracterización 7

2.3. Iniciación del procedimiento 8

2.3.1. Disposiciones generales 8

2.3.2. Iniciación del procedimiento de oficio por la administración 10

2.3.3. Inicio del procedimiento a solicitud del interesado 11

2.4. Ordenación del procedimiento 18

2.5. Instrucción 20

2.5.1. Disposiciones generales 20

2.5.2. Prueba 21

2.5.3. Informes 22

2.5.4. Participación de los interesados 22

2.6. Finalización del procedimiento 23

2.6.1. Disposiciones generales 23
2.6.2. Resolución 24
2.6.3. Desistimiento y renuncia 25
2.6.4 Caducidad: requisitos y efectos 26
2.7. Tramitación simplificada del procedimiento administrativo común (artículo 96 LPAC) 26
2.8. Régimen transitorio de los procedimientos 27
3. EJECUCIÓN 28
4. LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO 29
4.1. La obligación de resolver 29
4.2. La suspensión del plazo máximo para resolver 31
4.3. Ampliación del plazo máximo para resolver y notificar 32
4.4. Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado 32
4.4.1 Solicitud 32
4.4.2. Acto 33
4.4.3. Resolución 33
4.5. Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio 33

1. LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO

Para el Derecho administrativo, la entrada en vigor de la Ley 39/2015 (LPAC, en lo sucesivo) supuso una gran novedad por cuanto ha hecho desaparecer los procedimientos administrativos de responsabilidad patrimonial y procedimiento sancionador, ubicados en diferentes títulos de la anterior ley 30/1992, derogándose por tanto los Reales Decretos de desarrollo de los mismos, quedando estos dos procedimientos insertos en la propia Ley 39/2015 como particularidades del procedimiento común.

Además, lo que se quiere conseguir con la entrada en vigor de estas nuevas leyes, es sin duda, dotar de mayor seguridad jurídica a la normativa de Derecho administrativo, por lo que ahora solo existe un procedimiento administrativo general, con especificidades para el resto. Por último, los principios del procedimiento sancionador y de la responsabilidad patrimonial se contienen en la Ley 40/2015, y el desarrollo del procedimiento aparece en el título IV de la Ley 39/2015.

1.1. La Ley del Procedimiento Administrativo Común

La Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, ha supuesto un hito importante en lo que se refiere a la unificación de la normativa en materia de procedimiento administrativo.

La Ley 39/2015, se estructura en 133 artículos, distribuidos en siete títulos, cinco disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

- **Objeto de la ley**

La ley del procedimiento tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo las especialidades sobre los procedimientos sancionador y de reclamación de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

Además, solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse 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.

- **Ámbito de aplicación subjetivo**

La ley del procedimiento se aplica al sector público, comprendido 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 mayor abundamiento, 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, 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 esta Ley.

Así, tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2 anterior.

Por último, las Corporaciones de Derecho Público se regirán por 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 presente Ley.

1.2. La Ley del Régimen Jurídico del Sector Público

- **Objeto de la ley**

La Ley del Régimen Jurídico establece y regula las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades.

- **Ámbito subjetivo de aplicación de la ley**

La norma reguladora del régimen jurídico del sector público se aplica a:

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 colación de lo anterior, 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) del apartado 2.

- **Principios generales de la ley**

Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios:

a) Servicio efectivo a los ciudadanos.

b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.

c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.

d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.

e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.

f) Responsabilidad por la gestión pública.

g) Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.

h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.

i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.

j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

k) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

Las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculadas o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, garantizarán la protección de los datos de carácter personal, y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados.

Bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades Locales, la actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.

Cada una de las Administraciones Públicas del artículo 2 actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.

- **Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad**

Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de

requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo, deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.

Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación que resulte aplicable, para lo cual podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal, comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que fueran necesarias.

2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y SU ALCANCE: INICIACIÓN, ORDENACIÓN, INSTRUCCIÓN Y TERMINACIÓN

2.1. Concepto

El procedimiento administrativo es el medio a través del cual se producen los actos administrativos.

- **Constitución de 1978**

La Constitución, en el título IV, “Del Gobierno y la Administración”, recoge los rasgos propios que diferencian al Gobierno de la Nación con la Administración, definiendo al primero como un órgano eminentemente político al que se reserva la función de gobernar, el ejercicio de la potestad reglamentaria y la dirección de la Administración y estableciendo la subordinación de ésta a la dirección de aquél.

En el artículo 103 de la Constitución, establece los principios que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas, entre las que destacan el de eficacia y legalidad, al imponer el sometimiento de la actividad administrativa a la Ley y al derecho.

La materialización de estos principios se produce en el procedimiento administrativo, constituido por una serie de cauces formales que han de garantizar el adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y de las empresas, que deben ejercerse en condiciones básicas de igualdad en cualquier parte del territorio, con independencia de la Administración con la que se relacionen sus titulares.

Estas actuaciones ad extra de las Administraciones cuentan con mención expresa en el artículo 105 del texto constitucional, que establece que la Ley regulará la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, así como el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia a los interesados.

Debe añadirse que el artículo 149.1.18 de la Constitución Española atribuye al Estado, entre otros aspectos, la competencia para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de la Comunidades Autónomas, así como el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

De acuerdo con el marco constitucional descrito, esto es, los artículos 103, 105 y 141.1.18, la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, regula en lo

que se refiere al procedimiento administrativo, entendido como 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, de forma común para todas las Administraciones Públicas.

La Constitución española de 1978 alumbra un nuevo concepto de Administración, expresa y plenamente sometida a la Ley y al Derecho, como expresión democrática de la voluntad popular, y consagra su carácter instrumental, al ponerla al servicio objetivo de los intereses generales bajo la dirección del Gobierno, que responde políticamente por su gestión. Así lo establece el artículo 103 al estipular que la administración sirve con objetividad los intereses generales, de acuerdo con los principios de jerarquía, eficacia, descentralización, desconcentración, con pleno sometimiento a la ley y al Derecho.

2.2. Naturaleza y caracterización

El actuar administrativo está sumido a un determinado procedimiento como exige nuestro texto constitucional en el artículo 105c) que señala que la ley regulará “El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”. Resulta, por tanto, importante señalar que el acto administrativo no puede ser producido de cualquier manera, a voluntad del titular del órgano a quien compete tal producción, sino que ha de seguir para llegar al mismo un procedimiento determinado.

El procedimiento es, pues, un cauce necesario para la producción de actos administrativos, elevándose así a condición de validez de éstos. Así, de acuerdo con el artículo 34.1 LPAC “los actos administrativos […] se producirán por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido”. Del mismo modo señalamos que nuestra jurisprudencia sostiene con reiteración que el procedimiento garantiza a la vez la posibilidad de acierto y eficacia en la Administración y los derechos de los particulares afectados por los actos administrativos.

El título IV LPAC (los artículos a los que se hagan referencia en este apartado forman parte de la misma, salvo que se indique lo contrario), denominado “De disposiciones sobre el procedimiento administrativo común”, se estructura en siete capítulos, incorpora a las fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento el uso generalizado y obligatorio de medios electrónicos. Igualmente se incorpora la regulación del expediente administrativo estableciendo su formato electrónico y los documentos que deben integrarlo.

Asimismo, se incorpora un Capítulo relativo a la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común, donde se establece su ámbito objetivo de aplicación, el plazo máximo de resolución será de 30 días, y los trámites de que constará.

El procedimiento administrativo es uno de los objetos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC, en lo sucesivo), y es definido por el Diccionario del Español Jurídico de la Real Academia Española como: el procedimiento que, contenido en una legislación de garantías mínimas (son susceptibles de mejora pero no de disminución), dictada por el Estado (con arreglo al artículo 149.1.18ª de la Constitución), es aplicable a todas las administraciones públicas no porque se trate de una competencia estatal plena, ni de una normativa básica o de un procedimiento general y formalizado sino por recoger las garantías jurídicas de los particulares en el seno de cualquier procedimiento y los aspectos centrales o nucleares del procedimiento administrativo como institución jurídica que han de respetarse en todo caso, esto es, no solo por el propio Estado cuando regule otros procedimientos (generales o especiales), en materias de su competencia, sino también por las comunidades autónomas cuando

establezcan normas procedimentales de tramitación ordinaria, en materias de su competencia o especialidades procedimentales, derivadas de su propia organización.

- **Procedimiento administrativo por medios electrónicos**

Los artículos 13 y 14 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, se ocupan de, por una parte, desarrollar los artículos 41 y 42 de la Ley 40/2015, sobre la utilización de las actuaciones administrativas automatizadas, determinando los aspectos orgánicos con relación al ámbito estatal y al ámbito local, en este último por remisión a la disposición adicional octava del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Además, establece el régimen de subsanación cuando exista la obligación del interesado de relacionarse a través de medios electrónicos y aquel no los hubiese utilizado, el órgano administrativo competente en el ámbito de actuación requerirá la correspondiente subsanación, advirtiendo al interesado, o en su caso su representante, que, de no ser atendido el requerimiento en el plazo de diez días, se le tendrá por desistido de su solicitud o se le podrá declarar decaído en su derecho al trámite correspondiente, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21 de la Ley 39/2015.

Cuando se trate de una solicitud de iniciación del interesado, la fecha de la subsanación se considerará a estos efectos como fecha de presentación de la solicitud de acuerdo con el artículo 68.4 de dicha ley.

2.3. Iniciación del procedimiento

2.3.1. Disposiciones generales

- **Clases de iniciación**

Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud del interesado.

- **Información y actuaciones previas**

A tenor de lo dispuesto por el artículo 55 LPAC, con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente 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.

Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento.

- **Medidas provisionales**

Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo se disponen en el artículo 56 LPAC y se pueden tomar en dos momentos, antes de haberse iniciado el procedimiento o bien, una vez que este ya ha comenzado.

Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolver, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte y de forma motivada, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad.

Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, 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. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.

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

De acuerdo con lo previsto en los dos apartados anteriores, podrán acordarse las siguientes medidas provisionales, en los términos previstos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil:

a) Suspensión temporal de actividades.

b) Prestación de fianzas.

c) Retirada o intervención de bienes productivos o suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene o seguridad, el cierre temporal del establecimiento por estas u otras causas previstas en la normativa reguladora aplicable.

d) Embargo preventivo de bienes, rentas y cosas fungibles computables en metálico por aplicación de precios ciertos.

e) El depósito, retención o inmovilización de cosa mueble.

f) La intervención y depósito de ingresos obtenidos mediante una actividad que se considere ilícita y cuya prohibición o cesación se pretenda.

g) Consignación o constitución de depósito de las cantidades que se reclamen.

h) La retención de ingresos a cuenta que deban abonar las Administraciones Públicas.

i) Aquellas otras medidas que, para la protección de los derechos de los interesados, prevean expresamente las leyes, o que se estimen necesarias para asegurar la efectividad de la resolución.

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

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.

- **Acumulación**

Dicta el artículo 57 de la Ley 39/2015 que 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.

2.3.2. Iniciación del procedimiento de oficio por la administración

La iniciación de los procedimientos por parte de la Administración se recoge entre los artículos 58 a 65 LPAC, estableciéndose entre estos las especialidades para los procedimientos de naturaleza sancionadora (artículos 63 y 64) y aquellos de responsabilidad patrimonial (artículo 65).

- **Iniciación de oficio**

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

- **Inicio del procedimiento a propia iniciativa**

Se entiende por 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.

- **Inicio del procedimiento como consecuencia de orden superior**

Se entiende por orden superior, la emitida por un órgano administrativo superior jerárquico del competente para la iniciación del procedimiento.

- **Inicio del procedimiento por petición razonada de otros órganos**

Se entiende por petición razonada, 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 ocasionalmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación.

La petición 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.

- **Inicio del procedimiento por denuncia**

Se entiende por denuncia, el 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.

Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración. Cuando dichos hechos pudieran constituir una infracción administrativa, recogerán la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables.

La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento.

Denuncia en el caso de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas

Cuando la denuncia invocará un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas la no iniciación del procedimiento deberá ser motivada y se notificará a los denunciantes la decisión de si se ha iniciado o no el procedimiento.

Cuando el denunciante haya participado en la comisión de una infracción de esta naturaleza y existan otros infractores, el órgano competente para resolver el procedimiento deberá eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción de carácter no pecuniario, cuando sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el

procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado.

Asimismo, el órgano competente para resolver deberá reducir el importe del pago de la multa que le correspondería o, en su caso, la sanción de carácter no pecuniario, cuando no cumpliéndose alguna de las condiciones anteriores, el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga.

En ambos casos será necesario que el denunciante cese en la participación de la infracción y no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia.

2.3.3. Inicio del procedimiento a solicitud del interesado

Los procedimientos administrativos que dan comienzo por medio de la solicitud presentada por el interesado, se regulan en los artículos 66 a 69 LPAC, estableciendo el artículo 67 las singularidades respecto del procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial.

- **Interesados en el procedimiento**

En relación con esta clase de inicio del procedimiento, es necesario señalar los conceptos que se establecen en la ley 39/2015 respecto de los interesados: la capacidad de obrar; el concepto de interesado; la representación; y los registros electrónicos.

A) Capacidad de obrar (artículo 3 LPAC)

A los efectos previstos en la LPAC, tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas:

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 incapacitación 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.

B) Interesado (artículo 4 LPAC)

Se consideran 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. En relación con esto, se ha de tener en cuenta lo establecido por el artículo 31.2 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, que señala que, los sindicatos, las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, las organizaciones de personas

consumidoras y usuarias y las asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus fines la defensa y promoción de los derechos humanos y cumplan los requisitos fijados en el artículo 29 de la presente ley, podrán tener la consideración de interesado en los procedimientos administrativos en los que la Administración tenga que pronunciarse en relación con una situación de discriminación prevista en esta ley, siempre que cuenten con la autorización de la persona o personas afectadas. No será necesaria esta autorización cuando las personas afectadas sean una pluralidad indeterminada o de difícil determinación, sin perjuicio de que quienes se consideren afectados puedan también participar en el procedimiento.

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.

C) Representación (artículo 5 LPAC)

Los interesados con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante, entendiéndose con éste las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado.

Las personas físicas con capacidad de obrar y las personas jurídicas, siempre que ello esté previsto en sus Estatutos, podrán actuar en representación de otras ante las Administraciones Públicas.

Para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación.

La representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia.

A estos efectos, se entenderá acreditada la representación realizada mediante apoderamiento apud acta efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente.

El órgano competente para la tramitación del procedimiento deberá incorporar al expediente administrativo acreditación de la condición de representante y de los poderes que tiene reconocidos en dicho momento. El documento electrónico que acredite el resultado de la consulta al registro electrónico de apoderamientos correspondiente tendrá la condición de acreditación a estos efectos.

La falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquélla o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran.

Las Administraciones Públicas podrán habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados. Dicha habilitación deberá especificar las condiciones y obligaciones a las que se comprometen los que así adquieran la condición de representantes, y determinará la presunción de validez de la representación salvo que la normativa de aplicación prevea otra cosa. Las Administraciones Públicas podrán requerir, en cualquier momento, la acreditación de dicha representación. No obstante, siempre podrá comparecer el interesado por sí mismo en el procedimiento.

- Real Decreto 203/2021

En desarrollo de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 39/2015, el 32 del Real Decreto 203/2021, indica que, las personas interesadas con capacidad de obrar podrán actuar ante las Administraciones Públicas por medio de representante, bien sea una persona física con capacidad de obrar bien sea una persona jurídica cuando así esté previsto en sus Estatutos.

Los representantes de las personas interesadas obligadas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas están obligados a relacionarse electrónicamente en el ejercicio de dicha representación, de acuerdo con el artículo 14.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La representación puede acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia, entre otros:

a) Mediante apoderamiento apud acta efectuado por comparecencia personal en las oficinas de asistencia en materia de registros o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica o sede electrónica asociada.

b) Mediante acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente o en sus registros particulares de apoderamientos.

c) Mediante un certificado electrónico cualificado de representante.

d) Mediante documento público cuya matriz conste en un archivo notarial o de una inscripción practicada en un registro mercantil.

En el caso de actuaciones en nombre de persona jurídica, la capacidad de representación podrá acreditarse también mediante certificado electrónico cualificado de representante, entendiéndose en tal caso que el poder de representación abarca cualquier actuación ante cualquier Administración Pública.

Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, las Administraciones Públicas podrán habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones por medios electrónicos en representación de las personas interesadas. En la sede electrónica o sede electrónica asociada de cada una de las Administraciones Públicas se publicarán los trámites electrónicos que podrán realizarse con esta representación.

D) Registros electrónicos de apoderamientos (artículo 6 LPAC)

El artículo 6 ha sido modificado por la sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, la cual declara inconstitucional y nulo el segundo párrafo del apartado 4, quedando redactado de la recoge siguiente manera:

“1. La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales dispondrán de un registro electrónico general de apoderamientos, en el que deberán inscribirse, al menos, los de carácter general otorgados apud acta, presencial o electrónicamente, por quien ostente la condición de interesado en un procedimiento administrativo a favor de representante, para actuar en su nombre ante las Administraciones Públicas. También deberá constar el bastanteo realizado del poder.

En el ámbito estatal, este registro será el Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado.

Los registros generales de apoderamientos no impedirán la existencia de registros particulares en cada Organismo donde se inscriban los poderes otorgados para la realización de trámites

específicos en el mismo. Cada Organismo podrá disponer de su propio registro electrónico de apoderamientos.

2. Los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos pertenecientes a todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables entre sí, de modo que se garantice su interconexión, compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se incorporen a los mismos.

Los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos permitirán comprobar válidamente la representación de quienes actúen ante las Administraciones Públicas en nombre de un tercero, mediante la consulta a otros registros administrativos similares, al registro mercantil, de la propiedad, y a los protocolos notariales.

Los registros mercantiles, de la propiedad, y de los protocolos notariales serán interoperables con los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos.

3. Los asientos que se realicen en los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos deberán contener, al menos, la siguiente información:

a) Nombre y apellidos o la denominación o razón social, documento nacional de identidad, número de identificación fiscal o documento equivalente del poderdante.

b) Nombre y apellidos o la denominación o razón social, documento nacional de identidad, número de identificación fiscal o documento equivalente del apoderado.

c) Fecha de inscripción.

d) Período de tiempo por el cual se otorga el poder.

e) Tipo de poder según las facultades que otorgue.

4. Los poderes que se inscriban en los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos deberán corresponder a alguna de las siguientes tipologías:

a) Un poder general para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante en cualquier actuación administrativa y ante cualquier Administración.

b) Un poder para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante en cualquier actuación administrativa ante una Administración u Organismo concreto.

c) Un poder para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante únicamente para la realización de determinados trámites especificados en el poder.

A tales efectos, por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se aprobarán, con carácter básico, los modelos de poderes inscribibles en el registro distinguiendo si permiten la actuación ante todas las Administraciones de acuerdo con lo previsto en la letra a) anterior, ante la Administración General del Estado o ante las Entidades Locales. (Apartado declarado inconstitucional y nulo por la sentencia del TC 55/2018, de 24 de mayo)

Cada Comunidad Autónoma aprobará los modelos de poderes inscribibles en el registro cuando se circunscriba a actuaciones ante su respectiva Administración.

5. El apoderamiento «apud acta» se otorgará mediante comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica haciendo uso de los sistemas de firma electrónica previstos en esta Ley, o bien mediante comparecencia personal en las oficinas de asistencia en materia de registros.

6. Los poderes inscritos en el registro tendrán una validez determinada máxima de cinco años a contar desde la fecha de inscripción. En todo caso, en cualquier momento antes de la finalización de dicho plazo el poderdante podrá revocar o prorrogar el poder. Las prórrogas otorgadas por el poderdante al registro tendrán una validez determinada máxima de cinco años a contar desde la fecha de inscripción.

7. Las solicitudes de inscripción del poder, de revocación, de prórroga o de denuncia del mismo podrán dirigirse a cualquier registro, debiendo quedar inscrita esta circunstancia en el registro de la Administración u Organismo ante la que tenga efectos el poder y surtiendo efectos desde la fecha en la que se produzca dicha inscripción."

Asimismo, en este punto cabe mencionar la Disposición adicional segunda, relativa a la adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado, ratificada por el Tribunal Constitucional en la sentencia del 55/2018, de 24 de mayo, en la cual se establece lo siguiente:

"Para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la Administración, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado. Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En el caso que una Comunidad Autónoma o una Entidad Local justifique ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior, y opte por mantener su propio registro o plataforma, las citadas Administraciones deberán garantizar que éste cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas."

Por último, la Disposición final séptima, relativa a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, ha sido modificada por la Disposición final novena del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia. De esta manera la redacción de la misma queda del siguiente modo:

"*Disposición final séptima. Entrada en vigor.*

La presente Ley entrará en vigor al año de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado".

No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a partir del día 2 de abril de 2021."

- *Real Decreto 203/2021*

El artículo 33 establece que, en el Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado se inscribirán los apoderamientos de carácter general previstos en el artículo 6.4.a) de la Ley 39/2015 otorgados «apud acta» a favor de representante, presencial o electrónicamente, por quien ostente la condición de interesado en un procedimiento administrativo para actuar en su nombre ante las Administraciones Públicas.

Asimismo, podrán inscribirse los poderes previstos en el artículo 6.4.b) de la Ley 39/2015 para actuar ante la Administración General del Estado o ante un organismo público o entidad de Derecho Público vinculado o dependiente de la misma que no cuente con un registro electrónico de apoderamientos particular. Por último, podrán inscribirse los poderes previstos en el artículo 6.4.c) de la ley otorgados para realizar determinados trámites y actuaciones especificados en el poder ante los órganos de la Administración General del Estado o ante un organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente de dicha Administración que no cuente con el citado registro particular.

Constará en el Registro el bastanteo del poder realizado por los servicios jurídicos correspondientes, sin perjuicio de la apreciación concreta de su suficiencia en la actuación, trámite o procedimiento en que se emplee.

El Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado será gestionado por el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública y será accesible desde la sede electrónica del PAGe de la Administración General del Estado así como desde las sedes y sedes electrónicas asociadas de la Administración General del Estado y de los organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes.

E) Pluralidad de interesados (artículo 7 LPAC)

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.

F) Nuevos interesados en el procedimiento (artículo 8 LPAC)

Si durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad, se advierte la existencia de personas que sean titulares de derechos o intereses legítimos y directos cuya identificación resulte del expediente y que puedan resultar afectados por la resolución que se dicte, se comunicará a dichas personas la tramitación del procedimiento.

- **Solicitudes de iniciación**

Las solicitudes que se formulen deberán contener:

a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.

b) Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.

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

d) Lugar y fecha.

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

f) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación.

Las oficinas de asistencia en materia de registros estarán obligadas a facilitar a los interesados el código de identificación si el interesado lo desconoce. Asimismo, las Administraciones Públicas

deberán mantener y actualizar en la sede electrónica correspondiente un listado con los códigos de identificación vigentes.

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

De las solicitudes, comunicaciones y escritos que presenten los interesados electrónicamente o en las oficinas de asistencia en materia de registros de la Administración, podrán éstos exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha y hora de presentación.

Las Administraciones Públicas deberán establecer modelos y sistemas de presentación masiva que permitan a los interesados presentar simultáneamente varias solicitudes. Estos modelos, de uso voluntario, estarán a disposición de los interesados en las correspondientes sedes electrónicas y en las oficinas de asistencia en materia de registros de las Administraciones Públicas.

Los solicitantes podrán acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan.

Los sistemas normalizados de solicitud podrán incluir comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sistemas propios o pertenecientes a otras Administraciones u ofrecer el formulario cumplimentado, en todo o en parte, con objeto de que el interesado verifique la información y, en su caso, la modifique y complete.

Cuando la Administración en un procedimiento concreto establezca expresamente modelos específicos de presentación de solicitudes, éstos serán de uso obligatorio por los interesados.

- **Subsanación y mejora de la solicitud**

Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, 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.

Siempre que no se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, este plazo podrá ser ampliado prudencialmente, hasta cinco días, a petición del interesado o a iniciativa del órgano, cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales.

En los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla. De ello se levantará acta sucinta, que se incorporará al procedimiento.

Si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3 (derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas) presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación.

- **Declaración responsable y comunicación**

A los efectos de esta Ley, según el artículo 68 LPAC, se entenderá por declaración responsable el 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 de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla.

A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación aquel 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.

Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.

La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar 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, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.

Las Administraciones Públicas tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación, fácilmente accesibles a los interesados.

Únicamente será exigible, bien una declaración responsable, bien una comunicación para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho o facultad para su ejercicio, sin que sea posible la exigencia de ambas acumulativamente.

2.4. Ordenación del procedimiento

La ordenación del procedimiento en sí no es una fase de este como tal, sino que está configurada por todas las actuaciones que han de preordenar la tramitación del procedimiento hasta su finalización. La ordenación está presidida por los principios de impulso de oficio mediante la celeridad y el de simplificación administrativa.

En los artículos 70 a 74 de la Ley 39/2015 se detalla la ordenación del procedimiento.

- **Expediente Administrativo**

El artículo 70 LPAC define al expediente administrativo como 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 expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará:

- completo,
- foliado,
- autentificado y
- acompañado de un índice, asimismo autentificado, 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 y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.

No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

- **Impulso**

Indica el artículo 71 LPAC que el procedimiento, sometido al principio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos, respetando los principios de transparencia y publicidad.

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

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

Las personas designadas como órgano instructor o, en su caso, los titulares de las unidades administrativas que tengan atribuida tal función serán responsables directos de la tramitación del procedimiento y, en especial, del cumplimiento de los plazos establecidos.

- **Concentración de trámites**

De acuerdo con el artículo 72 LPAC, mediante 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.

Al solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros órganos, deberá consignarse en la comunicación cursada el plazo legal establecido al efecto.

- **Cumplimiento de trámites**

Los trámites que deban ser cumplimentados por los interesados deberán realizarse en el plazo de diez días a partir del siguiente al de la notificación del correspondiente acto, salvo en el caso de que en la norma correspondiente se fije plazo distinto, como dicta el artículo 73 LPAC.

En cualquier momento del procedimiento, cuando la Administración considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, lo pondrá en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentarlo.

A los interesados que no cumplan lo dispuesto en los apartados anteriores, se les podrá declarar decaídos en su derecho al trámite correspondiente. No obstante, se admitirá la actuación del interesado y producirá sus efectos legales, si se produjera antes o dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo.

- **Cuestiones incidentales**

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.

2.5. Instrucción

La fase de instrucción de un procedimiento es el conjunto de actos por medio de los cuales se aportan al órgano decisorio los elementos de juicio necesarios para que dicte resolución, impulsándose de oficio sin merma del derecho del interesado a proponer lo que convenga a sus intereses, con posibilidad de presentar alegaciones las partes, proponer práctica de pruebas, con los informes preceptivos y facultativos correspondientes.

Los artículos 75 a 83 LPAC regulan la instrucción del procedimiento administrativo.

2.5.1. Disposiciones generales

- **Actos de instrucción**

El artículo 75 de la Ley 39/2015 establece que los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos, por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

Las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción de los procedimientos deberán garantizar:

- el control de los tiempos y plazos,
- la identificación de los órganos responsables y
- la tramitación ordenada de los expedientes,

Tales aplicaciones y sistemas tendrán, además, que facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos.

Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más conveniente para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.

En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento.

- **Alegaciones**

Preceptúa el artículo 76 LPAC que los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio.

Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

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

2.5.2. Prueba

- **Medios y período de prueba**

El artículo 77 LPAC señala que los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes. 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.

El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada.

Cuando el interesado alegue discriminación y aporte indicios fundados sobre su existencia, corresponderá a la persona a quien se impute la situación discriminatoria la aportación de una justificación objetiva y razonable, suficientemente probada, de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad. A tales efectos, el órgano administrativo podrá recabar informe de los organismos públicos competentes en materia de igualdad.

Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario.

Cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo, organismo público o Entidad de derecho público, se entenderá que éste tiene carácter preceptivo.

Cuando la valoración de las pruebas practicadas pueda constituir el fundamento básico de la decisión que se adopte en el procedimiento, por ser pieza imprescindible para la correcta evaluación de los hechos, deberá incluirse en la propuesta de resolución.

- **Práctica de la prueba**

Conforme al artículo 78 LPAC, la Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas.

En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan.

En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos.

2.5.3. Informes

- **Petición**

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

En la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita, con arreglo a lo expuesto por el artículo 79 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común.

- **Emisión de informes**

Acerca de la emisión de informes en el procedimiento, el artículo 80 LPAC expresa que salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.

Los informes serán emitidos a través de medios electrónicos y de acuerdo con los requisitos que señala el artículo 26 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.

De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22.

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.

2.5.4. Participación de los interesados

- **Trámite de audiencia**

Bajo el mandato del artículo 82 LPAC, 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.

La audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento.

Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite.

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.

- **Información pública**

El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública, según el artículo 83 de la Ley 39/2015.

A tal efecto, se publicará un anuncio en el Diario oficial correspondiente a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el expediente, o la parte del mismo que se acuerde.

El anuncio señalará el lugar de exhibición, debiendo estar en todo caso a disposición de las personas que lo soliciten a través de medios electrónicos en la sede electrónica correspondiente, y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días.

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

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

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.

2.6. Finalización del procedimiento

2.6.1. Disposiciones generales

- **Terminación**

Es el artículo 84 LPAC donde se señala que pondrán fin al procedimiento:

- la resolución,
- el desistimiento,
- la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, y
- la declaración de caducidad.

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

- **Terminación convencional**

Además de las formas de terminación enumeradas en el artículo 84, el artículo 86 contiene otra forma de resolver el procedimiento a través de la terminación convencional.

De este modo, las Administraciones Públicas podrán celebrar:

- acuerdos,
- pactos,
- convenios o
- contratos,

con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que, no sean contrarios al ordenamiento jurídico, ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.

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

Requerirán en todo caso la aprobación expresa del Consejo de Ministros u órgano equivalente de las Comunidades Autónomas, los acuerdos que versen sobre materias de la competencia directa de dicho órgano.

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

2.6.2. Resolución

- **Actuaciones complementarias**

Antes de dictar resolución, el órgano competente para resolver podrá decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de las actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento. No tendrán la consideración de actuaciones complementarias los informes que preceden inmediatamente a la resolución final del procedimiento.

El acuerdo de realización de actuaciones complementarias se notificará a los interesados, concediéndoseles un plazo de siete días para formular las alegaciones que tengan por pertinentes tras la finalización de las mismas. Las actuaciones complementarias deberán practicarse en un plazo no superior a quince días. El plazo para resolver el procedimiento quedará suspendido hasta la terminación de las actuaciones complementarias.

- **Contenido**

El artículo 88 LPAC se encarga de reflejar el contenido de la resolución que ponga fin al procedimiento, la cual tendrá que decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.

Cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto 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.

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

Las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 35. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

Sin perjuicio de la forma y lugar señalados por el interesado para la práctica de las notificaciones, la resolución del procedimiento 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 esta Ley.

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

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

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.

2.6.3. Desistimiento y renuncia

- **Desistimiento por la Administración**

En los procedimientos iniciados de oficio, la Administración podrá desistir, motivadamente, en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes, como dispone el artículo 93 LPAC.

- **Desistimiento y renuncia por los interesados**

El artículo 94 de la Ley 39/2015 preceptúa que todo interesado podrá desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el ordenamiento jurídico, renunciar a sus derechos.

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.

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.

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

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

2.6.4 Caducidad: requisitos y efectos

De acuerdo con el artículo 95 LPAC, 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. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes.

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

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.

En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad.

En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.

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

2.7. Tramitación simplificada del procedimiento administrativo común (artículo 96 LPAC)

1.- Cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen, las Administraciones Públicas podrán acordar, de oficio o a solicitud del interesado, la tramitación simplificada del procedimiento.

En cualquier momento del procedimiento anterior a su resolución, el órgano competente para su tramitación podrá acordar continuar con arreglo a la tramitación ordinaria.

2.- Cuando la Administración acuerde de oficio la tramitación simplificada del procedimiento deberá notificarlo a los interesados. Si alguno de ellos manifestara su oposición expresa, la Administración deberá seguir la tramitación ordinaria.

3.- Los interesados podrán solicitar la tramitación simplificada del procedimiento. Si el órgano competente para la tramitación aprecia que no concurre alguna de las razones previstas en el apartado 1, podrá desestimar dicha solicitud, en el plazo de cinco días desde su presentación, sin que exista posibilidad de recurso por parte del interesado. Transcurrido el mencionado plazo de cinco días se entenderá desestimada la solicitud.

4.- Salvo que reste menos para su tramitación ordinaria, los procedimientos administrativos tramitados de manera simplificada deberán ser resueltos en treinta días, a contar desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento, y constarán únicamente de los siguientes trámites:

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 éste sea preceptivo.

f) Informe del Consejo General del Poder Judicial, cuando éste sea preceptivo.

g) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos en que sea preceptivo. Desde que se solicite el Dictamen al Consejo de Estado, u órgano equivalente, hasta que éste sea emitido, se producirá la suspensión automática del plazo para resolver.

El órgano competente solicitará la emisión del Dictamen en un plazo tal que permita cumplir el plazo de resolución del procedimiento. El Dictamen podrá ser emitido en el plazo de quince días si así lo solicita el órgano competente.

En todo caso, en el expediente que se remita al Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente, se incluirá una propuesta de resolución.

Cuando el Dictamen sea 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, lo que se notificará a los interesados. En este caso, se entenderán convalidadas todas las actuaciones que se hubieran realizado durante la tramitación simplificada del procedimiento, a excepción del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente.

h) Resolución.

5.- En el caso que un procedimiento exigiera la realización de un trámite no previsto en el apartado anterior, deberá ser tramitado de manera ordinaria.

2.8. Régimen transitorio de los procedimientos

Es necesario tener en cuenta lo dispuesto en Disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015 relativo al Régimen transitorio de los procedimientos.

a) A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior.

b) Los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley se sustanciarán por las normas establecidas en ésta.

c) Los actos y resoluciones dictados con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley se regirán, en cuanto al régimen de recursos, por las disposiciones de la misma.

d) Los actos y resoluciones pendientes de ejecución a la entrada en vigor de esta Ley se regirán para su ejecución por la normativa vigente cuando se dictaron.

e) A falta de previsiones expresas establecidas en las correspondientes disposiciones legales y reglamentarias, las cuestiones de Derecho transitorio que se susciten en materia de procedimiento administrativo se resolverán de acuerdo con los principios establecidos en los apartados anteriores.

3. EJECUCIÓN

Las Administraciones Públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico.

El órgano que ordene un acto de ejecución material de resoluciones estará obligado a notificar al particular interesado la resolución que autorice la actuación administrativa.

- **Ejecutoriedad**

Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo que:

a) Se produzca la suspensión de la ejecución del acto.

b) Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.

c) Una disposición establezca lo contrario.

d) Se necesite aprobación o autorización superior.

Cuando de una resolución administrativa, o de cualquier otra forma de finalización del procedimiento administrativo prevista en esta ley, nazca una obligación de pago derivada de una sanción pecuniaria, multa o cualquier otro derecho que haya de abonarse a la Hacienda pública, éste se efectuará preferentemente, salvo que se justifique la imposibilidad de hacerlo, utilizando alguno de los medios electrónicos siguientes:

a) Tarjeta de crédito y débito.

b) Transferencia bancaria.

c) Domiciliación bancaria.

d) Cualesquiera otros que se autoricen por el órgano competente en materia de Hacienda Pública.

- **Ejecución forzosa**

Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de un órgano judicial, según el artículo 99 LPAC.

- **Medios de ejecución forzosa**

La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios expresados en el artículo 100 LPAC: apremio sobre el patrimonio; ejecución subsidiaria; multa coercitiva; y, compulsión sobre las personas.

Si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirán el menos restrictivo de la libertad individual.

Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado o en los restantes lugares que requieran la autorización de su titular, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial.

a) Apremio sobre el patrimonio (artículo 101).

Si en virtud de acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento de apremio.

En cualquier caso, no podrá imponerse a los administrados una obligación pecuniaria que no estuviese establecida con arreglo a una norma de rango legal.

b) Ejecución subsidiaria (artículo 102).

Habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado. En este caso, las Administraciones Públicas realizarán el acto, por sí o a través de las personas que determinen, a costa del obligado.

El importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirá conforme a lo dispuesto en el artículo anterior. Dicho importe podrá liquidarse de forma provisional y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva.

c) Multa coercitiva (artículo 103).

Cuando así lo autoricen las Leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, las Administraciones Públicas pueden, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos:

- Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado.
- Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente.
- Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.

La multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas.

d) Compulsión sobre las personas (artículo 104).

Los actos administrativos que impongan una obligación personalísima de no hacer o soportar podrán ser ejecutados por compulsión directa sobre las personas en los casos en que la ley expresamente lo autorice, y dentro siempre del respeto debido a su dignidad y a los derechos reconocidos en la Constitución.

Si, tratándose de obligaciones personalísimas de hacer, no se realizase la prestación, el obligado deberá resarcir los daños y perjuicios, a cuya liquidación y cobro se procederá en vía administrativa

4. LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

Dentro de las normas generales de actuación de las Administraciones Públicas, entre los artículos 21 a 25 de la Ley 39/2015, se da cabida al régimen del silencio administrativo, esto es, la estimación o desestimación tácita que la Ley anuda al silencio de la Administración respecto de la petición de un ciudadano, una vez transcurrido el plazo legalmente establecido. De lo anterior, se colige que el silencio puede tener dos sentidos, uno negativo y otro de carácter positivo como ahora se verá.

4.1. La obligación de resolver

De acuerdo con el artículo 21 LPAC, la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

En los casos de:

- prescripción,
- renuncia del derecho,
- caducidad del procedimiento o
- desistimiento de la solicitud,
- desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento,

la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

Se exceptúan de la obligación a que se refiere el párrafo primero, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración.

El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.

Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea.

Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:

a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.

b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación.

Las Administraciones Públicas deben publicar y mantener actualizadas en el portal web, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos de su competencia, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo.

En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Dicha mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en la comunicación que se dirigirá al efecto al interesado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a

propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

El personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.

El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa aplicable.

4.2. La suspensión del plazo máximo para resolver

El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos que recoge el artículo 22 LPAC:

a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias o la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, por el del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 68 de la presente Ley.

b) Cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de la Unión Europea, por el tiempo que medie entre la petición, que habrá de comunicarse a los interesados, y la notificación del pronunciamiento a la Administración instructora, que también deberá serles comunicada.

c) Cuando exista un procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea que condicione directamente el contenido de la resolución de que se trate, desde que se tenga constancia de su existencia, lo que deberá ser comunicado a los interesados, hasta que se resuelva, lo que también habrá de ser notificado.

d) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento.

e) Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimentes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.

f) Cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio en los términos previstos en el artículo 86 de esta Ley, desde la declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en su caso, de las referidas negociaciones, que se constatará mediante declaración formulada por la Administración o los interesados.

g) Cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, desde el momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado.

El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se suspenderá en los siguientes casos:

a) Cuando una Administración Pública requiera a otra para que anule o revise un acto que entienda que es ilegal y que constituya la base para el que la primera haya de dictar en el ámbito de sus

competencias, en el supuesto al que se refiere el apartado 5 del artículo 39 de esta Ley, desde que se realiza el requerimiento hasta que se atienda o, en su caso, se resuelva el recurso interpuesto ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Deberá ser comunicado a los interesados tanto la realización del requerimiento, como su cumplimiento o, en su caso, la resolución del correspondiente recurso contencioso-administrativo.

b) Cuando el órgano competente para resolver decida realizar alguna actuación complementaria de las previstas en el artículo 87, desde el momento en que se notifique a los interesados el acuerdo motivado del inicio de las actuaciones hasta que se produzca su terminación.

c) Cuando los interesados promuevan la recusación en cualquier momento de la tramitación de un procedimiento, desde que ésta se plantee hasta que sea resuelta por el superior jerárquico del recusado.

4.3. Ampliación del plazo máximo para resolver y notificar

Señala el artículo 23 LPAC que, excepcionalmente, cuando se hayan agotado los medios personales y materiales disponibles a los que se refiere el apartado 5 del artículo 21, el órgano competente para resolver, a propuesta, en su caso, del órgano instructor o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, podrá acordar de manera motivada la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación, no pudiendo ser este superior al establecido para la tramitación del procedimiento.

Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno.

4.4. Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado

Este silencio está regulado en el artículo 24 LPAC.

4.4.1 Solicitud

En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario.

Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.

El silencio tendrá efecto desestimatorio:

- en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución,
- aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceras 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.

El sentido del silencio también será desestimatorio en:

- los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y
- en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado.

4.4.2. Acto

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

4.4.3. Resolución

La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 21 se sujetará al siguiente régimen:

a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya expedido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido. Este certificado se expedirá de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días desde que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento. Sin perjuicio de lo anterior, el interesado podrá pedirlo en cualquier momento, computándose el plazo indicado anteriormente desde el día siguiente a aquél en que la petición tuviese entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para resolver.

4.5. Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio

En virtud de lo que el artículo 25 LPAC dispone, en los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

a) En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95.

Finalmente, en los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución.

TEMA 10:

LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. LAS GARANTÍAS EN EL DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA: LA REVISIÓN DE OFICIO. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

1. LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO 3
   1.1. Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas 3
   1.2. Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas 5
   1.3. Registros y archivos 6
   1.4. Lengua de los procedimientos 8
   1.5. Responsabilidad en la tramitación 9
   1.6. Deber de colaboración 9
   1.7. La comparecencia de las personas 10
2. LAS GARANTÍAS EN EL DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO 10
   2.1. Derechos del interesado en el procedimiento administrativo 10
   2.2. Principales derechos de los interesados en cada fase del procedimiento administrativo 11
      2.2.1. Iniciación del procedimiento 11
      2.2.2. Ordenación del procedimiento 12
      2.2.3. Instrucción del procedimiento 12
      2.2.4. Terminación del procedimiento 13
3. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA 14
4. LA REVISIÓN DE OFICIO 15
   4.1. Revisión de disposiciones y actos nulos 15
   4.2. Declaración de lesividad de actos anulables 15
   4.3. Suspensión 16
   4.4. Revocación de actos y rectificación de errores 16

4.5. Límites de la revisión 16
4.6. Competencia para la revisión de oficio de las disposiciones y de actos nulos y anulables en la Administración General del Estado 17
5. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS 17
5.1. Principios generales 17
5.2. Recurso de alzada 21
5.3. Recurso potestativo de reposición 22
5.4. Recurso extraordinario de revisión 23

1. LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Dentro del Título II "De la actividad de las Administraciones Públicas", Capítulo II "Normas generales de actuación" de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC, en lo sucesivo), se relacionan una serie de derechos y obligaciones que asisten y exigen a las personas en las relaciones que tengan con las Administraciones Públicas.

1.1. Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas

El artículo 13 contiene los derechos de las personas, poniendo tales derechos en relación con lo estipulado por el artículo 3 LPAC, por lo que aquellos que tengan capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, serán titulares, en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos:

a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.

b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

c) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.

d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.

e) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

f) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente.

g) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley.

h) A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.

i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

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

- **Capacidad de obrar**

De acuerdo con el citado artículo 3 LPAC, tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas:

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 incapacitación 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.

- **Interesados y representación**

Es interesante observar como el concepto de interesado es más restringido que el de la capacidad de obrar, ya que el interesado tiene una posición jurídica concreta en un determinado procedimiento. El artículo 4 LPAC recoge quiénes se consideran interesados:

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.

Además, 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.

Por otro lado, es importante destacar que la legislación también prevé la figura de la representación del interesado. Ahora bien, tal representación se regirá por las reglas generales del Derecho Civil y Mercantil. Su acreditación se hará por cualquiera de los medios admitidos en Derecho, incluso mediante comparecencia personal del interesado, siempre que deje constancia fidedigna.

Podrán ser representantes las personas físicas con capacidad de obrar y las personas jurídicas, siempre que ello esté previsto en sus Estatutos.

La representación, que deberá ser acreditada, podrá usarse para:

- formular solicitudes,
- presentar declaraciones responsables o comunicaciones,
- interponer recursos,
- desistir de acciones y
- renunciar a derechos en nombre de otra persona.

Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación

La falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquélla o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran.

Finalmente, se permite la representación por medios electrónicos, ya que el artículo 5.4 de la Ley 39/2015 establece: "[…] se entenderá acreditada la representación realizada mediante apoderamiento apud acta efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente."

En relación con tal representación electrónica, el artículo 6 se ocupa de la regulación de los registros electrónicos de apoderamientos.

1.2. Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas

El artículo 14 de la Ley 39/2015 regula el derecho y el deber de relación por medios electrónicos con todas las Administraciones Públicas.

- **Derechos**

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

- **Obligaciones**

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

a) Las personas jurídicas.

b) Las entidades sin personalidad jurídica.

c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.

d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

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.

- **Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas de acuerdo con el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos**

El Real Decreto 203/2021 preceptúa que, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los sujetos a los que se refiere el artículo 14.2 de la Ley 39/2015.

Las personas físicas no obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas podrán ejercitar su derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública de que se trate al inicio del procedimiento y, a tal efecto, lo comunicarán al órgano competente para la tramitación del mismo de forma que este pueda tener constancia de dicha decisión. La voluntad de relacionarse electrónicamente o, en su caso, de dejar de hacerlo cuando ya se había optado anteriormente por ello, podrá realizarse en una fase posterior del procedimiento, si bien deberá comunicarse a dicho órgano de forma que quede constancia de la misma. En ambos casos, los efectos de la comunicación se producirán a partir del quinto día hábil siguiente a aquel en que el órgano competente para tramitar el procedimiento haya tenido constancia de la misma.

De acuerdo con lo previsto en el apartado 3 del artículo 14 de la Ley 39/2015, la obligatoriedad de relacionarse electrónicamente podrá establecerse reglamentariamente por las Administraciones Públicas 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.

A tal efecto, en el ámbito estatal la mencionada obligatoriedad de relacionarse por medios electrónicos con sus órganos, organismos y entidades de derecho público podrá ser establecida por real decreto acordado en Consejo de Ministros o por orden de la persona titular del Departamento competente respecto de los procedimientos de que se trate que afecten al ámbito competencial de uno o varios Ministerios cuya regulación no requiera de norma con rango de real decreto. Asimismo, se publicará en el Punto de Acceso General electrónico (PAGe) de la Administración General del Estado y en la sede electrónica o sede asociada que corresponda.

1.3. Registros y archivos

Los artículos 16 y 17 LPAC desarrollan: los registros; la forma de presentación de documentos en las Administraciones Públicas; así como el archivo de los documentos.

Además, debe tenerse en consideración el régimen reglamentario de desarrollos establecido entre los artículos 37 a 40, del Capítulo III del Título II del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

- **Registros para presentación de documentación**

En cuanto a la presentación de la documentación de los interesados, en el artículo 16.4 LPAC, se indica que 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 de la Ley 39/2015.
>
> 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.

- **Registros electrónicos**

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.

- **Digitalización**

Los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas, deberán ser digitalizados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 de la Ley 39/2015 y demás normativa aplicable, por la oficina de asistencia en materia de registros en la que hayan sido presentados para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales al interesado, sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización.

- **Obligación de presentación por medios electrónicos**

Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de presentar determinados documentos por medios electrónicos para ciertos procedimientos y 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.

Las Administraciones Públicas deberán hacer pública y mantener actualizada una relación de las oficinas en las que se prestará asistencia para la presentación electrónica de documentos.

No se tendrán por presentados en el registro aquellos documentos e información cuyo régimen especial establezca otra forma de presentación.

- **Registro Electrónico General**

En cuanto a los registros recogidos en el artículo 16, se señala que 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.

Los Organismos públicos vinculados o dependientes de cada Administración podrán disponer de su propio registro electrónico plenamente interoperable e interconectado con el Registro Electrónico General de la Administración de la que depende.

El Registro Electrónico General de cada Administración funcionará como un portal que facilitará el acceso a los registros electrónicos de cada Organismo. Tanto el Registro Electrónico General de cada Administración como los registros electrónicos de cada Organismo cumplirán con las garantías y medidas de seguridad previstas en la legislación en materia de protección de datos de carácter personal.

Las disposiciones de creación de los registros electrónicos se publicarán en el diario oficial correspondiente y su texto íntegro deberá estar disponible para consulta en la sede electrónica de acceso al registro. En todo caso, las disposiciones de creación de registros electrónicos

especificarán el órgano o unidad responsable de su gestión, así como la fecha y hora oficial y los días declarados como inhábiles.

En la sede electrónica de acceso a cada registro figurará la relación actualizada de trámites que pueden iniciarse en el mismo.

Los asientos se anotarán respetando el orden temporal de recepción o salida de los documentos, e indicarán la fecha del día en que se produzcan. Concluido el trámite de registro, los documentos serán cursados sin dilación a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes desde el registro en que hubieran sido recibidas.

El registro electrónico de cada Administración u Organismo garantizará la constancia, en cada asiento que se practique, de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede, y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del documento que se registra. Para ello, se emitirá automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del documento de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro, así como un recibo acreditativo de otros documentos que, en su caso, lo acompañen, que garantice la integridad y el no repudio de los mismos.

A mayor abundamiento, conforme al artículo 38 del Real Decreto 203/2021, el Registro Electrónico General de la Administración General del Estado será gestionado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública en colaboración con el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, y las anotaciones en el Registro General de la Administración General del Estado tendrán plena eficacia y validez para todas las Administraciones Públicas.

- **Archivo**

En cuanto al archivo de documentos, el artículo 17 LPAC establece lo siguiente:

“1. Cada Administración deberá mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados, en los términos establecidos en la normativa reguladora aplicable.

2. Los documentos electrónicos deberán conservarse en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento, así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones. La eliminación de dichos documentos deberá ser autorizada de acuerdo a lo dispuesto en la normativa aplicable.

3. Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, así como el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos.”

1.4. Lengua de los procedimientos

La regulación de la lengua de los procedimientos se encuentra en el artículo 15 LPAC, y se relaciona con los interesados en los procedimientos.

La lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado será el castellano. No obstante, lo anterior, los interesados que se dirijan a los órganos de la

Administración General del Estado con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma podrán utilizar también la lengua que sea cooficial en ella.

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

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

A mayor abundamiento, la Administración encargada de traducir al castellano los documentos, en todo caso, será la Administración instructora, esto es, si un ciudadano se dirige a la Delegación de Gobierno en Galicia para presentar documentación dirigida al Ministerio del Interior, en Madrid, si el interesado presenta la documentación en la lengua cooficial en su territorio -en gallego-, será la Delegación del Gobierno de Galicia, quien deberá traducirla al castellano. En el caso de no hacerlo, y llegara dicha documentación al Ministerio del Interior en gallego, el Ministerio del Interior remitirá un escrito de subsanación al interesado, de mejora de la solicitud, que de no hacerlo se le entenderá por desistido de su petición, tal y como se señala en el artículo 68 de la Ley 39/2015.

Finalmente, el artículo 15 LPAC señala que, en los procedimientos tramitados por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, el uso de la lengua se ajustará a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente.

1.5. Responsabilidad en la tramitación

Conforme al artículo 20 LPAC, se obliga a 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, a ser responsables directos de su tramitación y adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos.

Los interesados podrán solicitar la exigencia de esa responsabilidad a la Administración Pública de que dependa el personal afectado.

Por tanto, es un derecho que asiste a los interesados en el procedimiento, y que permite exigir responsabilidad a las autoridades en el caso de que se produzca, entre otros, un retraso injustificado en la tramitación de los procedimientos que tienen a su cargo."

1.6. Deber de colaboración

Las personas colaborarán con la Administración en los términos previstos en la Ley que en cada caso resulte aplicable (así lo señala el artículo 18 LPAC), y a falta de previsión expresa, facilitarán a la Administración los informes, inspecciones y otros actos de investigación que requieran para el ejercicio de sus competencias, salvo que la revelación de la información solicitada por la Administración atentara contra el honor, la intimidad personal o familiar o supusieran la comunicación de datos confidenciales de terceros de los que tengan conocimiento por la prestación de servicios profesionales de diagnóstico, asesoramiento o defensa, sin perjuicio de lo

dispuesto en la legislación en materia de blanqueo de capitales y financiación de actividades terroristas.

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

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

1.7. La comparecencia de las personas

Según el artículo 19 LPAC, las personas comparecerán de modo obligatorio ante las oficinas públicas, ya sea presencialmente o por medios electrónicos, cuando así esté previsto en una norma con rango de ley.

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

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

2. LAS GARANTÍAS EN EL DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO

El artículo 53 LPAC enumera los derechos del interesado en el procedimiento. Si bien, la LPAC contiene en otros preceptos más derechos en relación con los interesados -y no interesados en el procedimiento- que no aparecen mencionados en el artículo 53. Esta casuística invita a observar el artículo 13 LPAC, que enuncia los “los derechos de las personas” en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

Los derechos a los que se refiere el artículo 53, tales como el derecho de acceso al expediente, identificación de autoridades y personal, a no presentar documentos originales salvo excepciones, no presentar los datos y documentos que se encuentren en poder de la Administración, etc., se presentan como garantía del procedimiento.

Además, en materia de acceso al expediente, el artículo es particularmente expresivo del alcance del derecho (estado de tramitación; sentido del silencio; órgano competente para la instrucción y resolución; actos de trámite; obtención de copia de documentos.)

Asimismo, el mencionado precepto añade otros derechos para el caso de los procedimientos de naturaleza sancionadora: el derecho a ser notificado en los extremos que se mencionan (hechos imputados, infracciones, sanciones e identidad del instructor y del órgano sancionador); y la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

2.1. Derechos del interesado en el procedimiento administrativo

Las garantías de los interesados en los procedimientos administrativos se contienen en el artículo 53 LPAC y enumeran los siguientes derechos:

Para los interesados en un procedimiento administrativo:

a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados.

Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.

Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan.

b) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.

c) A no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario. En caso de que, excepcionalmente, deban presentar un documento original, tendrán derecho a obtener una copia autenticada de éste.

d) A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas.

e) A formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.

f) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

g) A actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

h) A cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el artículo 98.2.

i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

2.2. Principales derechos de los interesados en cada fase del procedimiento administrativo

Se expresa a modo de ejemplo, los principales derechos que asisten a los interesados en cada una de las etapas del procedimiento administrativo.

2.2.1. Iniciación del procedimiento

1.- El derecho que asiste al interesado en el procedimiento, sobre los requisitos técnicos o jurídicos para obtener una subvención que ha publicado el Ministerio de Educación.

2.- La subsanación y mejora de la solicitud, contenido en el artículo 68 de la Ley 39/2015, que hace referencia al caso en el que la solicitud de iniciación del procedimiento por parte del

interesado no contiene los requisitos que en virtud del artículo 56 de la citada Ley debería contener, en este caso la Administración requiere al interesado para que, en un plazo de 10 días, subsane la solicitud de iniciación. Durante este plazo, se podrá suspender el procedimiento, desde que el interesado recibe la solicitud de subsanación, hasta que efectivamente subsane la solicitud, que, de no hacerlo, se le entenderá desistido de su solicitud (ver artículo 22.1.a LPAC).

2.2.2. Ordenación del procedimiento

El procedimiento administrativo se impulsará de oficio en todos sus trámites por la Administración Pública.

En esta fase del procedimiento, cabe señalar como derecho de los interesados, el contenido en el artículo 73.2 de la Ley 39/2015: "En cualquier momento del procedimiento, cuando la Administración, considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, lo pondrán en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentarlo".

A los interesados que no cumplan con lo dispuesto en el apartado anterior se les podrá declarar decaídos en su derecho al trámite correspondiente.

2.2.3. Instrucción del procedimiento

Esta fase del procedimiento consiste en la serie de actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución.

Dichos actos de instrucción se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran de su intervención sustituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

Es en esta fase donde se puede ver el abanico de garantías que el procedimiento administrativo proporciona a los interesados.

El presupuesto constitucional que establece estas garantías es el artículo 105c) CE: "La ley regulará […] El procedimiento a través del cual deban producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado".

- **Garantías**

Las principales garantías que tiene el interesado en la fase de instrucción:

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

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

- Medios y período de prueba: los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

- Práctica de la prueba: la Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas. En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan.

- **Participación**

La participación de los interesados en el procedimiento:

1.- Trámite de audiencia: sin duda, la principal garantía de los interesados en los procedimientos administrativos es el trámite de audiencia, previsto como dijimos anteriormente, en el artículo 105.c del texto constitucional.

Es un presupuesto sine que non para que se puede dictar la resolución correspondiente, ya que un procedimiento que adolece de las garantías mínimas, concretamente del procedimiento legal o reglamentariamente establecido, el acto que se dicte es nulo de pleno derecho, tal y como establece el artículo 47 de la ley 39/2015.

El artículo 82 de la Ley 39/2015 establece que, 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. La audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento.

Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite.

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.

A mayor abundamiento, la peculiaridad establecida en los procedimientos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere el artículo 32.9 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, será necesario en todo caso dar audiencia al contratista, notificándole cuantas actuaciones se realicen en el procedimiento, al efecto de que se persone en el mismo, exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios.

2.- Trámite de información pública del artículo 83 LPAC por el que el órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública.

2.2.4. Terminación del procedimiento

El derecho que asiste a todo interesado en el procedimiento administrativo es el derecho a que la Administración dicte una resolución expresa que ponga fin al procedimiento, sin perjuicio de la figura del silencio administrativo que fue objeto de temas anteriores. Recordar, los artículos 21 y ss. de la Ley 39/2015.

3. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

En general, la impugnabilidad de los actos administrativos (y, en consecuencia, la posibilidad de control sobre los mismos) deriva de la posibilidad de que contravengan el ordenamiento jurídico, al cual en todo caso deben sujetarse.

La Administración Pública y los órganos que la integran están subordinados a la ley. Todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de una ley, teniendo los particulares el derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la misma.

La necesidad de que la administración cuente con un adecuado medio de control de sus actos, a través del examen que le permita recorrer nuevamente el procedimiento que los generó con el fin de verificar que se ajusten el orden legal y asegurar la legalidad administrativa, ha dado lugar al establecimiento de diversos medios de impugnación.

Los medios de impugnación vienen regulados en el Título V de la Ley 39/2015, denominado “De la revisión de los actos administrativos”, dividido en dos capítulos, uno relativo a la revisión de oficio y otro a los recursos administrativos.

La peculiaridad de la “revisión en vía administrativa” de los actos de las Administraciones Públicas y sus órganos radica en que el control sobre su legalidad va a ser realizado, no por un órgano independiente del que dictó el acto, sino por la propia Administración, de la que en definitiva emanó.

La revisión en vía administrativa forma, pues, parte de la prerrogativa o privilegio que tiene la Administración para poder por sí dirimir, sin acudir a los Tribunales, los conflictos que surjan entre ella y los administrados.

La revisión de los actos constituye sin duda la más importante de las garantías para los interesados en sus relaciones con las Administraciones Públicas, ya que permite que, en caso de no estar conforme, pueda interponer recursos o bien solicitar la revisión de los mismos.

Existen tres vías o medios de impugnación de la actuación administrativa:

1.- Revisión de disposiciones y actos nulos.

Con el trámite necesario del Dictamen favorable del Consejo de Estado, y fundado en los motivos de nulidad del artículo 47.1 LPAC (además tienen que ser firmes), aquí pueden también solicitar la impugnación, los interesados, mientras que en el caso de disposiciones solo pueden las Administraciones Públicas.

2.- Declaración de lesividad de actos anulables.

Regulados en el artículo 107 Ley 39/2015, se podrá impugnar ante el orden jurisdiccional los actos anulables que sean favorables para los interesados fundamentados en las causas de anulabilidad del artículo 48 de la Ley 39/2015.

3.- Recursos administrativos.

Podrán ser:

- Ordinarios: alzada y potestativo de reposición.
- Extraordinario: el extraordinario de revisión.

4. LA REVISIÓN DE OFICIO

Regulada en el Capítulo I, "Revisión de oficio", del Título V de la ley 39/2015, artículos 106 a 111.

4.1. Revisión de disposiciones y actos nulos

- **Actos**

En virtud de lo regulado por el artículo 106 de la Ley 39/2015, 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.

- **Disposiciones administrativas**

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.

- **Competencia**

El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

- **Indemnización**

Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

- **Plazo**

Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo.

Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo.

4.2. Declaración de lesividad de actos anulables

- **Actos anulables**

El artículo 107 de la Ley 39/2015 establece 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, previa su declaración de lesividad para el interés público, en relación con el artículo 43 de la Ley 29/1998.

- **Plazo**

La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el artículo 82.

- **No recurrible**

Sin perjuicio de su examen como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción en el proceso judicial correspondiente, la declaración de lesividad no será susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los interesados a los meros efectos informativos.

- **Efectos**

Transcurrido el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad, se producirá la caducidad del mismo.

- **Competencia**

Si el acto proviniera de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, la declaración de lesividad se adoptará por el órgano de cada Administración competente en la materia.

Si el acto proviniera de las entidades que integran la Administración Local, la declaración de lesividad se adoptará por el Pleno de la Corporación o, en defecto de éste, por el órgano colegiado superior de la entidad.

4.3. Suspensión

Iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se refieren los artículos 106 y 107, el órgano competente para declarar la nulidad o lesividad podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación, según lo establecido por el artículo 108 de la Ley 39/2015.

4.4. Revocación de actos y rectificación de errores

Señala el artículo 109 de la Ley 39/2015 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, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

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.

4.5. Límites de la revisión

Los límites se encuentran en el artículo 110 de la Ley 39/2015, que indica que las facultades de revisión establecidas en este Capítulo 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

4.6. Competencia para la revisión de oficio de las disposiciones y de actos nulos y anulables en la Administración General del Estado

En el ámbito estatal, serán competentes para la revisión de oficio de las disposiciones y los actos administrativos nulos y anulables, acorde al artículo 111 de la Ley 39/2015:

a) El Consejo de Ministros, respecto de sus propios actos y disposiciones y de los actos y disposiciones dictados por los Ministros.

b) En la Administración General del Estado:

1.º Los Ministros, respecto de los actos y disposiciones de los Secretarios de Estado, y de los dictados por órganos directivos de su Departamento no dependientes de una Secretaría de Estado.

2.º Los Secretarios de Estado, respecto de los actos y disposiciones dictados por los órganos directivos de ellos dependientes.

c) En los Organismos públicos y entidades derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado:

1.º Los órganos a los que estén adscritos los Organismos públicos y entidades de derecho público, respecto de los actos y disposiciones dictados por el máximo órgano rector de éstos.

2.º Los máximos órganos rectores de los Organismos públicos y entidades de derecho público, respecto de los actos y disposiciones dictados por los órganos de ellos dependientes.

5. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Los recursos administrativos son actuaciones de los particulares en las que se solicita de la Administración la modificación o revocación de una resolución o acto administrativo, porque no se consideran acordes con el ordenamiento jurídico.

Hay tres tipos de recursos, que pueden ser interpuestos según las circunstancias de cada caso:

- Alzada.
- Potestativo de Reposición.
- Extraordinario de revisión.

La Ley 39/2015 se ocupa de regular tanto las disposiciones generales de estos recursos como cada uno de ellos en el Capítulo II del Título V, entre los artículos 112 a 126.

5.1. Principios generales

- **Objeto y clases**

El artículo 112 LPAC establece que, 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, o producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 47 y 48 de la LPAC.

La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento.

Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado.

La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley.

Es importante resaltar que, contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa.

Los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición.

Por último, termina el artículo 112 LPAC señalando que las reclamaciones económico-administrativas se ajustarán a los procedimientos establecidos por su legislación específica.

- **Recurso extraordinario de revisión**

Indica el artículo 113 LPAC que, contra los actos firmes en vía administrativa, sólo procederá el recurso extraordinario de revisión cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 125.1.

- **Fin de la vía administrativa**

De acuerdo con el artículo 114.1 LPAC, ponen fin a la vía administrativa:

a) Las resoluciones de los recursos de alzada.

b) Las resoluciones de los procedimientos a que se refiere el artículo 112.2.

c) Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.

d) Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.

e) La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive.

f) La resolución de los procedimientos complementarios en materia sancionadora a los que se refiere el artículo 90.4.

g) Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

Además de lo previsto en el apartado anterior, en el ámbito estatal ponen fin a la vía administrativa los actos y resoluciones siguientes:

a) Los actos administrativos de los miembros y órganos del Gobierno.

b) 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.

c) 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.

d) 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.

- **Interposición de recurso**

La interposición del recurso administrativo deberá expresar según dispone el artículo 115 LPAC:

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.

Asimismo, 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.

Los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado.

- **Causas de inadmisión**

Serán causas de inadmisión, de acuerdo con el artículo 116 LPAC, 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.

No es baladí precisar que la inadmisión del recurso es igual que la resolución desestimatoria. Mantiene la resolución impugnada.

- **Suspensión de la ejecución**

La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado, con arreglo a lo especificado por el artículo 117 LPAC.

No obstante, lo 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 ejecución del acto impugnado se entenderá suspendida si transcurrido un mes desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para decidir sobre la misma, el órgano a quien competa resolver el recurso no ha dictado y notificado resolución expresa al respecto. En estos casos, no será de aplicación lo establecido en el artículo 21.4 segundo párrafo, de esta Ley.

Al dictar el acuerdo de suspensión podrán adoptarse las medidas cautelares que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o de terceros y la eficacia de la resolución o el acto impugnado.

Cuando de la suspensión puedan derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, aquélla sólo producirá efectos previa prestación de caución o garantía suficiente para responder de ellos, en los términos establecidos reglamentariamente.

La suspensión se prolongará después de agotada la vía administrativa cuando, habiéndolo solicitado previamente el interesado, exista medida cautelar y los efectos de ésta se extiendan a la vía contencioso-administrativa.

Si el interesado interpusiera recurso contencioso-administrativo, solicitando la suspensión del acto objeto del proceso, se mantendrá la suspensión hasta que se produzca el correspondiente pronunciamiento judicial sobre la solicitud.

Cuando el recurso tenga por objeto la impugnación de un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas, la suspensión de su eficacia habrá de ser publicada en el periódico oficial en que aquél se insertó.

- **Audiencia de los interesados**

Es el artículo 118 de la Ley 39/2015 el que estipula que, cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario, se pondrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, formulen las alegaciones y presenten los documentos y justificantes que estimen procedentes.

No se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho. Tampoco podrá solicitarse la práctica de pruebas cuando su falta de realización en el procedimiento en el que se dictó la resolución recurrida fuera imputable al interesado.

Si hubiera otros interesados se les dará, en todo caso, traslado del recurso para que, en el plazo antes citado, aleguen cuanto estimen procedente.

El recurso, los informes y las propuestas no tienen el carácter de documentos nuevos a los efectos de este artículo. Tampoco lo tendrán los que los interesados hayan aportado al expediente antes de recaer la resolución impugnada.

- **Resolución**

Señala el artículo 119 de la Ley 39/2015 en relación con la resolución del recurso, que esta estimará en todo o en parte, o desestimará, las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión.

Cuando existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido, sin perjuicio de que eventualmente pueda acordarse la convalidación de actuaciones por el órgano competente para ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52.

El órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oirá previamente. No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial.

- **Pluralidad de recursos administrativos**

Cuando deban resolverse una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto administrativo y se hubiera interpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa o bien contra el correspondiente acto presunto desestimatorio, precisa el artículo 120 LPAC que, el órgano administrativo podrá acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial.

El acuerdo de suspensión deberá ser notificado a los interesados, quienes podrán recurrirlo.

La interposición del correspondiente recurso por un interesado no afectará a los restantes procedimientos de recurso que se encuentren suspendidos por traer causa del mismo acto administrativo.

Recaído el pronunciamiento judicial, será comunicado a los interesados y el órgano administrativo competente para resolver podrá dictar resolución sin necesidad de realizar ningún trámite adicional, salvo el de audiencia, cuando proceda.

5.2. Recurso de alzada

- **Objeto**

El recurso de alzada se regula en el artículo 121 LPAC.

Las resoluciones y actos a que se refiere el artículo 112.1, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en alzada ante el órgano superior jerárquico del que los dictó. A estos efectos, los Tribunales y órganos de selección del personal al servicio de las Administraciones Públicas y cualesquiera otros que, en el seno de éstas, actúen con autonomía funcional, se considerarán dependientes del órgano al que estén adscritos o, en su defecto, del que haya nombrado al presidente de estos.

El recurso podrá interponerse ante:

- el órgano que dictó el acto que se impugna
- ante el competente para resolverlo.

Si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano que dictó el acto impugnado, éste deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente.

El titular del órgano que dictó el acto recurrido será responsable directo del cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior.

- **Plazos**

Según el artículo 122 LPAC, el plazo para la interposición del recurso de alzada será de un mes, si el acto fuera expreso. Transcurrido dicho plazo sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos.

Si el acto no fuera expreso el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo.

El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el artículo 24.1, tercer párrafo.

- EXCEPCIÓN: “El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado”.

Contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión, en los casos establecidos en el artículo 125.1.

5.3. Recurso potestativo de reposición

- **Objeto y naturaleza**

De acuerdo con el artículo 123 LPAC, los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán:

- ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado, o
- ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

No se podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto.

- **Plazos**

En el artículo 124 LPAC se establece que, el plazo para la interposición del recurso de reposición será de un mes, si el acto fuera expreso. Transcurrido dicho plazo, únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

Si el acto no fuera expreso, el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de reposición en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.

El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de un mes.

Contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso.

5.4. Recurso extraordinario de revisión

- **Objeto y plazos**

En virtud del artículo 125 de la Ley 39/2015, contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

b) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.

c) Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.

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.

El recurso extraordinario de revisión se interpondrá, cuando se trate de la causa a) del apartado anterior, dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el plazo será de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme.

Lo establecido en el presente artículo no perjudica el derecho de los interesados a formular la solicitud y la instancia a que se refieren los artículos 106 y 109.2 de la presente Ley ni su derecho a que las mismas se sustancien y resuelvan.

- **Resolución**

Establece el artículo 126 LPAC que 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.

El órgano al que corresponde conocer del recurso extraordinario de revisión debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido.

Transcurrido el plazo de tres meses desde la interposición del recurso extraordinario de revisión sin haberse dictado y notificado la resolución, se entenderá desestimado, quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

TEMA 11:

LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: FUNCIONES, ÓRGANOS Y COMPETENCIAS. EL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IMPUGNABLE. LAS PARTES: CAPACIDAD, LEGITIMACIÓN, REPRESENTACIÓN Y DEFENSA.

1. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA: FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN 3

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA 6

3. ORGANIZACIÓN JURISDICCIONAL 7

3.1. Órganos 7

3.2. Juzgados de lo Contencioso-administrativo (artículo 8 LJCA) 7

3.3. Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo (artículo 9 LJCA) 9

3.4. Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (artículo 10 LJCA) 10

3.5. Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (artículo 11 LJCA) 12

3.6. Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (artículo 12 LJCA) 13

3.7. Competencia territorial de Juzgados y Tribunales 14

3.8. Reglas de distribución de competencias 14

4. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: LAS PARTES, CAPACIDAD, LEGITIMACIÓN, Y POSTULACIÓN 15

4.1. Las partes (artículos 18 a 24 LJCA) 15

4.2. Capacidad 16

4.3. Legitimación 16

4.4. Prohibiciones 18

4.5. Postulación 18

4.5.1. Postulación de las partes 18

4.5.2. Postulación de las Administraciones Públicas 19
4.6. Interposición del recurso 19
5. ACTOS IMPUGNABLES 21
5.1. Objeto del recurso 21
5.2. Inadmisión del recurso contencioso-administrativo 21
5.3. Inactividad de la Administración 22
5.4. Vía de hecho 22
5.5. Pretensiones de las partes 22
5.6. Acumulación de pretensiones 22

1. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA: FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN

La jurisdicción contenciosa-administrativa aparece regulada en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA).

En la Exposición de Motivos de la LJCA esta se presenta a sí misma como "continuista y profundamente renovadora", respecto de la anterior ley de 1956.

- **Notas principales**

Como notas relevantes de la nueva ley cabe señalar que:

- Modifica profundamente la planta de la jurisdicción mediante la creación de los juzgados de lo Contencioso-administrativo y de los juzgados centrales de lo Contencioso-administrativo para permitir desatascar los tribunales.
- Flexibiliza y extiende el control al incluirse no solo la actividad administrativa, sino también la inactividad administrativa y la actuación de la administración en vía de hecho.
- Establece, junto al procedimiento ordinario, un procedimiento abreviado.

- **Naturaleza**

Se configura la naturaleza de jurisdicción contencioso-administrativa con las siguientes notas características:

a) Auténtica jurisdicción ordinaria: cuya finalidad es satisfacer pretensiones a través de un auténtico proceso cuyo conocimiento se reserva a órganos judiciales especializados por su competencia y personal.

b) Difiere de las demás jurisdicciones: en la necesidad de un acto administrativo. Tiene carácter revisor y la ejecución corresponde al acto autor del acto recurrido, esto es, la Administración Pública.

c) No es una casación, sino una 1º Instancia jurisdiccional, un auténtico juicio o proceso entre partes en el que se examina las pretensiones que éstas deduzcan.

- **Extensión de la jurisdicción contencioso-administrativa**

A) Extensión objetiva

La LJCA utiliza el sistema de cláusula general para definir su extensión, es decir, el ámbito de competencia genérica de los órganos jurisdiccionales que la integran. A estos efectos, el artículo 1.1 de la ley señala que:

"1. 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".

Se trata de un concepto muy amplio de "actuación", al incluirse también en ella la inactividad de la Administración Pública y su actuación material en vía de hecho,

Además, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa contiene una serie de reglas que precisan su ámbito de aplicación objetivo o material.

El artículo 2 dispone que: "El orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con:

a) La protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos.

b) Los contratos administrativos y los actos de preparación y adjudicación de los demás contratos sujetos a la legislación de contratación de las Administraciones públicas.

c) Los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho público, adoptados en el ejercicio de funciones públicas.

d) 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.

e) La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquellas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social, aun cuando en la producción del daño concurran con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad.

f) Las restantes materias que le atribuya expresamente una Ley".

B) Extensión subjetiva

El legislador precisa al mismo tiempo qué se entiende por Administración Pública, afirmando expresamente en el artículo 1.2 que:

"2. Se entenderá a estos efectos por Administraciones Públicas:

a) La Administración General del Estado.

b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

c) Las Entidades que integran la Administración local.

d) Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales".

Parece claro, en principio, que sin la presencia de una Administración Pública no puede haber proceso contencioso-administrativo. Es necesario, sin embargo, hacer más precisiones.

Existen órganos que, a pesar de tener la condición de integrante de los poderes legislativo o judicial, van a emitir actos administrativos que también pueden ser controlados por la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Así el artículo 1.3 atribuye a la Jurisdicción Contencioso-administrativa el conocimiento de las pretensiones procesales que se deduzcan en relación con ciertas actuaciones instrumentales de naturaleza burocrática llevadas a cabo por órganos como:

- el Congreso de los Diputados,
- el Senado,
- el Tribunal Constitucional,

- el Tribunal de Cuentas,
- el Defensor del Pueblo,
- las Asambleas Legislativas autonómicas de las comunidades autónomas o instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo.

Asimismo, se incluyen los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial, la actividad administrativa de los órganos de gobierno de los juzgados y tribunales y la actuación de la administración electoral en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

- **Los límites de la Jurisdicción Contencioso-administrativa**

Analizada ya la cláusula general que define el ámbito normal de la competencia genérica de los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, corresponde ahora fijar los límites formales de la misma.

Así el artículo 3 de la Ley al señalar expresamente que:

"No corresponden al orden jurisdiccional contencioso-administrativo:

a) Las cuestiones expresamente atribuidas a los órdenes jurisdiccionales civil, penal y social, aunque estén relacionadas con la actividad de la Administración pública.

b) El recurso contencioso-disciplinario militar.

c) Los conflictos de jurisdicción entre los Juzgados y Tribunales y la Administración pública y los conflictos de atribuciones entre órganos de una misma Administración.

d) Los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica".

- **Excepciones a la materia administrativa**

Como excepción al principio de conocimiento de la materia administrativa, hay que tener en cuenta que, según dispone el artículo 4 LJCA, la competencia de los órganos de lo contencioso-administrativo puede extenderse también al conocimiento de algunas cuestiones que no tienen naturaleza administrativa, sino civil o laboral, pero que están relacionadas con el recurso contencioso-administrativo que tramitan y sobre las que pueden decidir con carácter prejudicial o incidental, siempre que sea necesario para resolver el recurso, como por ejemplo, la determinación de la titularidad controvertida de una finca objeto de gravamen tributario.

Queda excluido, sin embargo, de manera tajante, el conocimiento por parte de los órganos de lo contencioso-administrativo de las cuestiones de carácter penal y constitucional.

- **Características de la Jurisdicción contencioso administrativa**

La Jurisdicción Contencioso-administrativa es improrrogable.

Los órganos de este orden jurisdiccional apreciarán de oficio la falta de jurisdicción y resolverán sobre la misma, previa audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal por plazo común de diez días.

En el supuesto previsto en el apartado anterior, si la nueva demanda que se formule ante el juzgado o tribunal competente del orden jurisdiccional indicado en la referida resolución se presenta en el plazo de un mes desde que fuera notificada, se entenderá presentada en la fecha en que se inició

el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo, si se hubiere formulado éste siguiendo las indicaciones de la notificación del acto o ésta fuese defectuosa. Al objeto de acreditar tales extremos la parte interesada podrá solicitar testimonio de los particulares necesarios al órgano judicial que haya dictado la resolución a que se refiere el apartado anterior

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Sin perjuicio de precedentes aislados y casuísticos invocables en el antiguo Derecho, el Derecho español recibe del francés en el siglo XIX el modelo de un sistema CA. La implantación efectiva del sistema no tiene lugar hasta las Leyes de 2 de abril y 6 de julio de 1845, que confían el contencioso a los Consejos Provinciales y al Consejo de Estado.

El sistema se consolidó posteriormente con la Ley de Santamaría de Paredes de 13 de septiembre de 1888, llamada a ser un gran influjo en nuestra justicia administrativa. Sin embargo, puede afirmarse que tenía una concepción muy limitada del Derecho administrativo, al no permitir la impugnación de reglamentos.

El precedente directo de la legislación actual es la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Se trata, según el parecer de la doctrina administrativista, de una ley de una excelente calidad técnica a pesar de las limitaciones que se derivaban del régimen dictatorial vigente al tiempo de su promulgación.

Con aquella Ley puede decirse que nace en España la jurisdicción contencioso-administrativa como tal. Entre sus notas esenciales podemos destacar las siguientes:

- Incardina de manera definitiva la materia contencioso-administrativa dentro de la jurisdicción ordinaria, pasando a ser un orden especializado dentro del Poder Judicial.
- Introduce el principio de especialización técnica en los magistrados que nutren esos tribunales.
- Establece una “cláusula general” en virtud de la cual se posibilita el control de toda la actividad administrativa.
- Da pasos decisivos en materia de ejecución de sentencias.

- **La jurisdicción contencioso-administrativa tras la Constitución de 1978**

Con la promulgación de la Constitución Española de 1978 se alcanza la plenitud del control judicial de la Administración Pública, consolidándose en nuestro país el Estado de Derecho. Así lo establece el artículo 1.1: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

La inclusión de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en como orden dentro del Poder Judicial queda resuelta definitivamente a la luz del artículo 117.3 al establecer 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” y al determinarse en el artículo 117.5 que “el principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales”.

Por su parte, el artículo 106.1 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”.

A mayor abundamiento, el precepto constitucional esencial sobre el alcance de ese control pasa a ser el artículo 24: "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".

Finalmente, la protección frente a la actuación de la Administración se refuerza con el artículo 103.1: "La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho".

Así, con la promulgación de la norma fundamental se sucedieron disposiciones normativas en materia de protección de derechos de los ciudadanos frente a actuaciones administrativas, como la Ley 62/1978, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y la Ley Orgánica, 6/1985, del Poder Judicial.

3. ORGANIZACIÓN JURISDICCIONAL

3.1. Órganos

Integrada plenamente en el Poder Judicial, la Jurisdicción Contencioso-administrativa constituye un orden jurisdiccional propio con órganos singularizados. Su diseño, que ya se estableció en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se ha visto desarrollado por la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial.

De acuerdo con el artículo 6 LJCA, el orden jurisdiccional contencioso-administrativo está integrado por los siguientes órganos:

a) Juzgados de lo Contencioso-administrativo. Debe tenerse en cuenta que por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, son Tribunales de Instancia, Sección de lo Contencioso-administrativo (DA primera LO 1/2025).

b) Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo. Debe tenerse en cuenta que por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, es Tribunal Central de Instancia, Sección de lo Contencioso-administrativo (DA primera LO 1/2025).

c) Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

d) Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.

e) Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

3.2. Juzgados de lo Contencioso-administrativo (artículo 8 LJCA)

Debe considerarse lo dispuesto por la Disposición adicional primera de la LO 1/2025: *"Una vez constituidos e implantados de forma efectiva los Tribunales de Instancia, las menciones genéricas que en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se hacen a los Juzgados y Tribunales, se entenderán referidas a estos últimos o a los jueces, las juezas, los magistrados y las magistradas que sirven en ellos. Las referencias realizadas en las leyes y en el resto de disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico a los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, de Primera Instancia, de lo Mercantil, de Instrucción, de Violencia sobre la Mujer, de lo Penal, de Menores, de Vigilancia Penitenciaria, de lo Contencioso-Administrativo, de lo Social se entenderán referidas a las Secciones del orden jurisdiccional correspondiente de los Tribunales de Instancia,*

de conformidad con lo previsto en esta ley. La misma consideración tendrán las referencias a los Juzgados Centrales respecto de las correspondientes Secciones del Tribunal Central de Instancia".

Son órganos unipersonales de ámbito provincial, aunque podrá haber más de uno en la misma sede o en otras poblaciones e incluso extenderse a más de una provincia dentro de la misma Comunidad Autónoma.

- **Competencias**

"1. Los Juzgados de lo Contencioso-administrativo conocerán, en única o primera instancia según lo dispuesto en esta ley, 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.

2. Conocerán, asimismo, en única o primera instancia 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:

a) Cuestiones de personal, salvo que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera.

b) Las 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.

c) Las reclamaciones por responsabilidad patrimonial cuya cuantía no exceda de 30.050 euros.

3. Conocerán en única o primera instancia de los recursos que se deduzcan frente a disposiciones y actos de la Administración periférica del Estado y de las comunidades autónomas, contra los actos de los organismos, entes, entidades o corporaciones de derecho público, cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional y contra las resoluciones de los órganos superiores cuando confirmen íntegramente los dictados por aquéllos en vía de recurso, fiscalización o tutela.

Se exceptúan los actos de cuantía superior a 60.000 euros dictados por la Administración periférica del Estado y los organismos públicos estatales cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional, o cuando se dicten en ejercicio de sus competencias sobre dominio público, obras públicas del Estado, expropiación forzosa y propiedades especiales.

4. Conocerán, igualmente, de todas las resoluciones que se dicten en materia de extranjería por la Administración periférica del Estado o por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

5. Corresponde conocer a los Juzgados de las impugnaciones contra actos de las Juntas Electorales de Zona y de las formuladas en materia de proclamación de candidaturas y candidatos efectuada por cualquiera de las Juntas Electorales, en los términos previstos en la legislación electoral.

6. Conocerán también los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de las autorizaciones para la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, siempre que ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración pública, salvo que se trate de la ejecución de medidas de protección de menores acordadas por la Entidad Pública competente en la materia.

Asimismo, corresponderá a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo la autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental

de derechos fundamentales cuando dichas medidas estén plasmadas en actos administrativos singulares que afecten únicamente a uno o varios particulares concretos e identificados de manera individualizada.

Además, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo conocerán de las autorizaciones para la entrada e inspección de domicilios, locales, terrenos y medios de transporte que haya sido acordada por la Comisión Nacional de la Competencia, cuando, requiriendo dicho acceso e inspección el consentimiento de su titular, éste se oponga a ello o exista riesgo de tal oposición".

Los Juzgados de lo Contencioso-administrativo conocerán también de las autorizaciones para la entrada en domicilios y otros lugares constitucionalmente protegidos, que haya sido acordada por la Administración Tributaria en el marco de una actuación o procedimiento de aplicación de los tributos aún con carácter previo a su inicio formal cuando, requiriendo dicho acceso el consentimiento de su titular, este se oponga a ello o exista riesgo de tal oposición".

3.3. Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo (artículo 9 LJCA)

Debe considerarse lo dispuesto por la Disposición adicional primera de la LO 1/2025: *"Una vez constituidos e implantados de forma efectiva los Tribunales de Instancia, las menciones genéricas que en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se hacen a los Juzgados y Tribunales, se entenderán referidas a estos últimos o a los jueces, las juezas, los magistrados y las magistradas que sirven en ellos. Las referencias realizadas en las leyes y en el resto de disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico a los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, de Primera Instancia, de lo Mercantil, de Instrucción, de Violencia sobre la Mujer, de lo Penal, de Menores, de Vigilancia Penitenciaria, de lo Contencioso-Administrativo, de lo Social se entenderán referidas a las Secciones del orden jurisdiccional correspondiente de los Tribunales de Instancia, de conformidad con lo previsto en esta ley. La misma consideración tendrán las referencias a los Juzgados Centrales respecto de las correspondientes Secciones del Tribunal Central de Instancia*".

No contemplados inicialmente por la LOPJ, se crearon por la LJCA para desconcentrar competencias de la Audiencia Nacional y de los Tribunales superiores de Justicia de las CCAA. Tienen jurisdicción en toda España.

- **Competencias**

"1. Los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo conocerán de los recursos que se deduzcan frente a los actos administrativos que tengan por objeto:

> a) En primera o única instancia en las materias de personal cuando se trate de actos dictados por Ministros y Secretarios de Estado, salvo que confirmen en vía de recurso, fiscalización o tutela, actos dictados por órganos inferiores, o se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera, o a las materias recogidas en el artículo 11.1.a) sobre personal militar.
>
> b) En única o primera instancia contra los actos de los órganos centrales de la Administración General del Estado en los supuestos previstos en el apartado 2.b) del artículo 8.
>
> c) En primera o única instancia de los recursos contencioso-administrativos que se interpongan contra las disposiciones generales y contra los actos emanados de los organismos públicos con personalidad jurídica propia y entidades pertenecientes al sector público estatal con competencia en todo el territorio nacional, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo i) del apartado 1 del artículo 10.

d) En primera o única instancia, de los recursos contra las resoluciones dictadas por los Ministros y Secretarios de Estado en materia de responsabilidad patrimonial cuando lo reclamado no exceda de 30.050 euros.

e) En primera instancia, de las resoluciones que acuerden la inadmisión de las peticiones de asilo político.

f) En única o primera instancia, de las resoluciones que, en vía de fiscalización, sean dictadas por el Comité Español de Disciplina Deportiva [actual Tribunal Administrativo del Deporte] en materia de disciplina deportiva.

2. Corresponderá a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, la autorización a que se refiere el artículo 8.2 de la Ley 34/2002 así como autorizar la ejecución de los actos adoptados por la Sección Segunda de la Comisión de Propiedad Intelectual para que se interrumpa la prestación de servicios de la sociedad de la información o para que se retiren contenidos que vulneren la propiedad intelectual, en aplicación de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la información y de Comercio Electrónico

3. Igualmente conocerán los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo del procedimiento previsto en el artículo 12 bis de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos".

3.4. Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (artículo 10 LJCA)

Son órganos colegiados cuya jurisdicción coincide con el territorio de la Comunidad Autónoma.

- **Competencias**

"1. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con:

a) Los actos de las Entidades locales y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, cuyo conocimiento no esté atribuido a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

b) Las disposiciones generales emanadas de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales.

c) Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial.

d) Los actos y resoluciones dictados por los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Locales que pongan fin a la vía económico-administrativa.

e) Las resoluciones dictadas por el Tribunal Económico-Administrativo Central en materia de tributos cedidos.

f) Los actos y disposiciones de las Juntas Electorales Provinciales y de Comunidades Autónomas, así como los recursos contencioso-electorales contra acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos y elección y proclamación de Presidentes de Corporaciones locales, en los términos de la legislación electoral.

g) Los convenios entre Administraciones públicas cuyas competencias se ejerzan en el ámbito territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma.

h) La prohibición o la propuesta de modificación de reuniones previstas en la ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, Reguladora del Derecho de Reunión.

i) Los actos y resoluciones dictados por órganos de la Administración General del Estado cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional y cuyo nivel orgánico sea inferior al de Ministro o Secretario de Estado en materias de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa.

j) Los actos y resoluciones de los órganos de las Comunidades Autónomas competentes para la aplicación de la Ley de Defensa de la Competencia.

k) Las resoluciones dictadas por el órgano competente para la resolución de recursos en materia de contratación previsto en el artículo 311 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en relación con los contratos incluidos en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones locales.

l) Las resoluciones dictadas por los Tribunales Administrativos Territoriales de Recursos Contractuales.

m) Los actos y disposiciones dictados por las autoridades independientes autonómicas u órganos competentes de las comunidades autónomas referidos en la Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

n) Cualesquiera otras actuaciones administrativas no atribuidas expresamente a la competencia de otros órganos de este orden jurisdiccional.

2. Conocerán, en segunda instancia, de las apelaciones promovidas contra sentencias y autos dictados por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, y de los correspondientes recursos de queja.

3. También les corresponde, con arreglo a lo establecido en esta Ley, el conocimiento de los recursos de revisión contra las sentencias firmes de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo.

4. Conocerán de las cuestiones de competencia entre los Juzgados de lo Contencioso-administrativo con sede en la Comunidad Autónoma.

5. Conocerán del recurso de casación para la unificación de doctrina previsto en el artículo 99.

6. Conocerán del recurso de casación en interés de la ley previsto en el artículo 101".

7. Conocerán de la solicitud de autorización al amparo del artículo 122 ter, cuando sea formulada por la autoridad de protección de datos de la Comunidad Autónoma respectiva.

8. Se declara la inconstitucionalidad y nulidad del apartado: ~~Conocerán de la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias de ámbito distinto al estatal consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente~~".

3.5. Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (artículo 11 LJCA)

Tiene jurisdicción en toda España y su competencia se refiere únicamente al contencioso estatal.

- **Competencias**

"1. La Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional conocerá en única instancia:

a) De los recursos que se deduzcan en relación con las disposiciones generales y los actos de los Ministros, aun cuando se adopten previo informe o acuerdo del Consejo de Ministros o de las Comisiones Delegadas del Gobierno, y de los Secretarios de Estado, en general y en materia de personal cuando se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera. Asimismo, conocerá de los recursos contra los actos de cualesquiera órganos centrales del Ministerio de Defensa referidos a ascensos, orden y antigüedad en el escalafón y destinos.

b) De los recursos contra los actos de los Ministros y Secretarios de Estado cuando rectifiquen en vía de recurso o en procedimiento de fiscalización o de tutela los dictados por órganos o entes distintos con competencia en todo el territorio nacional.

c) De los recursos en relación con los convenios entre Administraciones públicas no atribuidos a los Tribunales Superiores de Justicia.

d) De los actos de naturaleza económico-administrativa dictados por el Ministro de Economía y Hacienda y por el Tribunal Económico-Administrativo Central, con excepción de lo dispuesto en el artículo 10.1.e).

e) De los recursos contra los actos dictados por la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo, y de la autorización de prórroga de los plazos de las medidas de dicha Comisión, conforme a lo previsto en la Ley de Prevención y Bloqueo de la Financiación del Terrorismo.

f) Las resoluciones dictadas por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, con excepción de lo dispuesto en el artículo 10.1.k).

g) De los recursos contra los actos del Banco de España, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y del FROB adoptados conforme a lo previsto en la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.

h) De los recursos interpuestos por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia en defensa de la unidad de mercado.

***[Nota: El Pleno del TC ha admitido recurso de inconstitucionalidad nº 1454/2014 contra este artículo, introducido por la ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado].**

i) Se declara la inconstitucionalidad y nulidad del apartado 1.i): ~~De la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que la autoridad sanitaria estatal considere urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales, cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente~~.

2. Conocerá, en segunda instancia, de las apelaciones contra autos y sentencias dictados por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo y de los correspondientes recursos de queja.

3. Conocerá de los recursos de revisión contra sentencias firmes dictadas por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo.

4. También conocerá de las cuestiones de competencia que se puedan plantear entre los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo".

5. Conocerá de la solicitud de autorización al amparo del artículo 122 ter, cuando sea formulada por la Agencia Española de Protección de Datos".

3.6. Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (artículo 12 LJCA)

Tiene jurisdicción en toda España, y es el órgano superior desde hace más de un siglo. La Sala tercera del Alto Tribunal actúa normalmente en secciones que se distribuyen los asuntos por materias.

- **Competencias**

"1. La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo conocerá en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con:

a) Los actos y disposiciones del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno.

b) Los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial y del Fiscal General del Estado.

c) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo.

2. Conocerá también de:

a) Los recursos de casación de cualquier modalidad, en los términos establecidos por esta Ley, y los correspondientes recursos de queja.

b) Los recursos de casación y revisión contra las resoluciones dictadas por el Tribunal de Cuentas, con arreglo a lo establecido en su Ley de Funcionamiento [Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas].

c) Los recursos de revisión contra sentencias firmes dictadas por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, salvo lo dispuesto en el artículo 61.1.1.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

3. Asimismo conocerá de:

a) Los recursos que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones de la Junta Electoral Central, así como los recursos contencioso-electorales que se deduzcan contra los acuerdos sobre proclamación de electos en los términos previstos en la legislación electoral.

b) Los recursos deducidos contra actos de las Juntas Electorales adoptados en el procedimiento para elección de miembros de las Salas de Gobierno de los Tribunales, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

4. Conocerá de la solicitud de autorización al amparo del artículo 122 ter, cuando sea formulada por el Consejo General del Poder Judicial".

- **Sala especial del Tribunal Supremo prevista en el artículo 61 de la LOPJ**

Está formada por el Presidente del TS, los presidentes de sala y el magistrado más antiguo y el más moderno de cada una de ellas. Conoce de algunos asuntos como recursos de revisión contra sentencias dictadas en única instancia por la sala de lo CA del TS, de los incidentes de recusación del presidente del TS y de los procesos de declaración de ilegalidad y consecuente disolución de los partidos políticos, conforme a lo dispuesto en la LO 6/2002 de Partidos Políticos.

3.7. Competencia territorial de Juzgados y Tribunales

La competencia territorial de los Juzgados y Tribunales del orden contencioso administrativo, regulada en el artículo 14 LJCA, el cual establece:

1. La competencia territorial de los Juzgados y de los Tribunales Superiores de Justicia se determinará conforme a las siguientes reglas:

> Primera. Con carácter general, será competente el órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano que hubiere dictado la disposición o el acto originario impugnado.
>
> Segunda. Cuando el recurso tenga por objeto actos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, personal, propiedades especiales y sanciones será competente, a elección del demandante, el juzgado o el tribunal en cuya circunscripción tenga aquél su domicilio o se halle la sede del órgano autor del acto originario impugnado.
>
> Cuando el recurso tenga por objeto actos de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las entidades de la Administración Local, la elección a que se refiere esta regla segunda se entenderá limitada a la circunscripción del Tribunal Superior de Justicia en que tenga su sede el órgano que hubiere dictado el acto originario impugnado.
>
> Tercera. La competencia corresponderá al órgano jurisdiccional en cuya circunscripción radiquen los inmuebles afectados cuando se impugnen planes de ordenación urbana y actuaciones urbanísticas, expropiatorias y, en general, las que comporten intervención administrativa en la propiedad privada.

2. Cuando el acto originario impugnado afectase a una pluralidad de destinatarios y fueran diversos los Juzgados o Tribunales competentes según las reglas anteriores, la competencia vendrá atribuida al órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano que hubiere dictado el acto originario impugnado."

3.8. Reglas de distribución de competencias

De acuerdo con el artículo 13 de la Ley 29/1998, para aplicar las reglas de distribución de competencia contenidas en los artículos anteriores (8-12), se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) Las referencias que se hacen a la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades locales comprenden a las Entidades y Corporaciones dependientes o vinculadas a cada una de ellas.

b) La competencia atribuida a los Juzgados y Tribunales para el conocimiento de recursos contra actos administrativos incluye la relativa a la inactividad y a las actuaciones constitutivas de vía de hecho.

c) Salvo disposición expresa en contrario, la atribución de competencia por razón de la materia prevalece sobre la efectuada en razón del órgano administrativo autor del acto.

4. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: LAS PARTES, CAPACIDAD, LEGITIMACIÓN, Y POSTULACIÓN

4.1. Las partes (artículos 18 a 24 LJCA)

El recurso contencioso administrativo es un auténtico juicio o proceso entre partes.

En el procedimiento contencioso-administrativo, las partes son rigurosamente iguales en cuanto a derechos y a cargas, sin lo cual el proceso carecería de todas las garantías que impone el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en la Constitución Española de 1978. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en su sentencia de 17 de marzo de 1994: “El principio de igualdad entre las partes en el proceso se integra en el ámbito del artículo 24 CE”.

- **Las partes en el procedimiento**

En el procedimiento contencioso-administrativo existen, normalmente, dos partes:

A) La parte demandante

El demandante tiene que ser una persona física o jurídica distinta de la Administración Pública que dictó el acto administrativo o disposición impugnada, o a la que se imputa la inactividad o actuación en vía de hecho.

Existe algún supuesto en el que también una Administración Pública puede ser demandante, pudiendo asumir esta posición una Administración Pública respecto de la actuación o inactividad de otra administración, como en el caso de litigios entre administraciones públicas a los que se refiere el artículo 44.1 LJCA.

También, la propia Administración Pública autora de un acto administrativo puede asumir la posición de demandante impugnando su propio acto cuando carezca de la potestad de revisión de oficio del acto, que es el caso del denominado “recurso de lesividad”, hoy procedente cuando se pretenda revocar un acto simplemente anulable. Así se recoge en el artículo 19.2:

“La Administración autora de un acto está legitimada para impugnarlo ante este orden jurisdiccional, previa su declaración de lesividad para el interés público en los términos establecidos por la Ley”.

B) La parte demandada

La regla general es que la demandada siempre ha de ser la Administración Pública autora del acto, disposición, inactividad, o actuación material en vía de hecho objeto de impugnación o reclamación. De esta forma lo expone el artículo 21.1:

“a) Las Administraciones públicas o cualesquiera de los órganos mencionados en el artículo 1.3 contra cuya actividad se dirija el recurso”.

- Codemandados

Junto con las Administraciones Públicas contra cuya actividad se dirija el recurso, el artículo 21.1 de la ley establece que también se considerarán parte demandada -codemandado-:

“b) Las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante.

c) Las aseguradoras de las Administraciones públicas, que siempre serán parte codemandada junto con la Administración a quien aseguren”.

4.2. Capacidad

En el Derecho Procesal, la capacidad se desdobla en 2 grados:

a) Capacidad para ser parte.

Es la proyección, en la esfera procesal, de la capacidad jurídica. Será por lo tanto la aptitud de ser titular de derechos y obligaciones de carácter procesal. Se aplican en este caso plenamente las reglas de derecho civil sobre personas físicas y jurídicas, el nasciturus, etc.

b) Capacidad procesal.

Se trata de la proyección de la capacidad de obrar, es decir, la aptitud para realizar por sí mismo actos procesales y comparecer en juicio. Se reconoce a todas aquellas personas que la ostentan de acuerdo con el Artículo 6 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, así como a los grupos de afectados, uniones sin personalidad y patrimonios independientes cuando así lo declare la Ley expresamente, según el artículo 18 de la Ley:

1.- La capacidad procesal la tienen las personas que la ostentan según Ley Enjuiciamiento Civil.

2.- Los menores de edad en defensa de sus derechos e intereses sin la asistencia de otra persona.

3.- Tienen capacidad procesal si la ley lo declara expresamente:

a) Grupos de afectados.

b) Uniones sin personalidad.

c) Patrimonios independientes o autónomos.

4.3. Legitimación

Es la aptitud para ser parte en un proceso concreto, para lo cual hay que encontrarse en una determinada relación con la pretensión. La ley no reconoce únicamente la legitimación a quienes ostenten un derecho, sino que también hace referencia a la titularidad de un interés legítimo.

No tiene que ser, sin embargo, un mero interés en que se respete la legalidad en general, sino que debe concurrir una relación particular con la situación jurídica que se discute en el proceso. La posesión de un interés legítimo es así un “requisito mínimo de seriedad” en la impugnación que impide que cualquier persona pueda impugnar cualquier infracción del ordenamiento jurídico aún sin tener relación alguna con el objeto del proceso.

Según dispone el artículo 19.1 LJCA, están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo:

“a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo.

b) 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 legítimos colectivos.

c) 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, y los de cualquier otra entidad pública no sometida a su fiscalización.

d) 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.

e) 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.

f) El Ministerio Fiscal para intervenir en los procesos que determine la Ley.

g) Las Entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas para impugnar los actos o disposiciones que afecten al ámbito de sus fines.

h) Cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes.

i) Para la defensa del derecho a la igualdad de trato y no discriminación e intolerancia, además de las personas afectadas y siempre con su autorización, estará también legitimada la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, así como, en relación con las personas afiliadas o asociadas a los mismos, los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, las organizaciones de personas consumidoras y usuarias y las asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus fines la defensa y promoción de los derechos humanos, de acuerdo con lo establecido en la Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

Cuando las personas afectadas sean una pluralidad indeterminada o de difícil determinación, la legitimación para instar acciones judiciales en defensa de derechos o intereses difusos corresponderá a la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, a los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos más representativos, así como a las organizaciones de personas consumidoras y usuarias de ámbito estatal, y a las organizaciones, de ámbito estatal o del ámbito territorial en el que se produce la situación de discriminación, que tengan entre sus fines la defensa y promoción de los derechos humanos, de acuerdo con lo establecido en la Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación, sin perjuicio en todo caso de la legitimación individual de aquellas personas afectadas que estuviesen determinadas.

La persona acosada será la única legitimada en los litigios sobre acoso sexual y acoso discriminatorio

j) Para la defensa de los derechos e intereses de las personas víctimas de discriminación por orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales, además de las personas afectadas y siempre que cuenten con su autorización expresa, estarán también legitimados los partidos políticos, las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales, las asociaciones profesionales de personas trabajadoras autónomas, las asociaciones de personas consumidoras y usuarias y las asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus fines la defensa y promoción de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales,

trans e intersexuales o de sus familias, de acuerdo con lo establecido en la Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI.

Cuando las personas afectadas sean una pluralidad indeterminada o de difícil determinación, la legitimación para demandar en juicio la defensa de estos intereses difusos corresponderá exclusivamente a los organismos públicos con competencia en la materia, a los partidos políticos, las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales, las asociaciones profesionales de personas trabajadoras autónomas, las asociaciones de personas consumidoras y usuarias y las asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus fines la defensa y promoción de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersexuales o de sus familias.

La persona acosada será la única legitimada en los litigios sobre acoso discriminatorio por razón de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales.

k) Los sindicatos estarán también legitimados para actuar, en nombre interés del personal funcionario y estatutario afiliado a ellos que así lo autorice, en defensa de sus derechos individuales, recayendo sobre dichos afiliados los efectos de aquella actuación".

4.4. Prohibiciones

Según se expone en el artículo 20 LJCA, no pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración pública:

"a) Los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados, salvo que una Ley lo autorice expresamente.

b) Los particulares cuando obren por delegación o como meros agentes o mandatarios de ella.

c) 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 aquellos a los que por Ley se haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha Administración".

4.5. Postulación

La postulación es la representación procesal y la defensa o dirección técnica de las partes en el proceso.

4.5.1. Postulación de las partes

Hay que distinguir dos supuestos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 23 LJCA:

"1. En sus actuaciones ante órganos unipersonales, las partes podrán conferir su representación a un Procurador y serán asistidas, en todo caso, por Abogado. Cuando las partes confieran su representación al Abogado, será a éste a quien se notifiquen las actuaciones.

2. En sus actuaciones ante órganos colegiados, las partes deberán conferir su representación a un Procurador y ser asistidas por Abogado.

3. Podrán, no obstante, comparecer por sí mismos los funcionarios públicos en defensa de sus derechos estatutarios, cuando se refieran a cuestiones de personal que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles.

En este caso, estarán obligados al empleo de los sistemas electrónicos existentes, tanto para la remisión de escritos, iniciadores o no, y demás documentos, como para la recepción de

notificaciones, de forma tal que esté garantizada su autenticidad y quede constancia fehaciente de la remisión y la recepción íntegras, así como de la fecha en que éstas se hicieren.

4. En todo caso, la representación prevista en este artículo podrá conferirse electrónicamente a través de los medios establecidos para ello".

4.5.2. Postulación de las Administraciones Públicas

En cuanto a la postulación de las Administraciones Públicas y de los órganos constitucionales se rige por unas reglas específicas. El artículo 24 LJCA se remite para ello a la LOPJ y a la Ley de Asistencia Jurídica del Estado de 27 de noviembre de 1997 y a las normas propias de las Comunidades Autónomas.

Según estas leyes, la representación y defensa del Estado y de sus Organismos Autónomos corresponde al Abogado del Estado, que unifica así las dos funciones de representación y postulación, actuando bajo la dependencia de la Abogacía General del Estado dependiente de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado dentro del Ministerio de Justicia.

4.6. Interposición del recurso

Los plazos de interposición del recurso contencioso-administrativo se explican en el artículo 46 de la Ley 29/1998.

ACTO EXPRESO

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.

ACTO PRESUNTO

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.

**Comentario:*

Hay dos importantes sentencias (del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional) que vienen a delimitar el acto presunto en la interposición del recurso contencioso administrativo, la STS (Sala 3.ª, sección 2.ª) de 23 de enero de 2004, rec. 30/2003 y la STC n.º 52/2014, de 10 de abril.

Así, se coligen como conclusiones principales:

1.ª Los recursos contencioso-administrativos contra las resoluciones adoptadas por silencio administrativo negativo —tanto los que se interpongan por los solicitantes como aquellos que lo sean por terceros interesados— no están sujetos al plazo de seis meses previsto en el art. 46.1 LJCA.

2.ª No existe sin embargo, criterio claro con respecto a las resoluciones adoptadas por silencio positivo, en cuanto a los recursos contencioso-administrativos interpuestos por terceros interesados sobre si están o no sujetos al plazo de seis meses del art. 46.1 LJCA

3.ª Por último, se estima conveniente que en los supuestos en que después de haberse recurrido el silencio se dictase una resolución expresa tardía, se amplíe el recurso a esta última incluso aunque hubiese sido meramente confirmatoria del acto presunto.

*Por lo tanto, los seis meses que recoge la Ley 29/1998, observando ambas sentencias, en relación con el silencio negativo, cabe afirmar que no existe plazo para interponer recurso contencioso-administrativo**.

En los supuestos previstos en el artículo 29 (inactividad Administración), los dos meses se contarán a partir del día siguiente al vencimiento de los plazos señalados en dicho artículo (3 meses o 1 mes).

VÍA DE HECHO

Si el recurso contencioso-administrativo se dirigiera contra una actuación en vía de hecho, el plazo para interponer el recurso será de diez días a contar desde el día siguiente a la terminación del plazo establecido en el artículo 30 (requerimiento de 10 días).

Si no hubiere requerimiento, el plazo será de veinte días desde el día en que se inició la actuación administrativa en vía de hecho.

CÓMPUTO

El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo se contará desde el día siguiente a aquel en que se notifique la resolución expresa del recurso potestativo de reposición o en que éste deba entenderse presuntamente desestimado.

El plazo para interponer recurso de lesividad será de dos meses a contar desde el día siguiente a la fecha de la declaración de lesividad.

En los litigios entre Administraciones, el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo será de dos meses, salvo que por Ley se establezca otra cosa. Cuando hubiera precedido el requerimiento regulado en los tres primeros apartados del artículo 44, el plazo se contará desde el día siguiente a aquel en que se reciba la comunicación del acuerdo expreso o se entienda presuntamente rechazado.

Si la notificación se produce en el mes de agosto, no correrá el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo ni ningún otro plazo de los previstos en la Ley 29/1998, salvo para el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales en el que el mes de agosto tendrá carácter de hábil.

Pues bien, aunque era una cuestión zanjada que el mes de agosto no computaba para la interposición del recurso contencioso-administrativo (vid. STS de 9 de marzo de 2001, rec. 420/1999), a resultas de un pronunciamiento de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Galicia, el Tribunal Supremo se vio en la necesidad de reafirmar su jurisprudencia previa. Así, en, entre otras, la Sentencia de 2-VII-2020 (ECLI: ES:TS:2020:2356) ha venido a fijar la siguiente doctrina casacional:

"*El art. 128.2 LJCA debe interpretarse en el sentido de que, dejando a salvo el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales, el mes de agosto debe descontarse en el plazo de interposición del recurso contencioso administrativo y, por tanto, cuando la notificación de la actuación administrativa se produce en agosto, el plazo bimensual para la interposición del recurso contencioso administrativo debe empezar a computarse el 1 de septiembre*".

En conclusión, aunque la notificación o publicación en el supuesto planteado se llevara a efecto el 2 de agosto de 2024, el plazo bimensual para la interposición del recurso contencioso administrativo debe empezar a computarse el 1 de septiembre de 2024, por lo que el plazo de dos meses finalizaría el 1 de noviembre de 2024. Sin embargo, como el 1 de noviembre es festivo nacional, y por ello inhábil, el plazo se entiende prorrogado al primer día hábil siguiente, tal y como dispone el artículo 185.2 LOPJ. Así que, el plazo finalizaría el 2 de noviembre de 2024.

Si en el plazo de dos meses se intercalara dentro el mes de agosto, se debería tener en consideración la STS de 18.03.2021 (ECLI:ES:TS:2021:1003):

"*El art. 128.2 LJCA debe interpretarse en el sentido de que, dejando a salvo el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales, el mes de agosto debe descontarse en el plazo de interposición del recurso contencioso administrativo y, por tanto, cuando la notificación de la actuación administrativa se produce en agosto, el plazo bimensual para la interposición del recurso contencioso administrativo debe empezar a computarse el 1 de septiembre*".

Sirva como ejemplo, la notificación se produce el 10 de julio de 2024, si quitamos del cómputo el mes de agosto, el plazo de dos meses finalizaría el 10 de octubre de 2024.

5. ACTOS IMPUGNABLES

5.1. Objeto del recurso

El objeto del procedimiento contencioso-administrativo lo constituye la actividad administrativa impugnable. La Ley persigue que el ciudadano pueda obtener en esta vía la tutela judicial efectiva frente a cualquier comportamiento ilícito de la Administración Pública. Por ello ha ampliado sensiblemente la actividad impugnable objeto de recurso. Según el artículo 25 LJCA los supuestos son:

- **Recurso directo**
  - las disposiciones de carácter general.
  - los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

También es admisible el recurso contra:

- la inactividad de la Administración.
- las actuaciones materiales de la Administración que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en esta Ley.

- **Recurso indirecto**

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, como señala el artículo 26 de la Ley 2/1998.

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 con fundamento en lo dispuesto en el apartado anterior.

5.2. Inadmisión del recurso contencioso-administrativo

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

5.3. Inactividad de la Administración

El artículo 29 de la Ley 29/1998 manifiesta que, cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, 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 deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.

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, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78.

5.4. Vía de hecho

En caso de vía de hecho, conforme al artículo 30 de la Ley 29/1998, 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.

5.5. Pretensiones de las partes

Las pretensiones procesales que se ejercitan por el actor o recurrente y las que opongan las partes demandadas acotan el contenido del proceso, fija sus límites concretos, condiciona su tramitación y resultado, y delimita el ámbito en el que necesariamente ha de moverse el juzgador.

A la luz de los artículos 31 y 32 LJCA, el demandante puede pretender:

a) La declaración de no ser conforme a Derecho la actividad impugnada y, si ésta es un acto o disposición general, su anulación. En este caso, la acción que se ejercita es ante todo declarativa.

b) También el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, y todas las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, incluida la indemnización por daños y perjuicios cuando proceda.

c) Si el recurso se dirige contra la inactividad, el demandante podrá pretender que el órgano judicial condene a la Administración Pública al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en que estén establecidos.

d) Si el recurso tiene por objeto una actuación material en vía de hecho, el demandante podrá pretender que se declare contraria a Derecho, se ordene el cese de dicha actuación y se adopten las medidas necesarias de la situación jurídica vulnerada, incluida en su caso la indemnización de daños y perjuicios.

5.6. Acumulación de pretensiones

En un mismo proceso pueden deducirse por el demandante distintas pretensiones en relación con un mismo acto o con varios actos, disposiciones o actuaciones entre los que existe conexión directa. Se produce entonces en el mismo recurso la acumulación de pretensiones.

La ley regula estos supuestos en el artículo 34:

“1. Serán acumulables en un proceso las pretensiones que se deduzcan en relación con un mismo acto, disposición o actuación.

2. Lo serán también las que se refieran a varios actos, disposiciones o actuaciones cuando unos sean reproducción, confirmación o ejecución de otros o exista entre ellos cualquier otra conexión directa”.

Contra las resoluciones sobre acumulación, ampliación y tramitación preferente solo se dará recurso de reposición.

TEMA 12:

EL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: CONCEPTO Y CLASES. EL TEXTO REFUNDIDO DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO Y SU NORMATIVA DE DESARROLLO: DERECHOS Y DEBERES; FORMAS DE PROVISIÓN DE PUESTOS, PROMOCIÓN INTERNA Y CARRERA PROFESIONAL; SITUACIONES ADMINISTRATIVAS, INCOMPATIBILIDADES Y RÉGIMEN DISCIPLINARIO.

1. EL PERSONAL AL SERVCIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 4
1.1. Regulación 4
1.2. Clases de personal 6
1.2.1. Funcionarios de carrera 6
1.2.2. Funcionarios interinos 7
1.2.3. Personal laboral 8
1.2.4. Personal eventual 9
1.2.5. Personal directivo profesional 9
2. EL TEXTO REFUNDIDO DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO Y DEMÁS NORMATIVA VIGENTE 12
2.1. TREBEP (Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público) 12
2.1.1. Ámbito de aplicación del TREBEP 14
2.1.2. Personal funcionario de las Entidades Locales 14
2.1.3. Personal con legislación específica propia 14
2.1.4. Personal de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos 15
2.1.5. Normativa aplicable al personal laboral 15
3. DERECHOS Y DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS 15
3.1. Derechos individuales 15
3.2. Derechos individuales ejercidos colectivamente 16
3.3. Derecho a la jornada de trabajo, vacaciones, permisos y licencias 17
3.3.1. Jornada de trabajo 17
3.3.2. Permisos 18

3.3.3. Permisos por motivos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, por razón de violencia de género y para las víctimas del terrorismo y sus familiares directos 20
3.3.4. Vacaciones 25
3.3.5. Licencias 26
3.4. Deberes de los funcionarios 26
4. RÉGIMEN DISCIPLINARIO 27
4.1. Principios de la potestad disciplinaria 27
4.2. Responsabilidad disciplinaria 28
4.3. Faltas disciplinarias 28
4.4. Sanciones 30
4.5. Personas responsables 31
4.6. Extinción de la responsabilidad 31
4.7. Prescripción 31
4.8. Procedimiento disciplinario 31
5. PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA 34
5.1. Concurso 34
5.2. Libre designación 38
5.3. Permuta 39
5.4. Movilidad por razones de salud o rehabilitación 39
5.5. Movilidad por razón de violencia de género o de violencia sexual 39
5.6. Movilidad por razón de violencia terrorista 40
5.7. Movilidad voluntaria entre Administraciones Públicas 40
5.8. Traslado forzoso o redistribución de efectivos 41
5.9. Movilidad por cambio de adscripción del puesto 42
5.10. Remoción del puesto de trabajo 42
5.11. Reasignación de efectivos 42
5.12. Comisión de servicios (artículos 64, 65, 66 y 69 RD 364). 43
5.13. Adscripción provisional 45
6. PROMOCIÓN INTERNA Y CARRERA PROFESIONAL 45
6.1. TREBEP: normativa aún no en vigor 45
6.2. La carrera administrativa: normativa en vigor 47
6.2.1. La carrera horizontal 47
6.2.2. La promoción profesional 49
6.2.3. Promoción interna 52
6.3. Evaluación del desempeño 54
6.3.1. TREBEP 54
6.3.2. RD-ley 6/2023 54

7. FORMACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO 56
8. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS 58
8.1. Servicio activo 58
8.2. Servicios especiales 59
8.3. Servicios en otras Administraciones Públicas 61
8.4. Excedencias 62
8.4.1. Excedencia voluntaria por interés particular 63
8.4.2. Excedencia voluntaria por agrupación familiar 63
8.4.3. Excedencia por cuidado de familiares 64
8.4.4. Excedencia por razón de violencia de género o de violencia sexual 64
8.4.5. Excedencia por razón de violencia terrorista 65
8.5. Suspensión de funciones 65
8.6. Situaciones del personal laboral 66
8.7. Situaciones administrativas contempladas en el Real Decreto 365/1995 67
8.7.1. Excedencia voluntaria por prestación de servicios en el Sector Público 67
8.7.2. Expectativa de destino 67
8.7.3. Excedencia forzosa 68
8.7.4. Excedencia voluntaria incentivada 68
8.8. Reingreso al servicio activo 69
9. INCOMPATIBILIDADES 69
9.1. Ámbito de aplicación 69
9.2. Principios generales 70
9.3. Actividades públicas 71
9.4. Actividades privadas 72
9.5. Actividades excluidas o exceptuadas del régimen de incompatibilidad 73
9.6. Disposiciones comunes 74

1. EL PERSONAL AL SERVCIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1.1. Regulación

A) Constitución de 1978

El artículo 103.3 CE dispone que: "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".

Por su parte, el título competencial lo encontramos en el artículo 149.1.18ª CE, el cual establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre: "Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios […]".

B) Legislación ordinaria

- **Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la función pública** (LMRFP, en adelante)

Un estatuto de la función pública en los términos expresados en el art.103.3 CE no ha existido hasta 2007, aunque cabría ubicar en ese concepto genérico varias leyes que disciplinaban el régimen de la función pública, la primera de las cuales y la más importante, es la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la función pública, la cual pasamos a analizar.

Esta ley nació con vocación de aplicación generalizada, en la medida en buena parte de que sus preceptos se consideraban básicos y se imponían a la potestad legislativa de las CC.AA. para regular su propia función pública.

Este cambio de modelo supuso la derogación de parte de los artículos de la anterior Ley de Funcionarios de 1964 que resultaran incompatibles con aquel. No obstante, esta ley subsiste parcialmente respecto a algunos puntos fundamentales de la relación de servicio de los empleados públicos: la propia definición de funcionario, la adquisición y pérdida de tal condición, las situaciones administrativas, los derechos y deberes y parte del régimen sancionador.

La Ley 30/1984 ha sufrido bastantes modificaciones parciales por normas posteriores, como veremos a lo largo del tema y, sigue vigente de forma provisional y transitoria en algunos de sus apartados.

- **Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público** (TREBEP, en adelante)

a) Motivo de la refundición

En este texto refundido se han integrado, debidamente regularizadas, aclaradas y armonizadas, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y las disposiciones en materia de régimen jurídico del empleo público contenidas en normas que la han modificado posteriormente.

Tales normas son únicamente aquellas con rango de ley y con carácter de legislación básica, que de manera indiscutible afectan al ámbito material de la Ley 7/2007, de 12 de abril, y que no tengan un mero carácter temporal, sino que han sido aprobadas con vocación de permanencia.

La aprobación del TREBEP conlleva la derogación expresa de las normas objeto de refundición, así como de las disposiciones reglamentarias dictadas en aplicación y desarrollo de las mismas que resulten incompatibles con tal refundición.

b) Objeto del Estatuto

El artículo 1 dispone que el objeto del TREBEP es el siguiente:

"1. El presente Estatuto tiene por objeto establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación.

2. Asimismo tiene por objeto determinar las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas".

c) Fundamentos de actuación

El artículo 1.3 TREBEP refleja los siguientes fundamentos de actuación:

a) Servicio a los ciudadanos y a los intereses generales.

b) Igualdad, mérito y capacidad en el acceso y en la promoción profesional.

c) Sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

d) Igualdad de trato entre mujeres y hombres.

e) Objetividad, profesionalidad e imparcialidad en el servicio garantizadas con la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera.

f) Eficacia en la planificación y gestión de los recursos humanos.

g) Desarrollo y cualificación profesional permanente de los empleados públicos.

h) Transparencia.

i) Evaluación y responsabilidad en la gestión.

j) Jerarquía en la atribución, ordenación y desempeño de las funciones y tareas.

k) Negociación colectiva y participación, a través de los representantes, en la determinación de las condiciones de empleo.

l) Cooperación entre las Administraciones Públicas en la regulación y gestión del empleo público.

- **Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo (RD-ley 6/2023, en adelante)**

La Administración del Estado 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, y se constituye como una organización cuyo centro de actuación es la ciudadanía, así como la satisfacción de las necesidades fundamentales de la sociedad.

Para la consecución de sus fines, la Administración del Estado precisa de un empleo público, que se define como el conjunto de personas que prestan, en su ámbito, servicios profesionales retribuidos de interés general, retribuidos y en régimen estatutario o laboral.

Este libro tiene por objeto ordenar y definir un modelo que siente la base de una reforma de la función pública para la Administración del siglo XXI, que debe pivotar sobre cuatro elementos fundamentales, que son la planificación estratégica, el acceso al empleo público y selección del personal, la evaluación del desempeño y carrera profesional, así como la figura del directivo público profesional.

En el conjunto de su actuación, la Administración del Estado garantizará el diálogo social y la negociación colectiva con las organizaciones representativas de las empleadas y los empleados públicos en la determinación de las condiciones de trabajo, así como la colaboración y lealtad institucional entre las Administraciones Públicas.

A efectos de lo dispuesto en este texto, se entenderá por Administración del Estado la Administración General del Estado, sus organismos y entidades vinculados o dependientes según el artículo 2.1.d) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, así como cualesquiera otras entidades de ámbito estatal previstas en su ámbito de aplicación

1.2. Clases de personal

El artículo 8.1 TREBEP define los empleados públicos como aquellos que “desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales”.

En el art. 8.2 del TREBEP, se relacionan las categorías de profesionales que se engloban en el concepto de empleado público:

- funcionarios de carrera.
- funcionarios interinos.
- personal laboral.
- personal eventual.

Por otra parte, se sitúa el personal directivo profesional, cuya gestión se someterá a criterios de eficacia, eficiencia, responsabilidad y control de resultados en función de los objetivos.

Desde el punto de vista territorial hay funcionarios del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

1.2.1. Funcionarios de carrera

Conforme al artículo 9 TREBEP, funcionarios de carrera son: 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.

En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos.

- **Cuerpos y escalas** (C/E, en adelante)

Los funcionarios 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.

- **Clasificación de los cuerpos y escalas**

Se clasifican en grupos y subgrupos.

Grupo A (dividido en dos Subgrupos A1 y A2): requiere título universitario Grado

Grupo B: requiere 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.

Transitoriamente, los Grupos de clasificación existentes se integrarán en los Grupos de clasificación profesional de acuerdo con las siguientes equivalencias:

Grupo A: Subgrupo A1

Grupo B: Subgrupo A2

Grupo C: Subgrupo C1

Grupo D: Subgrupo C2

Grupo E: Agrupaciones Profesionales (disposición adicional sexta).

1.2.2. Funcionarios interinos

En virtud de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, se modificó el artículo 10 TREBEP en lo que afecta a los funcionarios interinos.

De acuerdo con el citado artículo, serán funcionarios interinos: los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales con carácter temporal para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

a) La existencia de plazas vacantes, cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera, por un máximo de tres años, en los términos previstos en el apartado 4 del citado artículo del TREBEP.

b) La sustitución transitoria de los titulares, durante el tiempo estrictamente necesario.

c) 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.

d) El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de nueve meses, dentro de un periodo de dieciocho meses.

Los procedimientos de selección del personal funcionario interino serán públicos, rigiéndose en todo caso por los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y celeridad, y tendrán por finalidad la cobertura inmediata del puesto. El nombramiento derivado de estos procedimientos de selección en ningún caso dará lugar al reconocimiento de la condición de funcionario de carrera.

En todo caso, la Administración formalizará de oficio la finalización de la relación de interinidad por cualquiera de las siguientes causas, además de por las previstas en el artículo 63, sin derecho a compensación alguna:

a) Por la cobertura reglada del puesto por personal funcionario de carrera a través de cualquiera de los procedimientos legalmente establecidos.

b) Por razones organizativas que den lugar a la supresión o a la amortización de los puestos asignados.

c) Por la finalización del plazo autorizado expresamente recogido en su nombramiento.

d) Por la finalización de la causa que dio lugar a su nombramiento.

En el supuesto previsto en el a), sobre existencia de plazas vacantes, cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera, por un máximo de tres años, las plazas vacantes desempeñadas por personal funcionario interino deberán ser objeto de cobertura mediante cualquiera de los mecanismos de provisión o movilidad previstos en la normativa de cada Administración Pública.

No obstante, transcurridos tres años desde el nombramiento del personal funcionario interino se producirá el fin de la relación de interinidad, y la vacante solo podrá ser ocupada por personal funcionario de carrera, salvo que el correspondiente proceso selectivo quede desierto, en cuyo caso se podrá efectuar otro nombramiento de personal funcionario interino.

Excepcionalmente, el personal funcionario interino podrá permanecer en la plaza que ocupe temporalmente, siempre que se haya publicado la correspondiente convocatoria dentro del plazo de los tres años, a contar desde la fecha del nombramiento del funcionario interino y sea resuelta conforme a los plazos establecidos en el artículo 70 del TREBEP. En este supuesto podrá permanecer hasta la resolución de la convocatoria, sin que su cese dé lugar a compensación económica.

Al personal funcionario interino le será aplicable el régimen general del personal funcionario de carrera en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición temporal y al carácter extraordinario y urgente de su nombramiento, salvo aquellos derechos inherentes a la condición de funcionario de carrera. Por ejemplo: cobran trienios, retribuciones complementarias del puesto de trabajo y productividad.

Los interinos son nombrados por:

1/ El Subsecretario del Ministerio al que figuren adscritos los correspondientes C/E.

2/ El Director general de Función Pública (DGFP): C/E del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública y dependientes de la Secretaría de Estado de Función Pública.

1.2.3. Personal laboral

El artículo 11 TREBEP señala que 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.

Se rige por la legislación laboral, por las demás normas convencionalmente aplicables y por los preceptos del Estatuto que así lo dispongan.

En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

Los procedimientos de selección del personal laboral serán públicos, rigiéndose en todo caso por los principios de igualdad, mérito y capacidad. En el caso del personal laboral temporal se regirá igualmente por el principio de celeridad, teniendo por finalidad atender razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia.

- **Artículo 15.1.c) de la Ley de Medidas para la reforma de la función pública**

Con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos, así como los de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos.

Se exceptúan de la regla anterior y podrán desempeñarse por personal laboral:

1.- Los puestos de naturaleza no permanente y aquéllos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo;

2.- Los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos;

3.- Los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores;

4.- Los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño, y

5.- Los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares.

6.- Los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo.

1.2.4. Personal eventual

Se considera, con arreglo al artículo 12 TREBEP, como personal eventual: 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 cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.

El personal eventual existe en todos los niveles territoriales de Administración.

Solo los órganos de gobierno y no otros pueden disponer de este tipo de personal, estableciendo su número máximo.

El nombramiento y cese serán libres, y el cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento.

1.2.5. Personal directivo profesional

De acuerdo con el artículo 13 TREBEP, el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración, tienen la consideración de personal directivo profesional.

- **Concepto**

Además, entre los artículos 123 a 127 del RD-ley 6/2023 se desarrolla regulación de esta figura. De este modo, en el ámbito de la Administración del Estado tendrán la consideración de personal

directivo público profesional las personas que desempeñen funciones directivas para el desarrollo de políticas y programas públicos, con margen de autonomía, de acuerdo con los criterios e instrucciones directas de sus superiores y con responsabilidad en su gestión y control del cumplimiento de los objetivos propuestos en desarrollo de los planes de actuación de la organización en la que desarrollen sus funciones.

La Administración del Estado velará por la representación equilibrada entre mujeres y hombres en los puestos de personal directivo público profesional evaluando periódicamente la efectiva aplicación de este principio.

En el ámbito de la Administración central, tendrán la consideración de personal directivo público profesional las personas titulares de las subdirecciones generales, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. En el ámbito de la Administración periférica, tendrán la consideración de personal directivo público profesional las personas titulares de unidades que, cumpliendo los requisitos del artículo 123.1 del RD-ley 6/2023, puedan ser asimiladas por el departamento ministerial con competencias en materia de función pública.

Los puestos correspondientes a subdirecciones generales adjuntas y aquellos que se asimilen expresamente a los anteriores tendrán la consideración de puestos predirectivos.

El personal directivo público profesional del sector público institucional estatal, incluido en el ámbito de aplicación de este libro, se regulará por su normativa específica y supletoriamente por lo previsto en este título.

Así, los puestos de personal directivo serán los que, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos, figuren con tal carácter en los correspondientes instrumentos de ordenación.

- **Naturaleza jurídica**

La naturaleza jurídica de la relación de empleo del personal directivo público profesional con carácter general será la de derecho administrativo.

En los casos de personal directivo que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123.6, reúna la condición de personal laboral, estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

En el ámbito de la Administración del Estado, el departamento ministerial competente en materia de función pública dictará las normas necesarias para adaptar los procedimientos de provisión al nombramiento de personal directivo. Se relacionarán en el repertorio de puestos de personal directivo público profesional los puestos de trabajo de naturaleza directiva a los efectos del RD-ley. Este repertorio será independiente de las relaciones de puestos de trabajo previstas en el artículo 109 del RD-ley.

Para cada puesto de trabajo deberá determinarse en dicho repertorio el perfil requerido para su desempeño, referenciando los requerimientos de competencias y cualificaciones profesionales, entre ellas, la de dirección de personas, la experiencia profesional aplicable y la formación requerida.

- **Requisitos para la designación de personal directivo público profesional.**

Para el nombramiento como personal directivo público profesional será necesaria la acreditación de los siguientes requisitos:

a) Ser personal funcionario de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales perteneciente al subgrupo A1. Para aquellos puestos de personal directivo

público profesional cuyo régimen jurídico pueda ser laboral, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 125 del RD-ley 6/2023, no será preciso cumplir este requisito, si bien deberá acreditar el mismo nivel de titulación.

b) Contar con la experiencia y antigüedad suficientes que se requieran.

c) Poseer la formación requerida en función del perfil del puesto.

- **Nombramiento, duración del nombramiento y cese del personal directivo público.**

El nombramiento y cese en puestos de personal directivo público profesional en la Administración del Estado se realizará en todo caso por el procedimiento de libre designación, sin que quepa la cobertura de carácter provisional.

El plazo máximo de presentación de solicitudes será de diez días naturales desde la publicación de la convocatoria y no siendo preciso evacuar los informes a que se refiere el artículo 20 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

Las convocatorias deberán incluir los requisitos y las competencias a valorar, debiendo las solicitudes ir acompañadas, en todo caso, de una justificación por escrito de la idoneidad de la persona candidata.

En los casos de personal directivo que, según lo dispuesto en el artículo 125, reúna la condición de personal laboral, será de aplicación la legislación laboral, de acuerdo con las reglas previstas en este artículo.

El nombramiento del personal directivo público tendrá una duración máxima de cinco años, que podrá ser renovable por períodos idénticos, a propuesta del órgano competente para la designación, siempre que la persona designada mantenga los requisitos para el nombramiento y no obtenga evaluaciones negativas en el desempeño de su función.

3. El cese del personal directivo público profesional corresponderá al mismo órgano competente para su nombramiento y se producirá por la concurrencia de alguna de las siguientes causas, que deberán ser motivadas:

a) Por finalización del plazo máximo de su nombramiento.

b) A petición propia.

c) Por la existencia de una evaluación negativa de su gestión, en los términos que establezcan las normas que desarrollen la evaluación de este personal.

d) Por supresión o modificación del puesto, con motivo de una reorganización administrativa.

e) Como consecuencia de la separación del servicio o despido disciplinario.

f) Por pérdida de alguno de los requisitos para la designación previstos en la convocatoria.

g) De forma excepcional, por pérdida de la confianza.

Las garantías tras el cese en el caso del personal funcionario de carrera serán las previstas con carácter general en la normativa de función pública en los supuestos de cese en los puestos de trabajo obtenidos por libre designación.

- **Aplicación**

Según la Disposición transitoria octava del RD-ley 6/2023, a las personas que ocupen puestos considerados como de personal directivo público profesional a la fecha de la entrada en vigor de

este real decreto-ley no les serán de aplicación las reglas establecidas en los artículos 126 y 127 en tanto permanezcan en tales puestos.

A los procedimientos de provisión ya iniciados antes de la entrada en vigor de este real decreto ley no les será de aplicación el mismo, rigiéndose por la normativa anterior.

- **Provisión**

La provisión de los puestos de libre designación de personal directivo público profesional, nombramiento y cese, se llevará a cabo en todo caso por el procedimiento de libre designación, en los términos previstos por el capítulo III del título III del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, de acuerdo con las especialidades recogidas en la Orden TDF/379/2024, de 26 de abril, para la regulación de especialidades de los procedimientos de provisión de puestos del personal directivo público profesional y las herramientas para su gestión en el marco de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo.

2. EL TEXTO REFUNDIDO DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO Y DEMÁS NORMATIVA VIGENTE

2.1. TREBEP (Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público)

Se configura como normativa básica aplicable a todas las Administraciones Públicas, dictadas al amparo del art.149.1.18ª CE. No obstante, se mueve en un plano bastante general y de principios. De ahí que sea una ley que necesite de normas de desarrollo, las cuales deberán dictar el Estado para sus funcionarios y las CCAA para los suyos.

- **Aplicación**

A) Preceptos directamente aplicables del TREBEP, como norma de cabecera del ordenamiento estatal de los empleados públicos, y que son:

- Título I (Objeto y ámbito de aplicación).
- Título II (Clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas).
- Título III (Derechos y deberes. Código de conducta de los empleados públicos): o Capítulo I (Derechos de los empleados públicos).
    - Artículo 25.2 del Capítulo III (Reconocimiento de los trienios de los funcionarios interinos).
    - Capítulo IV (Derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional. Derecho de reunión).
    - Capítulo V (Derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones).
    - Capítulo VI (Deberes de los empleados públicos. Código de conducta).
- Título IV (Adquisición y pérdida de la relación de servicio).

- Título V (Ordenación de la actividad profesional), salvo el Capítulo III (Provisión de puestos de trabajo y movilidad).
- Disposición final tercera (Régimen de incompatibilidades).

B) Futuro desarrollo

Son los preceptos del TREBEP que producirán efectos a partir de la entrada en vigor de las leyes de Función Pública de la Administración General del Estado (AGE):

- Título III: Capítulos II (Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño) con excepción de los artículos 17 y 20, desarrollados por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo y III (Derechos retributivos).
- Título V: Capítulo III (Provisión de puestos de trabajo y movilidad).

A este respecto y en relación con las futuras leyes de Función Pública, desde el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública se ha incidido en la modernización de la Administración pública para contribuir a la reconstrucción social y económica después del COVID-19, estando en el horizonte la intención de aprobar el proyecto de Ley de Función Pública de la AGE, que acometerá una profunda transformación en el sistema de empleo público sobre los pilares de carrera profesional, evaluación del desempeño, formación y personal directivo. Y con los principios de igualdad de género, fomento de la diversidad y la inclusión en la función pública, con especial atención a la integración de las personas con discapacidad, a las víctimas de violencia de género y del terrorismo.

C) Normativa vigente hasta la aprobación de las leyes de Función Pública en la AGE

1.- Situaciones administrativas de la LMRFP y del Real Decreto 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.

2.- 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.

3.- Vacaciones y licencia matrimonial (15 días naturales): Ley Funcionarios Civiles del Estado 1964.

4.- Incompatibilidades: Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

5.- Indemnizaciones por razón de servicio: Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio.

6.- El Real Decreto 33/1986, que aprueba el Reglamento de régimen disciplinario.

- **Cuestiones acerca de la aplicación del texto**

Existe una norma básica, el TREBEP, algunos de cuyos preceptos son directamente aplicables, pero otros necesitan de la intervención complementaria del legislador estatal y autonómico. Así queda expuesto en la disposición final 4ª:

"Disposición final cuarta. Entrada en vigor.

1. Lo establecido en los capítulos II y III del título III, excepto el artículo 25.2, y en el capítulo III del título V producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.

La disposición final tercera del presente Estatuto producirá efectos en cada Administración Pública a partir de la entrada en vigor del capítulo III del título III con la aprobación de las leyes de Función Pública de las Administraciones Públicas que se dicten en desarrollo de este Estatuto. Hasta que se hagan efectivos esos supuestos la autorización o denegación de compatibilidades continuará rigiéndose por la actual normativa.

2. Hasta que se dicten las leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto".

- **Conclusiones sobre el estado actual del régimen jurídico aplicable a la función pública**

Con objeto de clarificar la aplicación del anterior Estatuto Básico del Empleado Público de 2007, se dictó la Resolución de 21 de junio de 2007 de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se publican las Instrucciones de 5 de junio de 2007 para la aplicación del Estatuto.

2.1.1. Ámbito de aplicación del TREBEP

Se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las siguientes Administraciones Públicas:

a) La Administración General del Estado.

b) Las Administraciones de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla.

c) Las Administraciones de las entidades locales.

d) Los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.

e) Las Universidades Públicas

2.1.2. Personal funcionario de las Entidades Locales

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.

2.1.3. Personal con legislación específica propia

Las disposiciones de este Estatuto sólo se aplicarán directamente cuando así lo disponga su legislación específica al siguiente personal:

a) Personal funcionario de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.

b) Personal funcionario de los demás Órganos Constitucionales del Estado y de los órganos estatutarios de las comunidades autónomas.

c) Jueces, Magistrados, Fiscales y demás personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia.

d) Personal militar de las Fuerzas Armadas.

e) Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

f) Personal retribuido por arancel.

g) Personal del Centro Nacional de Inteligencia.

h) Personal del Banco de España y del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

2.1.4. Personal de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos

El personal funcionario de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos se regirá por sus normas específicas y supletoriamente por lo dispuesto en este Estatuto.

Su personal laboral se rige por la legislación laboral.

2.1.5. Normativa aplicable al personal laboral

El personal laboral al servicio de las Administraciones públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan.

No obstante, en materia de permisos de nacimiento, adopción, del progenitor diferente de la madre biológica y lactancia, el personal laboral al servicio de las Administraciones públicas se regirá por lo previsto en el presente Estatuto, no siendo de aplicación a este personal, por tanto, las previsiones del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores sobre las suspensiones de los contratos de trabajo que, en su caso, corresponderían por los mismos supuestos de hecho.

3. DERECHOS Y DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS

El marco normativo de los derechos individuales se contiene en el Capítulo I del Título III del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP, en lo sucesivo), bajo la rúbrica “Derechos de los empleados públicos” comprendiendo los artículos 14 y 15.

3.1. Derechos individuales

El artículo 14 TREBEB enumera los derechos de carácter individual que corresponden a los empleados públicos:

- A la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera.
- Al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional.
- A la progresión en la carrera profesional y promoción interna.
- A percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio.
- 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.

- A la defensa jurídica y protección de la Administración Pública.
- A la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales.
- Al respeto de su intimidad, orientación e identidad sexual, expresión de género, características sexuales, propia imagen y dignidad en el trabajo, especialmente frente al acoso sexual y por razón de sexo, de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales, moral y laboral.
- A la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo u orientación e identidad sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquiera otra condición o circunstancia personal o social.
- A la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
- A la intimidad en el uso de dispositivos digitales puestos a su disposición y frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización, así como a la desconexión digital en los términos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales
- A la libertad de expresión dentro de los límites del ordenamiento jurídico.
- A recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- A las vacaciones, descansos, permisos y licencias.
- A la jubilación.
- A las prestaciones de la Seguridad Social.
- A la libre asociación profesional.
- A los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

3.2. Derechos individuales ejercidos colectivamente

Los derechos de tipo individual que se materializan colectivamente se recogen en el artículo 15 TREBEP:

- Derecho a la libertad sindical.
- A la negociación colectiva y a la participación en la determinación de las condiciones de trabajo.
- Al ejercicio de la huelga, con la garantía del mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.
- Al planteamiento de conflictos colectivos, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso.
- Al de reunión.

3.3. Derecho a la jornada de trabajo, vacaciones, permisos y licencias

3.3.1. Jornada de trabajo

Por medio del artículo 47 TREBEP se establece que: ““*1. Las Administraciones Públicas establecerán la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos. La jornada de trabajo podrá ser a tiempo completo o a tiempo parcial.*

2. Las Administraciones Públicas adoptarán medidas de flexibilización horaria para garantizar la conciliación de la vida familiar y laboral de los empleados públicos que tengan a su cargo a hijos e hijas menores de doce años, así como de los empleados públicos que tengan necesidades de cuidado respecto de los hijos e hijas mayores de doce años, el cónyuge o pareja de hecho, familiares por consanguinidad hasta el segundo grado, así como de otras personas que convivan en el mismo domicilio, y que por razones de edad, accidente o enfermedad no puedan valerse por sí mismos”.

En la Administración del Estado la jornada está regulada 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.

- **Teletrabajo**

Por medio del Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, se modifica el TREBEP, añadiéndose un nuevo artículo el 47 bis, que da cabida al teletrabajo entendido como modalidad preferente de trabajo a distancia que se realiza fuera de los establecimientos y centros habituales de la Administración, para la prestación de servicios mediante el uso de nuevas tecnologías, ha sido objeto de regulación tanto en el contexto europeo como a nivel nacional y autonómico y local.

De este modo, en virtud de la Disposición final segunda del citado Real Decreto-ley, las Administraciones Públicas que deban adaptar su normativa de teletrabajo a lo previsto en este real decreto-Ley dispondrán de un plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor del mismo.

Finalmente, atendiendo al TREBEP, se considera teletrabajo aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación.

La prestación del servicio mediante teletrabajo habrá de ser expresamente autorizada y será compatible con la modalidad presencial. En todo caso, tendrá carácter voluntario y reversible salvo en supuestos excepcionales debidamente justificados. Se realizará en los términos de las normas que se dicten en desarrollo de este Estatuto, que serán objeto de negociación colectiva en el ámbito correspondiente y contemplarán criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicio.

El teletrabajo deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento.

El personal que preste sus servicios mediante teletrabajo tendrá los mismos deberes y derechos, individuales y colectivos, recogidos en el presente Estatuto que el resto del personal que preste sus servicios en modalidad presencial, incluyendo la normativa de prevención de riesgos laborales que resulte aplicable, salvo aquellos que sean inherentes a la realización de la prestación del servicio de manera presencial.

La Administración proporcionará y mantendrá a las personas que trabajen en esta modalidad, los medios tecnológicos necesarios para su actividad.

El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se regirá, en materia de teletrabajo, por lo previsto en el presente Estatuto y por sus normas de desarrollo.

3.3.2. Permisos

De acuerdo con el artículo 48 TREBEP, los funcionarios públicos tendrán los siguientes permisos:

a) Por accidente o enfermedad graves, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización que precise de reposo domiciliario del cónyuge, pareja de hecho o parientes hasta el primer grado por consanguinidad o afinidad, así como de cualquier otra persona distinta de las anteriores que conviva con el funcionario o funcionaria en el mismo domicilio y que requiera el cuidado efectivo de aquella, cinco días hábiles.

Cuando se trate de accidente o enfermedad graves, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización que precise de reposo domiciliario, de un familiar dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad, el permiso será de cuatro días hábiles.

Cuando se trate de fallecimiento del cónyuge, pareja de hecho o 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. En el caso de fallecimiento de familiar dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad, el permiso será de dos días hábiles cuando se produzca en la misma localidad y de cuatro días hábiles cuando sea en distinta localidad.

b) Traslado de domicilio sin cambio de residencia: 1 día

c) Funciones sindicales o de representación del personal, en los términos que se determine.

d) Concurrir a exámenes finales y demás pruebas definitivas de aptitud: durante los días de su celebración.

e) Por el tiempo indispensable para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto por las funcionarias embarazadas y, en los casos de adopción o acogimiento, o guarda con fines de adopción, para la asistencia a las preceptivas sesiones de información y preparación y para la realización de los preceptivos informes psicológicos y sociales previos a la declaración de idoneidad, que deban realizarse dentro de la jornada de trabajo.

A efectos de lo dispuesto en este apartado, el término de funcionarias embarazadas incluye también a las personas funcionarias trans gestantes.

f) Por lactancia de un hijo menor de doce meses tendrán derecho a una hora de ausencia del trabajo que podrá dividir en dos fracciones. Este derecho podrá sustituirse por una reducción de la jornada normal en media hora al inicio y al final de la jornada, o en una hora al inicio o al final de la jornada, con la misma finalidad.

El permiso contemplado en este apartado constituye un derecho individual de los funcionarios, sin que pueda transferirse su ejercicio al otro progenitor, adoptante, guardador o acogedor.

Se podrá solicitar la sustitución del tiempo de lactancia por un permiso retribuido que acumule en jornadas completas el tiempo correspondiente. Esta modalidad se podrá disfrutar únicamente a partir de la finalización del permiso por nacimiento, adopción, guarda, acogimiento o del progenitor diferente de la madre biológica respectivo.

Este permiso se incrementará proporcionalmente en los casos de parto, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento múltiple.

g) Nacimiento de hijos prematuros o que por cualquier otra causa deban permanecer hospitalizados tras el parto: la funcionaria o el funcionario derecho a ausentarse del trabajo durante un máximo de 2 horas diarias percibiendo las retribuciones íntegras.

Asimismo, tendrán derecho a reducir su jornada de trabajo hasta un máximo de 2 horas, con la disminución proporcional de sus retribuciones.

h) Por razones de guarda legal, cuando el funcionario tenga el cuidado directo de:

- menor de 12 años,
- persona mayor que requiera especial dedicación, o
- persona con discapacidad que no desempeñe actividad retribuida,

tendrá derecho a la reducción de su jornada de trabajo, con la disminución de sus retribuciones que corresponda.

Tendrá el mismo derecho el funcionario que precise encargarse del cuidado directo de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo y que no desempeñe actividad retribuida.

i) Por ser preciso atender el cuidado de un familiar de primer grado, el funcionario tendrá derecho a solicitar una reducción de hasta el cincuenta por ciento de la jornada laboral, con carácter retribuido, por razones de enfermedad muy grave y por el plazo máximo de un mes.

Si hubiera más de un titular de este derecho por el mismo hecho causante, el tiempo de disfrute de esta reducción se podrá prorratear entre los mismos, respetando en todo caso, el plazo máximo de un mes.

j) Deber inexcusable de carácter público o personal y por deberes relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral: por el tiempo indispensable.

k) Asuntos particulares: 6 días al año.

Debe tenerse en consideración la Disposición adicional decimotercera TREBEP, según la cual las Administraciones Públicas podrán establecer hasta dos días adicionales de permiso por asuntos particulares al cumplir el sexto trienio, incrementándose, como máximo, en un día adicional por cada trienio cumplido a partir del octavo.

A mayor abundamiento, 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, se establece que los días de permiso por asuntos particulares no podrán acumularse a los períodos de vacaciones anuales. El personal podrá distribuir dichos días a su conveniencia, previa autorización de sus superiores y respetando siempre las necesidades del servicio. Cuando por estas razones no sea posible disfrutar del mencionado permiso antes de finalizar el mes de diciembre, podrá concederse hasta el 31 de enero siguiente.

Sin perjuicio de lo anterior, y siempre que las necesidades del servicio lo permitan, los días de permiso por asuntos particulares así como, en su caso, los días de permiso previstos en el apartado siguiente, podrán acumularse a los días de vacaciones que se disfruten de forma independiente (son 5 días hábiles/año).

Asimismo, los calendarios laborales incorporarán cada año natural, y como máximo, un día de permiso cuando alguna o algunas festividades laborales de ámbito nacional de carácter retribuido, no recuperable y no sustituible por las comunidades autónomas, coincidan con sábado en dicho año. Con anterioridad al día 31 de enero de cada año, la Secretaría de Estado de Función Pública mediante Resolución determinará cuando proceda la incorporación de estos días de permiso.

l) Matrimonio o registro o constitución formalizada por documento público de pareja de hecho: 15 días (naturales).

- **Permisos fuera del TREBEP**

Además de los permisos citados, los funcionarios a los que les queden menos de 5 años para cumplir la edad de jubilación forzosa podrán obtener, a su solicitud, la reducción de su jornada de trabajo hasta un medio, con la reducción de retribuciones que se determine reglamentariamente, siempre que las necesidades del servicio lo permitan. Dicha reducción de jornada podrá ser solicitada de manera temporal por funcionarios en procesos de recuperación por razón de enfermedad, siempre que las necesidades del servicio lo permitan. (Desarrollado reglamentariamente por la Disposición adicional quinta del Real Decreto 365/1995).

Por último, los funcionarios de carrera en servicio activo o situación asimilada que accedan a un nuevo Cuerpo o Escala tendrán derecho a partir de la toma de posesión, a un permiso retribuido de tres días hábiles si no implica cambio de residencia, o a un mes si lo implicase.

3.3.3. Permisos por motivos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, por razón de violencia de género y para las víctimas del terrorismo y sus familiares directos

Estos permisos se encuadran en el artículo 49 TREBEP.

a) Permiso por nacimiento para la madre biológica: 16 semanas.

Las 6 semanas inmediatas posteriores al parto: obligatorias e ininterrumpidas.

Ampliación en 2 semanas más (18) en el supuesto de discapacidad del hijo y, por cada hijo a partir del segundo, en los supuestos de parto múltiple, 1 para cada 1 de los progenitores.

En caso de fallecimiento de la madre, el otro progenitor podrá hacer uso de la totalidad o, en su caso, de la parte que reste de permiso.

Si ambos progenitores trabajan y transcurridas las 6 primeras semanas de descanso obligatorio, el período de disfrute de este permiso podrá llevarse a cabo a voluntad de aquellos, de manera interrumpida y ejercitarse desde la finalización del descanso obligatorio posterior al parto hasta que el hijo o la hija cumpla 12 meses. En el caso del disfrute interrumpido se requerirá, para cada período de disfrute, un preaviso de al menos 15 días y se realizará por semanas completas.

Este permiso podrá disfrutarse a jornada completa o a tiempo parcial, cuando las necesidades del servicio lo permitan.

En los casos de parto prematuro y en aquellos en que, por cualquier otra causa, el neonato deba permanecer hospitalizado a continuación del parto, este permiso se ampliará en tantos días como el neonato se encuentre hospitalizado, con un máximo de trece semanas adicionales.

En el supuesto de fallecimiento del hijo o hija, el periodo de duración del permiso no se verá reducido, salvo que, una vez finalizadas las seis semanas de descanso obligatorio, se solicite la reincorporación al puesto de trabajo.

Durante el disfrute de este permiso, una vez finalizado el período de descanso obligatorio, se podrá participar en los cursos de formación que convoque la Administración.

A efectos de lo dispuesto en este apartado, el término de funcionarias embarazadas incluye también a las personas funcionarias trans gestantes.

b) Permiso por adopción, por guarda con fines de adopción, o acogimiento, tanto temporal como permanente: 16 semanas.

6 semanas deberán disfrutarse a jornada completa de forma obligatoria e ininterrumpida inmediatamente después de la resolución judicial por la que se constituye la adopción o bien de la decisión administrativa de guarda con fines de adopción o de acogimiento.

En el caso de que ambos progenitores trabajen y transcurridas las seis primeras semanas de descanso obligatorio, el período de disfrute de este permiso podrá llevarse a cabo de manera interrumpida y ejercitarse desde la finalización del descanso obligatorio posterior al hecho causante dentro de los doce meses a contar o bien desde el nacimiento del hijo o hija, o bien desde la resolución judicial por la que se constituye la adopción o bien de la decisión administrativa de guarda con fines de adopción o de acogimiento. En el caso del disfrute interrumpido se requerirá, para cada período de disfrute, un preaviso de al menos 15 días y se realizará por semanas completas.

Este permiso se ampliará en dos semanas más en el supuesto de discapacidad del menor adoptado o acogido y por cada hijo o hija, a partir del segundo, en los supuestos de adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento múltiple, una para cada uno de los progenitores.

El cómputo del plazo se contará a elección del progenitor, a partir de la decisión administrativa de guarda con fines de adopción o acogimiento, o a partir de la resolución judicial por la que se constituya la adopción sin que en ningún caso un mismo menor pueda dar derecho a varios periodos de disfrute de este permiso.

Este permiso podrá disfrutarse a jornada completa o a tiempo parcial, cuando las necesidades de servicio lo permitan, y en los términos que reglamentariamente se determine, conforme a las reglas establecidas en el presente artículo.

Si fuera necesario el desplazamiento previo de los progenitores al país de origen del adoptado, en los casos de adopción o acogimiento internacional, se tendrá derecho, además, a un permiso de hasta dos meses de duración, percibiendo durante este periodo exclusivamente las retribuciones básicas.

Con independencia del permiso de hasta dos meses previsto en el párrafo anterior y para el supuesto contemplado en dicho párrafo, el permiso por adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento, tanto temporal como permanente, podrá iniciarse hasta cuatro semanas antes de la resolución judicial por la que se constituya la adopción o la decisión administrativa o judicial de acogimiento.

Durante el disfrute de este permiso se podrá participar en los cursos de formación que convoque la Administración.

Los supuestos de adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento, tanto temporal como permanente, previstos en este artículo serán los que así se establezcan en el Código Civil o en las

leyes civiles de las comunidades autónomas que los regulen, debiendo tener el acogimiento temporal una duración no inferior a un año.

c) Permiso del progenitor diferente de la madre biológica por nacimiento, guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción de un hijo o hija: 16 semanas.

Las 6 semanas inmediatas posteriores al hecho causante serán en todo caso de descanso obligatorio.

Ampliación en 2 semanas más (18) una para cada uno de los progenitores, en el supuesto de discapacidad del hijo o hija, y por cada hijo o hija a partir del segundo en los supuestos de nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento múltiples, a disfrutar a partir de la fecha del nacimiento, de la decisión administrativa de guarda con fines de adopción o acogimiento, o de la resolución judicial por la que se constituya la adopción.

Este permiso podrá distribuirse por el progenitor que vaya a disfrutar del mismo siempre que las seis primeras semanas sean ininterrumpidas e inmediatamente posteriores a la fecha del nacimiento, de la decisión judicial de guarda con fines de adopción o acogimiento o decisión judicial por la que se constituya la adopción.

En el caso de que ambos progenitores trabajen y transcurridas las seis primeras semanas, el período de disfrute de este permiso podrá llevarse a cabo de manera interrumpida dentro de los doce meses a contar o bien desde el nacimiento del hijo o hija, o bien desde la resolución judicial por la que se constituye la adopción o bien de la decisión administrativa de guarda con fines de adopción o de acogimiento. En el caso del disfrute interrumpido se requerirá, para cada período de disfrute, un preaviso de al menos quince días y se realizará por semanas completas.

En el caso de que se optara por el disfrute del presente permiso con posterioridad a la semana dieciséis del permiso por nacimiento, si el progenitor que disfruta de este último permiso hubiere solicitado la acumulación del tiempo de lactancia de un hijo menor de doce meses en jornadas completas del apartado f) del artículo 48, será a la finalización de ese período cuando se dará inicio al cómputo de las diez semanas restantes del permiso del progenitor diferente de la madre biológica.

Este permiso podrá disfrutarse a jornada completa o a tiempo parcial, cuando las necesidades del servicio lo permitan, y en los términos que reglamentariamente se determinen, conforme a las reglas establecidas en el presente artículo.

En los casos de parto prematuro y en aquellos en que, por cualquier otra causa, el neonato deba permanecer hospitalizado a continuación del parto, este permiso se ampliará en tantos días como el neonato se encuentre hospitalizado, con un máximo de trece semanas adicionales.

En el supuesto de fallecimiento del hijo o hija, el periodo de duración del permiso no se verá reducido, salvo que, una vez finalizadas las seis semanas de descanso obligatorio se solicite la reincorporación al puesto de trabajo.

Durante el disfrute de este permiso, transcurridas las seis primeras semanas ininterrumpidas e inmediatamente posteriores a la fecha del nacimiento, se podrá participar en los cursos de formación que convoque la Administración.

A efectos de lo dispuesto en este apartado, el término de funcionarias embarazadas incluye también a las personas funcionarias trans gestantes.

- **Disposición común al artículo 49 a), b) y c) TREBEP**

Por último, y para los tres tipos de permisos previstos en los apartados a), b), y c) del artículo 49, el tiempo transcurrido durante el disfrute de estos permisos se computará como de servicio efectivo a todos los efectos, garantizándose la plenitud de derechos económicos de la funcionaria y, en su caso, del otro progenitor funcionario, durante todo el periodo de duración del permiso, y, en su caso, durante los periodos posteriores al disfrute de este, si de acuerdo con la normativa aplicable, el derecho a percibir algún concepto retributivo se determina en función del periodo de disfrute del permiso.

Los funcionarios que hayan hecho uso del permiso por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento, tanto temporal como permanente, tendrán derecho, una vez finalizado el periodo de permiso, a reintegrarse a su puesto de trabajo en términos y condiciones que no les resulten menos favorables al disfrute del permiso, así como a beneficiarse de cualquier mejora en las condiciones de trabajo a las que hubieran podido tener derecho durante su ausencia.

d) Permiso por razón de violencia de género o de violencia sexual sobre la mujer funcionaria:

Las faltas de asistencia de las funcionarias víctimas de violencia de género o de violencia sexual, totales o parciales, tendrán la consideración de justificadas por el tiempo y en las condiciones en que así lo determinen los servicios sociales de atención o de salud según proceda.

Asimismo, las funcionarias víctimas de violencia sobre la mujer o de violencia sexual, para hacer efectiva su protección o su derecho de asistencia social integral, tendrán derecho a la reducción de la jornada con disminución proporcional de la retribución, o la reordenación del tiempo de trabajo, a través de la adaptación del horario, de la aplicación del horario flexible o de otras formas de ordenación del tiempo de trabajo que sean aplicables, en los términos que para estos supuestos establezca el plan de igualdad de aplicación o, en su defecto, la Administración pública competente en cada caso.

En el supuesto enunciado en el párrafo anterior, la funcionaria pública mantendrá sus retribuciones íntegras cuando reduzca su jornada en un tercio o menos.

e) Permiso por cuidado de hijo menor, afectado por cáncer u otra enfermedad grave:

El funcionario tendrá derecho, siempre que ambos progenitores, guardadores con fines de adopción o acogedores de carácter permanente trabajen, a una reducción de la jornada de trabajo de al menos la mitad de la duración de aquélla, percibiendo las retribuciones íntegras con cargo a los presupuestos del órgano o entidad donde venga prestando sus servicios, para el cuidado, durante la hospitalización y tratamiento continuado, del hijo menor de edad afectado por cáncer (tumores malignos, melanomas o carcinomas) o por cualquier otra enfermedad grave que implique un ingreso hospitalario de larga duración y requiera la necesidad de su cuidado directo, continuo y permanente acreditado por el informe del servicio público de salud u órgano administrativo sanitario de la comunidad autónoma o, en su caso, de la entidad sanitaria concertada correspondiente y, como máximo, hasta que el hijo o persona que hubiere sido objeto de acogimiento permanente o de guarda con fines de adopción cumpla los 23 años. En consecuencia, el mero cumplimiento de los 18 años del hijo o del menor sujeto a acogimiento permanente o a guarda con fines de adopción, no será causa de extinción de la reducción de la jornada, si se mantiene la necesidad de cuidado directo, continuo y permanente.

No obstante, cumplidos los 18 años, se podrá reconocer el derecho a la reducción de jornada hasta que la persona a su cargo cumpla los 23 años en los supuestos en que el padecimiento del cáncer o enfermedad grave haya sido diagnosticado antes de alcanzar la mayoría de edad,

siempre que en el momento de la solicitud se acrediten los requisitos establecidos en los párrafos anteriores, salvo la edad.

Asimismo, se mantendrá el derecho a esta reducción de jornada hasta que la persona a su cargo cumpla 26 años si, antes de alcanzar los 23 años, acreditara, además, un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento.

Cuando concurran en ambos progenitores, guardadores con fines de adopción o acogedores de carácter permanente, por el mismo sujeto y hecho causante, las circunstancias necesarias para tener derecho a este permiso o, en su caso, puedan tener la condición de beneficiarios de la prestación establecida para este fin en el Régimen de la Seguridad Social que les sea de aplicación, el funcionario tendrá derecho a la percepción de las retribuciones íntegras durante el tiempo que dure la reducción de su jornada de trabajo, siempre que el otro progenitor o guardador con fines de adopción o acogedor de carácter permanente, sin perjuicio del derecho a la reducción de jornada que le corresponda, no cobre sus retribuciones íntegras en virtud de este permiso o como beneficiario de la prestación establecida para este fin en el Régimen de la Seguridad Social que le sea de aplicación. En caso contrario, sólo se tendrá derecho a la reducción de jornada, con la consiguiente reducción de retribuciones.

Asimismo, en el supuesto de que ambos presten servicios en el mismo órgano o entidad, ésta podrá limitar su ejercicio simultáneo por razones fundadas en el correcto funcionamiento del servicio.

Cuando la persona enferma contraiga matrimonio o constituya una pareja de hecho, tendrá derecho a la prestación quien sea su cónyuge o pareja de hecho, siempre que acredite las condiciones para ser beneficiario.

Reglamentariamente se establecerán las condiciones y supuestos en los que esta reducción de jornada se podrá acumular en jornadas completas.

Para la reducción de jornada extinguida por cumplir 23 años, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la disposición transitoria 5 del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, por el que, los empleados públicos que hubieran disfrutado de una reducción de la jornada de trabajo para el cuidado, durante la hospitalización y tratamiento continuado, de un hijo, persona sujeta a guarda con fines de adopción o acogida con carácter permanente a su cargo afectado por cáncer o por otra enfermedad grave y hayan visto extinguida dicha reducción de jornada por haber cumplido aquél 23 años de edad antes de la entrada en vigor de este real decreto-ley, podrán volver a solicitar la reducción de la jornada de trabajo prevista en el citado artículo siempre que el hijo, persona sujeta a guarda con fines de adopción o acogida acredite un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento antes de alcanzar dicha edad y se siga reuniendo el resto de requisitos para acceder a este derecho, pudiendo mantenerse hasta que cumpla, como máximo, 26 años de edad.

Si la persona enferma hubiere contraído matrimonio o constituido una pareja de hecho, tendrá derecho a la reducción de jornada quien sea su cónyuge o pareja de hecho, siempre que acredite las condiciones para ser persona beneficiaria.

f) Para hacer efectivo su derecho a la protección y a la asistencia social integral, los funcionarios que hayan sufrido daños físicos o psíquicos como consecuencia de la actividad terrorista, su

cónyuge o persona con análoga relación de afectividad, y los hijos de los heridos y fallecidos, siempre que ostenten la condición de funcionarios y de víctimas del terrorismo previo reconocimiento del Ministerio del Interior o de sentencia judicial firme, tendrán derecho:

- a la reducción de la jornada con disminución proporcional de la retribución, o
- a la reordenación del tiempo de trabajo, a través de la adaptación del horario, de la aplicación del horario flexible o de otras formas de ordenación del tiempo de trabajo que sean aplicables, en los términos que establezca la Administración competente en cada caso.

Tales medidas serán adoptadas y mantenidas en tanto que resulten necesarias para la protección y asistencia social integral de la persona a la que se concede.

g) Permiso parental para el cuidado de hijo, hija o menor acogido por tiempo superior a un año, hasta el momento en que el menor cumpla ocho años: tendrá una duración no superior a ocho semanas, continuas o discontinuas, podrá disfrutarse a tiempo completo, o en régimen de jornada a tiempo parcial, cuando las necesidades del servicio lo permitan y conforme a los términos que reglamentariamente se establezcan.

Este permiso, constituye un derecho individual de las personas progenitoras, adoptantes o acogedoras, hombres o mujeres, sin que pueda transferirse su ejercicio.

Cuando las necesidades del servicio lo permitan, corresponderá a la persona progenitora, adoptante o acogedora especificar la fecha de inicio y fin del disfrute o, en su caso, de los períodos de disfrute, debiendo comunicarlo a la Administración con una antelación de quince días y realizándose por semanas completas.

Cuando concurran en ambas personas progenitoras, adoptantes, o acogedoras, por el mismo sujeto y hecho causante, las circunstancias necesarias para tener derecho a este permiso en los que el disfrute del permiso parental en el período solicitado altere seriamente el correcto funcionamiento de la unidad de la administración en la que ambas presten servicios, ésta podrá aplazar la concesión del permiso por un período razonable, justificándolo por escrito y después de haber ofrecido una alternativa de disfrute más flexible.

A efectos de lo dispuesto en este apartado, el término de madre biológica incluye también a las personas trans gestantes.

3.3.4. Vacaciones

El régimen vacacional de los funcionarios está contemplado en el artículo 50 TREBEP.

Los funcionarios contarán con vacaciones retribuidas de 22 días hábiles por año natural, o de los días que correspondan proporcionalmente si el tiempo de servicio durante el año fue menor (los sábados no son hábiles).

Cuando situaciones de permiso de maternidad, incapacidad temporal, riesgo durante la lactancia o riesgo durante el embarazo: impidan iniciar el disfrute dentro del año natural al que correspondan, o una vez iniciado el periodo vacacional sobreviniera, el periodo vacacional se podrá disfrutar aunque haya terminado el año natural a que correspondan y siempre que no hayan transcurrido más de 18 meses a partir del final del año en que se hayan originado.

El período de vacaciones anuales retribuidas de los funcionarios públicos no puede ser sustituido por una cuantía económica. En los casos de renuncia voluntaria deberá garantizarse en todo caso el disfrute de las vacaciones devengadas.

No obstante lo anterior, en los casos de conclusión de la relación de servicios de los funcionarios públicos por causas ajenas a la voluntad de estos, tendrán derecho a solicitar el abono de una compensación económica por las vacaciones devengadas y no disfrutadas; y en particular, en los casos de jubilación por incapacidad permanente o por fallecimiento, hasta un máximo de dieciocho meses.

El disfrute de las vacaciones se producirá dentro del año natural y hasta el 31 de enero del año siguiente, en periodos mínimos de 5 días hábiles consecutivos, y requerirá previa autorización y compatibilidad con las necesidades del servicio.

No obstante, lo anterior, y siempre que las necesidades del servicio lo permitan, de los días de vacaciones se podrá solicitar el disfrute independiente de hasta 5 días hábiles por año natural. La mitad de las vacaciones deberán ser disfrutadas entre los días 16 de junio a 15 de septiembre, salvo que el calendario laboral, en atención a la naturaleza de los servicios prestados, determine otros periodos.

Cada Administración Pública podrá establecer un máximo de 4 días adicionales de vacaciones por el tiempo de servicios prestados.

De este modo, en la Administración General del Estado:

- 15 años de servicio: 23 días hábiles.
- 20 años de servicio: 24 días hábiles.
- 25 años de servicio: 25 días hábiles.
- 30 o más años de servicio: 26 días hábiles.

Los días adicionales podrán disfrutarse desde el día siguiente al cumplimiento de los correspondientes años de servicios.

3.3.5. Licencias

1.- Por enfermedad.

2.- Por riesgo durante el embarazo o por riesgo durante la lactancia natural de hijos menores de 9 meses. Tendrán estas situaciones la misma consideración que la situación de incapacidad temporal derivada de enfermedad profesional.

3.- Por asuntos propios, cuya duración acumulada no podrá exceder de 3 meses cada 2 años, y estará subordinada a las necesidades del servicio. Durante esta licencia no se tendrá derecho a retribución alguna, sin perjuicio de ser computable a efectos de antigüedad en todo caso.

4.- Para la realización de estudios sobre materias directamente relacionadas con la Función Pública, previo informe del superior jerárquico correspondiente y por el tiempo que aquellos duren, con el límite máximo de 40 horas al año. Durante estas licencias se tendrá derecho a percibirlas retribuciones básicas.

3.4. Deberes de los funcionarios

Los deberes de los funcionarios quedan regulados entre los artículos 52 a 54 TREBEP. Así, el artículo 52 expone los deberes de los empleados públicos y su código de conducta.

- **Deberes y código de conducta de los empleados públicos**

Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del

ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes.

Los principios y reglas establecidos en este capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos.

- **Principios éticos**

El artículo 53 TREBEP enumera los principios éticos a los que los funcionarios están sometidos, como respeto a la Constitución y el ordenamiento jurídico, actuar con lealtad y buena fe para la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y no aceptar ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.

- **Principios de conducta**

Por último, el artículo 54 TREBEP indica los principios de conducta que han de regir a los funcionarios, entre otros la atención y el respeto a los ciudadanos, realizar sus tareas de forma diligente o administrar los recursos públicos con austeridad.

4. RÉGIMEN DISCIPLINARIO

El régimen disciplinario se regula por:

a) Los artículos 93 a 98 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

b) El 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 (RD 33/1986, en lo sucesivo).

4.1. Principios de la potestad disciplinaria

La potestad disciplinaria se ejercerá de acuerdo con los siguientes principios enumerados en el TREBEP:

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.

4.2. Responsabilidad disciplinaria

Los funcionarios públicos y el personal laboral quedan sujetos al régimen disciplinario establecido en el Título VII TREBEP y en las normas que las leyes de Función Pública dicten en desarrollo del TREBEP.

El régimen disciplinario del personal laboral se regirá, en lo no previsto en el presente título, por la legislación laboral.

4.3. Faltas disciplinarias

Descritas en el artículo 95 TREBEP, Son muy graves, graves y leves.

- **Muy graves**

Las muy graves se recogen en una lista en el artículo 95.2 TREBEP. Se consideran por tanto:

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, orientación sexual, identidad sexual, características sexuales, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual, expresión de género, características sexuales, y el acoso moral y sexual.

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.

- **Graves**

Las graves en el artículo 95.3 TREBEP: "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:

a) El grado en que se haya vulnerado la legalidad.

b) La gravedad de los daños causados al interés público, patrimonio o bienes de la Administración o de los ciudadanos.

c) El descrédito para la imagen pública de la Administración".

El RD 33/1986 señala como faltas graves:

a) La falta de obediencia debida a los superiores y autoridades.

b) El abuso de autoridad en el ejercicio del cargo.

c) Las conductas constitutivas de delito doloso relacionadas con el servicio o que causen daño a la Administración o a los administrados.

d) La tolerancia de los superiores respecto de la comisión de faltas muy graves o graves de sus subordinados.

e) La grave desconsideración con los superiores, compañeros o subordinados.

f) Causar daños graves en los locales, material o documentos de los servicios.

g) Intervenir en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención legalmente señaladas.

h) La emisión de informes y la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales cuando causen perjuicio, a la Administración o a los ciudadanos y no constituyan falta muy grave.

i) La falta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios y no constituya falta muy grave.

j) No guardar el debido sigilo respecto a los asuntos que se conozcan por razón del cargo, cuando causen perjuicio a la Administración o se utilice en provecho propio.

k) El incumplimiento de los plazos u otras disposiciones de procedimiento en materia de incompatibilidades, cuando no suponga mantenimiento de una situación de incompatibilidad.

l) El incumplimiento injustificado de la jornada de trabajo que acumulado suponga un mínimo de diez horas al mes.

m) La tercera falta injustificada de asistencia en un período de tres meses, cuando las dos anteriores hubieren sido objeto de sanción por falta leve.

n) La grave perturbación del servicio.

ñ) El atentado grave a la dignidad de los funcionarios o de la Administración.

o) La grave falta de consideración con los administrados.

p) Las acciones u omisiones dirigidas a evadir los sistemas de control de horarios o a impedir que sean detectados los incumplimientos injustificados de la jornada de trabajo.

- **Leves**

Las faltas leves en el artículo 95.4 TREBEP, según establezcan las leyes de Función Pública.

A mayor abundamiento, el RD 33/1986 considera como faltas leves:

a) El incumplimiento injustificado del horario de trabajo, cuando no suponga falta grave.

b) La falta de asistencia injustificada de un día.

c) La incorrección con el público, superiores, compañeros o subordinados.

d) El descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones.

e) El incumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario, siempre que no deban ser calificados como falta muy grave o grave.

4.4. Sanciones

Indica el artículo 96 TREBEP que, 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.

El alcance de cada sanción se establecerá teniendo en cuenta el grado de intencionalidad, descuido o negligencia que se revele en la conducta, el daño al interés público, la reiteración o reincidencia, así como el grado de participación.

4.5. Personas responsables

1.- Los funcionarios en servicio activo, según el TREBEP y el RD 33/1986.

2.- Los funcionarios en situación distinta al servicio activo podrán incurrir en responsabilidad por las faltas previstas en este Reglamento que puedan cometer dentro de sus peculiares situaciones administrativas.

3.- No podrá exigirse responsabilidad disciplinaria por actos posteriores a la pérdida de la condición de funcionario.

La pérdida de la condición de funcionario no libera de la responsabilidad civil o penal contraída por faltas cometidas durante el tiempo en que se ostentó aquélla.

4.- Los funcionarios que indujeren a otros a la realización de actos o conducta constitutivos de falta disciplinaria, incurrirán en la misma responsabilidad que éstos.

5.- Igualmente, 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.

4.6. Extinción de la responsabilidad

Las causas por la que queda extinta la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios son:

1.- Amnistía.

2.- Cumplimiento de la sanción.

3.- Indulto.

4.- Muerte.

5.- Prescripción de la infracción o sanción.

4.7. Prescripción

Señala el artículo 97 TREBEP que, las infracciones muy graves prescribirán a los 3 años, las graves a los 2 años y las leves a los 6 meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los 3 años; las impuestas por faltas graves a los 2 años y; las impuestas por faltas leves al año.

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. El de las sanciones, desde la firmeza de la resolución sancionadora.

4.8. Procedimiento disciplinario

El procedimiento disciplinario se contempla en el artículo 98 TREBEP.

- **Procedimiento establecido previamente**

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.

- **Garantías para el presunto responsable**

El procedimiento 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.

Si de la instrucción, se observara la existencia de indicios fundados de criminalidad, se suspende la tramitación del procedimiento, y se pone en conocimiento del Ministerio Fiscal.

Los hechos probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a la Administración.

- **Medidas provisionales**

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.

- **Suspensión**

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.

- **Desarrollo del procedimiento disciplinario, conforme a lo indicado en el RD 33/1986**

1.- Inicio, siempre de oficio por:

1/ Propia iniciativa.

2/ Orden de un superior.

3/ Petición razonada de otro órgano.

4/ Denuncia.

2.- El órgano competente para incoar el procedimiento será:

1/ El Subsecretario del Departamento en que el funcionario esté destinado.

2/ El Director general respecto del personal dependiente de la Dirección General.

3/ El Delegado del Gobierno en su ámbito territorial.

3.- La resolución que incoe el procedimiento:

1/ Nombra al órgano instructor.

2/ Nombra Secretario (funcionario), según la complejidad de los hechos.

4.- La incoación del expediente se notifica a:

1/ El funcionario sujeto a expediente.

2/ El Instructor y el Secretario, que serán objeto de abstención y recusación conforme a los artículos 23 y 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

5.- Medidas provisionales. Serán tomadas por la Autoridad que acordó la incoación.

6.- Pruebas y actuaciones para esclarecer los hechos, que serán llevadas a cabo por el órgano instructor.

7.-Pliego de cargos: lo formula el instructor. Su emisión no será superior a un mes, contado a partir de la iniciación del procedimiento. Contiene:

1/ hechos imputados.

2/ falta presuntamente cometida.

3/ sanciones a aplicar.

8.- Se debe notificar el pliego al inculpado, que cuenta con 10 días para formular alegaciones, y solicitar la práctica de pruebas.

9.- El instructor puede acordar la práctica pruebas en el plazo de 1 mes, siendo necesaria su intervención en todas las pruebas. El Secretario no puede sustituirle.

Si el instructor deniega la práctica de las pruebas, ha de motivarlo. Ante dicha denegación no cabe recurso.

10.- Cumplimentadas las anteriores diligencias, se da vista del expediente al inculpado, que tiene 10 días para aducir alegaciones en su defensa.

11.- Propuesta de resolución: efectuada por el órgano instructor, Esta propuesta se le notifica al interesado, que dispone de 10 días para alegar.

En la propuesta, oído el inculpado o transcurrido el plazo sin alegar, se producirá la remisión inmediata al órgano de incoación, que remite la propuesta al órgano encargado de dictar resolución.

12.- La resolución contiene:

1/ La falta y el precepto que la recoge.

2/ El responsable.

3/ La sanción impuesta.

4/ Los recursos que caben contra dicha resolución, el órgano ante el que presentarlos y el plazo de interposición.

La resolución se adopta en plazo 10 días y notifica al inculpado.

13.- Órganos competentes para imponer sanciones disciplinarias, son:

De acuerdo con el artículo 63.1.ñ) de la Ley 40/2015, el Subsecretario del Departamento correspondiente tiene entre sus atribuciones la de ejercer la potestad disciplinaria del personal del Departamento por faltas graves o muy graves, salvo la separación del servicio, que será impuesta por los ministros (artículo 61 s) de la Ley 40/2015).

En el caso que la sanción se imponga por la comisión de faltas devenidas de materia de incompatibilidad relacionadas con actividades en diferentes Ministerios, será competente para sancionar la persona titular del Ministerio que ostente las competencias en materia de función pública, actualmente la Ministra para la Transformación Digital y de la Función Pública.

A mayor abundamiento, ostentan competencias: el Subsecretario de Departamento, y en todo caso los Directores Generales respecto del personal dependiente de su Dirección General, y los Delegados del Gobierno, respecto de los funcionarios destinados en su correspondiente ámbito territorial, para la imposición de la sanción de apercibimiento.

5. PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

La provisión de puestos se refiere a la posibilidad que tienen los funcionarios, una vez que ingresan en la función pública, de acceder de forma voluntaria o como consecuencia del ejercicio de determinadas potestades por parte de la Administración, a diferentes puestos de trabajo en su Administración de origen o en las restantes Administraciones Públicas.

Se trata de un instrumento que hace efectiva la movilidad, principio básico de la función pública española, sometido al principio de reserva de ley y a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

La provisión de puestos y la movilidad del personal funcionario se contemplan en los artículos 78 y siguientes del TREBEP, cuya entrada en vigor la Disposición final cuarta difiere a la aprobación de las leyes de desarrollo de este. Así, transitoriamente permanece en vigor el artículo 20 Ley 30/1984 y los artículos 36 a 69 Real Decreto 364/1995.

5.1. Concurso

El concurso o está regulado entre los artículos 39 a 50 del Real Decreto 364/1995. Constituye el sistema normal de provisión y en él se tendrán únicamente en cuenta los méritos exigidos en la correspondiente convocatoria, entre los que figurarán los adecuados a las características de cada puesto de trabajo, así como la posesión de un determinado grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento superados y la antigüedad.

- **Convocatoria**

Cada Ministerio procede 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 para la Transformación Digital

y de la Función Pública coordinará los concursos de provisión de puestos de trabajo con funciones administrativas y auxiliares adscritos a Cuerpos y Escalas de los grupos C (C1) y D (C2) y podrá convocar concursos unitarios para cubrir los referidos puestos.

Las convocatorias deben publicarse en el BOE y contener las bases de las mismas con la denominación, nivel, descripción y localización de los puestos de trabajo ofrecidos, los requisitos indispensables para su desempeño, los méritos a valorar y el baremo con arreglo al cual se puntuarán los mismos, así como la previsión, en su caso, de memorias o entrevistas y la composición de las comisiones de valoración.

- **Requisitos de participación**

Pueden participar los funcionarios desde cualquier situación administrativa, salvo desde suspensión firme, que reúnan las condiciones generales exigidas y los requisitos determinados en las convocatorias en la fecha que termine el plazo de presentación de la solicitud de participación, que es de 15 días hábiles desde el día siguiente a la publicación. Sin ninguna limitación por razón del Ministerio en el que presten servicio o de su municipio de destino salvo los concursos que se reserven para los funcionarios destinados en las áreas, sectores o departamentos que se determinen.

Para participar deben, además, haber permanecido en un puesto de trabajo de destino definitivo un mínimo de dos años salvo en el ámbito de una Secretaría de Estado o de un Departamento ministerial, en defecto de aquélla, o en los supuestos de remoción, cese o supresión del puesto.

- **Méritos y modalidades de concurso**

En los concursos deberán valorarse los méritos adecuados a las características de los puestos ofrecidos, así como la posesión de un determinado grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento superados y la antigüedad, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Sólo podrán valorarse los méritos específicos adecuados a las características de cada puesto que se determinen en las respectivas convocatorias.

b) El grado personal consolidado se valorará, en todo caso, en sentido positivo en función de su posición en el intervalo del Cuerpo o Escala correspondiente y, cuando así se determine en la convocatoria, en relación con el nivel de los puestos de trabajo ofrecidos.

c) La valoración del trabajo desarrollado deberá cuantificarse según la naturaleza de los puestos convocados conforme se determine en la convocatoria, teniendo en cuenta el tiempo de permanencia en puestos de trabajo de cada nivel y, alternativa o simultáneamente, en atención a la experiencia en el desempeño de puestos pertenecientes al área funcional o sectorial a que corresponde el convocado y la similitud entre el contenido técnico y especialización de los puestos ocupados por los candidatos con los ofrecidos, pudiendo valorarse también las aptitudes y rendimientos apreciados a los candidatos en los puestos anteriormente desempeñados.

d) Únicamente se valorarán los cursos de formación y perfeccionamiento expresamente incluidos en las convocatorias, que deberán versar sobre materias directamente relacionadas con las funciones propias de los puestos de trabajo.

e) La antigüedad se valorará por años de servicios, computándose a estos efectos los reconocidos que se hubieren prestado con anterioridad a la adquisición de la condición de funcionario de carrera. No se computarán los servicios prestados simultáneamente con

otros igualmente alegados. El correspondiente baremo podrá diferenciar la puntuación en atención a los Cuerpos o Escalas en que se hayan desempeñado los servicios.

Las bases de cada convocatoria establecerán una puntuación que, como máximo, podrá alcanzar la que se determine en las mismas para la antigüedad para los siguientes supuestos:

a) El destino previo del cónyuge funcionario, obtenido mediante convocatoria pública, en el municipio donde radique el puesto o puestos de trabajo solicitados, siempre que se acceda desde municipio distinto.

b) El cuidado de hijos, tanto cuando lo sean por naturaleza como por adopción o acogimiento permanente o preadoptivo, hasta que el hijo cumpla doce años, siempre que se acredite por los interesados fehacientemente que el puesto que se solicita permite una mejor atención del menor.

c) El cuidado de un familiar, hasta el segundo grado inclusive de consanguinidad o afinidad siempre que, por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad no pueda valerse por si mismo y no desempeñe actividad retribuida, siempre que se acceda desde un municipio distinto, y siempre que se acredite fehacientemente por los interesados que el puesto que se solicita permite una mejor atención del familiar. La valoración de este supuesto será incompatible con la otorgada por el cuidado de hijos.

La puntuación de cada uno de los conceptos enunciados en los apartados anteriores no podrá exceder en ningún caso del 40 por 100 de la puntuación máxima total ni ser inferior al 10 por 100 de la misma.

En caso de empate en la puntuación se acudirá para dirimirlo a la otorgada a los méritos enunciados en el apartado 1 del presente artículo, por el orden expresado. De persistir el empate se acudirá a la fecha de ingreso como funcionario de carrera en el Cuerpo o Escala desde el que se concursa y, en su defecto, al número obtenido en el proceso selectivo.

Los méritos se valorarán con referencia a la fecha del cierre del plazo de presentación de instancias y se acreditarán documentalmente con la solicitud de participación. En los procesos de valoración podrán recabarse de los interesados las aclaraciones o, en su caso, la documentación adicional que se estimen necesarias para la comprobación de los méritos alegados.

En las convocatorias deberá fijarse una puntuación mínima para la adjudicación de destino.

- **Comisiones de valoración**

Las comisiones de valoración, órganos encargados de valorar los méritos de cada concurso, estarán constituidas por un mínimo de cuatro miembros, uno de los cuales, 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 de Función Pública.

Las organizaciones sindicales más representativas y las que cuenten con más del 10% 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 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 de valoración 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. Podrán solicitar de la autoridad convocante la designación de expertos que en calidad de asesores actuarán con voz, pero sin voto.

- **Resolución y toma de posesión**

La resolución del concurso debe adoptarse en el plazo de dos meses, desde la finalización del plazo de presentación de solicitudes, salvo que la convocatoria establezca otro distinto. Y al igual que esta última, la resolución debe publicarse en el BOE. En todo caso debe quedar acreditada la observancia del procedimiento debido y la valoración final de los méritos de los candidatos.

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 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.

- **Carácter de los destinos**

Los destinos adjudicados son irrenunciables (definitivos) salvo que antes de finalizar el plazo de toma de posesión se hubiera obtenido otro mediante convocatoria pública.

- **Causas de remoción**

El funcionario sólo podrá ser removido de un puesto obtenido por concurso por las siguientes causas sobrevenidas:

- Alteración del contenido del puesto realizada a través de las relaciones de puestos de trabajo, que modifique los supuestos que sirvieron de base a la convocatoria.
- Falta de capacidad para su desempeño manifestada por rendimiento insuficiente, que no comporte inhibición y que impida realizar con eficacia las funciones atribuidas al puesto.

Es necesario un expediente contradictorio. A los funcionarios removidos se les atribuirá el desempeño provisional de un puesto correspondiente a su Cuerpo o Escala, en el mismo

municipio, no inferior en más de dos niveles al de su grado personal, en tanto no obtenga 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 para la Transformación Digital y de la Función Pública.

- **Concurso abierto y permanente**

Con arreglo al artículo 111 del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo., la Secretaría de Estado de Función Pública, en colaboración con los departamentos ministeriales y organismos públicos, convocará concursos unitarios, de carácter abierto y permanente, en los que se podrán incluir puestos de trabajo vacantes adscritos a los mismos, con la finalidad de fomentar una mayor ocupación de las plazas de necesaria cobertura y de favorecer una movilidad ordenada y coordinada.

5.2. Libre designación

La libre designación como provisión de puestos de trabajo se recoge entre los artículos 51 a 58 del RD 364/1995.

Sólo podrán cubrirse mediante este sistema los puestos de:

1/ Subdirector general.

2/ Delegados y Directores territoriales, provinciales o Comisionados de los Departamentos ministeriales, de sus Organismos autónomos y de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

3/ Secretarías de Altos Cargos de la Administración.

4/ Aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo.

- **Nombramiento**

1.- La designación se realizará previa convocatoria. Las solicitudes se presentarán dentro de los 15 días hábiles siguientes a aquella.

2.- El nombramiento se produce mediante la apreciación de idoneidad por la autoridad competente.

3.- 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 hábiles se considerará favorable.

Si fuera desfavorable, podrá, no obstante, efectuarse el nombramiento previa autorización del Secretario de Estado de Función Pública.

4.- El nombramiento se producirá en el plazo máximo de 1 mes desde la finalización del de presentación de solicitudes. Podrá prorrogarse hasta 1 mes más.

- **Toma de posesión**

El régimen de toma de posesión del nuevo destino será el establecido para el concurso (artículo 48 del Real Decreto 364/1995).

En 3 días hábiles si no implica cambio de residencia o 1 mes si conlleva cambio de residencia o se reingresa 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 3 días hábiles siguientes a la publicación de la resolución del concurso en el BOE.

- **Cese del puesto de trabajo**

Es de carácter discrecional o libre.

Los funcionarios cesados quedan adscritos provisionalmente a un puesto correspondiente a su cuerpo o escala en el mismo municipio, no inferior en más de 2 niveles al de su grado, hasta la obtención de un puesto definitivo.

5.3. Permuta

Se trata de una figura regulada en el artículo 62 de la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado, no derogado expresamente por la Ley 30/1984 ni por el TREBEP.

Consiste en el intercambio que dos funcionarios hacen de sus respectivos puestos de trabajo, mediando la autorización de la Administración Pública.

No debe haber más de cinco años de servicio de diferencia entre los permutantes y debe tratarse de puestos de trabajo de idéntica forma de provisión y naturaleza. No se autorizarán las permutas cuando a uno de ellos le queden menos de diez años para la edad de jubilación forzosa, y ésta será anulada si en el plazo de dos años se produjera la jubilación voluntaria de alguno de ellos.

5.4. Movilidad por razones de salud o rehabilitación

Regulada en el artículo 20.1 h) de la Ley 30/1984, añadido por la Ley 53/2002, establece que la Administración General del Estado podrá adscribir a los funcionarios a puestos de trabajo de distinta unidad o localidad, previa solicitud basada en motivos de salud o rehabilitación del funcionario, su cónyuge o hijos a su cargo, con previo informe del servicio médico oficial legalmente establecido y condicionado a que existan puestos vacantes con asignación presupuestaria cuyo nivel de complemento de destino y específico no sea superior al del puesto de origen y se reúnan los requisitos para su desempeño.

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.

Dicha adscripción tendrá carácter definitivo cuando el funcionario ocupara con tal carácter su puesto de origen.

Además, el Real Decreto 255/2006 añadió el artículo 66 bis al Real Decreto 364/1995 para completar la regulación de esta figura.

5.5. Movilidad por razón de violencia de género o de violencia sexual

Supuesto introducido por la Ley Orgánica 1/2004 de medidas para la protección integral contra la violencia de género, prevista ahora en el artículo 82 TREBEP -no vigente- y el 66 ter del Real Decreto 364/1995.

Tiene por finalidad facilitar la protección efectiva o el derecho a la asistencia social integral de aquellas mujeres funcionarias que sean víctimas de violencia de género y se vean obligadas por ello a abandonar el puesto de trabajo en la localidad donde venían prestando servicios. En tales casos, tienen derecho a ser trasladadas a otro puesto de trabajo propio de su cuerpo, escala o categoría profesional, de análogas características, sin necesidad de que dicha sea de necesaria cobertura (provisión). La empleada pública deberá cumplir con los requisitos de la relación de puestos de trabajo, como recoge la Resolución de 25 de noviembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se establece el procedimiento de movilidad de las empleadas públicas víctimas de violencia de género.

Asimismo, el traslado por violencia de género tendrá la consideración de traslado forzoso.

Tal y como ha dispuesto la Resolución de 25 de noviembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se establece el procedimiento de movilidad de las empleadas públicas víctimas de violencia de género, la incorporación al nuevo destino deberá producirse en el plazo de tres días hábiles de no comportar cambio de residencia de la funcionaria, o de un mes si comporta cambio de residencia, a partir del día siguiente a la notificación a la interesada del cambio de destino.

5.6. Movilidad por razón de violencia terrorista

Para hacer efectivo su derecho a la protección y asistencia social integral, los funcionarios que hayan sufrido daños físicos o psíquicos como consecuencia de la actividad terrorista, su cónyuge o persona que haya convivido con análoga relación de afectividad, y los hijos de los heridos y fallecidos, siempre que ostenten la condición de funcionarios y víctimas del terrorismo de acuerdo con la legislación vigente.

Esta forma de provisión se contiene en el artículo 82 TREBEP, cuya aplicación aún no se ha llevado a efecto.

5.7. Movilidad voluntaria entre Administraciones Públicas

El artículo 84 TREBEP prevé con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, que la Administración General del Estado y las comunidades autónomas y las entidades locales establecerán medidas de movilidad interadministrativa, preferentemente mediante convenio de Conferencia Sectorial u otros instrumentos de colaboración

Los funcionarios de carrera que obtengan destino en otra Administración Pública a través de los procedimientos de movilidad quedarán respecto de su Administración de origen en la situación administrativa de servicio en otras Administraciones Públicas.

En los supuestos de remoción o supresión del puesto de trabajo obtenido por concurso, permanecerán en la Administración de destino, que deberá asignarles un puesto de trabajo conforme a los sistemas de carrera y provisión de puestos vigentes en dicha Administración.

En el supuesto de cese del puesto obtenido por libre designación, la Administración de destino, en el plazo máximo de un mes a contar desde el día siguiente al del cese, podrá acordar la adscripción del funcionario a otro puesto de la misma o le comunicará que no va a hacer efectiva dicha adscripción. En todo caso, durante este periodo se entenderá que continúa a todos los efectos en servicio activo en dicha Administración.

Transcurrido el plazo citado sin que se hubiera acordado su adscripción a otro puesto, o recibida la comunicación de que la misma no va a hacerse efectiva, el funcionario deberá solicitar en el

plazo máximo de un mes el reingreso al servicio activo en su Administración de origen, la cual deberá asignarle un puesto de trabajo conforme a los sistemas de carrera y provisión de puestos vigentes en dicha Administración, con efectos económicos y administrativos desde la fecha en que se hubiera solicitado el reingreso.

De no solicitarse el reingreso al servicio activo en el plazo indicado será declarado de oficio en situación de excedencia voluntaria por interés particular, con efectos desde el día siguiente a que hubiesen cesado en el servicio activo en la Administración de destino.

5.8. Traslado forzoso o redistribución de efectivos

- **Traslado forzoso**

Esta forma de provisión se regula en el último párrafo del artículo 20. 1 c) de la Ley 30/1984 (traslado) y el artículo 59 Real Decreto 364/1995 (redistribución).

Las Administraciones Públicas pueden trasladar a sus funcionarios, por necesidades del servicio, a unidades, departamentos u organismos públicos distintos a los de su destino, respetando sus retribuciones, condiciones esenciales de trabajo y provincia e isla de destino. Cuando el nuevo destino implique cambio del término municipal de residencia, los funcionarios tendrán derecho a las indemnizaciones establecidas reglamentariamente para los traslados forzosos en territorio nacional.

- **Redistribución de efectivos**

El traslado puede tener lugar por asignación de un nuevo puesto de trabajo (redistribución de efectivos en sentido estricto, conforme al artículo 59 Real Decreto 364/1995) o por cambio de adscripción del puesto (artículo 61 Real Decreto 364/1995).

Según el artículo 59 Real Decreto 364/1995, la redistribución de efectivos supone que 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.

La competencia para acordar la redistribución de efectivos corresponde a los siguientes órganos:

a) La Secretaría de Estado para la Administración Pública, previo informe de los Departamentos afectados, cuando la adscripción se efectúe en el ámbito de los servicios centrales de distintos Departamentos.

b) Los Subsecretarios en el ámbito de su Departamento, así como entre el Departamento y sus Organismos autónomos y, en su caso, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

c) Los Presidentes o Directores de Organismos autónomos y de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social respecto de los funcionarios destinados en ellos.

d) Los Delegados del Gobierno y Gobernadores civiles, en el ámbito de sus respectivas competencias, cuando se produzcan entre servicios de distintos Departamentos, previo informe favorable de éstos.

5.9. Movilidad por cambio de adscripción del puesto

Se trata de una forma de movilidad, pero no de provisión en sentido estricto, ya que no hay cambio de puesto, regulándose por el artículo 61 Real Decreto 364/1995.

Así, se establece que los Departamentos ministeriales 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.

5.10. Remoción del puesto de trabajo

La remoción del puesto de trabajo del funcionario se contiene en los artículos 20.1 e) LM RFP y 50 Real Decreto 364/1995.

Aparte de las causas más generales de traslado forzoso o en virtud de sanción administrativa de suspensión, el funcionario puede ser removido de su puesto obtenido por concurso por dos motivos distintos o, como dice la ley, por dos causas sobrevenidas:

> 1.- La primera, de carácter objetivo, es que se altere el contenido del puesto de trabajo en virtud de una modificación de la RPT (requisito formal imprescindible), de manera que se modifiquen los supuestos que sirvieron de base a la convocatoria, o bien que se suprima el puesto sin más.
>
> 2.- La segunda, de naturaleza subjetiva, consiste en la falta de capacidad del funcionario para el desempeño del puesto manifestada por rendimiento insuficiente que no comporte inhibición y que impida realizar con eficacia las funciones atribuidas al puesto.

Al funcionario removido de su puesto obtenido por concurso se les atribuirá el desempeño provisional de un puesto correspondiente a su Cuerpo o Escala, en el mismo municipio, no inferior en más de dos niveles al de su grado personal, en tanto no obtengan otro con carácter definitivo.

En cambio, los funcionarios adscritos a un puesto de trabajo por el procedimiento de libre designación podrán ser removidos del mismo con carácter discrecional.

5.11. Reasignación de efectivos

La reasignación se regula en los artículos 20.1 g) de la Ley 30/1984 y el 60 Real Decreto 364/1995.

- **Causa**

Que el puesto trabajo se haya suprimido por un Plan de Empleo. Así, la resignación es el medio para destinar al funcionario (cuyo puesto de trabajo se suprimió) a otro puesto de trabajo.

- **Adscripción**

La adscripción al puesto de trabajo adjudicado por reasignación es definitiva.

- **Fases**

La reasignación consta de 3 fases. Son:

Primera fase.- Máximo de 6 meses desde la supresión del puesto de trabajo.

El Subsecretario del Departamento correspondiente reasigna al funcionario en puestos similares características, funciones y retribuciones que puesto suprimido.

Segunda fase.- Si el funcionario no hubiera sido reasignado en el plazo de 6 meses: en un plazo máximo 3 meses, el Secretario de Estado de Función Pública reasignará al funcionario en un puesto trabajo en otro Departamento en las mismas condiciones que en la primera fase.

En la primera y segunda fase: el funcionario percibe las mismas retribuciones que en el puesto suprimido.

Reasignación puestos es obligatoria en mismo municipio y voluntaria en distinto.

Tercera fase.- El funcionario que no ha obtenido un puesto en las 2 primeras fases:

1/ queda adscrito al Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública a través de relaciones específicas de puestos en reasignación.

2/ Es declarado en expectativa de destino por el Secretario de Estado de Función Pública con una duración máxima de 1 año.

3/ En expectativa de destino estará como máximo 1 año, transcurrido este, pasará a excedencia forzosa, declarado así por el Secretario de Estado de Función Pública (SEFP).

4/ El funcionario en la situación de expectativa está obligado a:

1. Aceptar un puesto en la provincia donde estaba destinado.
2. Participar en los concursos de provisión de puestos trabajo.

Si incumple tales obligaciones, el funcionario pasará a la situación de excedencia forzosa (lo declara el SEFP).

5/ La reasignación de efectivos es:

- Obligatoria en la misma provincia.
- Voluntaria en distinta provincia.

6/ En expectativa de destino se tiene derecho a percibir las retribuciones básicas más el complemento de destino por el grado personal (al nivel correspondiente) más el 50% del complemento específico.

5.12. Comisión de servicios (artículos 64, 65, 66 y 69 RD 364).

Permite la cobertura de puestos de trabajo vacantes o el desempeño de funciones distintas de las previstas en el puesto que se ocupa mediante procesos más flexibles.

- **Voluntaria**

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.

- **Forzosa**

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.

- **Duración**

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.

- **Órganos competentes**

Se acordarán por los órganos siguientes:

a) La Secretaría de Estado de Función Pública, cuando la comisión suponga cambio de Departamento ministerial y se efectúe en el ámbito de los servicios centrales, o en el de los servicios periféricos si se produce fuera del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma y, en ambos casos, previo informe del Departamento de procedencia.

b) Los Subsecretarios, en el ámbito de su correspondiente Departamento ministerial, así como entre el Departamento y sus Organismos autónomos y, en su caso, Entidades Gestoras.

c) Los Presidentes o Directores de los Organismos autónomos y de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, respecto de los funcionarios destinados en ellos.

d) Los Delegados del Gobierno y Gobernadores civiles (Subdelegados del Gobierno en la actualidad), en el ámbito de sus respectivas competencias, cuando se produzcan entre servicios de distintos Departamentos, previo informe del Departamento de procedencia.

- **Cese y toma de posesión**

Si la comisión no implica cambio de residencia del funcionario, el cese y la toma de posesión deberán producirse en el plazo de tres días desde la notificación del acuerdo de comisión de servicios; si implica cambio de residencia, el plazo será de ocho días en las comisiones de carácter voluntario y de treinta en las de carácter forzoso.

El puesto de trabajo cubierto temporalmente, de conformidad con lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del presente artículo, será incluido, en su caso, en la siguiente convocatoria de provisión por el sistema que corresponda.

- **Derechos de los funcionarios**

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 acordarse por los Subsecretarios de los Departamentos ministeriales comisiones de servicios de funcionarios destinados en los mismos 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, Unión Europea y Cooperación 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.

- **Comisiones de servicios autonómicas**

A petición de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, los Departamentos ministeriales podrán autorizar comisiones de servicios con carácter voluntario de hasta dos años de duración a los funcionarios que presten servicio en aquéllos. A estas comisiones de servicios no será de aplicación la inclusión del puesto en la siguiente convocatoria de provisión.

5.13. Adscripción provisional

Esta figura no aparece regulada de modo unitario en la Ley 30/1984, aunque sí lo ha hecho el artículo 63 del Real Decreto 364/1995 que establece que los puestos de trabajo podrán proveerse por medio de adscripción provisional en los siguientes casos:

- Con carácter voluntario, como consecuencia de reingreso al servicio activo de un funcionario en los supuestos que no tuviera reserva de plaza y destino. El puesto de trabajo ha de convocarse para su provisión definitiva por el procedimiento ordinario que esté establecido (concurso o libre designación) en el plazo de un año, debiendo participar el funcionario reingresado.
- Cabe hablar de otros supuestos derivados del cese forzoso que trae por consecuencia la adscripción provisional, como es el caso del cese del puesto obtenido por libre designación, remoción del puesto obtenido por concurso o supresión del puesto en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo, respecto a los cuales, una vez producido, debe adscribirse al funcionario afectado a un puesto con carácter provisional, no inferior en más de dos niveles a su grado personal en el mismo municipio.

Finalmente, respecto de las personas con discapacidad, ha de tenerse en cuenta lo regulado por el Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad, cuyas previsiones serán de aplicación tanto a los procesos de acceso al empleo público como a los de provisión y promoción interna.

6. PROMOCIÓN INTERNA Y CARRERA PROFESIONAL

6.1. TREBEP: normativa aún no en vigor

La carrera administrativa o profesional es definida por el artículo 16 TREBEP como el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad que la ley ofrece a los funcionarios y a otros empleados públicos en el seno del empleo público.

Su objetivo es asegurar que la Administración Pública pueda contar con el personal capacitado que necesita y garantizar al funcionario unas normas que le permitan prever sus posibilidades de mejora profesional y económica.

Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto regularán la carrera profesional aplicable a cada ámbito. Dicha regulación debe fundarse en criterios objetivos de mérito y capacidad, tal y como establece el propio texto constitucional de 1978. La carrera profesional podrá consistir, entre otras, en la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades:

1. Carrera vertical.
2. Carrera horizontal, desarrollada por el artículo 122 del RD-ley 6/2023.
3. Promoción interna vertical
4. Promoción interna horizontal.

Se trata de conceptos conectados con los criterios de organización y estructuración de la función pública a que se refiere el Título V y que sólo entrarán en vigor cuando se aprueben las leyes de desarrollo del Estatuto. Interesa en cualquier caso identificar los cuatro supuestos.

La carrera horizontal, (no prevista en el régimen anterior todavía transitoriamente vigente), consiste en la progresión del grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 b) y 20.3 del TREBEP.

El propio TREBEP fija unas cuantas reglas para su desarrollo en esta materia, a saber:

- la carrera horizontal consiste en la articulación de “un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso fijándose la remuneración a cada uno de ellos”;
- se marcan los criterios a tener en cuenta para la progresión en la carrera, imponiendo valorar “la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida”.

Particular importancia juega aquí la evaluación del desempeño, elemento clave de cualquier reforma efectiva de los sistemas de carrera, que implica la efectiva evaluación personal y periódica del rendimiento del funcionario, tal y como establece el art. 20 TREBEP que queda pendiente de desarrollo ulterior.

La carrera vertical (actual promoción profesional), consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión regulados transitoriamente por el artículo 20 Ley 30/1984 y los artículos 36 a 72 del Real Decreto 364/1995.

La promoción interna vertical (actual promoción interna), consiste en el ascenso desde un cuerpo o escala de un subgrupo, o grupo de clasificación profesional en el supuesto de que este no tenga subgrupo, a otro superior, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 TREBEP y, transitoriamente, en lo que no se oponga, en el Real Decreto 364/1995.

Finalmente, la promoción interna horizontal, (no prevista en el régimen anterior), consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo Subgrupo profesional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 TREBEP.

Además, el TREBEP contempla la evaluación del desempeño en el ámbito de la función pública. En base a lo dispuesto en el mismo, las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados. La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados, debiendo los sistemas de evaluación del desempeño adecuarse a una serie de criterios: transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación; además, dichos criterios y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos.

Las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias. La continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño de acuerdo con los sistemas de evaluación que cada Administración determine, dándose audiencia al interesado, y por la correspondiente resolución motivada.

Dado que los preceptos sobre la carrera profesional del TREBEP, como decíamos, no entrarán en vigor hasta que se dicten las leyes de desarrollo del Estatuto, es la normativa actual la que, transitoriamente regulará la carrera profesional. En virtud de ésta, se trata de un derecho del funcionario que gira en torno a dos requisitos o premisas fundamentales: la selección por Cuerpos y la movilidad por puestos.

Dada la regla general de adscripción indistinta de los puestos de trabajo, con algunas excepciones -adscripción exclusiva para determinados puestos a algunos cuerpos o escalas-, la selección se realiza para el ejercicio de una actividad profesional, lo que conduce a la organización de la función pública en Cuerpos, que son colectivos diferenciados por la naturaleza profesional de la actividad que van a realizar. Cuerpos que se clasifican, a su vez, de acuerdo con la titulación exigida para el acceso en los mismos, en Grupos (artículo 76 y DT 3ª TREBEP).

6.2. La carrera administrativa: normativa en vigor

Los funcionarios tienen derecho a la promoción profesional.

La carrera profesional es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional para los funcionarios según los principios de mérito, capacidad e igualdad.

La carrera administrativa en la actualidad se rige por la Ley 30/1984 y el Real Decreto 364/1995.

En la carrera administrativa se distinguen dos modalidades: la promoción profesional y la promoción interna.

6.2.1. La carrera horizontal

El artículo 17 TREBEP señala que, las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera, pudiendo aplicar, entre otras, las siguientes reglas:

a) Se articulará un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso fijándose la remuneración a cada uno de ellos. Los ascensos serán consecutivos con carácter general, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que se prevea otra posibilidad.

b) Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida.

- **Concepto**

Este precepto encuentra su desarrollo en el artículo 122 del RD-ley 6/2023 que recoge que La carrera horizontal consiste en el reconocimiento del desarrollo profesional del personal funcionario de carrera mediante su progresión a través del ascenso en un sistema de tramos, definidos como las etapas sucesivas de reconocimiento del desarrollo profesional que son resultado de una evaluación objetiva y reglada, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo.

- **Reglas**

La carrera profesional horizontal tendrá carácter voluntario y se ordenará conforme a las siguientes reglas:

a) En cada grupo o subgrupo de personal funcionario existirán 4 tramos.

b) A quienes accedan por el sistema de promoción interna se les reconocerá la experiencia profesional en el grupo o subgrupo de origen, en los términos previstos en el apartado cuarto de este artículo.

c) Los ascensos de tramo se producirán de forma consecutiva y exigirán, para poder ascender al tramo superior, un periodo mínimo de cinco años de servicios efectivos en el caso del primer tramo y de seis años en los siguientes.

- **Ascensos**

Los ascensos de tramo se producirán previa solicitud de la persona interesada a través de la aplicación de un sistema objetivo de acreditación de méritos que será objeto de desarrollo reglamentario y que tendrá en cuenta al menos los siguientes elementos:

a) La trayectoria profesional y el resultado de la evaluación del desempeño.

b) El cumplimiento de un itinerario de formación especializada y, en su caso, la participación en actividades de gestión del conocimiento, docencia o investigación en líneas de interés para la organización.

c) La adquisición de competencias y cualificaciones profesionales que se estimen necesarias por razón de la especificidad de la función desarrollada y de la experiencia adquirida.

A los efectos del cumplimiento de los periodos mínimos de permanencia en un tramo de carrera, se computará el tiempo que permanezca el personal funcionario en las situaciones de servicios especiales, excedencia por cuidado de familiares, por razón de violencia de género, por razón de violencia terrorista, sin perjuicio de la necesidad de dar cumplimiento a los restantes requisitos exigidos para el ascenso de tramo.

- **Consolidación de tramos**

En el caso de consolidarse uno o varios tramos por la prestación de servicios sucesivamente en diferentes cuerpos, escalas o categorías de distinto grupo o subgrupo de clasificación, tendrá derecho a mantener los tramos consolidados en los grupos o subgrupos anteriores.

Cuando una persona cambie de adscripción a un grupo o subgrupo de clasificación a través de promoción interna antes de consolidar un tramo de carrera horizontal, la fracción de tiempo transcurrido se considerará como tiempo de servicios prestados en el nuevo grupo a los efectos de poder consolidar el tramo de carrera horizontal correspondiente al nuevo grupo o subgrupo en el que preste servicios.

El personal funcionario de carrera de otras Administraciones Públicas, que ocupe puestos de trabajo en la Administración del Estado, desde el momento definitivo de dicha ocupación tiene derecho a la carrera profesional en los mismos términos que el personal funcionario de ésta y durante el tiempo que permanezcan vinculados a la misma.

- **Aplicación**

El procedimiento para la aplicación de la carrera profesional horizontal seguirá las siguientes reglas:

a) Con carácter anual se realizará una convocatoria para el acceso a los distintos tramos de la carrera horizontal, en la que el personal funcionario de carrera podrá solicitar, con carácter voluntario, la evaluación de su actividad profesional.

b) En todo caso, los efectos económicos del reconocimiento de cada tramo de carrera horizontal se producirán a partir del 1 de enero del año siguiente.

La progresión alcanzada en el sistema de carrera profesional recogido en este artículo se retribuirá mediante un complemento de carrera, cuya cuantía será la misma para todo el personal funcionario del mismo grupo o subgrupo de clasificación profesional que tenga reconocido el mismo tramo.

Téngase en cuenta para las retribuciones la Disposición transitoria séptima del RD-ley 6/2023 que recoge que, hasta tanto se implemente la evaluación del desempeño prevista en el título III del libro segundo de este real decreto-ley, el complemento de desempeño se regirá con arreglo a los mismos modelos, criterios o baremos que se encuentren autorizados y en vigor para la asignación del complemento de productividad.

Una vez se implemente la evaluación del desempeño, el complemento de desempeño sustituirá a todos los efectos al complemento de productividad.

- **Personal laboral**

La carrera horizontal del personal laboral se hará efectiva conforme a lo que se establezca en los convenios colectivos que sean de aplicación o, en su defecto, en acuerdo colectivo, en el marco de los criterios establecidos en este libro y lo dispuesto en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

6.2.2. La promoción profesional

Consiste básicamente en el ascenso de grado personal del funcionario dentro del intervalo de niveles asignados a cada Grupo de clasificación en que se integre su Cuerpo.

El grado supone el reconocimiento de un nivel de competencia profesional que habilita para el desempeño de determinados puestos y la carrera del funcionario se desarrolla por medio del ascenso progresivo a grados cada vez más altos.

Consiste básicamente en el ascenso de grado personal del funcionario dentro del intervalo de niveles asignados a cada Grupo de clasificación en que se integre su Cuerpo.

El grado supone el reconocimiento de un nivel de competencia profesional que habilita para el desempeño de determinados puestos y la carrera del funcionario se desarrolla por medio del ascenso progresivo a grados cada vez más altos.

La promoción profesional consiste, primero, en el ascenso de nivel (y del complemento de destino que a él va anejo) al ocupar puestos de trabajo de nivel superior con ocasión de concursos.

Siempre con el tope del intervalo asignado a su Grupo. Segundo, en la consolidación de un grado superior al ocupar esos puestos durante 2 años continuados o 3 con interrupción. Grado que en adelante será ya personal, esto es, se habrá consolidado y, por ello, se mantiene, aunque el funcionario concurse y ocupe otros puestos de inferior nivel.

La promoción profesional consiste, primero, en el ascenso de nivel (y del complemento de destino que a él va anejo) al ocupar puestos de trabajo de nivel superior con ocasión de concursos. Siempre con el tope del intervalo asignado a su Grupo. Segundo, en la consolidación de un grado superior al ocupar esos puestos durante 2 años continuados o 3 con interrupción. Grado que en adelante será ya personal, esto es, se habrá consolidado y, por ello, se mantiene, aunque el funcionario concurse y ocupe otros puestos de inferior nivel.

Se ha de tener en cuenta la Disposición transitoria sexta del RD-ley 6/2023, que especifica sobre el intervalo de niveles vigentes que, hasta tanto no se apruebe la normativa reglamentaria correspondiente, los intervalos de los niveles corresponden a cada grupo o subgrupo de clasificación, son los siguientes:

Cuerpos o Escalas	Nivel Mínimo	Nivel Máximo
Grupo A1	24	30
Grupo A2	20	26
Grupo B	18	24
Grupo C1	16	22
Grupo C2	14	18

- **Grado personal**

El grado constituye, además de elemento de carrera, una garantía retributiva. La posesión de un determinado grado personal supone el derecho a percibir, al menos, el complemento de destino del puesto de nivel correspondiente al mismo.

El grado es un elemento de la carrera del funcionario que se configura como la acreditación que el funcionario adquiere por el desempeño de uno o varios puestos de igual o distinto nivel durante un tiempo determinado. La posesión de un determinado grado personal supone el derecho a percibir, al menos, el complemento de destino del puesto de nivel correspondiente al mismo.

Así, se presenta desde una doble vertiente:

a) Elemento de la carrera: es un mérito a valorar en concursos.

b) Garantía retributiva: personaliza el complemento de destino.

El Gobierno aprueba la estructura de grados.

- **Reglas de adquisición del grado**

Del artículo 70 RD 364/1995 puede advertirse lo que sigue al respecto del grado de los funcionarios:

1.- Los puestos se clasifican en 30 niveles.

2.- Todos los funcionarios de carrera adquieren un grado personal (en adelante, GP) por el desempeño de uno o más puestos de trabajo del nivel correspondiente durante 2 años continuados o 3 interrumpidos con excepción del puesto de trabajo desempeñado en comisión de servicios.

El funcionario que obtenga un puesto superior en más de 2 niveles al de su GP: consolidará cada 2 años continuados el GP superior en 2 niveles al que poseyese

En ningún caso superará el nivel del puesto de trabajo desempeñado o el intervalo de niveles de su cuerpo.

3.- Se consolida obligatoriamente como GP inicial el correspondiente al nivel del puesto de trabajo adjudicado tras la superación del proceso selectivo (para nuevo ingreso; en promoción interna se puede conservar a petición propia el GP consolidado).

4.- En caso de modificación del nivel del puesto de trabajo, el tiempo que el funcionario lo desempeñó, se computa al nivel más alto en que el puesto de trabajo estuvo clasificado.

5.- El funcionario obtiene un destino de nivel superior al GP en proceso de consolidación, el tiempo prestado en el puesto de trabajo de nivel superior computa para la consolidación.

Si el funcionario obtiene destino en un nivel inferior al GP en proceso de consolidación: el tiempo prestado en el puesto de trabajo de nivel superior podrá computarse, a su instancia, para consolidar el GP correspondiente a aquel.

6.- Comisión de servicios (en adelante, CS)

Una vez consolidado el grado inicial, el tiempo en CS computa para consolidar el grado al puesto de trabajo desempeñado en CS siempre que se obtenga definitivo u otro de igual o superior nivel.

a) Si se obtiene un puesto de trabajo definitivo con nivel inferior al desempeñado en CS y superior al grado consolidado, el tiempo prestado en CS computa para consolidar el grado del puesto de trabajo obtenido.

b) No computa el tiempo en CS si se estuvo en un puesto de trabajo con nivel INFERIOR al grado en proceso consolidación.

7.- Los funcionarios que se encuentren en las 2 primeras fases de la reasignación de efectivos o en expectativa de destino, computa a efectos de adquisición del GP que esté en proceso consolidación.

8.- El tiempo en servicios en adscripción provisional por funcionarios removidos del puesto de trabajo o cesados, obtenidos por concurso o libre designación, no se considera interrupción a efectos de la consolidación del GP si la duración fue inferior a 6 meses.

- En el caso de ser superior a 6 meses sí se considera interrupción: se necesitan 3 años para consolidar.

9.- El tiempo en servicios especiales computa para la adquisición del GP como si hubiera sido prestado en el último puesto de trabajo en servicio activo.

10.- El reconocimiento del GP lo realiza el Subsecretario del Ministerio en el que el funcionario presta sus servicios.

COMENTARIO:

La garantía del nivel del puesto se concreta en lo siguiente:

- Se les atribuirá el desempeño provisional de un puesto correspondiente a su cuerpo o escala.
- A los funcionarios removidos de puestos obtenidos por concurso o cesados de puestos de libre designación, dicho puesto no puede ser inferior en más de dos niveles al de su grado personal, en tanto no obtengan otro con carácter definitivo, y con efectos del día siguiente al de la fecha del cese.
- Si el cese se produce por alteración del contenido del puesto o por supresión del mismo, continuarán percibiendo, en tanto se les atribuye un puesto en las condiciones mencionadas en los párrafos anteriores y en el mismo municipio, por un período máximo de tres meses, las retribuciones complementarias correspondientes al puesto de procedencia.

6.2.3. Promoción interna

- **Concepto**

Además de mediante pruebas selectivas libres entre quienes no son funcionarios el acceso a un determinado Cuerpo se puede realizar también desde la previa condición de funcionario a través de la llamada promoción interna, a que se refiere el artículo 18 TREBEP -no en vigor-, que consiste en el ascenso desde un Cuerpo de un determinado Grupo a otro Cuerpo del Grupo superior. Dado que la entrada en vigor del Estatuto en este aspecto está también aplazada, habrá que tener en cuenta, con carácter transitorio, lo previsto en el artículo 22 Ley 30/1984 y los artículos 73 y siguientes del Real Decreto 364/1995.

De acuerdo con el artículo 73 Real Decreto 364/1995 la promoción interna consiste también en el acceso a cuerpos o escalas del mismo grupo de titulación.

Debe tenerse en cuenta lo preceptuado por el artículo 108.3 del RD-ley 6/2023 que indica que la oferta de empleo público incluirá un porcentaje no inferior al treinta por ciento de las plazas de acceso libre para promoción interna.

- **Sistemas selectivos**

En todo caso, se efectuará mediante el sistema de oposición o concurso-oposición, con sujeción a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Si se opta por el concurso-oposición, la convocatoria podrá fijar una puntuación mínima para acceder a la fase de oposición, lo que posibilita el carácter eliminatorio del concurso, sin que, en ningún caso, la puntuación obtenida en tal fase pueda aplicarse para superar los ejercicios de la fase de oposición.

- **Convocatorias**

Las pruebas podrán llevarse a cabo en convocatorias independientes de las de ingreso cuando, por conveniencia de la planificación general de los recursos humanos, así lo autorice el Gobierno o el órgano competente de las demás Administraciones Públicas.

- **Requisitos de participación**

Para participar en pruebas de promoción interna los funcionarios deberán tener una antigüedad de, al menos, dos años en el Cuerpo o Escala a que pertenezcan el día de la finalización del plazo

de presentación de solicitudes de participación y poseer la titulación y el resto de los requisitos establecidos con carácter general para el acceso al Cuerpo o Escala en el que aspiran ingresar.

- **Diferencia del turno libre**

El Real Decreto 364/1995 prevé que la convocatoria pueda establecer alguna diferencia en las pruebas respecto del acceso al Cuerpo por el turno ordinario y libre. En concreto, la exención de pruebas sobre materias cuyo conocimiento haya quedado acreditado suficientemente en las de ingreso al Cuerpo o Escala de origen.

- **Acumulación de vacantes**

Las vacantes de promoción interna, si los aspirantes no obtienen la puntuación mínima exigida, se acumulan al resto de plazas de los aspirantes por acceso libre, salvo en el caso de convocatorias independientes de promoción interna.

- **Acceso preferente**

Los funcionarios que accedan a otros Cuerpos o Escalas por promoción interna tienen además ciertos derechos como la preferencia para cubrir puestos vacantes de la respectiva convocatoria sobre los aspirantes que no procedan de este turno.

- **Potestad de los funcionarios**

Previa solicitud de los mismos, el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, a propuesta del Ministerio u organismo en el que estén destinados los aspirantes aprobados en el turno de promoción interna, podrá autorizar que se les adjudique destino dentro del mismo, en el puesto que vinieran desempeñando o en otros puestos vacantes dotados presupuestariamente existentes en el municipio, siempre que sean de necesaria cobertura y se cumplan los requisitos establecidos en la relación de puestos de trabajo.

También podrán conservar, a petición propia, al grado personal que hubieran consolidado, siempre que se encuentre incluido en el intervalo de niveles correspondiente al Cuerpo o Escala que accedan. Y el tiempo de servicios prestados en los de origen en las anteriores condiciones podrá ser de aplicación, a su solicitud, para la consolidación del grado personal en el nuevo Cuerpo o Escala.

Mención aparte merece la promoción interna del Grupo D (C2) al C (C1), puesto que esta promoción podrá llevarse a cabo bien teniendo la titulación exigida para el acceso al Grupo C (C1) o sin tener dicha titulación, pero una antigüedad de 10 años en un Cuerpo o Escala del Grupo D (C2), o una antigüedad de 5 años y superar un curso específico de formación al que se accederá por criterios objetivos.

- **Personal laboral**

Se establece la excepción siguiente: en la convocatoria de promoción interna al Cuerpo General Auxiliar de la Administración del Estado, puede autorizarse la participación de personal laboral de categoría “ORDENANZA” (grupo profesional E0).

- **Reserva de plazas de promoción interna para personas con discapacidad**

El Real Decreto por el que se apruebe la oferta de empleo público incluirá la reserva de un cupo no inferior al 7% de las vacantes que deben ser cubiertas por personas con discapacidad.

De ese 7%, el 2% será para personas con discapacidad intelectual.

Tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento.

Si las plazas reservadas quedan desiertas, se acumulan al turno ordinario de promoción interna.

6.3. Evaluación del desempeño

6.3.1. TREBEP

Regulada en el artículo 20 TREBEP, las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados.

La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados.

Los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos.

Las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del presente Estatuto.

La continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño de acuerdo con los sistemas de evaluación que cada Administración Pública determine, dándose audiencia al interesado, y por la correspondiente resolución motivada.

La aplicación de la carrera profesional horizontal, de las retribuciones complementarias derivadas del apartado c) del artículo 24 del presente Estatuto y el cese del puesto de trabajo obtenido por el procedimiento de concurso requerirán la aprobación previa, en cada caso, de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño de acuerdo con lo establecido en los apartados 1 y 2 de este artículo.

6.3.2. RD-ley 6/2023

La evaluación del desempeño del artículo 20 TREBEP es desarrollada por los artículos 116 a 121 del RD-ley 6/2023.

- **Concepto**

La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual anualmente se valora la conducta profesional y se mide el rendimiento o el logro de resultados de las empleadas y empleados públicos, con la finalidad de mejorar la productividad de las diferentes unidades y la calidad de los servicios públicos.

Dicha evaluación partirá de la planificación estratégica y tendrá en cuenta los recursos, objetivos y resultados de cada unidad o centro directivo como marco de valoración objetiva y objetivable.

- **Ámbito de aplicación**

La participación en los procedimientos de evaluación del desempeño será obligatoria para todo el personal que se encuentre en situación de servicio activo o asimilada.

- **Principios y criterios orientadores**

Reglamentariamente se determinará el modelo general y el procedimiento para la evaluación del desempeño en la Administración del Estado, de acuerdo con los fines fijados en el artículo 116.2, fundamentado en el cumplimiento de objetivos de cumplimiento de carácter colectivo e individual.

Los modelos de evaluación del desempeño, que serán transparentes y participados, se adecuarán a criterios de objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de las empleadas y empleados públicos, con arreglo a los siguientes criterios orientadores: planificación; participación; fiabilidad; mejora continua y mensurabilidad de los objetivos; revisión.

La conducta profesional se valorará conforme al código de conducta establecido en el capítulo VI del título III del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y se presumirá positiva salvo valoración negativa expresa y motivada.

Se tendrán en cuenta igualmente las adaptaciones del puesto de trabajo y capacidades del personal con discapacidad, especialmente aquellos puestos adaptados para personas con discapacidad intelectual.

- **Efectos**

Los resultados de la evaluación del desempeño tendrán efectos en las siguientes materias:

a) Percepción de retribuciones complementarias de carácter variable, en los términos previstos en este real decreto-ley o en el convenio colectivo de aplicación.

b) Progresión en la carrera profesional.

c) Criterios para la provisión de puestos de trabajo.

d) Continuidad en el puesto de trabajo.

e) Valoración de las necesidades formativas, incluyendo aquéllas que hayan de ser ofertadas a las empleadas y empleados públicos con carácter obligatorio, e incentivando la participación en acciones formativas voluntarias.

La evaluación del desempeño positiva de cada período evaluado se tendrá en cuenta en la valoración del mérito de experiencia en los procesos de selección y provisión y para su aplicación en la progresión en los tramos de la carrera profesional horizontal. Asimismo, servirá para la identificación de necesidades formativas o la promoción de la participación en las mismas.

Los resultados de la evaluación del desempeño serán de conocimiento por la persona evaluada, se informará a los representantes sindicales en el ámbito correspondiente, y tendrán la protección correspondiente, de acuerdo con el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, sobre protección de datos.

En el ámbito de aplicación del libro segundo de este real decreto-ley y de acuerdo con el artículo 24.c) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, el complemento de desempeño es el que retribuye el rendimiento o resultados obtenidos por el personal funcionario de acuerdo con lo dispuesto en este capítulo (en cuenta desarrollo reglamentario establecido por la Disposición transitoria séptima del RD-ley 6/2023).

Para el personal laboral, este complemento se regulará conforme a lo que se establezca en los convenios colectivos y normativa específica de aplicación.

En todo caso, las cantidades que perciba el personal empleado público por este concepto serán de conocimiento del resto del personal de su ámbito, así como de los representantes sindicales.

- **Requisitos para el establecimiento de un modelo de evaluación del desempeño**

Para que un modelo de evaluación del desempeño entre en funcionamiento y produzca efectos en los términos previstos por este real decreto-ley será preciso que los departamentos ministeriales y sus organismos y entidades vinculadas o dependientes implementen, con carácter previo y de forma efectiva, su instrumento de planificación estratégica.

Las evaluaciones realizadas mediante dicho modelo no tendrán consecuencias en las dos primeras anualidades tras su implementación.

- **La Comisión de Coordinación de la Evaluación del Desempeño**

A fin de coordinar la implementación de la evaluación del desempeño en el ámbito de la Administración del Estado, se crea la Comisión de Coordinación de la Evaluación del Desempeño, cuya composición y funciones determinará la persona titular del departamento ministerial con competencias en materia de función pública.

7. FORMACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO

De conformidad con el artículo 14 TREBEP, dentro de los derechos individuales se contempla:

“g) A la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral”.

- **Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)**

El INAP es un organismo autónomo adscrito al Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, a través de la Secretaría de Estado de Función Pública, como establece el artículo 14.7 del Real Decreto 682/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

El INAP es el órgano de apoyo permanente a la Comisión General de Formación para el Empleo en las Administraciones Públicas. En el marco del Acuerdo de Formación para el empleo de las Administraciones Públicas (AFEDAP), tramita las subvenciones destinadas a la financiación de planes de formación para empleados públicos promovidos en el ámbito de la Administración del Estado, así como por las organizaciones sindicales que cumplan con los requisitos establecidos en la normativa vigente y gestiona la realización de actividades complementarias para el sistema.

- **Acuerdo de Formación para el Empleo**

En la actualidad por Resolución de 21 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 9 de marzo de 2018.

Dentro de dicho acuerdo se recoge en el artículo 5 el concepto de planes de formación. Las entidades promotoras contempladas en el artículo 10 del presente Acuerdo, que deseen financiar acciones formativas con cargo a los fondos de formación para el empleo de las Administraciones públicas, deberán elaborar con carácter anual un plan de formación donde se recojan las necesidades formativas detectadas, los objetivos y las prioridades del promotor en materia de formación, así como su integración en un plan estratégico, coordinando sus acciones formativas

con otros promotores con los que pudiera coincidir en ámbito territorial o personal y cooperando, en su caso, con ellos.

Dentro del periodo de vigencia de este Acuerdo, podrán elaborarse planes de formación plurianual cuando concurran circunstancias específicas debidamente justificadas ante la Comisión de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas correspondiente. En estos casos, la tramitación de los gastos generados se realizará dentro del correspondiente ejercicio presupuestario.

En el caso de las Organizaciones Sindicales, los planes y programas formativos deberán corresponderse con los objetivos específicos de las mismas y contribuir a la mejora de los servicios públicos, a la promoción profesional de los empleados públicos y a su formación global, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 1.

El acuerdo en su artículo 6, recoge diferentes tipos de planes de formación, estableciendo lo siguiente:

“Las Administraciones públicas que deseen financiar acciones formativas con cargo a este Acuerdo podrán elaborar planes unitarios, agrupados o interadministrativos.

Las federaciones o asociaciones de Entidades Locales de ámbito autonómico que deseen financiar acciones formativas con cargo a este Acuerdo podrán elaborar planes de formación de carácter agrupado o interadministrativo circunscritos al territorio autonómico y de conformidad con lo que, en ese sentido, dispongan las Comunidades Autónomas.

La Federación Española de Municipios y Provincias podrá promover planes de formación de carácter interadministrativo cuando sus destinatarios pertenezcan al conjunto de empleados públicos locales del ámbito territorial del Estado.”

En artículo 7 regula los Planes unitarios:

“Los planes unitarios se caracterizan por afectar al personal de una sola Administración Pública con, al menos, 200 empleados públicos, independientemente de las unidades u órganos que incluyan.

Estos planes podrán tener destinatarios diferentes del promotor dentro de la misma Administración.”

El artículo 8 los Planes agrupados:

“Los planes agrupados se caracterizan por afectar al personal de dos o más Entidades Locales a las que se refiere el apartado 3.a) del artículo 10 de este Acuerdo.

Podrán ser promotores de planes agrupados las Entidades Locales y asociaciones o federaciones definidos en el artículo 10, apartado 3.b) y de conformidad con lo que, en ese sentido, dispongan las Comunidades Autónomas.

Sólo podrá participarse en un plan agrupado.”

Por último, el artículo 9 recoge los Planes interadministrativos:

“Los planes interadministrativos se caracterizan por estar destinados a la formación de empleados públicos de varias Administraciones públicas.

Igualmente, tendrán la consideración de planes interadministrativos, aunque se destinen a empleados de una misma Administración pública, aquellos que se definen expresamente como tales en el presente Acuerdo.

Cualquiera de los promotores mencionados en los apartados 1, 2 y 3.c) del artículo 10 del presente Acuerdo podrá promover con cargo a los fondos recibidos para la ejecución de los planes de formación a que hace referencia el artículo 16 del presente Acuerdo, planes interadministrativos, bien como promotor único o en colaboración con otros promotores, a través de convenios o mediante el oportuno instrumento jurídico pertinente.

En el contexto de lo establecido en el párrafo anterior, las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla podrán promover planes interadministrativos a través de los órganos designados por éstas para participar en la Comisión General de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas.

Tendrán asimismo consideración de planes interadministrativos los promovidos por la Federación Española de Municipios y Provincias cuando sus destinatarios pertenezcan al conjunto de empleados locales del ámbito territorial del Estado."

8. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS

El artículo 85 TREBEP, recoge las situaciones administrativas en las que los funcionarios pueden hallarse. Estas son:

a) Servicio activo (artículo 86 TREBEP).

b) Servicios especiales (artículo 87 TREBEP).

c) Servicio en otras Administraciones Públicas (artículo 88 TREBEP).

d) Excedencia en sus diversas modalidades (artículo 89 TREBEP).

e) Suspensión de funciones (artículo 90 TREBEP).

Además de las situaciones recogidas en el TREBEP, se adicionan algunas de las reguladas por el artículo 29 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (LMRFP) y el Real Decreto 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 (en adelante, RD 365/1995), que son:

a) Servicio en Comunidades Autónomas (artículos 10 y 11 RD 365/1995). Complementa al artículo 88 TREBEP.

b) Expectativa de destino (artículos 12 RD 365/1995).

c) Excedencia forzosa (artículos 13 RD 365/1995).

d) Excedencia voluntaria por servicios en el sector público (artículos 15 RD 365/1995).

e) Excedencia voluntaria incentivada (artículos 19 RD 365/1995). Los efectos de la excedencia voluntaria se regulan en el artículo 20.

Los cambios de situaciones administrativas deberán siempre ser comunicadas al Registro Central de Personal.

8.1. Servicio activo

Se hallarán en situación de servicio activo quienes, conforme a la normativa de función pública dictada en desarrollo del presente Estatuto, presten servicios en su condición de funcionarios públicos cualquiera que sea la Administración u organismo público o entidad en el que se encuentren destinados y no les corresponda quedar en otra situación.

Los funcionarios de carrera en situación de servicio activo gozan de todos los derechos inherentes a su condición de funcionarios y quedan sujetos a los deberes y responsabilidades derivados de la misma. Se regirán por las normas de este Estatuto y por la normativa de función pública de la Administración Pública en que presten servicios.

8.2. Servicios especiales

Los funcionarios de carrera serán declarados en situación de servicios especiales:

a) 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.

b) Cuando sean autorizados para realizar una misión por periodo determinado superior a 6 meses en organismos internacionales, gobiernos o entidades públicas extranjeras o en programas de cooperación internacional.

c) 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.

d) Cuando:

- sean adscritos a los servicios del Tribunal Constitucional o del Defensor del Pueblo o
- sean destinados al Tribunal de Cuentas en los términos previstos en el artículo 93.3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

e) Cuando accedan a la condición de:

- Diputado o Senador de las Cortes Generales o
- miembros de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas si perciben retribuciones periódicas por la realización de la función.

Aquellos que pierdan dicha condición por disolución de las correspondientes cámaras o terminación del mandato de las mismas podrán permanecer en la situación de servicios especiales hasta su nueva constitución.

f) 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.

g) Cuando sean designados para formar parte del Consejo General del Poder Judicial o de los consejos de justicia de las comunidades autónomas.

h) 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.

i) 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.

j) Cuando adquieran la condición de funcionarios al servicio de organizaciones internacionales.

k) Cuando sean designados asesores de los grupos parlamentarios de las Cortes Generales o de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.

l) Cuando sean activados como reservistas voluntarios para prestar servicios en las Fuerzas Armadas.

Quienes se encuentren en situación de servicios especiales percibirán las retribuciones del puesto o cargo que desempeñen y no las que les correspondan como funcionarios de carrera, sin perjuicio del derecho a percibir los trienios que tengan reconocidos en cada momento.

El tiempo que permanezcan en tal situación se les computará a efectos de ascensos, reconocimiento de trienios, promoción interna y derechos en el régimen de Seguridad Social que les sea de aplicación.

No será de aplicación a los funcionarios públicos que, habiendo ingresado al servicio de las instituciones comunitarias europeas, o al de entidades y organismos asimilados, ejerciten el derecho de transferencia establecido en el estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas.

Quienes se encuentren en situación de servicios especiales tendrán derecho, al menos, a reingresar al servicio activo en la misma localidad, en las condiciones y con las retribuciones correspondientes a la categoría, nivel o escalón de la carrera consolidados, de acuerdo con el sistema de carrera administrativa vigente en la Administración Pública a la que pertenezcan. Tendrán, asimismo, los derechos que cada Administración Pública pueda establecer en función del cargo que haya originado el pase a la mencionada situación. En este sentido, las Administraciones Públicas velarán para que no haya menoscabo en el derecho a la carrera profesional de los funcionarios públicos que hayan sido nombrados:

- altos cargos,
- miembros del Poder Judicial o de otros órganos constitucionales o estatutarios o
- que hayan sido elegidos alcaldes, retribuidos y con dedicación exclusiva,
- presidentes de diputaciones o de cabildos o consejos insulares,
- Diputados o Senadores de las Cortes Generales y miembros de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.

Como mínimo, estos funcionarios recibirán el mismo tratamiento en la consolidación del grado y conjunto de complementos que el que se establezca para quienes hayan sido directores generales y otros cargos superiores de la correspondiente Administración Pública.

La declaración de esta situación procederá en todo caso, en los supuestos que se determinen en el presente Estatuto y en las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del mismo.

- **Órgano competente para la declaración**

La declaración de un funcionario en servicios especiales tiene lugar por parte del Subsecretario del Departamento.

- **Servicios especiales en la Ley 30/1984**

1/ Cuando sean nombrados para cualquier cargo de carácter político del que se derive incompatibilidad para ejercer la función pública.

2/ Cuando presten servicios en los Gabinetes del Presidente del Gobierno, Ministros y Secretarios de Estado, y que no opten por permanecer en servicio activo en su Administración de origen.

En relación con esto, debe tenerse en consideración también lo establecido por el artículo 4.i) del Real Decreto 365/1995, que señala que pasarán a la situación de servicios especiales cuando presten servicios en puestos de niveles no incluidos en el intervalo correspondiente al Grupo en el que figure clasificado su Cuerpo o Escala en los Gabinetes de la Presidencia del Gobierno, de los Ministros, Secretarios de Estado, Delegados del Gobierno (y Gobernadores Civiles, en la actualidad Subdelegados del Gobierno).

3/ Puesto de trabajo en la Alta Inspección de Educación.

4/ Subsecretario, Secretario General Técnico, Director General.

5/ Subdelegados del Gobierno en provincias y Directores Insulares: que no opten por permanecer en servicio activo en su Administración de origen.

8.3. Servicios en otras Administraciones Públicas

Los funcionarios de carrera por transferencia o provisión de puestos de trabajo (concurso o libre designación) que obtengan destino en una Administración Pública distinta, quedarán declarados en situación servicio activo en otras Administraciones Públicas.

Los funcionarios transferidos a comunidades autónomas se integran plenamente como personal propio de la Comunidad Autónoma en situación de servicio activo en la función pública de dicha Comunidad.

> 1/ Las comunidades autónomas deben respetar el Grupo o Subgrupo del cuerpo o escala de procedencia, y los derechos económicos reconocidos.
>
> 2/ Los funcionarios mantendrán todos los derechos de su Administración de origen.
>
> 3/ Se reconoce la igualdad entre todos los funcionarios propios de las comunidades autónomas con independencia de su Administración de procedencia.

Los funcionarios se rigen por la legislación de la Administración Pública en que han sido destinados, por haber obtenido un puesto trabajo por el sistema provisión de puestos de trabajo.

El tiempo de servicios prestados en la Administración Pública en la que ha sido destinado computa como tiempo de servicio activo en la Administración de origen.

Los funcionarios que reingresen al servicio activo en la Administración de origen, procedentes de la situación de servicio en otras Administraciones Públicas, obtendrán el reconocimiento profesional de los progresos en el sistema de carrera profesional.

En todo caso, estos funcionarios tienen derecho a participar en las convocatorias para provisión de puestos de trabajo en su Administración de origen.

- **Órgano competente para la declaración**

Tanto el pase a esta situación administrativa como el reingreso al servicio activo son declarados por el Subsecretario del Departamento al que se encuentre adscrito el puesto del funcionario.

- **Funcionarios transferidos forzosamente a las Comunidades Autónomas**

Se integran en su Administración como funcionarios en servicio activo y en pie de igualdad con los demás funcionarios autonómicos, inclusos en sus propios cuerpos y escalas, como prevé alguna legislación autonómica, respetándoseles los derechos económicos que tuvieran reconocidos, pero al mismo tiempo permaneciendo en la administración de origen como si estuvieran en activo. No obstante, estos funcionarios se integran en la disciplina de la AP de destino, de la que reciben órdenes y retribuciones e incluso la separación del servicio debe ser acordada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, previo dictamen del Consejo de Estado (u órganos consultivo autonómico) y, en su caso, los demás informes que procedan según la legislación de aquélla.

- **Funcionarios que optan por la movilidad interadministrativa voluntaria**

Los funcionarios que obtengan un puesto de trabajo en otra administración distinta de la de origen -aquí hay que entender por Administración tanto la del Estado, como la de las Comunidades Autónomas y la de las Entidades Locales, cada una con sus organismos y entidades dependientes - por cualquiera de los procedimientos ordinarios de provisión de carácter voluntario (concurso o libre designación) o forzoso (comisión de servicios o incluso reasignación de efectivos). Conservan su condición en la administración de origen (en cuyos concursos podrán participar) y el tiempo de servicio que presten en la Administración de destino se les computará también como de servicio activo en su cuerpo o escala de origen, aunque por lo demás se rigen por la legislación de la administración de destino. Si su puesto en la Administración de destino se suprimiera, esta deberá asignarles un nuevo puesto de trabajo conforme a sus propios sistemas de carrera y provisión de puestos.

En cualquier caso, los funcionarios que reingresen al servicio activo en la Administración de origen, procedentes de la situación de servicio en otras Administraciones Públicas, obtendrán el reconocimiento profesional de los progresos alcanzados en el sistema de carrera profesional y sus efectos sobre la posición retributiva conforme al procedimiento previsto en los Convenios de Conferencia Sectorial y demás instrumentos de colaboración que establecen medidas de movilidad interadministrativa, previstos en el artículo 84 TREBEP. En defecto de tales convenios o instrumentos de colaboración, el reconocimiento se realizará por la administración Pública en la que se produzca el reingreso.

8.4. Excedencias

En la situación de excedencia el funcionario deja de prestar servicio en la AP (propia o distinta) durante un periodo de su vida profesional, sin perder la condición de funcionario, lo que le permite el reingreso en el servicio activo con condiciones diferentes en cada caso.

Por lo que se refiere a la AGE, la Disp. Derogatoria del TREBEP dice derogar el art. 29 de la Ley 30/1984 casi en su integridad, pero declara vigentes ciertos párrafos de los apartados 5, 6 y 7 de ese artículo, que regulan la competencia para aplicar, en la Administración estatal, las situaciones de expectativa de destino, excedencia forzosa y excedencia voluntaria incentivada. Estas situaciones no han sido formalmente derogadas, y por tanto hay que entender que siguen en

vigor, aunque se trata de situaciones que, en el momento actual, no se suelen aplicar y son de escasa implementación en términos prácticos.

La situación de excedencia (artículo 89 TREBEP) supone el cese temporal de la relación de servicio y admite diversas variantes con consecuencias ligeramente diferentes en orden a las retribuciones que se mantienen y al cómputo del tiempo a efectos de antigüedad. La Ley prevé, en particular, las excedencias voluntarias por interés particular, por agrupación familiar, por cuidado de familiares, por razón de violencia de género o de violencia sexual y por razón de violencia terrorista.

8.4.1. Excedencia voluntaria por interés particular

Los funcionarios de carrera podrán obtener la excedencia voluntaria por interés particular cuando hayan prestado servicios efectivos en cualquiera de las Administraciones Públicas durante un periodo mínimo de cinco años inmediatamente anteriores.

Las leyes de la función pública pueden establecer un plazo menor.

La excedencia se concederá según las necesidades del servicio y no podrá declararse cuando al funcionario público se le instruya expediente disciplinario.

Quienes se encuentren en situación de excedencia por interés particular no devengarán retribuciones, ni les será computable el tiempo que permanezcan en tal situación a efectos de ascensos, trienios y derechos en el régimen de Seguridad Social que les sea de aplicación.

Procederá declarar de oficio la excedencia voluntaria por interés particular cuando finalizada la causa que determinó el pase a una situación distinta a la de servicio activo, se incumpla la obligación de solicitar el reingreso al servicio activo en el plazo en que se determine reglamentariamente.

Por último, conforme a lo dispuesto por el Real Decreto 365/1995, la duración de esta excedencia no será inferior a 2 años ni superior a 15. Sin embargo, en la Administración General del Estado no se aplica este límite máximo (con base en el artículo 104 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que modificó el artículo 29.3.c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública).

- **Órgano competente para la declaración**

El pase a esta situación es declarado por la Subsecretaría del Departamento ministerial o el Delegado del Gobierno, según si el funcionario que lo solicita presta servicios en la administración central o en la administración territorial, y la incorporación es declarada de igual manera por la Subsecretaría del Departamento ministerial o el Delegado del Gobierno.

8.4.2. Excedencia voluntaria por agrupación familiar

No requiere de período mínimo de servicios efectivos.

Se concede al funcionario cuyo cónyuge reside en distinta localidad, por haber obtenido y estar desempeñando un puesto de trabajo definitivo como funcionario carrera o personal laboral fijo en cualquiera de las Administraciones Públicas, organismos públicos y entidades de derecho público dependientes o vinculados a ellas, en los Órganos Constitucionales o del Poder Judicial y órganos similares de las comunidades autónomas, así como en la Unión Europea o en organizaciones internacionales.

Además, con arreglo al artículo 29.3.d) de la Ley 30/1984, esta excedencia tendrá una duración mínima de dos años y máxima de quince.

El funcionario en esta situación no devengará retribuciones, ni les será computable el tiempo que permanezcan en tal situación a efectos de ascensos, trienios y derechos en el régimen de Seguridad Social que les sea de aplicación.

- **Órgano competente para la declaración**

El pase a esta situación es declarado por la Subsecretaría del Departamento ministerial o el Delegado del Gobierno, según si el funcionario que lo solicita presta servicios en la administración central o en la administración territorial, y la incorporación es declarada de igual manera por la Subsecretaría del Departamento ministerial o el Delegado del Gobierno.

8.4.3. Excedencia por cuidado de familiares

- **Causas**

a) No será superior a 3 años para atender al cuidado de cada hijo, por naturaleza o por adopción, o de cada menor sujeto a guarda con fines de adopción o acogimiento permanente, a contar desde la fecha de nacimiento o, en su caso, de la resolución judicial o administrativa.

b) Derecho a un período de excedencia de duración no superior a 3 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.

- **Características**

1/ El período de excedencia será único por cada sujeto causante. Durante su disfrute el funcionario no tiene derecho a percibir ninguna retribución como tal.

2/ Cuando un nuevo sujeto causante diera origen a una nueva excedencia, el inicio del período de esta pondrá fin al que se viniera disfrutando.

3/ Si 2 funcionarios generasen el derecho a disfrutarla por el mismo sujeto causante, la Administración podrá limitar su ejercicio simultáneo por razones justificadas.

4/ Computa a efectos de ascensos, trienios y derechos de Seguridad Social.

5/ El puesto de trabajo desempeñado se reservará, al menos, durante 2 años. Transcurrido este periodo, dicha reserva lo será a un puesto en la misma localidad y de igual retribución.

6/ Los funcionarios en esta situación podrán participar en los cursos de formación que convoque la Administración.

- **Órgano competente para la declaración**

El pase a esta situación es declarado por la Subsecretaría del Departamento ministerial o el Delegado del Gobierno, según si el funcionario que lo solicita presta servicios en la administración central o en la administración territorial, y la incorporación es declarada de igual manera por la Subsecretaría del Departamento ministerial o el Delegado del Gobierno.

8.4.4. Excedencia por razón de violencia de género o de violencia sexual

Las funcionarias víctimas de violencia de género o de violencia sexual, para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, tendrán derecho a solicitar la situación de

excedencia sin tener que haber prestado un tiempo mínimo de servicios previos y sin que sea exigible plazo de permanencia en la misma.

Durante los seis primeros meses tendrán derecho a la reserva del puesto de trabajo que desempeñarán, siendo computable dicho período 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, con idénticos efectos a los señalados anteriormente, 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.

- **Órgano competente para la declaración**

El pase a esta situación es declarado por la Subsecretaría del Departamento ministerial o el Delegado del Gobierno, según si el funcionario que lo solicita presta servicios en la administración central o en la administración territorial, y la incorporación es declarada de igual manera por la Subsecretaría del Departamento ministerial o el Delegado del Gobierno.

8.4.5. Excedencia por razón de violencia terrorista

Los funcionarios que hayan sufrido daños físicos o psíquicos como consecuencia de la actividad terrorista, así como los amenazados en los términos del artículo 5 de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, previo reconocimiento del Ministerio del Interior o de sentencia judicial firme, tendrán derecho a disfrutar de un periodo de excedencia en las mismas condiciones que las víctimas de violencia de género o de violencia sexual.

Dicha excedencia será autorizada y mantenida en el tiempo en tanto que resulte necesaria para la protección y asistencia social integral de la persona a la que se concede, ya sea por razón de las secuelas provocadas por la acción terrorista, ya sea por la amenaza a la que se encuentra sometida, en los términos previstos reglamentariamente.

- **Órgano competente para la declaración**

El pase a esta situación es declarado por la Subsecretaría del Departamento ministerial o el Delegado del Gobierno, según si el funcionario que lo solicita presta servicios en la administración central o en la administración territorial, y la incorporación es declarada de igual manera por la Subsecretaría del Departamento ministerial o el Delegado del Gobierno.

8.5. Suspensión de funciones

El funcionario en suspensión quedará privado durante el tiempo de permanencia:

- del ejercicio de sus funciones y
- de todos los derechos inherentes a la condición.

La suspensión determinará la pérdida del puesto de trabajo cuando exceda de 6 meses.

La suspensión firme se impondrá en virtud de sentencia dictada en causa criminal o sanción disciplinaria. La suspensión firme por sanción disciplinaria no podrá exceder de 6 años.

El funcionario suspendido 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.

Podrá acordarse la suspensión provisional con ocasión de la tramitación de un procedimiento judicial o expediente disciplinario.

- **Suspensión provisional de acuerdo con el RD 365/1995**

Es una medida cautelar en la tramitación de:

- Expediente disciplinario: no exceder de 6 meses (si excede: conlleva la pérdida del puesto de trabajo).
- Procedimiento judicial: puede extenderse por el tiempo que se extienda la prisión provisional (si excede 6 meses: no conlleva la pérdida del puesto de trabajo).

El suspendido percibe las retribuciones básicas y en su caso, las prestaciones familiares por hijo a su cargo (con arreglo al 98.3 TREBEP, el 100% de las retribuciones básicas).

- Si la suspensión es definitiva: el funcionario debe devolver lo percibido.
- Si no hay finalmente suspensión: la Administración Pública debe restituir la diferencia entre los haberes percibidos y los que habría debido percibir.

El tiempo en suspensión provisional computa para el total de la suspensión firme.

El tiempo en suspensión provisional computa como servicio activo si no deviene firme.

La reincorporación al puesto trabajo supone el reconocimiento de todos derechos desde la fecha de la suspensión.

- **Órganos competentes para la declaración**

Tendrá competencia para acordar la suspensión provisional como medida preventiva el Subsecretario del Departamento, de los funcionarios sometidos a procesamiento, independientemente de la naturaleza de la causa, si tal medida no hubiera sido adoptada por la autoridad judicial que dictó el auto de procesamiento. Esta clase de suspensión -provisional- cuando sea declarada por la autoridad administrativa, podrá prolongarse durante todo el procesamiento.

Además, cimentado en el artículo 63 ñ) de la Ley 40/2015, corresponderá a los Subsecretarios de los Departamentos la competencia para la suspensión de funciones de los funcionarios, ya sean como faltas muy graves (no superior a 6 años ni inferior a 3) o faltas graves (no superior a 3 años).

8.6. Situaciones del personal laboral

El personal laboral, según el artículo 92 TREBEP, se regirá por el Estatuto de los Trabajadores y por los Convenios Colectivos que les sean de aplicación.

Los convenios colectivos podrán determinar la aplicación de este capítulo al personal incluido en su ámbito de aplicación en lo que resulte compatible con el Estatuto de los Trabajadores.

8.7. Situaciones administrativas contempladas en el Real Decreto 365/1995

8.7.1. Excedencia voluntaria por prestación de servicios en el Sector Público

Se declara de oficio o a instancia de parte al:

1. Funcionario de carrera en servicio activo en otro cuerpo o escala en cualquier Administración Pública, salvo que haya obtenido la compatibilidad.
2. Funcionario carrera que pase a prestar servicios como personal laboral fijo en organismos o entidades del sector público y no le corresponda quedar en servicio activo o especiales.

No se aplica a:

1. Funcionarios interinos.
2. Personal laboral temporal.

SÍ se aplica a los funcionarios del Estado que pasen a la función pública en alguna de las comunidades autónomas (situación servicio en otras Administraciones Públicas).

Los funcionarios podrán permanecer en esta situación en tanto se mantenga la relación de servicios que dio origen a la misma.

Una vez producido el cese como funcionario de carrera o personal laboral fijo deberán solicitar el reingreso al servicio activo en el plazo máximo de un mes, declarándoseles, de no hacerlo, en la situación de excedencia voluntaria por interés particular.

8.7.2. Expectativa de destino

Los funcionarios afectados por un procedimiento de reasignación de efectivos que no hayan obtenido un puesto de trabajo en las 2 primeras fases previstas en el apartado g) del artículo 20.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, pasa a expectativa destino.

Corresponde a la Secretaría de Estado de Función Pública efectuar la declaración y cese en esta situación administrativa.

Los funcionarios permanecerán en esta situación un período máximo de un año, transcurrido el cual pasarán a la situación de excedencia forzosa.

Los funcionarios en expectativa de destino están obligados a:

1. Aceptar el puesto trabajo en la provincia donde estaban destinados.
2. Participar en los concursos de provisión de puestos trabajo.

Si incumple alguna de las dos condiciones pasa a la situación de excedencia forzosa.

- **Devengo**

Los funcionarios en expectativa de destino percibirán las retribuciones básicas, el complemento de destino del grado personal que les corresponda, o en su caso, el del puesto de trabajo que desempeñaban, y el 50 % del complemento específico que percibieran al pasar a esta situación.

8.7.3. Excedencia forzosa

- **Causas**

a) Para los funcionarios en situación de expectativa de destino, por el transcurso del período máximo establecido para la misma, o por el incumplimiento de las obligaciones determinadas en el párrafo segundo del apartado 5 del artículo 29 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Corresponde a la Secretaría de Estado de Función Pública acordar esta declaración de la excedencia forzosa, y, en su caso, el pase a la excedencia voluntaria por interés particular y la excedencia voluntaria regulada en el apartado 3.a) del artículo 29 de la Ley 30/1984 de estos excedentes forzosos, así como la gestión del personal afectado.

b) Cuando el funcionario declarado en la situación de suspensión firme, que no tenga reservado puesto de trabajo, solicite el reingreso y no se le conceda en el plazo de 6 meses contados a partir de la extinción de la responsabilidad penal o disciplinaria.

La declaración de excedencia forzosa prevista en el párrafo b) y, en su caso, la de excedencia voluntaria por interés particular o por prestación de otros servicios en el sector público de estos excedentes forzosos, corresponderá a los Departamentos ministeriales en relación con los funcionarios de los Cuerpos o Escalas adscritos a los mismos, y a la Dirección General de la Función Pública en relación con los funcionarios de los Cuerpos y Escalas adscritos al Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, dependientes de la Secretaría de Estado de Función Pública.

Por causa de expectativa de destino el reingreso será obligatorio en puestos similares a los que desempeñaban.

Además, estos excedentes están obligados a participar en los cursos de capacitación que se les ofrezcan.

Los restantes excedentes forzosos están obligados a participar en los concursos para provisión de puestos de trabajo cuyos requisitos de desempeño reúnan y que les sean notificados, así como a aceptar el reingreso obligatorio al servicio activo en puestos correspondientes a su cuerpo o escala.

El incumplimiento de estas obligaciones, conlleva pasar de excedencia forzosa a excedencia voluntaria por interés particular.

Los excedentes forzosos no podrán desempeñar puestos de trabajo en el sector público bajo ningún tipo de relación funcionarial o contractual, sea ésta de naturaleza laboral o administrativa. Si obtienen puesto de trabajo en dicho sector pasarán a la situación de excedencia voluntaria.

Los funcionarios en esta situación tendrán derecho a las retribuciones básicas y en su caso, prestaciones familiares por hijo a su cargo.

El tiempo de permanencia en excedencia forzosa computa a efectos derechos pasivos y trienios.

8.7.4. Excedencia voluntaria incentivada

Los funcionarios afectados por un proceso de reasignación de efectivos que se encuentren en alguna de las dos primeras fases a que hace referencia el artículo 20.1.g) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, podrán ser declarados, a su solicitud, en situación de excedencia voluntaria incentivada

Quienes se encuentren en situación expectativa destino o excedencia forzosa consecuencia de un Plan de Empleo, a su solicitud, serán declarados en excedencia voluntaria incentivada.

Duración: 5 años.

Los funcionarios en esta excedencia no podrán desempeñar puestos de trabajo en el sector público, bajo ningún tipo de relación funcionarial o contractual, sea ésta de naturaleza laboral o administrativa.

Si no solicita reingreso al servicio activo en el mes siguiente a la finalización, se pasa a la situación de excedencia voluntaria por interés particular.

Quienes pasen a la situación de excedencia voluntaria incentivada tendrán derecho a una mensualidad de las retribuciones de carácter periódico, excluidas las pagas extraordinarias y el complemento de productividad, devengadas en el último puesto de trabajo desempeñado, por cada año completo de servicios efectivos y con un máximo de 12 mensualidades.

8.8. Reingreso al servicio activo

El artículo 91 TREBEP indica que reglamentariamente se regularán los plazos, procedimientos y condiciones, según las situaciones administrativas de procedencia, para solicitar el reingreso al servicio activo de los funcionarios de carrera, con respeto al derecho a la reserva del puesto de trabajo en los casos en que proceda conforme al TREBEP.

9. INCOMPATIBILIDADES

La Constitución Española en el artículo 103.1 predica que la Administración debe servir con objetividad a los intereses generales. En este sentido, parece congruente que se establezca la necesidad de garantizar que quienes integran la Administración realicen sus funciones con imparcialidad y, por tanto, bajo el prisma de la objetividad. Por ello, en su art. 103.3 defiere a la ley la regulación de un sistema de incompatibilidades y de garantías de los funcionarios para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Con el objetivo de salvaguardar la imparcialidad de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones y en desarrollo del precepto constitucional mencionado (103.3), se dictó la Ley 53/1984, 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 53/1984).

Esta ley fue objeto de desarrollo por el Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, para el personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes.

9.1. Ámbito de aplicación

La Ley 53/1984 se aplica a:

a) El personal civil y militar al servicio de la Administración del Estado y de sus Organismos Públicos.

b) 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.

c) El personal al servicio de las Corporaciones Locales y de los Organismos de ellas dependientes.

d) El personal al servicio de Entes y Organismos públicos exceptuados de la aplicación de la Ley de Entidades Estatales Autónomas.

e) El personal que desempeñe funciones públicas y perciba sus retribuciones mediante arancel.

f) El personal al servicio de la Seguridad Social, de sus Entidades Gestoras y de cualquier otra Entidad u Organismo de la misma.

g) 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.

h) 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.

i) El personal al servicio del Banco de España y de las instituciones financieras públicas.

j) El restante personal al que resulte de aplicación el régimen estatutario de los funcionarios públicos.

Además, la Ley 53/1984 también se aplica al personal de distintas Administraciones Públicas, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de relación de empleo. También queda incluido el personal militar. Se incluye a los funcionarios y personal laboral de todos los organismos públicos, Fundaciones y Consorcios.

Finalmente, no se reconoce o autoriza la compatibilidad al personal directivo, incluido el sujeto a una relación laboral de carácter especial de alta dirección.

9.2. Principios generales

El personal comprendido en el ámbito de aplicación de esta Ley no podrá compatibilizar sus actividades con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público, salvo en los supuestos previstos en la misma.

A los solos efectos de esta Ley se considerará actividad en el sector público la desarrollada por los miembros electivos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, por los altos cargos y restante personal de los órganos constitucionales y de todas las Administraciones Públicas, incluida la Administración de Justicia, y de los Entes, Organismo y Empresas de ellas dependientes, entendiéndose comprendidas las Entidades colaboradoras y las concertadas de la Seguridad Social en la prestación sanitaria.

A los efectos del párrafo anterior, el desempeño de un puesto de trabajo en el sector público, es incompatible con la percepción de pensión de jubilación o retiro por Derechos Pasivos o por cualquier régimen de Seguridad Social público y obligatorio

Además, 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.

A los efectos del párrafo anterior, se entenderá por remuneración cualquier derecho de contenido económico derivado, directa o indirectamente, de una prestación o servicio personal, sea su cuantía fija o variable y su devengo periódico u ocasional.

En cualquier caso, el desempeño de un puesto de trabajo por el personal incluido en el ámbito de aplicación de esta Ley será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad, público o privado, que pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia.

9.3. Actividades públicas

- **Regla general**

Sólo se podrá desempeñar un segundo puesto de trabajo o actividad en el sector público en los supuestos de funciones docente o sanitaria, y en aquellos otros puestos que por razón de interés público se determinan por el Real Decreto del Consejo de Ministros.

El desarrollo de una segunda actividad necesita de previa y expresa autorización de compatibilidad del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, a través de la Oficina de Conflicto de Intereses, que no puede suponer una modificación de la jornada de trabajo y horario de ninguno de los dos puestos de trabajo.

- **Reglas especiales**

Podrá autorizarse la compatibilidad, cumplidas las restantes exigencias de la Ley 53/1984:

a) Al profesor universitario asociado: se le autoriza un segundo puesto de trabajo, en régimen de dedicación no superior a la de tiempo parcial.

b) Al personal docente e investigador de la Universidad: podrá autorizarse la compatibilidad para el desempeño de un segundo puesto de trabajo en el sector público sanitario o de carácter exclusivamente investigador en centros de investigación del sector público, incluyendo el ejercicio de funciones de dirección científica dentro de un centro o estructura de investigación, dentro del área de especialidad de su departamento universitario, y siempre que los dos puestos vengan reglamentariamente autorizados como de prestación a tiempo parcial.

Recíprocamente, a quienes desempeñen uno de los definidos como segundo puesto de trabajo en el párrafo anterior, se le: podrá autorizar la compatibilidad para desempeñar uno de los puestos de docente universitario.

c) A los profesores titulares de Escuelas Universitarias de Enfermería: obtendrán compatibilidad para un segundo puesto de trabajo en el sector sanitario.

d) A los Catedráticos y profesores de Música de Conservatorios Superior y Profesional de Música: podrán obtener compatibilidad para un segundo puesto de trabajo en el sector público cultural.

Por regla general, en la Ley 53/1984, los puestos de trabajo a tiempo parcial se entienden los que no superen las 30 horas semanales.

e) Cargos electivos:

1.- Miembros de Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: siempre obtendrán compatibilidad salvo que perciban retribuciones periódicas o que por la regulación de las propias cámaras se establezca la incompatibilidad.

2.- Miembros de las corporaciones locales, salvo que desempeñen en estas, cargos retribuidos en régimen de dedicación exclusiva.

Los cargos electivos sólo perciben la retribución de una de las dos actividades, sin perjuicio de las dietas, indemnizaciones o asistencias que correspondan por la otra.

f) De modo excepcional: por actividades de investigación o asesoramiento científico: para supuestos no permanentes y siempre que no correspondan a las funciones del personal adscrito a las respectivas Administraciones Públicas.

e) Por razones de interés público: la segunda actividad solo podrá ser en régimen laboral, a tiempo parcial y con duración determinada.

- **Requisito de remuneración**

Será requisito necesario para autorizar la compatibilidad de actividades públicas el que la cantidad total percibida por ambos puestos o actividades no supere la remuneración prevista en los Presupuestos Generales del Estado para el cargo de Director General, ni supere la correspondiente al principal, estimada en régimen de dedicación ordinaria, incrementada en:

- Un 30%, para los funcionarios del grupo A (A1) o personal de nivel equivalente.
- Un 35%, para los funcionarios del grupo B (A2) o personal de nivel equivalente.
- Un 40%, para los funcionarios del grupo C (C1) o personal de nivel equivalente.
- Un 45%, para los funcionarios del grupo D (C2) o personal equivalente.
- Un 50%, para los funcionarios del grupo E (agrupación profesional) o personal equivalente.

La superación de estos límites, en cómputo anual, requiere en cada caso acuerdo expreso del Gobierno, órgano competente de las Comunidades Autónomas o Pleno de las Corporaciones Locales en base a razones de especial interés para el servicio.

Los servicio prestados en el segundo puesto o actividad no se computarán a efectos de trienios ni de derechos pasivos, pudiendo suspenderse la cotización a este último efecto. Las pagas extraordinarias, así como las prestaciones de carácter familiar, sólo podrán percibirse por uno de los puestos, cualquiera que sea su naturaleza.

- **Autorización**

La autorización o denegación de compatibilidad para un segundo puesto o actividad del sector público corresponde a la Oficina de Conflicto de Intereses del Ministerio de para la Transformación Digital y de la Función Pública, 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.

Dicha autorización requiere además el previo informe favorable del órgano competente de la Comunidad Autónoma o Pleno de la Corporación Local, conforme a la adscripción del segundo puesto. Si los dos puestos correspondieran a la Administración del Estado, emitirá este informe la Subsecretaría del Departamento al que corresponda el segundo puesto.

9.4. Actividades privadas

- **Actividades privadas que necesitan reconocimiento de compatibilidad**

1.- Para el ejercicio de actividades profesionales, laborales o mercantiles fuera de la Administración Pública. La resolución de la solicitud de compatibilidad debe recaer en el plazo de 3 meses, si no, se entenderá estimada. El reconocimiento lo lleva a cabo la Oficina de Conflicto de Intereses.

2.- No podrá reconocerse compatibilidad alguna para actividades privadas a quienes se les hubiera autorizado la compatibilidad para una segunda actividad pública, siempre que la suma de jornadas de ambos sea igual o superior a la máxima en las Administraciones Públicas.

3.- Las actividades privadas que requieran efectiva presencia durante el horario que sea igual o superior a la mitad de la jornada ordinaria semanal de trabajo, solo se autorizarán si la actividad pública es a tiempo parcial.

- **Actividades privadas incompatibles**

En todo caso, no se podrán ejercer:

1.- 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 presenta como excepción las actividades particulares que, en ejercicio de un derecho legalmente reconocido, realicen para sí los directamente interesados.

2.- 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 el ámbito del puesto de trabajo en el sector público.

3.- 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 aquellas.

4.- La participación superior al 10% en capital de Empresas o Sociedades a que se refiere el párrafo anterior.

9.5. Actividades excluidas o exceptuadas del régimen de incompatibilidad

Quedan exceptuadas de tal régimen:

1.- Las actividades derivadas de la administración del patrimonio personal o familiar.

2.- Seminarios, cursos o conferencias en centros oficiales destinados a la formación de funcionarios o profesorado, cuando no tengan carácter permanente o habitual ni supongan más de 75 horas al año.

3.- La preparación para el acceso a la Función Pública en los casos y forma que reglamentariamente se determine (con un máximo de 75 horas anuales).

4.- La participación en tribunales calificadores de pruebas selectivas para ingreso en las Administraciones Públicas.

5.- La participación del personal docente en exámenes distintos de las que habitualmente les corresponda.

6.- El ejercicio del cargo de Presidente, Vocal o miembros de Juntas Rectoras de Mutualidades o Patronatos de Funcionarios, siempre que no sea retribuido.

7.- 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.

8.- La participación ocasional en medios de comunicación social.

9.- La colaboración y asistencia ocasional a congresos, seminarios, conferencias o cursos de carácter profesional.

9.6. Disposiciones comunes

No podrá autorizarse o reconocerse compatibilidad alguna para el personal que comporten la percepción del complemento específico, o conceptos equiparables o al retribuido por arancel. Excepcionalmente, si puede reconocerse la compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas al personal que desempeñe puestos de trabajo que comporten la percepción de complemento específico, cuya cuantía no supere el 30 por 100 de su retribución básica, excluidos los conceptos que tengan su origen en la antigüedad. Los funcionarios de la Administración General del Estado podrán solicitar ante órganos y unidades de personal ante los que estén destinados, la reducción del importe de complemento específico correspondiente al puesto que desempeñen al objeto de adecuarlo al porcentaje del 30% anteriormente señalado. Se excluye de esta posibilidad a los funcionarios que ocupen puesto en Gabinetes y altos cargos, y los que desempeñen puestos que tengan complemento de destino de niveles 30 y 29.

Tema 13

EL PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: SU RÉGIMEN JURÍDICO. EL IV CONVENIO ÚNICO PARA EL PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SISTEMA DE CALIFICACIÓN.

1. EL PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. SU RÉGIMEN JURÍDICO 3

1.1. La especialidad de la relación laboral de empleo público 3

1.2. Normativa aplicable al personal laboral 4

1.3. Supuestos para la contratación laboral 5

2. EL IV CONVENIO ÚNICO PARA EL PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (IV CUAGE) 6

2.1. Aspectos generales 6

2.2. Ámbito de aplicación 7

2.3. Órganos de seguimiento y aplicación del convenio 8

2.3.1. Comisión negociadora 8

2.3.2. Comisión paritaria 8

2.4. Organización del trabajo (artículos 22 a 26) 9

2.5. Sistema de clasificación profesional (artículo 7) 10

2.6. Grupos profesionales (artículo 8) 11

2.7. Familias profesionales (artículo 9) 11

2.8. Especialidades (artículo 10) 12

2.9. Sistemas de provisión de vacantes y promoción 13

2.10. Modificación sustancial de las condiciones de trabajo, movilidad funcional, traslado obligatorio y desplazamiento temporal 16

2.11. Condiciones de trabajo: jornada, horarios, vacaciones, licencias y permisos 17
2.12. Formación y acción social 21
2.13. Salud laboral 21
2.14. Régimen de representación del personal 22
2.15. Incompatibilidades 22
2.16. Suspensión y extinción del contrato de trabajo 22
2.17. Estructura salarial 28
2.18. Régimen disciplinario 29
2.19. Derecho supletorio 31
2.20. Anexos IV CUAGE 31

1. EL PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. SU RÉGIMEN JURÍDICO

1.1. La especialidad de la relación laboral de empleo público

El artículo 2.1. l) del 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 (TRET, en adelante), establece que se consideran relaciones laborales de carácter especial:

"Cualquier otro trabajo que sea expresamente declarado como relación laboral de carácter especial por una ley".

Si bien, es cierto que el actual Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP, en lo sucesivo), no manifiesta expresamente en ningún precepto de su articulado que crea una nueva "relación laboral especial", lo cierto es que sin expresarlo, regula materialmente una nueva relación laboral especial para el "personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas", que bien podríamos denominar "relación laboral especial de empleo público".

El artículo 1.2 TREBEP establece que este "tiene por objeto determinar las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas".

El artículo 7 TREBEP, referido a la "normativa aplicable al personal laboral" señala que "el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo disponga".

Parece que ambos preceptos incluyen dentro de la nueva relación laboral especial al personal laboral "al servicio de las Administraciones Públicas" sin exclusión alguna.

Pero, por otra parte, el artículo 2.1 TREBEP, referido a su ámbito de aplicación, señala que "este Estatuto se aplica al personal funcionario y, en lo que proceda, al personal laboral al servicio de las siguientes Administraciones Públicas" enumerando a continuación una serie de Administraciones y sectores públicos (Administración General del Estado -Civil, militar y de Justicia-, Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla -incluyendo la Administración Sanitaria y Docente-, Administraciones de las Entidades Locales, Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas" y Universidades Públicas) y dejando al margen a otros (Administraciones Legislativas de las Cortes Generales y de las Comunidades Autónomas, Órganos Constitucionales del Estado y Órganos Estatuarios de las Comunidades Autónomas y Banco de España y Fondos de garantía de Depósitos en Entidades de Crédito), con lo que pudiera parecer que excluye del régimen jurídico de la nueva relación laboral especial al personal laboral de las Administraciones Públicas no enumeradas en el artículo 2.1 TREBEP.

No obstante, la doctrina entiende que los artículos 1.2 y 7 TREBEP pueden y deben ser interpretados en un sentido totalizador y comprensivo del personal laboral de todas las Administraciones Públicas, también con inclusión del personal laboral que trabaje en esas Administraciones y sectores públicos no enumeradas en artículo 2.1, dado que el artículo 4, cuando habla del "personal con legislación específica propia", se refiere exclusivamente al personal funcionario y no laboral.

Tan sólo queda expresamente excluido por el TREBEP de la relación laboral especial de empleo público el personal laboral de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, que se regirá por la legislación laboral y demás normas convencionales aplicables.

1.2. Normativa aplicable al personal laboral

El TREBEP contempla dentro de su ámbito de aplicación al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, pero no es el único marco en que se desenvuelve el personal laboral.

Han de tenerse en cuenta también otros referentes normativos, que quedan expuestos en el artículo 7 TREBEP:

"El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan".

De lo anterior, podemos extraer como régimen jurídico del personal laboral el siguiente marco normativo:

- Las normas del TREBEP, tanto las generales referidas a todos los empleados públicos (funcionarios y personal laboral) como las específicas a los segundos.
- La legislación laboral común, el estatuto de los Trabajadores y demás normas laborales.
- Convenios colectivos aplicables.
- Contrato laboral, costumbre local y profesional.

Respecto a los preceptos del TREBEP que resultan directamente aplicables al personal laboral, la Resolución de 21 de junio de 2007 por la que se dictan las Instrucciones interpretativas para la aplicación del EBEP de 2007, se refiere en su punto 5 a las siguientes normas:

- Funciones que puede desempeñar el personal laboral: sigue en vigor el art. 15.1 c) de la Ley 30/1984, que determina los puestos que puede desempeñar el personal laboral, funciones que distinguen ahora al personal laboral del IV CUAGE respecto del que regula el IV CUAGE en su anexo II.
- Acceso al empleo público del personal laboral (art. 57.4)
- Composición de los órganos de selección (arts. 60, 61.7)
- Régimen disciplinario del personal laboral (arts. 93-98), si bien el IV Convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado (IV CUAGE, en adelante) incorpora en su título XV una regulación del régimen disciplinario conforme a esta resolución.
- Despido improcedente (art.96.2)
- Promoción del personal laboral fijo a la condición de funcionario (Disposición transitoria 2ª)
- Provisión de puestos y movilidad (art.83)
- Situaciones del personal laboral (art.92)

Por su parte, el art. 3.1 TRET se refiere a las fuentes de la relación laboral en los siguientes términos:

"Los derechos y obligaciones concernientes a la relación laboral se regulan:

a) Por las disposiciones legales y reglamentarias del Estado.

b) Por los convenios colectivos.

c) Por la voluntad de las partes, manifestada en el contrato de trabajo, siendo su objeto lícito y sin que en ningún caso puedan establecerse en perjuicio del trabajador condiciones menos favorables o contrarias a las disposiciones legales y convenios colectivos antes expresados.

d) Por los usos y costumbres locales y profesionales".

1.3. Supuestos para la contratación laboral

Hay que destacar que la Administración Pública no es libre para determinar qué puestos de trabajo corresponden a funcionarios y cuáles pueden ser desempeñados por contratados laborales, sino que como recoge el artículo 11.2 TREBEP:

"Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto establecerán los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral, respetando en todo caso lo establecido en el artículo 9.2".

Por su parte, el artículo 9.2 TREBEP, a su vez, impone un límite general, al disponer que en todo caso debe corresponder a funcionarios públicos "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 […]".

Ello significa que el personal laboral tiene vedado el acceso a puestos de trabajo en los ámbitos especificados en el artículo 9.2 TREBEP.

Lo expuesto anteriormente es resultado de la jurisprudencia constitucional. En efecto, la STC 99/1987, de 11 de junio, por la que se declara inconstitucional el art. 15 de la Ley 30/1984, ha afirmado que la Constitución opta, con carácter general, "por un régimen estatutario" para los servidores públicos, de manera que ambos regímenes (el funcionarial y el laboral) no son intercambiables y que, en todo caso, es la Ley la que eventualmente puede determinar "en qué casos y con qué condiciones pueden reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública".

- **Puestos de trabajo desempeñados por el personal laboral en la Administración Pública**

A consecuencia de esta sentencia, el artículo 15 c) de la Ley 30/1984, aún vigente en este punto, fue modificado por la Ley 23/1998, que vino a concretar las funciones que pueden ser desempeñadas por el personal laboral, en los siguientes términos:

"Con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos así como los de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos.

Se exceptúan de la regla anterior y podrán desempeñarse por personal laboral:

- los puestos de naturaleza no permanente y aquellos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo;
- los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos;
- los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores;

- los puestos correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño, y
- los puestos de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares.
- los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo".

- **Régimen aplicable a los puestos cuyo desempeño ya no es requerido por la organización en el ámbito del Convenio único**

En este sentido, el IV CUAGE ha incorporado una disposición transitoria primera en la que se establece que no habrá convocatorias de acceso libre para la cobertura de puestos en los que el contenido de la prestación laboral se corresponda con funciones o actividades que, en el ámbito de la Administración Pública, estén reservadas al personal funcionario en virtud de lo dispuesto en la normativa básica vigente en materia de función pública o cuyo desempeño no es requerido por la organización en el ámbito del Convenio único.

Para el personal laboral fijo que desempeñe puestos en los que el contenido de la prestación laboral se corresponda con funciones o actividades reservadas al personal funcionario, se promoverán procesos de promoción interna a los Cuerpos o Escalas de funcionarios de carrera a los que les correspondan tales funciones.

Al personal laboral en esta situación se le aplicará el régimen transitorio recogido en el Anexo II del IV CUAGE.

2. EL IV CONVENIO ÚNICO PARA EL PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (IV CUAGE)

2.1. Aspectos generales

El IV Convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado fue suscrito el 4 de marzo de 2019, de una parte por los designados por la Administración del Estado, en representación de la misma, y de otra por las organizaciones sindicales CC.OO., UGT, CSIF y CIG, en representación del colectivo laboral afectado.

- **Vigencia, denuncia y prórroga**

Se publicó en el BOE el 17 de mayo de 2019 a través de la Resolución de 13 de mayo de 2019, de la Dirección General de Trabajo y, su vigencia se extiende hasta el 31 de diciembre de 2021.

Como indica el IV CUAGE, el presente Convenio entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», con las excepciones que en el mismo se establezcan.

Sus efectos económicos regirán desde el día 1 de enero de 2019 sin perjuicio de lo establecido en cada caso en el articulado de este Convenio.

La vigencia del Convenio se extiende hasta el 31 de diciembre de 2021, pudiendo ser denunciado por cualquiera de las partes, dentro de los 2 meses inmediatos anteriores a la terminación de su vigencia. En el plazo de un mes a partir de la recepción de la comunicación se constituirá la correspondiente Comisión Negociadora.

De no efectuarse denuncia expresa, el Convenio se prorrogará automáticamente por períodos anuales. Denunciado este convenio y hasta tanto se logre acuerdo expreso sobre otro que lo sustituya, se mantendrá la vigencia de la totalidad de su contenido.

2.2. Ámbito de aplicación

El presente Convenio colectivo será de aplicación al personal laboral de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos.

Se incluye asimismo al personal laboral que preste servicios en:

a) La Administración de Justicia no transferida.

b) La Administración de la Seguridad Social, incluido, en el caso del Instituto de Gestión Sanitaria (INGESA), al personal laboral que presta servicios en las dependencias de los Servicios Centrales y de las Direcciones Territoriales y/o Provinciales de la entidad y percibe sus retribuciones con cargo a los créditos presupuestarios asignados a dichos centros para esta finalidad.

c) El Consejo de Seguridad Nuclear.

d) La Agencia Española de Protección de Datos.

e) El Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía.

f) Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo.

- **Personal excluido**

a) El personal laboral que presta servicios en el exterior.

b) El personal incluido en el ámbito de aplicación de otros Convenios colectivos de la Administración General del Estado.

c) El personal de alta dirección contemplado en el artículo 2.1.a) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y demás normas legales de aplicación.

d) El personal cuya relación de servicios se derive de un contrato regulado por la normativa de contratación administrativa o aquél incluido en los instrumentos excluidos por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

e) Los y las profesionales cuya relación con la Administración del Estado se derive de una minuta o presupuesto para la realización de una obra o servicio concreto.

f) El personal cuya relación se haya formalizado o se formalice expresamente fuera de Convenio. Estas contrataciones se realizarán de forma excepcional, e informando a la Comisión Paritaria, en aquellos ámbitos en los que exista personal laboral del ámbito del Convenio que realice idénticas funciones.

g) El personal laboral que preste sus servicios en las entidades del sector público no citadas expresamente en el artículo 1.

h) El profesorado de religión contemplado en el Convenio entre la Santa Sede y el Estado Español, la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas de España, la Comisión Islámica de España y, en su caso, a las que en un futuro puedan suscribirse con otras confesiones religiosas.

2.3. Órganos de seguimiento y aplicación del convenio

Regulados en el Título IV del IV CUAGE (artículos 12 a 21), el artículo 12 dispone la existencia de una Comisión Negociadora y una Comisión Paritaria.

2.3.1. Comisión negociadora

Respecto de la comisión negociadora, es el órgano encargado de la negociación en el marco del Convenio único, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 del Estatuto de los Trabajadores.

Estará compuesta por treinta miembros con voz y voto, que ostentarán la condición de personal al servicio de las Administraciones Públicas. De ellos, quince representarán a la Administración y quince al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas. Cada Organización Sindical integrante de la Comisión Negociadora podrá designar asesores o asesoras, con voz pero sin voto, hasta un número equivalente al 80% de su representatividad. Asimismo, la Administración podrá designar un número de personas asesoras equivalente al total de las designadas por las Organizaciones Sindicales.

2.3.2. Comisión paritaria

Respecto de la comisión paritaria, es el órgano máximo de interpretación, vigilancia, seguimiento, estudio y aplicación de lo pactado en el IV CUAGE durante su vigencia.

Debe constituirse a los 15 días de la entrada en vigor del Convenio.

Esta comisión estará compuesta por quince personas en representación de cada una de las partes. Quienes representen a la parte social tendrán la condición de personal al servicio de la Administración General del Estado, y se designarán por las organizaciones sindicales firmantes en función de la representación obtenida en las elecciones sindicales a representantes del personal laboral en el ámbito del Convenio, garantizándose a las mismas, en todo caso, una persona representante. Sigue el mismo régimen de asesores que la comisión negociadora.

- **Funciones**

Entre las funciones de la comisión paritaria encontramos un extenso listado recogido en el artículo 15, siendo algunas de las principales:

- interpretar la totalidad del articulado, disposiciones y anexos del convenio, vigilar y exigir su cumplimiento;
- estudiar, proponer y, cuando proceda, decidir las cuestiones que, derivadas de la aplicación del presente Convenio, se planteen por la Administración, los sindicatos firmantes, u otros órganos de composición paritaria reconocidos en este Convenio;
- intervenir en la solución de conflictos colectivos que se susciten en el ámbito del Convenio, en los términos que se establecen en el mismo o emitir los informes preceptivos que le sean requeridos, entre otras.

- **Expedientes**

Los expedientes que hayan de resolver tanto la Comisión Paritaria como la Subcomisión Paritaria deberán resolverse en el plazo máximo de tres meses. Una vez transcurrido dicho plazo sin resolución, se entenderán desestimados y el trabajador podrá acudir a la vía judicial para que el juez resuelva sobre el asunto.

- **Funcionamiento**

En cuanto a su funcionamiento, el artículo 16 determina que funcionará en Pleno y en Comisión Permanente, reuniéndose con carácter ordinario al menos una vez al mes, y con carácter extraordinario, cuando lo soliciten al menos siete de las personas que componen la parte social o de la Administración.

Las reuniones podrán realizarse por medios electrónicos cuando se acuerde por las partes en atención a las circunstancias extraordinarias que revistan los temas a tratar.

Denunciado el Convenio, hasta tanto sea sustituido por otro, la Comisión Paritaria seguirá ejerciendo sus funciones.

- **Grupos de trabajo**

Como extensión del trabajo de la Comisión Paritaria, el artículo 18 dispone que la Comisión Paritaria podrá crear, para estudiar aspectos concretos del Convenio, los grupos de trabajo que estime necesarios, con la composición y funciones que acuerde. Estos grupos se disolverán una vez elevadas a la Comisión Paritaria las propuestas correspondientes, creándose con carácter permanente el Grupo de Trabajo de Interpretación del Convenio Único y el Grupo de Trabajo de Traslados.

- **Subcomisión paritaria**

Por otro lado, dependiente de la Comisión Paritaria, y como órgano delegado de la misma, en el ámbito de cada Departamento y en el del Consejo de Seguridad Nuclear, CSIC, CIEMAT, Entidades Gestoras de la Seguridad Social, Administración de Justicia e Instituciones Penitenciarias, existirá una Subcomisión Paritaria, encargada de la vigilancia, estudio y aplicación del mismo en el respectivo ámbito.

Por acuerdo de la Comisión Paritaria podrán crearse otras Subcomisiones Paritarias cuando concurran circunstancias especiales que así lo aconsejen.

Las Subcomisiones Paritarias estarán integradas por representantes de cada una de las partes firmantes del Convenio, cuyo número, por cada una de las partes, no podrá ser superior a quince.

- **Primera instancia para la solución de conflictos**

Las partes que suscriben el IV Convenio reconocen a la Comisión Paritaria como instancia previa en la que habrá de intentarse, en primer término, la solución de los conflictos colectivos que se susciten en el ámbito del mismo. En consecuencia, cualquier conflicto de interpretación o aplicación del Convenio que se plantee por cualquiera de las partes requerirá el examen previo del mismo en la Comisión Paritaria en el plazo máximo de dos meses desde su interposición. Si transcurrido este plazo no se hubiera alcanzado un acuerdo, la parte demandante tendrá abierta la vía judicial o podrá someterse a lo previsto en el apartado segundo de este artículo.

- **Derechos y garantías**

Por último, los derechos y garantías de quienes conforman la Comisión Paritaria y Subcomisiones Paritarias que se reconocen en el artículo 68 del Estatuto de los Trabajadores y en el Acuerdo de la Mesa General de Negociación de 29 de octubre de 2012 y subsiguientes modificaciones para las organizaciones firmantes del mismo, con las particularidades descritas en el artículo 20 del IV CUAGE.

2.4. Organización del trabajo (artículos 22 a 26)

- **Competencia**

La organización del trabajo es facultad exclusiva de la Administración, sin perjuicio de los derechos y facultades de audiencia, consulta, información y negociación reconocida a la representación de la parte social. Cuando las decisiones que la Administración tome en uso de sus facultades de organización de trabajo afecten a las condiciones de trabajo del personal laboral incluido en el ámbito del presente Convenio, se negociarán dichas condiciones, de acuerdo con la legislación vigente, en el marco correspondiente. Corresponde su aplicación práctica a los órganos directivos de las diferentes unidades orgánicas de los ámbitos afectados por este Convenio.

- **Criterios**

Serán criterios inspiradores de la organización del trabajo:

a) La planificación y ordenación de los recursos humanos.

b) La adecuación y suficiencia de las plantillas a las necesidades del servicio.

c) La adecuada y eficaz adscripción profesional de los trabajadores.

d) La profesionalización y promoción de los trabajadores.

e) La identificación y valoración de los puestos de trabajo.

f) La racionalización, simplificación y mejora de los procesos y métodos de trabajo.

- **Relaciones de puestos de trabajo**

El instrumento mediante el que se organiza el trabajo son las relaciones de puestos de trabajo correspondientes a los distintos centros directivos contemplarán la totalidad de los puestos, su ubicación, los grupos profesionales, familias profesionales y/o especialidades y complementos de puesto, así como las características específicas del mismo, cuando proceda, y, en su caso, los requisitos de carácter profesional necesarios para su desempeño, según el modelo aprobado al efecto.

Las propuestas de relaciones de puestos de trabajo y de las modificaciones a las mismas serán elaboradas por los órganos competentes que las presentarán a la correspondiente Subcomisión Paritaria para que en el plazo de diez días hábiles formule las observaciones que estime pertinentes. Transcurrido el plazo anterior, se remitirá a la Comisión Paritaria para su informe, según lo establecido en el artículo 15 del presente convenio.

Los Departamentos y Organismos, a través del órgano competente, tramitarán las propuestas ante la CECIR (Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones) conforme a los procedimientos establecidos acompañados de las alegaciones que, en su caso, emitan las Subcomisiones Paritarias correspondientes y del informe de la Comisión Paritaria.

También se prevé que, cuando la situación o características particulares de un área o ámbito de los incluidos en este Convenio así lo exija, la Administración, previa negociación en la Subcomisión Delegada, podrá aprobar planes para la adecuación de los recursos humanos que prevean la articulación coordinada de diversas medidas para un ámbito determinado. Estos planes podrán contener previsiones y medidas a las que se refiere el artículo 26.2 del IV Convenio, entre las que podemos citar las previsiones de modificación de estructuras organizativas y de puestos de trabajo o procedimientos de movilidad forzosa de conformidad con lo dispuesto en el título VII.

2.5. Sistema de clasificación profesional (artículo 7)

El sistema de clasificación se estructura en grupos profesionales, familias profesionales y/o especialidades y se establece en relación con el Sistema Educativo y con el Sistema Nacional de

Cualificaciones Profesionales con el fin de ordenar los puestos de trabajo atendiendo a los niveles de titulación, formación y capacitación necesarios para ejercer las funciones propias de los distintos niveles de la prestación del servicio público, ordenar igualmente la movilidad del personal laboral y favorecer su promoción.

A los efectos de esta clasificación profesional, el contenido de la prestación laboral es el conjunto de tareas, funciones y actividades propias de un puesto y que constituyen las obligaciones concretas con las que debe cumplir el trabajador o trabajadora que lo desempeña.

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 agrupan el conjunto de titulaciones, cualificaciones, profesiones, oficios y ocupaciones atendiendo a criterios de afinidad de la competencia profesional.

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.

La clasificación profesional del personal laboral del ámbito de aplicación del presente Convenio solo podrá modificarse a través de los procedimientos previstos en el mismo.

2.6. Grupos profesionales (artículo 8)

Se establecen de acuerdo con la titulación exigida para el ingreso en los mismos:

a) Grupo profesional M3: Título clasificado en el Nivel 3 del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior o equivalentes.

b) Grupo profesional M2: Título clasificado en el Nivel 2 del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior o equivalentes.

c) Grupo profesional M1: Título clasificado en el Nivel 1 del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior o equivalentes.

d) Grupo profesional E2: Título de Bachiller o Técnico o equivalentes.

e) Grupo profesional E1: Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria o Título Profesional Básico o equivalentes.

f) Grupo profesional E0: Sin titulación prevista en el sistema educativo.

Cuando el contenido de la prestación laboral de un puesto sea altamente cualificado y se requiera el título de Doctor para el desempeño de este, figurará así en la correspondiente convocatoria y será en ese momento cuando se adecúen las características retributivas del puesto previa aprobación por la Comisión Paritaria.

2.7. Familias profesionales (artículo 9)

Las familias profesionales serán las definidas como tal por la autoridad competente dentro del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional. A tal efecto la Administración determinará las familias profesionales que sean coincidentes con sus necesidades organizativas.

2.8. Especialidades (artículo 10)

Todos los puestos de trabajo tienen asignada una especialidad. A los efectos de movilidad mediante concurso abierto y permanente, la especialidad reconocida al trabajador tras el encuadramiento previsto en el presente Convenio, se entenderá acreditada de cara a la cobertura de aquellos puestos de trabajo que tengan asignada dicha especialidad, salvo que para el desempeño de esos puestos sea exigible titulación o formación habilitante.

Los Grupos M3 y M2 la especialidad determinará la titulación o titulaciones universitarias exigidas para el ingreso.

Para el Grupo M1:

a) En aquellos puestos de trabajo en los que el contenido de la prestación laboral se corresponda con una titulación específica de Formación Profesional de Grado Superior, la especialidad determinará la titulación o titulaciones exigidas para el ingreso.

b) En aquellos puestos de trabajo en los que el contenido de la prestación laboral se corresponda con una cualificación profesional del Nivel 3 del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales no incluida en ningún título de Formación Profesional de Grado Superior, la especialidad determinará dicha cualificación profesional.

Para el Grupo E2:

a) En aquellos puestos de trabajo en los que el contenido de la prestación laboral se corresponda con una titulación específica de Formación Profesional de Grado Medio, la especialidad determinará la titulación o titulaciones exigidas para el ingreso.

b) En aquellos puestos de trabajo en los que el contenido de la prestación laboral se corresponda con una cualificación profesional del Nivel 2 del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales no incluida en ningún título de Formación Profesional de Grado Medio, la especialidad determinará dicha cualificación profesional.

c) Para el resto de puestos del grupo E2, la creación de la especialidad se llevará a cabo por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones, previa aprobación por la Comisión Paritaria.

Para el Grupo E1:

a) En aquellos puestos de trabajo en los que el contenido de la prestación laboral se corresponda con una titulación específica de Formación Profesional de Grado Básico, la especialidad determinará la titulación o titulaciones exigidas para el ingreso.

b) En aquellos puestos de trabajo en los que el contenido de la prestación laboral se corresponda con una cualificación profesional del Nivel 1 del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales no incluida en ningún título de Formación Profesional de Grado Básico, la especialidad determinará dicha cualificación profesional.

c) Para el resto de puestos del grupo E1, la creación de la especialidad se llevará a cabo por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones, previa aprobación por la Comisión Paritaria.

Para el Grupo E0:

a) En aquellos puestos de trabajo en los que la especialidad coincida con una o más unidades de competencia que formen parte de cualificaciones profesionales de Nivel 1, la especialidad determinará dicha unidad de competencia.

b) Para el resto de puestos del grupo E0, la creación de la especialidad se llevará a cabo por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones, previa aprobación por la Comisión Paritaria.

En aquellos puestos de trabajo en los que el contenido de la prestación laboral no se corresponda con ninguna titulación oficial pero éste requiera de una formación específica, hasta que se implemente o desarrolle dicha titulación y, en su caso, con carácter transitorio durante los cinco años inmediatamente siguientes al de la implantación efectiva de dicha titulación, la Comisión Paritaria, a propuesta del Departamento u Organismo del que dependan dichos puestos, podrá determinar la titulación del mismo nivel que, por su afinidad o similitud, se habrá de exigir para su desempeño.

2.9. Sistemas de provisión de vacantes y promoción

Los Títulos VI y VII del IV CUAGE son los encargados de regular, respectivamente, el ingreso y la promoción interna y la provisión de puestos de trabajo y movilidad.

Respecto del ingreso, éste se producirá en el ámbito del Convenio, atendiendo a los grupos de clasificación en que está encuadrado el personal laboral, y los niveles de titulación académica requeridos en los mismos y citados anteriormente.

Los puestos de trabajo vacantes de personal laboral cuya cobertura sea necesaria, de acuerdo con la planificación de recursos humanos de la organización, se proveerán con arreglo a los siguientes procedimientos:

a) Concurso abierto y permanente.

b) Promoción profesional.

c) Ingreso libre.

Con anterioridad a la inclusión de un puesto de trabajo en una convocatoria de ingreso libre deberá haberse ofertado previamente el mismo en una convocatoria del concurso abierto y permanente o a través del procedimiento de promoción interna.

- **Promoción interna**

Respecto de la promoción interna, la Administración efectuará las convocatorias que correspondan, que incluirán plazas destinadas a su provisión por el procedimiento de promoción interna e ingreso libre. La convocatoria y resolución de las mismas corresponderá al órgano competente, pudiendo encomendarse la gestión a los distintos Departamentos Ministeriales u organismos dependientes. 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, con las particularidades que señala el artículo 28.2 del IV CUAGE.

- **Sistemas selectivos**

El artículo 29 señala que 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.

a) En el concurso se valorarán los méritos profesionales, los méritos académicos y, atendiendo a la naturaleza del proceso selectivo, la antigüedad reconocida en el ámbito del Convenio único.

b) La oposición incorporará en todo caso una prueba práctica, sea escrita o de cualquier otro tipo, que permita valorar las capacidades de quienes concurran para desempeñar las funciones del puesto objeto de provisión.

c) El concurso-oposición se utilizará en aquellos procesos selectivos en los que se considere que la experiencia laboral es un elemento sustancial para establecer la idoneidad y capacidad de las personas candidatas en relación con el futuro desempeño. En caso de utilizarse el concurso-oposición habrá que superar la oposición para acceder a la fase de concurso.

- **Órganos de selección**

Respecto de los órganos de selección, el artículo 31 dispone que cada órgano de selección estará compuesto, como mínimo, por cuatro representantes de la Administración, uno de los cuales ostentará la presidencia y otro la secretaría y por tres de los trabajadores y trabajadoras, respetando la autonomía de las partes y teniendo en cuenta a efectos de la designación del personal el ámbito territorial de la convocatoria.

Todas las personas que forman parte del órgano de selección deberán pertenecer a un grupo profesional igual o superior al del puesto de trabajo convocado.

En el supuesto de ser personal funcionario deberán pertenecer al grupo de titulación equivalente igual o superior.

- **Período de prueba**

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 presente Convenio quedará supeditada a la superación del citado periodo de prueba.

- **Contratación**

Por último, hablando de la selección del personal temporal, éstas se atenderán mediante la contratación de personal temporal a través de la modalidad más adecuada para la duración y el carácter de las tareas a desempeñar. En el supuesto de los contratos celebrados por circunstancias de la producción, la duración máxima de los mismos podrá ser de hasta 6 meses en un plazo máximo de 12, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre.

- **Provisión de puestos y movilidad**

El artículo 34 IV CUAGE indica que la provisión de puestos de trabajo mediante movilidad del personal laboral fijo del ámbito de este Convenio se llevará a cabo a través del procedimiento ordinario del concurso abierto y permanente.

Cuando las necesidades del servicio lo exijan, los puestos de trabajo se cubrirán de forma provisional o definitiva por alguno de los restantes procedimientos contemplados en el presente

Convenio, pudiendo suponer, en su caso, la movilidad forzosa del personal laboral afectado en los términos que se establezcan en el mismo.

También podrá producirse la movilidad en atención a determinadas circunstancias personales o familiares protegidas, o mediante otros procedimientos de movilidad voluntaria, en los términos de este Convenio.

- **Concurso**

En primer lugar, cabe referirse al concurso, el cual se compone de dos modalidades: el concurso abierto y permanente y el concurso extraordinario.

a) Abierto y permanente

Respecto del concurso abierto y permanente, el artículo 36 IV CUAGE lo constituye como el sistema ordinario de provisión y movilidad de los puestos de trabajo vacantes y de movilidad para el personal laboral fijo. En estos concursos podrá participar el personal laboral fijo incluido en el ámbito de aplicación del IV Convenio único para el personal laboral de la Administración General del Estado, siempre que cumplan tanto con los requisitos de la convocatoria y los específicos de los puestos de trabajo objeto de convocatoria, como con los derivados de la aplicación del presente Convenio.

El concurso tendrá cuatro resoluciones anuales, serán de carácter interdepartamental, en los términos que se negocie en la Comisión Paritaria del Convenio y se gestionarán conjuntamente por la Dirección General de la Función Pública con los Departamentos Ministeriales.

Para poder participar en el concurso abierto y permanente el personal laboral fijo interesado deberá haber permanecido en el último puesto obtenido con carácter definitivo un mínimo de dos años, salvo en el caso que soliciten un puesto ubicado en la misma Secretaría de Estado en la que tenga su destino definitivo o, en defecto de aquélla, si solicitan un puesto ubicado en el mismo Departamento ministerial o, en su caso, organismo público. En el caso del personal laboral fijo-discontinuo el periodo mínimo de dos años exigidos para poder participar se computará desde la fecha de la formalización del contrato de dicha modalidad contractual.

Las personas interesadas realizarán una petición que sea bien de carácter genérico a una o varias localidades concretas y/o a un tipo de puesto, o bien a puestos de trabajo concretos identificados previamente, publicados por la Dirección General de la Función Pública, de conformidad con los criterios que se establezcan en la regulación del procedimiento de convocatoria del concurso abierto y permanente. Las solicitudes tendrán vigencia durante el año natural en curso y caducarán con la publicación de la última resolución de adjudicación de puestos de trabajo del año natural correspondiente.

b) Extraordinario

Respecto del concurso extraordinario, regulado en el artículo 37, con carácter extraordinario, derivado de situaciones provocadas por razones organizativas o como consecuencia de la planificación global en el marco de planes para la ordenación de recursos humanos, y como una de las medidas que se podrán prever en dichos planes, se convocarán, previo acuerdo de la Comisión Paritaria de los criterios generales, concursos de traslados de carácter extraordinario limitados al personal laboral fijo de los ámbitos que se determinen o para familias profesionales y/o especialidades concretas.

- **Otras formas de movilidad**

El Capítulo II se refiere a otras formas de movilidad, donde encontramos: la permuta tanto en el ámbito del convenio único como entre diferentes convenios; las movilidades por violencia de género

y violencia terrorista, teniendo derecho al traslado a un puesto de trabajo propio de su grupo, familia profesional y/o especialidad, ya sea en la misma o en distinta localidad, sin necesidad de que se trate de una vacante de necesaria cobertura en el caso de violencia de género; la movilidad funcional para la protección de la maternidad, la cual se dará cuando no sea posible proteger la misma con una adaptación del puesto de trabajo o de las funciones, pudiendo plasmarse en un cambio de puesto o de funciones; la movilidad por razón de la salud o la movilidad excepcional por razones de conciliación, pudiendo trasladar al trabajador o trabajadora a un puesto de trabajo vacante y de necesaria cobertura de su misma familia profesional y/o especialidad y distinta localidad cuando existan causas graves y probadas de índole familiar.

- **Movilidad excepcional por cambio de adscripción de puesto de trabajo**

También hay que observar la figura de la movilidad excepcional por cambio de adscripción de puesto de trabajo (artículo 44), la cual dispone que en el caso de que tras la tramitación del procedimiento de solicitud de traslado por disminución de su capacidad para el desempeño de su puesto de trabajo, por razones de salud y posibilidades de rehabilitación del propio trabajador o trabajadora, su cónyuge, pareja de hecho, hijos e hijas a su cargo, por razones de discapacidad, así como para la protección de la trabajadora víctima de violencia de género, y para la protección del personal laboral víctima de violencia terrorista, según las figuras previstas en el presente Convenio, no exista un puesto de trabajo vacante adecuado y dotado presupuestariamente, se promoverá la movilidad de la persona y del puesto de trabajo del que es titular a otra unidad del mismo Departamento Ministerial u organismo público y, en su caso, a otra localidad que resulte adecuada.

Asimismo, por razones excepcionales de carácter organizativo podrá promoverse la movilidad de la persona y del puesto de trabajo que ocupa a otra unidad del mismo o diferente Departamento Ministerial u organismo público y, en su caso, en distinta localidad. Cuando se produzca cambio de localidad únicamente podrá llevarse a cabo con la conformidad previa de la persona titular del puesto de trabajo.

- **Movilidad entre administraciones públicas**

Indica el artículo 45 IV CUAGE que, se podrán atender peticiones de traslado formuladas por el personal laboral fijo al servicio de otras Administraciones Públicas, siempre que exista un Acuerdo de reciprocidad expreso o un Convenio que recoja expresamente la figura de la movilidad interadministrativa en los términos y según los criterios acordados en aplicación del presente Convenio.

La Dirección General de la Función Pública establecerá los criterios de la movilidad y se encargará de fomentar este tipo de acuerdos.

2.10. Modificación sustancial de las condiciones de trabajo, movilidad funcional, traslado obligatorio y desplazamiento temporal

El capítulo III del Título VII se encarga de regular la modificación sustancial de las condiciones de trabajo, movilidad funcional, traslado obligatorio y desplazamiento temporal.

- **Modificación sustancial de las condiciones de trabajo**

Respecto de la modificación sustancial de las condiciones de trabajo regulada por el artículo 46 IV CUAGE, la persona titular de la Subsecretaría u órgano competente en materia de personal podrá acordar modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, de carácter individual o colectivo, cuando existan probadas razones técnicas, de eficiencia organizativa o de mejor prestación de los

servicios públicos. Se entenderá que concurren dichas causas cuando la adopción de las medidas propuestas contribuya a mejorar la prestación del servicio público en el ámbito del departamento u organismo, a través de una más adecuada organización u optimización de sus recursos humanos.

- **Movilidad funcional**

La movilidad funcional la podemos clasificar en la movilidad dentro del mismo grupo profesional (artículo 47), esto es, a puestos de familia profesional y/o especialidad distintas, con las únicas limitaciones de la titulación académica o profesional exigida para ejercer la prestación laboral, de las aptitudes de carácter profesional necesarias para el desempeño del puesto de trabajo, que podrán completarse, previa realización, si ello fuera necesario, de procesos básicos de formación y adaptación, así como las derivadas del cumplimiento de los requisitos de la Relación de puestos de trabajo correspondiente.

- **Desempeño de puestos de trabajo de distinto grupo profesional**

El artículo 48 se refiere a la movilidad a distintos grupos profesionales, En el caso de encomienda del desempeño de un puesto de trabajo de grupo profesional inferior, la movilidad deberá estar justificada por necesidades perentorias o imprevisibles del servicio, no pudiendo ser su duración en su totalidad superior a un mes en un período de un año. En el supuesto de atribución del desempeño de un puesto de trabajo de grupo profesional superior, éste se encomendará preferentemente al personal laboral del grupo profesional inmediatamente inferior. La atribución del desempeño de un puesto de trabajo de dicho grupo profesional no podrá ser superior a ocho meses de duración en el plazo de dos años, computados de fecha a fecha, y se realizará atendiendo a criterios objetivos.

- **Movilidad sin cambio de funciones**

Establecida en el artículo 49 IV CUAGE, la movilidad sin cambio de funciones que traspase los límites del centro de trabajo, entendido éste como la unidad productiva con organización específica, dentro del ámbito de la misma localidad, se realizará por necesidades del servicio, procediéndose a informar de la misma a quienes ostenten la representación del personal laboral en el plazo de tres días.

En los casos en que sea necesario aplicar unos criterios de prelación por no afectar la movilidad a todo el colectivo que con iguales características presta sus servicios en el centro de trabajo, se aplicará el criterio de menor antigüedad reconocida conforme a lo dispuesto en este Convenio.

Los representantes legales de los trabajadores tendrán prioridad en cuanto a la permanencia.

- **Traslados forzosos**

Por último, los artículos 50 y 51 regulan los traslados forzosos, que requerirán la existencia de razones técnicas, de eficiencia organizativa o de mejor prestación de los servicios públicos. y el desplazamiento temporal cuando se exija que el trabajador resida en población distinta de la de su residencia habitual, atendiéndose, en primer término, a criterios de voluntariedad, desplazamiento que en ningún caso podrá superar los doce meses.

2.11. Condiciones de trabajo: jornada, horarios, vacaciones, licencias y permisos

El Título IX se encarga de regular estas cuestiones. En concreto, el capítulo I se refiere a la jornada y a los horarios y el Capítulo II, por su parte, se encarga de la regulación de las vacaciones, permisos y licencias.

- **Jornada y horarios**

La jornada de trabajo es de treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual, equivalente a mil seiscientas cuarenta y dos horas anuales.

La distribución anual de la jornada y la fijación diaria y semanal de los horarios y turnos de trabajo del personal estará en función de la naturaleza del puesto y de las funciones del centro de trabajo, y se determinará a través del calendario laboral que con carácter anual se apruebe previa negociación con la representación sindical por los departamentos y organismos afectados, de conformidad con el artículo 34 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y la Resolución correspondiente de la Secretaría General para la Administración Pública. Se procurará iniciar la negociación antes del fin de cada año natural. Dicho calendario laboral se aprobará antes del 28 de febrero del siguiente.

- **Pausa**

Siempre que la duración de la jornada diaria continuada sea de, al menos, cinco horas y media, tendrá derecho a una pausa de treinta minutos durante la jornada de trabajo computable como de trabajo efectivo.

En las jornadas de turno de noche el personal laboral disfrutará de dos pausas de veinte minutos, que no podrán acumularse.

- **Jornada intensiva**

El artículo 69 dispone que durante el período comprendido entre el 16 de junio y el 15 de septiembre, en aquellos centros en que las circunstancias y organización del trabajo así lo permitan, se podrá establecer una jornada intensiva de trabajo, a razón de un mínimo de seis horas y media continuadas diarias, con una parte fija entre las nueve y las catorce horas. La reducción de jornada así producida se recuperará en cómputo anual, en la forma que establezca el correspondiente calendario laboral.

En los casos de licencia por maternidad, riesgo durante el embarazo o baja por incapacidad temporal legalmente declarada, la Administración, durante todo el tiempo de permanencia de dicha situación, complementará la prestación económica reglamentaria de la Seguridad Social hasta alcanzar el 100 % del salario establecido en el presente convenio.

- **Horas extraordinarias**

Tendrán la consideración de horas extraordinarias las que excedan de 37,5 horas semanales o, en su caso, las que excedan de la jornada contemplada en el artículo 37.3 IV CAUGE. En ningún caso las mismas podrán exceder de sesenta horas anuales, salvo las razones justificadas previstas en el artículo 35.3 del Estatuto de los Trabajadores.

- **Vacaciones**

Las vacaciones anuales retribuidas serán de un mes natural o veintidós días hábiles por cada año completo de servicio o en forma proporcional al tiempo de servicios efectivos y se disfrutarán por los trabajadores de forma obligatoria dentro del año natural y hasta el 31 de enero del año siguiente.

Las vacaciones anuales se podrán disfrutar, a solicitud del trabajador, a lo largo de todo el año en períodos mínimos de cinco días hábiles consecutivos, sin que computen ni interrumpan dicho cómputo los días inhábiles que se encuentren dentro del periodo de los cinco días de referencia, siempre que los correspondientes períodos vacacionales sean compatibles con las necesidades del servicio, y se haya establecido en la planificación anual efectuada por cada Ministerio u Organismo.

Si durante el disfrute del período de vacaciones autorizado sobreviniera una situación de incapacidad temporal, el período de vacaciones quedará interrumpido pudiendo disfrutarse de las mismas una vez que finalice la incapacidad temporal, y siempre que no hayan transcurrido más de dieciocho meses a partir del final del año en que se hayan originado. En el caso de incapacidad temporal las vacaciones anuales quedarán interrumpidas y podrán disfrutarse, terminada dicha incapacidad, y siempre que no hayan transcurrido más de dieciocho meses a partir del final del año en que se hayan originado.

Se establece el derecho de los progenitores a acumular el período de disfrute de vacaciones al permiso de maternidad, lactancia y paternidad, aun habiendo expirado ya el año natural a que tal período corresponda. Asimismo, se reconoce este derecho en el caso de adopción y acogimiento. En el supuesto de baja por maternidad, cuando esta situación coincida con el período vacacional quedará interrumpido el mismo y podrán disfrutarse las vacaciones finalizado el período del permiso por maternidad, en los términos indicados en el párrafo anterior.

En el supuesto de haber completado los años de antigüedad que se indican, se tendrá derecho al disfrute de los siguientes días de vacaciones anuales:

- Quince años de servicios: Veintitrés días hábiles.
- Veinte años de servicios: Veinticuatro días hábiles.
- Veinticinco años de servicios: Veinticinco días hábiles.
- Treinta o más años de servicios: Veintiséis días hábiles.

Este derecho se hará efectivo a partir del día siguiente al cumplimiento de la antigüedad referenciada.

- **Licencia**

Se regula una licencia por asuntos propios sin sueldo con un máximo de 3 meses cada 2 años y para el personal con al menos 1 año de antigüedad. También se regula una licencia por misión en países en vías de desarrollo. Estas licencias computarán a efectos de antigüedad.

- **Permisos retribuidos**

Conforme al artículo 75 del Convenio, el trabajador, previo aviso y justificación adecuada, tendrá derecho a disfrutar de permisos retribuidos por los tiempos y causas siguientes:

a) Quince días naturales en caso de matrimonio.

b) Dos días por nacimiento de hija o hijo.

c) Tres días hábiles en casos de muerte, accidente o enfermedad graves, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización que precise reposo domiciliario del cónyuge o pareja de hecho acreditada o de un familiar, dentro del primer grado de consanguinidad o afinidad por matrimonio o por pareja de hecho acreditada. Cuando dichos casos se produzcan en distinta localidad de la del domicilio de la persona interesada, la duración del permiso será de cinco días hábiles. En el caso de fallecimiento de cónyuge, pareja de hecho o hijos, la persona interesada podrá solicitar adicionalmente un permiso no retribuido de una duración no superior a un mes, con independencia de otros supuestos de licencias sin sueldo.

d) En los casos de muerte, accidente o enfermedad graves, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización que precise reposo domiciliario de familiares, dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad por matrimonio o pareja de hecho acreditada el permiso será de dos días hábiles. Cuando dichos casos se produzcan en distinta localidad a la del

domicilio de la persona interesada, la duración del permiso será de cuatro días hábiles. De conformidad con los artículos 915 y siguientes del Código Civil, el parentesco de consanguinidad hasta el segundo grado comprende en línea recta descendente a hijos y nietos, en línea recta ascendente a padres y abuelos y en colateral a hermanos. El parentesco de afinidad comprende al cónyuge propio, a los cónyuges de los hijos y nietos y a los padres de aquellos y a los abuelos y hermanos políticos. De las situaciones de pareja de hecho acreditada derivarán las mismas relaciones de afinidad.

Cuando el causante del permiso sea la pareja de hecho, tal condición se acreditará mediante la presentación del certificado expedido por el Registro de Uniones de Hecho que exista en el ámbito municipal o autonómico o, en ausencia de éste, mediante aportación de declaración jurada y certificado de convivencia expedido por el Ayuntamiento correspondiente.

e) Un día por traslado del domicilio habitual dentro de una misma localidad y dos días en distinta localidad.

f) Por el tiempo indispensable para el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público o personal y los relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral, que no dé lugar a retribución o indemnización alguna, cuya exigencia deberá acreditarse documentalmente y sin que pueda superarse, cuando se trate de un deber de carácter personal, la quinta parte de las horas laborales en cómputo trimestral. En el supuesto de que el trabajador perciba retribución o indemnización por el cumplimiento del deber o desempeño del cargo, se descontará el importe de la misma del salario a que tuviera derecho.

g) Los empleados públicos tendrán derecho a ausentarse del trabajo para someterse a técnicas de fecundación asistida por el tiempo necesario para su realización y previa justificación de la necesidad dentro de la jornada de trabajo.

h) En el caso de las trabajadoras, por el tiempo indispensable para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto que deban realizarse dentro de la jornada de trabajo.

i) Las trabajadoras en estado de gestación, podrán disfrutar de un permiso retribuido a partir del día primero de la semana 37 del embarazo y hasta la fecha del parto. En el supuesto de gestación múltiple, este permiso podrá iniciarse el primer día de la semana 35 de embarazo, hasta la fecha de parto.

j) Asistencia a consulta, prueba o tratamiento médico, en centro de naturaleza pública o privada durante el tiempo estrictamente necesario dentro del horario de trabajo acreditando debidamente este extremo con el justificante del servicio sanitario correspondiente.

k) Por lactancia de un hijo o hija menor de doce meses, se estará a lo dispuesto en el artículo 48.f) del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.

l) Hasta dos meses de permiso percibiendo exclusivamente las retribuciones básicas, en los supuestos de adopción internacional cuando sea necesario el desplazamiento previo de los padres al país de origen del adoptado.

m) En los casos de nacimiento de hijos o hijas prematuros o en los que, por cualquier motivo, éstos tengan que permanecer hospitalizados después del parto, el personal laboral tiene derecho a ausentarse del lugar de trabajo hasta un máximo de dos horas diarias, percibiendo las retribuciones íntegras.

n) El personal laboral que tengan a cargo hijos o hijas con discapacidad psíquica, física o sensorial, tendrán dos horas de flexibilidad horaria diaria a fin de conciliar los horarios de los centros de educación especial y otros centros donde el hijo o hija discapacitado reciba atención, con los horarios de los propios puestos de trabajo. Igualmente tendrán derecho a ausentarse del trabajo por el tiempo indispensable para asistir a reuniones de coordinación de su centro de educación especial, donde reciba tratamiento o para acompañarle si ha de recibir apoyo adicional en el ámbito sanitario.

o) Hasta seis días cada año natural, por asuntos particulares no incluidos en los puntos anteriores. El personal podrá distribuir dichos días a su conveniencia, previa autorización de la correspondiente unidad de personal y respetando siempre las necesidades del servicio debidamente motivadas. Cuando por estas razones no sea posible disfrutar del mencionado permiso antes de finalizar el mes de diciembre, se disfrutará antes del día 31 del mes de enero siguiente. Asimismo, se tendrá derecho a disfrutar de dos días adicionales de permiso por asuntos particulares desde el día siguiente al del cumplimiento del sexto trienio, incrementándose, como máximo, en un día adicional por cada trienio cumplido a partir del octavo.

p) Los días 24 y 31 de diciembre. Al igual que los permisos del apartado anterior, cuando la naturaleza del servicio público impidiese la cesación de su prestación durante estos días, o en el supuesto de que tales fechas coincidan con días festivos, sábados o no laborables, el calendario laboral correspondiente establecerá fórmulas que permitan la compensación adecuada al régimen horario aplicable, en los términos de la Resolución en vigor de la Secretaría de Estado competente en materia 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.

q) El personal laboral que se encuentre prestando servicios que acceda a un nuevo grupo profesional mediante la promoción profesional regulada en el artículo 28 tendrán derecho, a partir de la incorporación, a un permiso retribuido de tres días hábiles si el destino no implica cambio de residencia de la persona interesada y de un mes si lo comporta.

2.12. Formación y acción social

Se regula en los artículos 76 a 80 del Título X del Convenio. Se prevén planes de formación en el marco del Acuerdo de Formación para el Empleo. El tiempo de asistencia a los cursos de formación programados por distintos órganos de la Administración General del Estado u organizaciones sindicales para la capacitación profesional o para la adaptación a un nuevo puesto de trabajo, comprendidos los inscritos en los planes de formación continua en las Administraciones Públicas, se considerará tiempo de trabajo a todos los efectos, cuando los cursos se celebren dentro del horario laboral de los trabajadores o trabajadoras, y así lo permitan las necesidades del servicio debidamente motivadas. Se concederán permisos para concurrir a exámenes finales, pruebas selectivas, pruebas de aptitud para obtener un título profesional, así como permisos para cursos de perfeccionamiento. Ninguno de ellos se puede acumular a otros permisos o licencias.

Respecto de la acción social, al personal laboral le serán de aplicación íntegra las medidas o programas de acción social establecidas con carácter general para el personal al servicio de la Administración General del Estado.

2.13. Salud laboral

La salud laboral en el IV CUAGE se contiene el Título XI, artículos 81 a 83.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y normativa de desarrollo de la misma, los empleados públicos tienen derecho a una protección eficaz en materia de salud y seguridad en el trabajo, así como un deber correlativo de observar y poner en práctica las medidas que se adopten legal y reglamentariamente con el objeto de garantizar la prevención frente a los riesgos laborales. Los derechos de información, consulta y participación en materia preventiva, paralización de la actividad en casos de riesgo grave e inminente y vigilancia de su estado de salud forman parte del derecho de los trabajadores a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.

El citado derecho supone la existencia de un correlativo deber de las Administraciones Públicas de garantizar la seguridad y la salud de los empleados públicos a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo. A cuyos efectos, en el marco de sus responsabilidades, las Administraciones Públicas realizarán la prevención de los riesgos laborales mediante la integración de la actividad preventiva en los distintos departamentos y organismos, y la adopción de cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y salud de los empleados públicos, con las especialidades que se establecen en la citada Ley 31/1995 y sus normas de desarrollo, así como en la normativa específica de aplicación de dicha Ley a la Administración General del Estado, en materia de planes de prevención de riesgos laborales, evaluación de riesgos, información, consulta y participación y formación de los empleados públicos, actuación en casos de emergencia y de riesgo grave e inminente, vigilancia de la salud, y mediante la constitución de una organización y de los medios que resulten necesarios en los términos establecidos en el título IV de dicha Ley.

2.14. Régimen de representación del personal

El Título XII, artículos 84 a 91, dispone que en materia de representación colectiva se estará a lo dispuesto en el título II del Estatuto de los Trabajadores, en la Ley Orgánica de Libertad Sindical y en este título. Además, regula la representación unitaria (delegados de personal y comités de empresa), así como la representación sindical del personal laboral, siendo la regulación muy similar a la de los órganos de representación de los funcionarios públicos.

2.15. Incompatibilidades

Conforme al artículo 92 IV CUAGE, serán de aplicación al personal afectado por este Convenio las normas contenidas en la legislación sobre incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

2.16. Suspensión y extinción del contrato de trabajo

El Título XIV, artículos 93 a 98, es el encargado de regular esta materia. Por lo que se refiere a la suspensión del contrato de trabajo, se contempla la suspensión con reserva del puesto de trabajo y la suspensión del contrato de trabajo que no conlleva una reserva como tal.

- **Suspensión con reserva del puesto de trabajo**

Respecto de la suspensión con reserva del puesto de trabajo, el artículo 93 dispone que los trabajadores y trabajadoras tendrán derecho a la suspensión de su contrato de trabajo, con reserva de su puesto de trabajo y cómputo del período a efectos de antigüedad. Cuando estos supuestos de suspensión del contrato de trabajo afecten al personal laboral de carácter temporal, la reserva de puesto de trabajo y demás efectos previstos en el apartado anterior, sólo operarán durante el tiempo que subsista el objeto del contrato de naturaleza temporal y siempre que el citado puesto de trabajo no haya sido ocupado por personal laboral fijo a través de los procedimientos de cobertura previstos en el presente Convenio.

Estas causas de suspensión del contrato de trabajo darán lugar, en su caso, a las correspondientes prestaciones establecidas en la normativa de Seguridad Social.

Los supuestos donde se aplica esta modalidad son:

1. Nacimiento, adopción, del progenitor diferente de la madre biológica, y, riesgo durante el embarazo o la lactancia natural de la mujer trabajadora. En lo referente a nacimiento, adopción, del progenitor diferente de la madre biológica se estará a lo dispuesto en el artículo 49. a) b) y c) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. En caso de riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural de la mujer trabajadora: en el supuesto de riesgo durante el embarazo o de riesgo durante la lactancia natural, en los términos previstos en la normativa de Prevención de Riesgos Laborales, podrá declararse el pase de la trabajadora afectada a la situación de suspensión de contrato por riesgo durante el embarazo o por riesgo durante la lactancia natural de hijos o hijas menores de nueve meses, si se dan las circunstancias establecidas en dicho precepto.

2. Invalidez permanente del trabajador o trabajadora. Producida la extinción de la incapacidad temporal con declaración de incapacidad permanente en los grados de incapacidad permanente total para la profesión habitual, absoluta para todo trabajo o gran invalidez, cuando, a juicio del órgano de calificación, la situación de incapacidad del trabajador o trabajadora vaya a ser previsiblemente objeto de revisión por mejoría que permita su reincorporación al puesto de trabajo, subsistirá la suspensión de la relación laboral, con reserva del puesto de trabajo, durante un periodo de dos años a contar desde la fecha de notificación de la resolución por la que se declare la incapacidad permanente o, en su caso, durante el periodo que reste para la finalización de la relación de servicios de carácter temporal, si esta fuera de duración inferior. En el caso de no haber finalizado el expediente de revisión por mejoría en el mencionado período de dos años, la reserva se prolongará hasta la finalización de aquel.

3. Nombramiento del personal laboral como personal funcionario en prácticas o para la realización de períodos de prueba como personal laboral fijo en el ámbito de una Administración Pública. En todo caso, una vez finalizado el curso selectivo o el período de prácticas el personal laboral deberá reincorporarse a su puesto de trabajo hasta el nombramiento y la toma de posesión como personal funcionario de carrera en el correspondiente Cuerpo o Escala. Igualmente, si no superara el período de prueba como personal laboral fijo, el trabajador o trabajadora deberá reincorporarse inmediatamente a su puesto de trabajo.

4. Suspensión provisional de empleo mientras dure esta medida cautelar. Esta suspensión del contrato de trabajo se producirá durante la tramitación de un procedimiento disciplinario en aquellos casos en los que se acuerde la adopción de dicha medida cautelar, con los efectos establecidos en este Convenio.

5. Privación de libertad. La suspensión del contrato de trabajo tendrá lugar mientras no exista sentencia condenatoria firme incompatible con la prestación del servicio, incluidas tanto la detención preventiva como la prisión provisional.

6. Reservistas voluntarios y voluntarias. Esta suspensión del contrato de trabajo se aplicará a los reservistas voluntarios y voluntarias que se encuentren en situación de activación para prestar servicios para las Fuerzas Armadas.

- **Suspensión del contrato de trabajo sin reserva del puesto**

El artículo 94, por su parte, se refiere a los supuestos de suspensión del contrato de trabajo sin derecho como tal a una reserva, sino que lo que existe es una expectativa de reincorporación a un

puesto de trabajo de su mismo grupo, familia profesional y/o especialidad, en el mismo Departamento u organismo y en la localidad de su puesto de origen. Los supuestos que dan lugar a esta situación son:

1. Prestación de servicios de carácter temporal en organismos internacionales o en programas de cooperación internacional.

2. Nombramiento como alto cargo del personal laboral fijo por el Gobierno de la Nación o por los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla o de las Corporaciones Locales.

3. Nombramiento como personal eventual del personal laboral fijo para ocupar puestos de trabajo con funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento político, de acuerdo con la regulación que de esta figura lleva a cabo el Estatuto Básico del Empleado Público.

- **Excedencias**

El artículo 95 del IV CUAGE se refiere a las diferentes modalidades de excedencia:

a) Por interés particular

La excedencia voluntaria por interés particular podrá ser solicitada por los trabajadores fijos con un año, al menos, de antigüedad continuada inmediatamente anterior a la fecha de la solicitud, al servicio de la Administración del Estado en el ámbito de este convenio,

La solicitud deberá cursarse como mínimo con un mes de antelación a la fecha del inicio del disfrute de la excedencia. El acuerdo adoptado por parte de la Administración deberá emitirse en el plazo de un mes y se comunicará al interesado y a la representación de los trabajadores.

Una vez concedida, la duración mínima de permanencia en la misma es de cuatro meses y su duración máxima será indefinida. El derecho a solicitar esta situación sólo podrá ser ejercido otra vez por el mismo trabajador o trabajadora si han transcurrido tres años desde el final de la anterior excedencia voluntaria por interés particular.

No podrá declararse a solicitud del trabajador cuando al mismo se le instruya expediente disciplinario, durante la tramitación del mismo y hasta que no haya cumplido la sanción que en su caso le hubiese sido impuesta.

Asimismo, procederá declarar de oficio la excedencia voluntaria por interés particular, con una duración de dos años, cuando el personal laboral fijo incumpla la obligación de solicitud de reincorporación en el plazo procedente, en los términos y en las situaciones establecidas en este Convenio, o cuando no se incorpore de manera efectiva al puesto de trabajo asignado por la Administración, sin causa justificada, ya sea como consecuencia de la resolución de un concurso o de cualquiera de los procedimientos de provisión o reincorporación previstos en este Convenio.

A los trabajadores o trabajadoras fijos en la situación de excedencia voluntaria por interés particular no les será computable el tiempo de permanencia a efectos de antigüedad ni promoción y, en ningún caso, devengarán derechos económicos.

b) Para el cuidado de hijos, cónyuge, ascendientes y descendientes y familiares

El personal laboral tendrá derecho a un periodo de excedencia de duración no superior a tres años para atender al cuidado de cada hijo o hija, tanto cuando lo sea por naturaleza como por adopción o en los supuestos de guarda con fines de adopción o acogimiento permanente, a contar desde la fecha de nacimiento o, en su caso, de la resolución judicial o administrativa por la que se constituya la adopción o el supuesto de guarda. La excedencia podrá solicitarse en cualquier momento

posterior a la fecha del nacimiento o, en el caso de adopción, de guarda o de acogimiento desde la fecha de la resolución judicial o administrativa correspondiente, teniendo en cuenta en todo caso el límite de la edad de tres años en el primer caso y de tres años desde la resolución en los restantes casos. La concesión de esta excedencia se hará previa declaración del peticionario de que no desempeña actividad que pueda impedir o menoscabar el cuidado personal del hijo menor. Si el hijo o hija tiene la condición de persona con discapacidad física o psíquica, previa acreditación, la duración de la excedencia podrá ser de hasta cinco años.

Cada sucesivo hijo dará derecho a un nuevo período de excedencia que, en su caso, pondrá fin al que se viniera disfrutando.

También tendrán derecho a un período de excedencia no superior a tres años para atender al cuidado del cónyuge, de pareja de hecho acreditada o de 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.

Los trabajadores en esta situación tendrán derecho a la reserva del puesto de trabajo durante los dos primeros años. Transcurrido dicho período la reserva será a un puesto del mismo grupo profesional, familia y/o especialidad en el mismo Departamento ministerial u organismo público y en la misma localidad. El período en que el trabajador permanezca en situación de excedencia será computable a efectos de antigüedad y para la solicitud de excedencia voluntaria por interés particular, y el trabajador tendrá derecho a la asistencia a cursos de formación, especialmente con ocasión de su reincorporación.

Con carácter previo a la finalización del periodo máximo de duración de esta excedencia, previsto en el presente artículo, el trabajador o trabajadora deberá solicitar la reincorporación con una antelación mínima de 15 días hábiles a dicha finalización. En caso de incumplir dicha obligación, el personal laboral fijo en esta situación será declarado de oficio en excedencia voluntaria por interés particular por un período mínimo de dos años.

La finalización de esta excedencia tendrá lugar, asimismo, sin necesidad de que se haya producido el vencimiento de los plazos establecidos anteriormente, cuando se produzca la desaparición sobrevenida del sujeto o hecho causantes. En estos casos, la solicitud de reincorporación deberá realizarse necesariamente en los 15 días hábiles siguientes a dicha finalización, procediéndose, en caso contrario, a la declaración de la situación de excedencia voluntaria por interés particular por un período mínimo de dos años a contar desde el día siguiente a la desaparición del sujeto o hecho causantes.

En el caso del personal laboral con una relación de servicios de carácter temporal, la reincorporación al puesto de trabajo reservado sólo podrá llevarse a cabo si durante la excedencia no se hubiese producido la ocupación de dicho puesto a través de la aplicación de los sistemas reglados de ocupación de plazas vacantes recogidos en el presente Convenio, o bien no hubiera finalizado todavía la causa que motivó su contratación temporal. En estos casos, la situación en excedencia por cuidado de hijos o hijas finalizará en el momento en que se produzca dicha cobertura o finalice la causa que motivó la contratación temporal.

c) Por agrupación familiar

Podrá concederse excedencia voluntaria por agrupación familiar sin el requisito de haber prestado un tiempo mínimo de servicios efectivos, al personal laboral fijo cuyo cónyuge o pareja de hecho acreditada resida en otra localidad o, en su caso, fuera del territorio nacional, por haber obtenido y estar desempeñando un puesto de trabajo de carácter definitivo como personal funcionario de

carrera o como personal laboral fijo en cualquiera de las Administraciones Públicas, organismos públicos y entidades de Derecho público dependientes o vinculados a ellas, en los órganos constitucionales o del Poder Judicial y órganos similares de las Comunidades Autónomas, así como en la Unión Europea o en organizaciones internacionales.

El trabajador o trabajadora fijo deberá efectuar la solicitud de esta excedencia con una antelación mínima de un mes a la fecha a partir de la cual pretenda iniciarse la misma.

El tiempo mínimo de permanencia en dicha situación es de dos años y su duración máxima es indefinida.

Al trabajador o trabajadora fijo en situación de excedencia voluntaria por agrupación familiar no les será computable el tiempo de permanencia a efectos de antigüedad ni promoción y, en ningún caso, devengarán derechos económicos.

d) Por aplicación de la normativa de incompatibilidades

Será declarado en esta situación el personal laboral fijo, cualquiera que sea el tiempo de servicios que haya prestado, y en aplicación de la normativa en materia de incompatibilidades, que como consecuencia de la superación del correspondiente proceso selectivo opte por desempeñar un puesto de trabajo como personal funcionario de carrera o como personal laboral fijo en el sector público fuera del ámbito de aplicación del Convenio único, o cuando dentro del ámbito del Convenio Único acceda como personal laboral fijo a un grupo distinto por el procedimiento de convocatoria de ingreso libre previsto en el presente Convenio.

El acceso mediante cualquier sistema de promoción, provisión o movilidad a un puesto de trabajo adscrito a una nueva clasificación profesional, dentro ámbito del Convenio Único, producirá una novación modificativa del contrato de trabajo, no permitiendo al trabajador o trabajadora fijos conservar derechos respecto de la categoría de origen que ostentasen.

El desempeño de puestos de trabajo de carácter temporal en el sector público como personal funcionario interino o como personal laboral temporal o figura asimilada no habilitará para pasar a esta situación.

A los trabajadores y las trabajadoras fijos en situación de excedencia voluntaria por incompatibilidad no les será computable el tiempo de permanencia a efectos de antigüedad ni promoción, sin que en ningún caso devenguen derechos económicos.

e) Por razón de violencia sobre la trabajadora

Las trabajadoras víctimas de violencia de género, para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, tendrán derecho a solicitar la situación de excedencia sin necesidad de haber prestado un tiempo mínimo de servicios previos y sin que resulte de aplicación ningún plazo de permanencia en la misma. Durante los seis primeros meses tendrán derecho a la reserva del puesto de trabajo que desempeñaran, siendo computable dicho período a efectos de ascensos y antigüedad.

Cuando de las actuaciones de tutela judicial resultase que la efectividad del derecho de protección de la víctima lo exigiere, se podrá prorrogar por períodos de tres meses, con un máximo de dieciocho, el período en el que, de acuerdo con el párrafo anterior, se tendrá derecho a la reserva del puesto de trabajo, con idénticos efectos a los señalados en dicho párrafo.

La acreditación de la situación de violencia de género se realizará con arreglo a lo establecido a la normativa específica en materia de protección integral contra la violencia de género.

f) Por razón de violencia terrorista

El personal laboral que haya sufrido daños físicos o psíquicos como consecuencia de la actividad terrorista, así como quienes sufrieran amenazas en los términos de la normativa específica en materia de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo, previo reconocimiento del Ministerio del Interior o de sentencia judicial firme, tendrán derecho a disfrutar de un período de excedencia en las mismas condiciones que las víctimas de violencia de género.

Dicha excedencia será autorizada y mantenida en el tiempo en tanto que resulte necesaria para la protección y asistencia social integral de la persona a la que se concede, ya sea por razón de las secuelas provocadas por la acción terrorista, ya sea por la amenaza a la que se encuentra sometida.

g) Excedencia forzosa

Darán lugar a la excedencia forzosa las siguientes situaciones:

1.- Elección para cargo público de carácter representativo o función sindical:

Tendrá derecho a que se le declare en situación de excedencia forzosa aquel personal laboral fijo que sea elegido para un cargo público representativo o función sindical electiva, de ámbito provincial o superior, de acuerdo con los estatutos del sindicato, que imposibilite la asistencia al trabajo.

A los efectos de este artículo se entiende por cargo público representativo a quienes de forma electiva formen parte de las Cortes Generales, Asambleas de las Comunidades Autónomas o de las Ciudades de Ceuta y Melilla, y de las Corporaciones Locales cuando, en este último caso, tengan asignado régimen de dedicación exclusiva y perciban retribuciones.

En este supuesto la excedencia forzosa dará derecho a la reserva de un puesto de trabajo de la misma clasificación profesional, en el mismo Departamento u organismo y misma localidad del puesto de origen y al cómputo a efectos de antigüedad de todo el tiempo transcurrido en la misma. Dicha reincorporación deberá solicitarse en el mes siguiente a la fecha de cese en el cargo público o función sindical, produciéndose la reincorporación inmediatamente. En caso de no efectuarse la solicitud de reingreso en plazo, la persona solicitante pasará a la situación de excedencia voluntaria por interés particular por un período mínimo de dos años.

2.- No asignación de plaza tras la suspensión de empleo y sueldo de duración superior a seis meses o en suspensión de empleo derivada de un proceso penal

El personal laboral fijo en situación de suspensión de empleo y sueldo de duración superior a seis meses o en suspensión de empleo derivada de un proceso penal, una vez cumplida la sanción o pena deberá solicitar la reincorporación en el plazo de un mes contado a partir del día siguiente a su cumplimiento. En caso de que la reincorporación no se produzca en el plazo de seis meses, contado a partir del día siguiente a la solicitud, salvo causas que sean imputables al trabajador o trabajadora, será declarado en la situación de excedencia forzosa y, tendrá derecho a partir de ese momento a percibir el salario base, las pagas extraordinarias y el complemento de antigüedad.

En caso de no efectuarse la solicitud de reincorporación en el plazo señalado en el párrafo anterior el trabajador o trabajadora pasará de oficio a la situación de excedencia voluntaria por interés particular en la que deberá permanecer un período mínimo de dos años, con fecha de efectos desde que se haya producido el cumplimiento de la responsabilidad disciplinaria o penal.

Una vez solicitada por el trabajador o trabajadora la reincorporación, se declarará de oficio su pase a la situación de excedencia voluntaria por interés particular, con efectos del día siguiente a la finalización de la sanción o pena, y hasta que se produzca su reincorporación al puesto de trabajo que le sea asignado o la declaración de excedencia forzosa.

El trabajador o trabajadora en situación de excedencia forzosa estará obligado a participar en el concurso abierto y permanente solicitando la totalidad de los puestos de trabajo de su mismo grupo, familia profesional y/o especialidad ubicados en el territorio nacional.

3.- Privación de libertad por sentencia firme

Se producirá el pase a excedencia forzosa cuando encontrándose el trabajador o trabajadora fijos en activo, en situación de excedencia con derecho a reserva de puesto de trabajo o en suspensión de contrato con reserva de puesto de trabajo, se declarada su privación de libertad por sentencia condenatoria firme, sin perjuicio de que por expediente disciplinario se adopten las medidas correspondientes o que la sentencia condene a la pena de inhabilitación para el ejercicio de cargo o empleo público, lo que conllevaría a la extinción de la relación laboral. En este supuesto el tiempo de permanencia en tal situación no computa a efectos de antigüedad ni da lugar a reserva de puesto de trabajo.

El reingreso al servicio activo desde situaciones que no conlleven derecho a la reserva del puesto de trabajo se efectuará, en todo caso, mediante la participación en el concurso abierto y permanente, no existiendo la posibilidad de reingreso por adscripción provisional que habilitaba el III CUAGE.

No obstante lo anterior, el personal laboral fijo en situaciones con derecho a reserva del puesto de trabajo podrá participar en el concurso abierto y permanente con la finalidad de realizar un cambio de reserva de puesto, sin que en tal caso resulte obligada su incorporación efectiva a la plaza adjudicada, sobre la que formalizará la nueva reserva.

Excepcionalmente, la Dirección General de la Función Pública podrá reingresar, con carácter definitivo, al personal laboral fijo que durante el primer año de vigencia de la situación de excedencia voluntaria por incompatibilidad declarada como consecuencia de la superación de una convocatoria de ingreso libre en el ámbito del Convenio solicite la reincorporación. Con idéntica excepcionalidad, la Dirección General de la Función Pública podrá reingresar con carácter definitivo al personal laboral fijo que, habiendo participado en el concurso abierto y permanente durante un año natural, a contar desde la primera solicitud, no haya resultado adjudicatario de ninguna de las plazas objeto del concurso.

- **Extinción contratos**

Por último, respecto de la extinción de los contratos, el mismo se extinguirá por las causas señaladas al respecto en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y normas de desarrollo y concordantes. En el caso de extinción del contrato de trabajo por las causas previstas en el artículo 49.i) del Estatuto de los Trabajadores se priorizará la permanencia del personal en el ámbito del Convenio.

- **Jubilación**

En lo que se refiere a la extinción del contrato como consecuencia de la jubilación, la jubilación ordinaria y el régimen jurídico aplicable a la misma será el establecido en la normativa general de la Seguridad Social, disponiendo la Disposición Adicional Undécima que el personal laboral de la Administración General del Estado sujeto al presente Convenio podrá acogerse a la jubilación parcial en los términos previstos en la ley, a partir del 1 de enero de 2021.

2.17. Estructura salarial

La estructura salarial del personal laboral se regula en el Título VIII, artículos 54 a 63 IV CUAGE.

- **Salario**

Se considerará salario la totalidad de las percepciones económicas de los trabajadores, en dinero o en especie, por la prestación profesional de los servicios laborales por cuenta ajena, ya retribuyan el trabajo efectivo, cualquiera que sea la forma de remuneración, ya los periodos de descanso computables como de trabajo.

- **Estructura**

La estructura retributiva del presente Convenio es la siguiente:

A) Salario base.

B) Pagas extraordinarias.

C) Otras retribuciones de carácter personal:

1. Antigüedad.
2. Complemento personal de antigüedad.
3. Complemento personal de unificación.
4. Complementos personales absorbibles.
5. Complemento personal de encuadramiento.

D) Complementos salariales:

1. Complementos de puesto de trabajo.
2. Complementos por cantidad o calidad de trabajo.
3. Complementos de residencia.

E) Percepciones no salariales: Indemnizaciones y suplidos.

F) Retribución en especie.

El salario base, las pagas extraordinarias, la antigüedad, el complemento personal de antigüedad, el complemento personal de unificación, el valor de las horas extraordinarias y el complemento de residencia, se actualizarán anualmente, y con efectos de 1 de enero, en el porcentaje de incremento general de retribuciones que se fije para todos los empleados públicos de la Administración General del Estado.

La distribución de la masa salarial correspondiente al incremento retributivo que se establezca en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para aplicar a los complementos de puesto de trabajo y a la productividad o incentivos a la producción será acordada por la Comisión Paritaria.

No se podrán reconocer al personal del presente convenio retribuciones salariales distintas de las expresamente previstas en el presente Convenio.

2.18. Régimen disciplinario

El Título XV es el encargado de regular el régimen disciplinario en el ámbito del Convenio, sancionando la Administración mediante la correspondiente resolución las infracciones del personal laboral a su servicio sujeto al presente Convenio, en virtud de incumplimientos de las obligaciones contractuales, de acuerdo con lo establecido en el título VII del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, con lo dispuesto en este Convenio y, en lo no previsto en estas

normas, en la legislación laboral. En este punto se produce una adecuación del IV CUAGE al régimen sancionador que ya regulaba para el personal laboral la Resolución de 21 de junio de 2007.

Las diferentes faltas (leves, graves o muy graves) se encuentran reguladas en los artículos 101 a 104 del Convenio, regulándose las sanciones en los artículos 106 a 108.

- **Criterios para determinar las sanciones**

Los criterios para determinar el alcance de la sanción serán los siguientes:

a) El grado de intencionalidad, descuido o negligencia que se revele en la conducta.

b) El daño al interés público, pudiendo ser económico o no.

c) La reiteración o reincidencia.

d) El grado de participación.

La parte de la jornada u horario que no se realice dará lugar a la deducción proporcional de las retribuciones, descuentos en la nómina que no tienen carácter sancionador, sin perjuicio de la imposición de la sanción disciplinaria que pueda corresponder por el incumplimiento de la jornada u horario de trabajo, incluido el abandono del servicio.

No se podrán imponer sanciones que consistan en la reducción de las vacaciones, u otra minoración de los derechos al descanso del trabajador o trabajadora, o multa de haber.

- **Órganos competentes**

En cuanto a la competencia para la imposición de las sanciones, los órganos competentes para la imposición de las sanciones son los siguientes:

1.- Para las sanciones impuestas por faltas muy graves y graves, la persona titular de la Subsecretaría del Ministerio respectivo.

2.- Para las sanciones impuestas por faltas leves, la persona titular de la Dirección General respectiva, en caso de que la persona sancionada esté destinada en los servicios centrales, o la persona titular de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma, en caso de que la persona sancionada esté destinada en los servicios periféricos.

- **Prescripción faltas y sanciones**

El artículo 112 regula la prescripción de las faltas y sanciones. Así, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses, comenzando a contarse el plazo de prescripción desde que la falta se hubiera cometido, y desde el cese de su comisión cuando se trate de faltas continuadas. Dichos plazos quedarán interrumpidos por cualquier acto propio del expediente instruido o por la fase de diligencias previas informativas que, en su caso, pueda realizarse, incluida la audiencia previa al interesado o interesada que pueda instruirse en su caso.

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 comenzará a contarse desde la firmeza en vía administrativa de la resolución sancionadora.

- **Procedimiento sancionador**

Por su parte, el capítulo II del Título XV expone el procedimiento sancionador, que será necesario para la instrucción de faltas graves o muy graves y que no excederá de seis meses, a contar desde

su incoación. Vencido este plazo sin que se haya dictado y notificado la resolución se producirá su caducidad.

2.19. Derecho supletorio

En el Título XVI, artículo 124 (último del IV CUAGE) indica que, en todo lo no previsto en el presente Convenio se estará a lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores y demás disposiciones legales o reglamentarias que resulten de aplicación.

2.20. Anexos IV CUAGE

- **Anexo I: Encuadramiento**

Actual grupo	**Nuevo grupo**
1	M3
2	M2
3 Puestos encuadrados en especialidades coincidentes con títulos de Formación Profesional de Grado Superior o con cualificaciones de Nivel 3 del Sistema Nacional de Cualificaciones excepto los puestos contenidos en el anexo II.	M1
3 Puestos distintos de los anteriores con actividad de las relacionadas en el anexo V.	E2
4 Puestos encuadrados en especialidades coincidentes con títulos de Formación Profesional de Grado Medio o con cualificaciones de Nivel 2 del Sistema Nacional de Cualificaciones excepto los puestos contenidos en el anexo II.	
4 Puestos distintos de los anteriores con actividad de las relacionadas en el anexo V.	E1
5 Puestos encuadrados en especialidades coincidentes con títulos de Formación Profesional Básica o con cualificaciones de Nivel 1 del Sistema Nacional de Cualificaciones excepto los puestos contenidos en el anexo II.	

Actual grupo	Nuevo grupo
5 Puestos distintos de los anteriores con actividad de las relacionadas en el anexo V.	E0

A efectos de determinar la especialidad de los puestos de trabajo, se excluyen los títulos de Grado Superior y de Grado Medio de las familias profesionales de Administración y Gestión y de Informática y Comunicaciones.

- **Anexo II**

Como se ha manifestado anteriormente, el IV CUAGE ha incorporado una Disposición transitoria primera en la que se establece que no habrá convocatorias de acceso libre para la cobertura de puestos en los que el contenido de la prestación laboral se corresponda con funciones o actividades que, en el ámbito de la Administración Pública, estén reservadas al personal funcionario en virtud de lo dispuesto en la normativa básica vigente en materia de función pública o cuyo desempeño no es requerido por la organización en el ámbito del Convenio único.

Así, al personal laboral fijo que desempeñe puestos en los que el contenido de la prestación laboral se corresponda con funciones o actividades reservadas al personal funcionario, se promoverán procesos de promoción interna a los Cuerpos o Escalas de funcionarios de carrera a los que les correspondan tales funciones, aplicándosele, mientras tanto, el régimen transitorio recogido en el Anexo II del IV CUAGE.

a) Conjunto de actividades

En concreto, las funciones o actividades cuyo ejercicio, en el ámbito de la Administración Pública, corresponden al personal funcionario o cuyo desempeño no es requerido por la organización en el ámbito del Convenio único son, entre otras:

- Gestión de Recursos Humanos.
- Gestión Económica.
- Gestión Administrativa.
- Diseño, análisis, implantación, mantenimiento y soporte de aplicaciones informáticas y manejo de las mismas.
- Realización de estudios estadísticos.
- Clasificación, referenciación, sistematización y control de todo tipo de documentos, publicaciones y libros.
- Traducción e interpretación directa e inversa de distintos idiomas.

b) Clasificación profesional

En lo que se refiere a la clasificación profesional de este colectivo, a este personal se le aplica una clasificación profesional en grupos profesionales similar a la recogida por el III CUAGE, existiendo un total de 4 grupos en base a la titulación y encuadrándose los grupos:

- G1: Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalentes, o Grado. Se incluye en este grupo todo el personal que estuviera encuadrado en el grupo 1 del III Convenio único y ocupando un puesto de los afectados por el presente anexo.
- G2: Título de Diplomado Universitario, Ingeniero Técnico, Arquitecto Técnico o equivalentes, o Grado. Se incluye en este grupo todo el personal que estuviera encuadrado en el grupo 2 del III Convenio único y ocupando un puesto de los afectados por el presente anexo.
- G3: Título de Bachillerato, Bachillerato Unificado Polivalente o Formación Profesional de Técnico Superior o Técnico Especialista o equivalentes. Se incluyen en este grupo todo el personal que estuviera encuadrado en el grupo 3 del III Convenio único y ocupando un puesto de los afectados por el presente anexo.
- G4: Título de Graduado en Educación Secundaria, Educación General Básica o Formación Profesional de Técnico o Técnico Auxiliar o equivalentes. Se incluyen en este grupo todo el personal que estuviera encuadrado en el grupo 4 del III Convenio único y ocupando un puesto de los afectados por el presente anexo.

c) Promoción profesional

Respecto de la promoción profesional, en los procesos de promoción interna podrá participar el personal laboral fijo del presente anexo, desde el 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 para el grupo al que pretenden acceder. Asimismo, podrán promocionar del G4 al G3 los trabajadores y trabajadoras fijos con cuatro años de permanencia sin necesidad de tener la titulación exigida para el acceso al G3 siempre que cuenten con la titulación exigida para el acceso al G4.

d) Retribuciones 2019

Está dedicado a las retribuciones, sin complemento de antigüedad de los grupos profesionales G1 a G4.

e) Provisión de puestos de trabajo

En relación con la provisión de puestos de trabajo, las vacantes de necesaria provisión, dotadas presupuestariamente, que se generen como consecuencia de la baja de los efectivos que son objeto de clasificación en el presente anexo serán provistas a través de los procedimientos descritos en el título VII de este Convenio, aplicando los criterios y requisitos establecidos en la regulación de cada uno de ellos.

La cobertura de dichas vacantes se efectuará en los términos que corresponda, según el procedimiento de provisión y movilidad de que se trate, y estará dirigida únicamente al personal laboral fijo que a la fecha de entrada en vigor esté ocupando puestos de trabajo clasificados en el referido anexo II.