

1-MODELOS DE FUNCIÓN PÚBLICA EN LOS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO. SISTEMAS DE EMPLEO PÚBLICO

La función pública tal y como la concebimos hoy, surge con el constitucionalismo moderno. No surge igual en todos los países. Hay diferentes modelos, que suelen clasificarse en dos:

–Abiertos

–Cerrados

Se denominan así, según estén más o menos cercanos al modelo de empresa privada. En el abierto hay un funcionamiento muy similar l de las empresas privadas, hay una relación de puestos de trabajo y la situación del personal se hace para un puesto de trabajo concreto.

En los cerrados el funcionamiento es completamente distinto porque se basa en tres ideas:

–Estatuto

–Cuerpo

–Carrera

También se considera que el personal debe estar organizado en cuerpos, es decir, en un colectivo de personal jerarquizado y que puede acceder a diferentes puestos de trabajo en función de los méritos, pero también en función de la antigüedad. Ambos modelos son diametralmente opuestos. Ningún país responde exactamente a alguno de estos dos modelos, pero sí hay países que tienen un sistema que se puede clasificar o abierto o cerrado. Idea que se debe a W..., que creía que era necesario un poder civil fuerte, similar al militar, y con una organización fuertemente jerarquizada.

El modelo opuesto es el de EE.UU. en el que priva la flexibilidad y prevalece la creencia de que no era necesario un reclutamiento específico, ni la existencia de un cuerpo, ni la Sin embargo en EEUU ha dado lugar un gran problema en el seno de la Administración Pública y ha permitido que se estableciera el spoil system. Esto ha llevado a una cierta corrección del modelo, incluyendo cosas del modelo cerrado.

En UK hay un sistema que piensa que el empleado público es un servidor de la corona, y puede ser destituido por el soberano. Pero esto es sólo formalmente, porque tienen gran estabilidad en el empleo. Una característica es la idea de que no necesitan un reclutamiento especializado. El empleado público tiene que tener características generales y no especiales para el puesto de trabajo, es lo que se denomina funcionario generalista, por esto la selección del personal funcionariado la realiza sólo el Civil Service Commision. En los años 60, el informe Fulton (1968), fue especialmente crítico con la figura del funcionario generalista. Afirma que cada vez es más necesario, dada la complejidad de las tareas administrativas, que se reclutase un personal especializado. Hay una cierta carencia del sistema existente.

En Alemania e Italia permanece un sistema cerrado basado en las ideas de estatuto, cuerpo y carrera. Desde hace tiempo coexisten el funcionario público y el personal laboral y esta coexistencia ha tenido unas.....distintas

–Alemania: creciente aplicación del derecho funcionarial a los trabajadores laborales.

–Italia: Creciente aplicación del derecho laboral a los funcionarios públicos

España recibió la influencia del derecho francés. Desde el s.XIX hay un modelo cerrado, pero esto no se consagra hasta principios del s.XX. Desde principios del s.XX diferentes normas de la función pública fueron introduciendo la, por ejemplo:

–Estatuto de O´Donell

– Maura

A mediados del s.XX se produce una reforma importante de nuestro sistema de función pública que afecta dos normas esenciales:

–Ley de funcionario civiles del Estado, 1964. Se aproxima al modelo anglosajón, introduciendo junto a los funcionarios especiales un funcionario generalista. Se crean los Técnicos de la Administración Civil y pueden ser destinados a diferentes ministerios. Introduce la posibilidad de que junto a los funcionarios públicos la administración establezca... por ejemplo laboral, administrativa

–Ley 30/84, ley de medidas para la reforma de la función pública. Modifica parcialmente la LFCE. Consagra el sistema mixto con la administración e impulsa una cierta laboralización del régimen funcionarial. Los cuerpos pierden importancia dentro de la Administración Pública.

Art. 103 CE la ley regulará el Estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo a los principios de....y capacidad, las peculiares del ejercicio a su derecho a sindicación el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones

La Ce ha optado por la profesionalidad del empleado público, el mérito y la capacidad son los únicos criterios que se exigen para ser empleado público. El principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos. El acceso a los puestos en igualdad constituye un derecho de los ciudadanos consagrado en el Art. 23.2 CE. El Art. 103.3 CE establece una reserva de ley relativa porque abre una colaboración en la regulación del estatuto, en 1ª lugar del reglamento pero también puede haber un desarrollo a través C....Colectivos. El Art. 103.3 CE manifiesta una preferencia por el carácter funcionarial del empleado público, aunque esto no impide la contratación laboral en el seno de las Administraciones Públicas. Art. 149.1 18 CE atribuye la competitividad para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios.

Es necesario establecer unas condiciones mínimas de igualdad de los funcionarios públicos. Se trata de evitar que exista una heterogeneidad tal, en las condiciones de empleo público de las diferentes administraciones, que generan agravios comparativos importantes. La distribución de competencias corresponde al esquema de bases más desarrollo. El concepto de bases se ha entendido de forma muy extensa, para lo que la legislación estatal cubre muchos aspectos. El modelo de empleo público también se considera que entra dentro del sistema de bases. El Estado tiene otras competencias que inciden en la materia de la función pública, por ejemplo competencias del Estado en seguridad social. En el Art. 149.1, 13 y 14 CE se hace referencia a las competencias estatales en materia de Hacienda, de deuda y en relación con la dirección de la actividad económica nacional.

2-ESTRUCTURA DE LA FUNCION PÚBLICA Y GESTION DE RECURSOS HUMANOS.

1-CLASES EMPLEADOS PÚBLICOS: FUNCIONARIOS Y PERSONAL LABORAL; FUNCIONARIOS DE CARRERA Y EMPLEO; CLASES DE FUNCIONARIOS DE CARRERA

Los tipos de funcionarios son:

–**Funcionarios públicos** a) ingreso organización administrativa:

–preferencia

–acto de nombramiento, más toma de posesión.

b) no relación contractual con administración, sino estatutaria (se rige por regulación específica administrativa, que determina las condiciones que regulan la condición de servicio público)

c) inamovilidad o permanencia en el empleo

–Contratados laborales: a) celebración de un contrato de trabajo

b) relación contractual: dº del trabajo con especialidades.

c) no hay garantías de inamovilidad.

–Contratos administrativos: personas que prestan sus servicios a la administración, mediante un contrato administrativo y no por ser contrato laboral. Su contrato se rige por la ley de contratos públicos o normas administrativas específicas. Hay un ámbito en el que subsiste la figura del contratado administrativo y es en la universidad, porque en las demás áreas no se usa.

–Contratos laborales: esta figura ha sido muy discutida por la doctrina, incluso un sector dice que es inconstitucional. El Art. 103.3 CE, de su contenido se puede entender que esta figura no es posible. Este Art. sólo hace referencia a los funcionarios públicos, sin mencionar a los contratados laborales.

El Prof. Parada dice que la dualidad de empleado público traería problemas de igualdad, porque los funcionarios públicos tienen un régimen de acceso muy riguroso e incluso tienen que pasaren muchos cuerpos por un período de formación. Los contratados laborales tienen un régimen de acceso más fácil y no tienen que pasar por un período de formación. Así también los contratados laborales tienen una negociación colectiva más amplia. Los contratados laborales no cumplen estrictamente con los requisitos de mérito y capacidad, (ppio de eficacia).

El TC en la st 99/1987 se pronunció dando respuesta intermedia, diciendo que el Art. 103.3 CE no menciona al personal laboral, pero tampoco lo excluye. El TC deduce de este Art. que el constituyente tiene una clara preferencia por el vínculo funcional de los empleados públicos de la Administración, es decir, que la mayor parte de los puestos de empleo público tienen que estar cubiertos por funcionarios públicos.

La Administración Pública no puede decidir públicamente el cubrir un puesto de trabajo con personal funcional o por contratación laboral, es el legislador el que tiene que determinar los puestos de trabajo que están reservados a los funcionarios públicos y los que podrán cubrirse por contratados laborales.

El Art. 15 de la Ley de Medidas de la reforma de la función pública dice, que un puesto de trabajo puede ser cubierto por contratados laborales. Este Art. 15 establece:

–Regla general: el vínculo ha de ser funcional. Pueden ser cubiertos por personal laboral los puestos siguientes:

a) Los que atienden a necesidades no permanentes

b) Los puestos propios de oficio, tales como la vigilancia, custodia y portería.

c) Puestos de carácter instrumental, tales como las relativas a mantenimiento.

d) Puestos en el extranjero con funciones administrativas de colaboración y trámite.

e) Puestos que requieran conocimientos especializados cuando no haya acuerdos con esa preparación.

Estos puestos pueden ser cubiertos por contratados laborales pero no tienen que ser cubiertos por los mismos. Por el hecho de ser contratos laborales no se les tiene que aplicar in tatum al dº laboral sino que tienen que cumplir ciertos requisitos por el hecho de trabajar para los demás. Tienen que ser controlados en función del ppio de mérito y capacidad. Así como el ppio de igualdad en el acceso.

El régimen de responsabilidad de los empleados públicos ante la Administración Pública es el mismo para todos los funcionarios, esto viene regula en la L30/92.

Todos los empleados públicos como los funcionarios tienen el dº de negociación colectiva, aunque los empleados tienen esta capacidad más amplia, pero con más límites que los que tienen en el contrato privado ya que están limitados por el presupuesto.

Clases de funcionarios de carreras

1)En función del contrato pueden ser estatales o temporales:

a)Funcionarios de carreras: tienen un sueldo fijo o permanente en la Administración Pública, es personal de plantilla.

b) Funcionarios de empleo: tienen un vínculo temporal con la Adm.

–Personal eventual: funcionario de libre nombramiento político realiza funciones de confianza.

–Personal interino: tienen un vínculo temporal dedicado para desempeñar una plaza de funcionario de carrera, en tanto en cuando se cumpla esa plaza por el funcionario permanente que corresponda. El funcionario interino si se selecciona siguiendo unas pautas selectivas y tienen que cumplir los requisitos necesarios para el ingreso en el cuerpo que pertenece el puesto de trabajo.

Hay muchos problemas con los funcionarios interinos, ya que es un personal que tiene que cubrir una plaza por un tiempo breve. Lo que ocurre es que la Administración no actúa diligentemente y estas suplencias llegan a durar años.

2)En función a la Administración que pertenecen:

a)Funcionarios de la Administración del Eº:

–Funcionarios anuales del Eº: se rigen por la ley de funcionarios del Eº anuales del año 1964, (vigente solo en parte) y la Ley de Medidas para la función pública del año1924. También existen unos reglamentos para el desarrollo:

–Reglamento de ingreso, (RD 364/95)

–Reglamento de Sistemas de Administración, (RD 365/95)

–Reglamento sobre régimen disciplinario, (RD 39/86)

–Funcionarios armados:

–Personal militar, regulado a la Ley 17/89

–Personal civil, regulado para el resto de funcionarios de la Administración del Eº.

–Seguridad Social: tanto médicos como personal auxiliar y personal no sanitario de instituciones sanitarias tienen unos estatutos específicos.

–Funcionarios del régimen especial: personal docente, personal investigador, personal de fuerzas y cuerpos de seguridad.

b)Funcionarios de la Administración Autonómica: se regulan por las legislaciones autonómicas correspondientes.(Ley de base estatal, más Ley de desarrollo autonómico). Este personal puede tener diferente procedencia:

–Reclutados por la CCAA,

–Reclutados por el Eº (pedidos por la transferencia de las competencias del Eº a las CCAA)

Estos últimos se integran en la Administración Autonómica a todas las funciones y en sistema de igualdad con respecto a los reclutados por las CCAA. No obstante siguen perteneciendo a los cuerpos o escalas de procedencia y quedan en una situación de servicio a las CCAA, la cual, les permite participar en los concursos de puestos de trabajo y se... en la Administración del Eº.

c)Funcionarios de la Administración local:

–Funcionarios de carrera

–Funcionarios eventuales

–Funcionarios interinos

Destacan los funcionarios de habilitación nacional, lo que significa, que ha diferencia del resto de funcionarios, no han sido reclutados por la entidad local, sino por la Administración del Eº. Pueden por tanto desempeñar sus funciones en cualquier entidad local, además de los puestos de funcionarios y los puestos laborales, para lo que nos debemos dirigir al Art. 92.2 Ley de Bases del Régimen Local. Encontramos que hay una reserva más restrictiva que en ... El Art. contiene cuales son los puestos desempeñados por los funcionarios

d)Funcionarios de órganos y poderes constitucionales:

–Funcionarios del Poder Judicial, LOPJ

–Funcionarios de las Administración Menores, aparatos burocráticos de otros órganos constitucionales, (TC, CCGG, Tribunal de Cuentas)

2-GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS DE LA ADMON: ÓRGANOS DE GESTIÓN, COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN; INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN

a)Órganos de gestión:

–Modelo departamentalizado: se caracteriza porque cada Ministerio o departamento desarrolla una propia política personal. Es un modelo fragmentado de la gestión de recursos humanos. El problema es que se

dificulta la adopción de medidas de carácter general y la intercomunicación de personal dentro de las diferentes Administración Pública. Esto ha llevado a que en algunos modelos se opte por el modelo centralizado.

–Modelo centralizado: se da en UK. Hay un único órgano que se encarga de establecer las medidas. Nosotros tenemos un modelo mixto.

a) Administración del Eº:

1) Gobierno: (Art. 3 Ley de Medidas para la reforma de la función pública) Se encarga de la dirección y de las directrices generales de la política de gestión de recursos humanos. Adopta medidas como establecer construcciones para el desarrollo de la negociación colectiva. Tiene una función relevante, que es la aprobación de las ofertas de empleo público. El gobierno tiene potestades reglamentarias y ejecutivas en materia de gestión pública.

2) Ministerio de las Administraciones Públicas: es el que determina que sea mixta. Administración de los recursos humanos en el seno de la Administración Pública. Desarrolla capítulos de carácter horizontal porque alcanza a todos los funcionarios de la Administración del Eº. Los funcionarios con sus Ministerios tienen una dependencia funcional y no orgánica. Propone la reordenación de los cuerpos y escalas. Aprueba las fases de convocatorias, establece plazos para el perfeccionamiento de los funcionarios públicos. Realiza una inspección sobre los funcionarios a través de un órgano llamado Inspección General de los Servicios de las Administración Pública. (Art. 4 Ley de Medidas)

3) Ministerio de Economía y Hacienda: es de tipo indirecto. Cualquier medida, que suponga una variación del gasto de la política de personal, es necesaria una aprobación del Ministerio de Hacienda.

4) Departamentos ministeriales: ejercen potestades disciplinarias sobre los inferiores. Se pronuncian sobre los permisos o licencias que solicitan sus funciones. Resoluciones sobre situaciones administrativas.

5) Delegados y subdelegados de Gobierno: los primeros están en las CCAA y los segundos en las provincias. Dirigen funciones de las Administraciones periféricas.

6) Comisión superior de personal: es un órgano de la Administración del Eº. Es un órgano de coordinación, documentación y asesoramiento sobre materia de gestión de recursos humanos.

b) Administración de las CCAA: tienen una estructura similar a la de la Administración del Eº.

c) Administraciones Locales: la gestión de recursos humanos se regula por el alcalde y por el pleno, Art. 21.1g y 22.21 LBRL.

b) Órganos de colaboración interadministrativa:

1– Consejo superior de la función pública: es un órgano de coordinación y consulta y de participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Es un órgano con una composición muy amplia y muy heterogénea.

Tiene 72 miembros, su función es de consulta, realiza informes. También tiene funciones de debate y de propuestas sobre cualquier medida que se considere oportuna para la mejora de las condiciones de trabajo de las Administración Pública, mejorar el rendimiento y la coordinación de la política de personal de las diferentes Administración territoriales.

2– Comisión de coordinación de la función pública: funciones de coordinación entre la Administración del Eº

y la Territorial. Elabora los planos de oferta de empleo público y disponen las medidas necesarias para la ejecución de las bases del régimen funcional.

c) Técnicas para la gestión de recursos humanos:

1-**Registros de personal**: son oficinas en las que se inscriben toda las personas que trabajan para la Administración Pública en cuestión. Se recogen todas las diferentes situaciones por las que pasa la relación de la Administración con esa persona. Los registros están ordenados en:

–Registro Central

–Registro de las CCAA

–Registro de las corporaciones locales

Los dos últimos están conectados con el primero, configurando una red de registros de las Administración Pública. Los registros están uniformados.

2-**Cuerpos y escalas**: son colectivos de determinados funcionarios que tienen unas mismas características y que han accedido a sus puestos a través de las pruebas selectivas. Fueron una técnica presencial de ordenación. Los cuerpos han sido un colectivo de funcionarios jerarquizados. Hoy en día el cuerpo tiene muy poca importancia porque se ha perdido la jerarquización interna y también se ha perdido la consignación de funciones y tareas, Art. 26 Ley de Medidas.

3-**Relaciones de puestos de trabajo**: (Art. 15 Ley de Medidas) son elencos o listados de los puestos de trabajo de cada unidad administrativa. En esos listados figuran las características especiales de cada puesto. El conocimiento de los puestos de trabajo es esencial para que la Administración organice la política funcional.

4-**Planes de empleo público**: se realiza una racionalización de los recursos humanos. Se puede determinar con esto las mismas necesidades de personal y se hagan las necesarias ofertas de empleo público.

3-DINAMICA DE LA RELACIÓN FUNCIONARIAL

1-ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO: PPIOS GRALES, REQUISITOS, SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN Y REVISIÓN JUDICIAL DE LOS ACTOS DE SELECCIÓN

El Art. 103.3 CC señala que la función pública tiene que regirse por los ppios de mérito y capacidad. Igualdad de los ciudadanos al acceso de la función pública, esto está recogido en el Art. 13.2 CE. Este dº de igualdad es un dº fundamental que tiene unos mecanismos específicos de protección, esto da lugar al recurso de amparo en caso de vulnerarse.

–Requisitos generales para el acceso a la función pública:

1-**Nacionalidad española**: ¿Tienen dº los ciudadanos de otros países comunitarios al acceso de un empleo público? En el TCE se establece que la libertad de circulación no es aplicable a las Administraciones Públicas, sin embargo, el TJCEE ha hecho una interpretación de este Art. 48.2 TCE, y dice que esa limitación es única y exclusiva para los puestos que apliquen el desempeño de autoridad y en los que se desarrollen de protección y salvaguardia. La L17/93 de acceso a la función pública de nacionales de otros Eº, que dice respecto a los nacionales comunitarios recoge la doctrina de TJCEE. Los nacionales o comunitarios según la L17/93 dice que la posibilidad de acceso de estos nacionales está sujeta a tratados internacionales celebrados en la CCEE y ratificados por España, el Art. 10 LO sobre dº y libertades de los extranjeros en España (LO1/2000)... establece que los extranjeros pueden acceder como personal laboral al servicio de las Administración Pública.

Hay alguna ley específica que permite la celebración de contratos con extranjeros (por ej, en la universidad Prof. asociados, ayudantes...)

2-Edad: es necesario tener cumplidos los 18 años y no exceder de la edad máxima permitida para cada cuerpo y escala. La edad máxima suele ser la edad de jubilación, pero en algunos puestos puede anticiparse y tiene que estar basado en razones objetivas.

3-Título: tienen el título que se exija para entrar en el cuerpo o escala correspondiente.

4- No padecer enfermedad o impedimento físico que impida el desempeño de las correspondientes funciones.

5- No haber sido separado del servicio como consecuencia de una sanción disciplinaria o haber incurrido en una inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por haber cometido un delito.

6- Conocimiento de lenguas oficiales del país.

-Pruebas restringidas:

Se celebran pruebas restringidas para el personal interino de las Administración Pública. Estas constituyen un atentado contra la igualdad expresada en el Art. 23.2 CE . Nuestro TC ha aceptado que este tipo de pruebas

Pruebas estrictas:

¿El hecho de haber prestado servicios en la Administración Pública como interino, puede considerarse un mérito a las pruebas selectivas?

Como mérito se admite, siempre que se valore de forma razonable y proporcionada.

Sistemas de selección que existen en nuestro país para acceder a la función pública:

1-Oposición: Consiste en una prueba para demostrar los conocimientos que tienen los diferentes candidatos a la plaza.

2-Concurso: consiste en la valoración de los meritos alegados por los aspirantes, que se califican conforme a unos varemos establecidos. Tiene carácter excepcional o extraordinario de alto nivel.

3-Concurso- oposición: resultado de unir las otras dos pruebas selectivas.

¿Puede la Administración Pública decidir libremente que sistema utilizar?

No tiene libertad para elegir el sistema selectivo. La legislación dice que se debe utilizar el sistema de oposición. En ocasiones se puede usar el sistema concurso-oposición, cuando ello sea más adecuado, a la naturaleza del puesto de trabajo a cubrir, por ejemplo trabajo universitario.

La oposición tiene muchos detractores. El Art. 19 de la Ley de medidas prevé que las oposiciones tengan pruebas prácticas y no solo conocimientos teóricos. El Rº general de ingreso dispone que cuando se vaya a realizar varias pruebas al menos una de ellas tiene que tener carácter práctico.

Órganos de selección: son órganos específicos que deben estar compuestos por personal cualificado y que regulan las garantías básicas de imparcialidad. En el Art. 19 de la Ley de Medidas trata de limitar la endogamia a la selección de personal y en ningún caso los órganos de selección estarán formados por

funcionarios pertenecientes al mismo cuerpo que se selecciona mayoritariamente. Excepción que aparece en el cuerpo de la docencia e investigación: por ej, para elegir profesores universitarios los órganos están formados por Prof. universitarios.

Procedimiento selectivo:

1-Oferta de empleo público: que se aprueba cada año por el Gobierno, a propuesta del MAP, y la autorización del Ministerio de Economía-Hacienda. La oferta refleja las vacantes que existen en los diferentes cuerpos y escalas y señala las plazas que se van a prever ese año.

2-Convocatoria de las pruebas: se hace por el departamento correspondiente y debe de contener las características de las plazas a cubrir y los requisitos para poder presentarse, es decir las características de las pruebas. La convocatoria tiene que ser pública.

3-Publicación: es el BO correspondiente y se abre un plazo para la presentación de solicitudes, después se publica la lista oficial de admitidos y excluidos.

4-Celebración de la prueba

5-Listado de los aprobados: la lista no puede superar el nº de plazas que se han presentado. Hay una excepción en los cursos de selección por los cuales se puede excluir a algunos de los aprobados.

6-Nombramiento: hay que presentar todos los papeles necesarios que acreditan que reúne los requisitos exigidos y la Administración los nombra funcionarios de carrera.

7-Toma de posesión: aquí termina la relación funcionarial, aunque se puede dar una renuncia tácita o expresa.

Revisión judicial de los actos de selección:

Los actos de resolución de los procedimientos selectivos son actos administrativos. Los actos pueden haber incurrido en vicios de legalidad. ¿Cabe el control a los Tribunales Cont-Adtivos? Sí, es posible el control de estos tribunales. El problema se plantea a la posibilidad de realizar un control de fondo, en nuestro país se ha sostenido que en ppio los Tribunal no pueden entrar a discutir la cuestión de fondo, sino sólo las cuestiones de legalidad, las conclusiones de valoración poseen una cierta discrecionalidad técnica (decisión conforme a criterios técnicos que la Administración tiene que aplicar para adoptar ciertos conceptos jurídicos indeterminados) Se ha admitido el control de los errores manifiestos de apreciación por parte de los Tribunales.

2-CARRERA ADTIVA Y PROVISIÓN DE PUESTO DE TRABAJO

- La carrera dentro de la función pública a de hacerse conforme a criterios muy objetivos que normalmente atienden al criterio de antigüedad, pero tiene como inconveniente que no se tiene en cuenta el mérito.

Nuestro sistema de función pública es un sistema mixto aunque se parece más al del empleo. Cuando se ingresa, se entra en un cuerpo o escala y se pertenece en función de la titulación.....Dentro de la función pública hay varios tipos de titulación:

- ◆ Licenciado o doctor
- ◆ Diplomado, ingeniero técnico y FP 3
- ◆ FP 2 y bachillerato
- ◆ FP 1 y graduados escolares
- ◆ Certificado de escolaridad

Los puestos de trabajo que pueden desempeñar los funcionarios dependen del cuerpo o carrera, no depende del grupo al que pertenecen. Además de los cuerpos y grupos los funcionarios públicos están organizados por niveles o grados, que van del 1 al 30 y a cada grupo le corresponden unos márgenes de niveles o grados. Los puestos de trabajodentro de un mismo grupo pueden pertenecer a diferentes niveles, ¿Cómo se adquiere un determinado grado? En función del tiempo, cuando llevas dos años seguidos o tres interrumpidos se adquiere el grado.

La legislación trata de evitar que haya carreras demasiado rápidas y se establece un límite en la consolidación del grado. La legislación dice que solo pueden consolidarse dos niveles cada dos años continuados. Se puede aumentar el grado a través cursos específicos aunque no es normal.

Sistemas de promoción interna: una vez que se ha ingresado en un cuerpo inferior, mediante una promoción interna, se puede acceder a un grupo superior. El procedimiento es la realización de una prueba de promoción interna. Se necesita tener dos años de antigüedad en el cuerpo originario y la titulación necesaria para ingresar en el nuevo cuerpo. Esas pruebas selectivas pueden hacerse conjuntamente con las pruebas de ingreso o independientemente de estas.

Como ventajas, se le exime al personal de los conocimientos que ya habían presentado en las pruebas anteriores, una vez que se esta en la Administración se computa la antigüedad y el grado consolidado.

- **Provisión de puestos de trabajo:** hay diferentes sistemas. Cuando un puesto queda vacante es el concurso de méritos(Art. 20 Ley de Medidas), para poder participar el funcionario tiene que estar dos años en el puesto de trabajo anterior.

3- MOVILIDAD Y TRASLADO DE PUESTOS DE TRABAJO

Un motivo por el que se da la movilidad es la redistribución de efectivos

- Reasignación de efectivos: supresión de determinados puestos, que ya no son efectivos y en este caso se produce una reasignación del funcionario y a poder ser dentro del mismo Ministerio, en el caso de la Administración del Eº, sino se le da un puesto de trabajo se le inscribe en el MAP, en una situación de expectativa de destino.
- Comisión de servicios: es voluntaria y servicial. La comisión de servicios puede ser forzosa cuando se haya convocado a concurso una plaza.....y la plaza ha quedado desierta, porque nadie se ha presentado. La Administración acudiría a dicha comisión de servicios forzosos.
- Permuta del puesto de trabajo: se puede permutar con otro funcionario previa autorización de la Administración Pública.
- Renuncia del puesto de trabajo: se puede alterar el contenido del puesto de trabajo y se produce la renuncia de la persona que estaba desempeñando ese trabajo y se le da provisionalmente un nuevo puesto hasta que obtenga una nuevapor el procedimiento de provisión pertinente.

4- SITUACIONES JDCAS DE LOS FUNCIONARIOS: SERVICIO ACTIVO, SERVICIOS ESPECIALES, SERVICIO EN CCAA, EXPECTATIVA DE DESTINO, EXCEDENCIA FORZOSA Y VOLUNTARIA.

La situación de servicio activo es la prestación del servicio propio de un puesto de trabajo y correlativamente la remuneración de sus prestaciones. Situaciones activas son situaciones distintas a las de servicio activo (Art.29 y 29bis Ley de Medidas)

Hay varias situaciones en las que pueden estar los funcionarios.

1-Servicios especiales: se produce cuando el funcionario público pasa a desempeñar otros cargos públicos de

carácter electivo, confianza política, otras actividades públicas relevantes o situaciones de mayor responsabilidad. Presta servicios militar o prestación social sustitutoria. Efectos: el funcionario sigue estando como si estuviera en servicio activo, dº a su plaza y destino. La diferencia esta en la remuneración que pasa a cobrar lo del cargo que se desempeña y no lo del puesto de trabajo inicial.

2-Servicio en las CCAA: se produce cuando hay una transferencia competencial seguida de una transferencia de servicios y personal. Peculiaridad: conservar un dº a regresar a la función pública estatal participando en los... procedimientos de puestos de trabajo del Eº.

3-Situación de suspensión: supone la interrupción en la prestación de los servicios, tiene un carácter sancionador o de la aplicación de una medida preventiva o cautelar. Puede ser de dos tipos:

a) Provisional: es fruto de una medida cautelar mientras se está tramitando un expediente sancionador, la Administración puede suspender preventivamente al funcionario del desempeño del puesto de trabajo. Derecho al 75% de las retribuciones básicas. Si después del procedimiento se declara que la persona no es culpable tiene dº a las retribuciones complementarias no percibidas y al puesto de trabajo. Si la situación de suspensión deviene firme la persona es privada del puesto de trabajo.

b) Firme: tiene un plazo máximo de 6 años y se le computan también los plazos que estuvo con carácter temporal o provisional suspendido.

4-Excedencia: supone una interrupción de la prestación del servicio, pero con dº a retornar a la Administración y normalmente su dº a percibir retribución alguna.

a)Voluntaria: decisión libremente adoptada por el funcionario. Puede tener lugar en diferentes casos:

–cuidado de los hijos: *no* puede ser superior a 3 años. Se computan desde la fecha de nacimiento del hijo. Si es un hijo adoptado desde la fecha de la resolución de adopción. Durante este período el funcionario no percibe remuneración económica alguna, pero durante el primer año sí tiene dº a la pertenencia del puesto de trabajo, pasado el año tiene dº a volver a la propia comunidad.

–cuidado de familiares que se encuentran a nuestro cargo y que no pueden valerse por sí mismos: no puede superar el año. Es un dº individual del funcionario. ¿ Que ocurre si dos funcionarios piden la excedencia para el cuidado de una misma persona? La ley dice que en estos la Administración puede limitar el ejercicio simultáneo de la excedencia.

–solicitud por interés particular: es necesario que hayan completado 3 años de servicios efectivos no podrá durar más de 2 años.

–agrupación familiar: duración máximo de 15 años y mínimo de 2 años. No hay dº a la remuneración y sí de computación por antigüedad.

–expectativa destino: cuando hay un excedente de puestos de trabajo, la Administración decide eliminar ese puesto y lo que se hace *no* es una reasignación dentro del mismo Ministerio, sino dentro de la misma Administración Pública y si tampoco es posible quedar en expectativa de destino (durante un año sigue percibiendo ciertas remuneraciones y tiene la obligación de presentarse a la provisión de puestos de trabajo) Sino se le puede reasignar en ese año, pasa a una situación de excedencia forzosa.

b)Forzosa: sólo recibe las remuneraciones de carácter básico.

5-EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN DE SERVICIO.

Lo lógico es con la jubilación o fallecimiento del funcionario. Puede ser de varios tipos:

- Forzosa: cuando se llega a la edad máximo. Hay unas normas específicas que para determinados cuerpos, como los jueces o profesores, que la edad de jubilación son de 70 años.
- Voluntaria: siempre que haya cumplido 60 años y haya servido 30 años a la Administración.
- Por incapacidad para el desarrollo de las funciones.
- Se puede extinguir también por una renuncia del funcionario, que tiene que ser aceptada por la administración, y que no inhabilita para volver a ser funcionario
- Pérdida de la nacionalidad española como consecuencia de una sanción penal o administrativa.

4.DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS

1-DERECHO DE CARGO Y OTROS DERECHOS FUNCIONALES

1-Dº Funcionales: por ejemplo Dº a la inamovilidad, no se puede desplazar al funcionario si no es como consecuencia de sanción. O por ejemplo, dº a desempeñar el puesto de trabajo específico al que ha accedido a través del sistema legal pertinente. Este no es un dº absoluto porque puede verse afectado por procesos de predistribución, además también existen puestos de libre designación.

2-Dº económicos: dº a percibir remuneraciones económicas por su trabajo.

2-RÉGIMEN DE RETRIBUCIONES: BÁSICAS, COMPLEMENTARIAS E INDEMNIZACIONES.

1-Retribuciones básicas:

-Sueldo: cantidad base fija determinada en función del grupo del cuerpo al que pertenecen.

-Trienios: cantidad fija que se devenga en función de la antigüedad por cada tres años de servicio. Se tiene en cuenta si se trata de contratación administrativa o laboral, se computan desde el momento en que se empieza a cumplir servicio en la Adm.

-Pagas extraordinarias: el funcionario tiene dº a dos pagas extraordinarias al año

2-Retribuciones complementarias:

-De destino: cantidad fija determinada objetivamente, en función a del nivel en el que se desempeña el puesto de trabajo.

-Específico: remuneración que atiende a las características del puesto de trabajo y responde de la elevada responsabilidad, peligrosidad, etc.

-Productividad: se atiende a las circunstancias subjetivas, concretamente al rendimiento del funcionario en el desempeño de su puesto de trabajo. Exige una valoración individualizada.

3-Gratificaciones: por servicios extraordinarios, es decir, por la prestación de servicios fuera de la jornada normal.

4-Otras retribuciones: se trata más bien de indemnizaciones, en función de traslados, viajes oficiales, etc.

3- DERECHOS LABORALES: VACACIONES, LICENCIAS, PERMISOS Y REDUCCIÓN DE JORNADA.

1- Dº de suspensión: dº al descanso de forma periódica, bien vacacional bien dominical.

2- Dº al permiso para la suspensión de los servicios:

-Causales: circunstancias personales(enfermedad, mudanza, matrimonio, etc) 2 o 4 días. Permiso de una hora diaria para atender a hijos menores de 9 meses, permiso de reducción de jornada para atender a hijos menores de 6 años o minusválidos.

Caso de parto o adopción de menores, 16 semanas ininterrumpidas de las que 6 semanas corresponden inmediatamente a la mujer y de forma inmediata al parto, el resto del tiempo, puede decidir que lo disfrute el marido total o parcialmente.

Adopción de menores de 6 años, Art. 30.3 de Ley de Medidas.

Permiso para realizar estudios relacionados con los servicios que presta el funcionario o de exámenes en centros oficiales.

Desempeño de funciones sindicales o representación del personal.

-No causales: corresponden a circunstancias específicas, como asuntos propios (no más de tres meses cada dos años) moscosos (6 días anuales) cumplimiento de deberes de inexcusables de carácter público o personal

4-SEGURIDAD SOCIAL Y DERECHOS PASIVOS

a) Sistema de clases pasivas: (Texto refundido de la Ley de clases pasivas del Eº, aprobado por decreto legislativo 670/87)

-Pensión ordinaria por jubilación

-Pensiones a favor de familiares en casos de defunción de funcionarios (cónyuge, hijos menores de 21 años y a padres dependientes)

-Pensiones extraordinarias por incapacidad permanente para la prestación de servicio o muerte en acto de servicio.

- Asistencia Sanitaria: incapacidad transitoria, se cubre a través de entidades especiales, mutuas de los funcionarios (MUFACE). En la actualidad MUFACE también tiene concertada la asistencia sanitaria por medio de la SS, la elige el funcionario, en concreto dentro de las diferentes opciones.

5-PECULIARIDADES EN EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

El funcionario puede verse afectado por algunas limitaciones en el ejercicio de sus dº fundamentales, siempre en aras del carácter del servicio que desempeñan, y en aras de las necesidades del funcionamiento de los servicios públicos, en aras del ppio de imparcialidad y objetividad.

Se da en algunos dº y libertades concretos:

-Libertad de expresión, Art. 20 CE, estos dº pueden verse limitados como consecuencia de más obligaciones especiales de secreto y sigilo. También como consecuencia de la eficacia y jerarquía la libertad de expresión

está sujeta a la autorización previa de los superiores (militares), también necesita autorización cuando la cuestión pueda incidir en la seguridad de los ciudadanos.

–Libertad de reunión y asociación política, su imparcialidad y objetividad son especialmente relevantes para algunos funcionarios (militares, guardia civil, magistrados, jueces y fiscales).

–Dº de sufragio pasivo, hay determinados funcionarios inelegibles (magistrados, jueces, fiscales, militares y miembros de las fuerzas de seguridad del Eº en activo) Para poder presentarse a las elecciones, estas personas, tienen que presentar una excedencia voluntaria. ¿Qué sucede cuando un magistrado resulta elegido y pasa a formar parte de la política? Si después se quiere volver, es necesario estar 3 años, los militares 2, en una situación de excedencia forzosa, antes de volver al puesto de trabajo, salvo que se vuelva a ingresar en la Administración de Justicia, en un puesto de trabajo que no implique el ejercicio de potestades jurisdiccionales. Con esto se quiere lograr que cuando vuelva esa persona ejerza sus funciones objetivamente y en igualdad.

–Libertad de residencia, el Art. 77 de la Ley de Funcionarios civiles del Eº, establece la obligación de los funcionarios de vivir en el término municipal en el que prestan servicios, en contra del Art. 19 CE (libertad para elegir donde vivir).

6-DERECHOS SINDICALES: SINDICACIÓN, HUELGA, HUELGA Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE LOS FUNCIONARIOS

1– Sindicación: la CE en el Art. 28 reconoce el dº a sindicarse libremente. Este Art. exceptúa este dº a los miembros de las fuerzas armadas. Art. 127.1 CE, exclusión para los jueces y magistrados en activo. La LO de libertad sindical, consagra la libertad sindical para los trabajadores laborales y para los que tienen una relación con la Administración Pública tanto funcional como para los contratos administrativos.

L 9/1987 tiene la peculiaridad en cuanto al ejercicio de la reunión sindical. Se regulan los órganos de representación y participación de los funcionarios públicos (delegados, entidades con >50 personas; juntas de personal < 50 funcionarios; funciones de carácter informativo sobre la política de personal y vigilar el cumplimiento de las condiciones de trabajo.

2– Huelga: no está reconocida expresamente. Finalmente se ha optado por el reconocimiento del dº de huelga. Real Decreto L17/1977 sobre el dº a la huelga.

3– Negociación colectiva: se rige por la ley 9/1987 LORAP y por algunas normas específicas de la Ley de Medidas. Es una negociación más limitada que en el ámbito laboral. El Art. 32 L9/1987 establece el contenido de la negociación colectiva.

El convenio colectivo tiene naturaleza muy dispar, porque la Administración puede por convenio colectivo regular actos de gestión personal que serán actos administrativos. Se pueden establecer obligaciones recíprocas con las partes, vinculación exclusiva entre las partes que lo realizan. Los convenios en los que se regula las condiciones de trabajo con carácter general tendrán naturaleza normativa. ¿Qué tipo de norma es el cc? Se trata de un reglamento, los reglamentos tienen jerarquía interna, por lo que entre los cc también existe una relación jerárquica dependiendo del órgano que los dicte. Se trata de reglamentos pactados que no pueden regular materia, sólo las del Art. 32 L9/1987. El cc en el ámbito de la función pública es un instrumento distinto del cc del personal laboral. ¿Qué ocurre cuando realiza una negociación para el personal laboral y para los funcionarios? Son instrumentos distintos para cada caso.

5.DEBERES INCOMPATIBLES Y RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS

1-DEBERES: EN ESPECIAL LOS DEBERES DE FIDELIDAD A LA CE, DE OBEDIENCIA, SECRETO Y SIGILO

a) Deber de fidelidad a la CE: deber de cumplir y respetar el texto constitucional. Esto no implica un compromiso personal o político con la CE. Debe de actuar con objetividad e imparcialidad política, y a no utilizar sus facultades para influir a los procesos electorales, a favorecer a determinadas personas.

b) Deberes hacia los administrados: Dº a la imparcialidad y objetividad del funcionario. Dº a ser informados debidamente, dº a tratar correctamente a los administrados, dº a que no se obstaculice el ejercicio de los dº y libertades públicas de los ciudadanos. Deber de abstención de los funcionarios públicos en el trato con determinados personas.

c) Carácter profesional: actuar conforme con el ordenamiento jurídico, obligación de diligencia, cumplimiento del horario de trabajo, obligación de residencia en el término municipal donde trabaje. Obligación de obediencia al superior jerárquico, este deber plantea problemas ya que el funcionario también está obligado legalmente ¿Qué ocurre cuando le mandan algo ilegal? El ordenamiento prevé como eximente de responsabilidad el cumplimiento de un deber, también se libera del deber de obediencia cuando la orden consista en algo contrario al ordenamiento jurídico.

d) Deber de sigilo y secreto: no pueden difundir datos o información que conozcan como consecuencia del puesto que desempeñan.

2-RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES

El personal que trabaja al servicio de las Administraciones, está sujeto a un régimen especial de limitación del ejercicio de otras actividades, al margen de la Administración Pública. Estas limitaciones se aplican en general, para todo empleado público, sea administrativo o laboral. Este régimen se conoce como régimen de incompatibilidades, Art. 103.3 CE.

Se regula en la L53/1984 de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración Pública, aunque existen algunas normas específicas como la L1/85 sobre incompatibilidades del TC, CGPJ, etc.

La L53/1984 recoge el ppio general para el empleado público, es la incompatibilidad con la realización de otras actividades públicas o privadas.

El GT regula esta cuestión en su Art. 21, está excluida la prestación de servicios a varias empresas privadas en dos casos:

–Concurrencia desleal

–Régimen de plena dedicación, lleva aparejada una contraprestación.

La ley de incompatibilidades distingue entre actividades públicas y privadas:

a) Con actividades públicas: incompatibilidad absoluta, aunque hay algunas excepciones:

–Funciones sanitarias con las docentes

–Desempeño de un puesto de trabajo público con las asambleas legislativas de las CCAA, así como con una entidad local, siempre que se trate de cargos no retribuidos.

–Profesorado universitario, remite a la legislación universal, posibilidad de realizar trabajos de carácter científico, técnico o artístico.

–El Gobierno podrá establecer otras actividades compatibles por razones de interés público. Estas actividades

requieren, previa autorización de compatibilidad.

–Límite económico a la compatibilidad, Art. 7 L53/1984, la cantidad total no podrá superar a la correspondiente a un director general.

b)Con actividades privadas: incompatibilidad del trabajo público con otra actividades privadas o profesionales, tanto por cuenta ajena, como propia, que estén relacionadas directamente con el departamento, organismo o entidad en el que trabaja el empleado público.

El Art. 19 L53/1984 enumera una serie de actividades que son compatibles:

–Dirección de seminarios

–Profesores, tribunales de calificación de exámenes.

Reglas comunes tanto para actividades privadas como públicas Art. 16.1, no podrá autorizarse la compatibilidad cuando se trate de puestos que comparten la retracción de complementos específicos.

Razones justificantes del régimen de incompatibilidades:

1–Garantía de objetividad e imparcialidad ¿Esta garantía puede justificar todo el régimen?

2–Ppio de eficacia, más dedicación al empleo privado debido a que está mejor retribuido

3–Duración indefinida del puesto de trabajo en el sector público

4–La función pública no tiene los mismos medios para controlar el cumplimiento y la asistencia al puesto de trabajo.

Problemas de este Régimen:

1–Jurídicos: limitación del dº de libertad de trabajo. El TC intervino y justifica esta limitación en aras de los ppios de imparcialidad y objetividad y de eficacia.

2–Empleados públicos: discriminación en relación con otros contratados laborales.

3–Remuneración: en muchos casos es muy inferior a las que tendrían en el sector privado. Puede desincentivar el acceso a la función pública de gente muy valiosa.

3-RESPONSABILIDAD CIVIL Y PENAL

–**Responsabilidad civil**: Art. 1902 CC, el que por acción u omisión causa daño a otro interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado. El funcionario público tendrá responsabilidad civil cuando actúe al margen de las funciones propias de la Administración, es decir, cuando desempeñe actividades privadas.

También puede incurrir en responsabilidad civil cuando genera daños a un 3º en el desempeño de sus funciones. En estos casos se da lo que se llama responsabilidad directa de la Administración, que tendrá que indemnizar al 3º, Art. 139 ss L30/92. El funcionario responderá ante la Administración mediante la acción de regreso, esta responsabilidad que exige la Administración al funcionario tiene cierta peculiaridad respecto del Art. 1902 CC, el funcionario responde solo ante dolo o culpa grave. La acción de regreso es de ejercicio obligatorio por parte de la Administración.

–Responsabilidad civil ante la Administración: cuando el funcionario genere daños y perjuicios a la Administración en el ejercicio de sus funciones. L30/92 y Rº patrimonial. Es una responsabilidad que se da por dolo o culpa grave. Hay un procedimiento específico que se recoge en el Art. 21 del Rº de responsabilidad patrimonial.

–Responsabilidad penal: puede ser la misma que la de cualquier particular. El CP establece supuestos en los que se prevea sanciones más graves cuando los comete un funcionario público. También se dará en delitos que sólo pueden ser realizados por funcionarios.

4–RÉGIMEN DISCIPLINARIO: PPIOS REGULADORES; LAS FALTAS; LAS SANCIONES; EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

Se da cuando se vulneran algunas obligaciones propias del estatus funcional, siempre que esa conducta esté tipificada en las correspondientes normas administrativas. Clases de infracciones:

–muy graves: Art. 31 Ley de medidas para la reforma de la función pública. Comportamiento inconstitucional, obstaculización del ejercicio de los dº fundamentales, comportamientos ilegales, conductas que constituyan infracciones de carácter laboral.

–graves y leves: Art. 7 y 8 Rº de régimen disciplinario. Comportamientos ilegales, conductas relativas a las relaciones con los ciudadanos, conductas que constituyen infracción del ppio de jerarquía, incumplimiento de carácter laboral, incumplimiento del horario de trabajo.

Se prevén cuatro tipos de sanciones disciplinarias, Art. 14 del Rºdel régimen disciplinario:

- Separación de servicio, extinción de la relación funcional (faltas muy graves)
- Suspensión de funciones, 3 años faltas graves y 6 para las muy graves
- Traslado con cambio de residencia
- Simple apercibimiento

Ppios reguladores de la actividad sancionadora:

a)**Ppio de legalidad y de tipicidad:** se debe establecer por ley la sanción, por medio de una reserva de ley. Es una reserva de ley relativa, porque hay un margen a la colaboración reglamentaria. En materia disciplinaria el funcionario tiene una relación de sujeción especial porque hay más margen. El de tipicidad funciona igual y consiste en la descripción de la norma y debe ser lo suficientemente concreta, para que se garantice la certidumbre.

b)**Ppio de irretroactividad de las normas sancionadoras:** excepto cuando sea favorable

c)**Prohibición de aplicar normas sancionadoras por analogía**

d)**Ppio non bis in ídem:** no se puede castigar dos veces a una persona por el mismo delito. Debe concurrir identidad del sujeto, hecho y fundamento, no se puede poner una sanción penal y otra administrativa por el mismo hecho.

Se ha discutido si se puede aplicar éste último ppio, ya que, el fundamento de las sanciones administrativas disciplinarias, es proteger el buen funcionamiento, la ética, la eficacia y el prestigio de la Administración Pública. La norma penal tiene un fundamento más amplio y comprende también el fundamento de la sanción

administrativa, por lo que si se puede aplicar el ppio non bis in ídem.

*Vertiente procedimental del ppio non bis in ídem:

Administración – inicia el procedimiento sancionador

Penal– comunicación de los hechos al M.F

Como no se pueden realizar dos procedimientos al mismo tiempo, tiene preferencia el penal, paralizándose el administrativo., hasta que se resuelva. El proceso penal puede resolverse de diferentes formas (st condenatoria – el proceso administrativo se da por terminado; st absolutoria – se puede retomar el proceso administrativo, el también hará un relato de los hechos que será vinculante para la Administración Pública.

e)Ppio de proporcionalidad: la sanción tiene que ser proporcional a la infracción cometida, tiene que haber una relación lógica. Opera como un límite a la apreciación que tiene la Administración sobre las sanciones. El funcionario que considere que se le ha puesto una sanción desproporcionada, puede acudir a los tribunales. ¿Estos tribunales pueden sustituir la sanción o pueden anularla? Los tribunales, anulan la sanción e imponen una nueva.

d)Ppio de culpabilidad y de presunción de inocencia: inicialmente la responsabilidad administrativa era una responsabilidad objetiva, hoy en día todos los ppios sancionadores son generales por lo que se tiene que demostrar la culpabilidad. El funcionario tiene la presunción de inocencia.

Causas de extinción de la responsabilidad sancionadora:

–muerte

–pérdida de la condición funcionarial

–indulto, amnistía

–prescripción de la sanción o de la infracción (leves 1 mes, graves 2 años, muy graves 6 años) Los plazos de las infracciones se computan desde el día en que se cometió, y el de la sanción desde el día en que es firme.

e)Ppio de prohibición de sanciones de plano: la Administración tiene que seguir un determinado procedimiento administrativo, art Rº régimen disciplinario. El Rº dice que tiene que seguir un determinado procedimiento cuando las infracciones son graves o muy graves.

–Leves, el único trámite es el de la audiencia al interesado, a la vista de las alegaciones se resuelve

–Graves o muy graves, muy parecido al procedimiento administrativo sancionador. Es necesario separar las fases de instrucción de la fase resolutoria, esa separación da lugar a que se atribuya la competencia a órganos distintos.

¿Cómo se inicia el procedimiento sancionador? De oficio, por acuerdo del órgano competente. El órgano que inicia el procedimiento es el que nombra al órgano instructor y el que puede tomar las medidas pertinentes para asegurar la eficacia del procedimiento. **¿Qué sucede si la suspensión no se hace firme?** Tiene dº al reembolso de las cantidades no cobradas.

1–Fase de instrucción: el órgano instructor realiza las diligencias para determinar los hechos, para lo que tendrá que realizar un pliego de cargos. Este pliego se entrega al acusado, el cual podrá presentar un pliego de descargos y propone las pruebas necesarias para su defensa.

2-Vista o audiencia

3-Propuesta de resolución: debe ser presentada al funcionario para que pueda presentar alegaciones.

Todas estas actuaciones se remiten al órgano competente para resolver. A la vista de estas resuelve, salvo que considere necesario que se realicen diligencias complementarias que deberá mandar al órgano instructor.

La resolución debe ser motivada y notificada.

Todas las infracciones y sanciones se inscriben en un registro de personal. No son ejecutivas hasta que no se de firmeza administrativa y normalmente se ejecutarán en el plazo de un mes.

6.LOS BIENES PÚBLICOS EN GRAL. EL DOMINIO PÚBLICO

1-LOS BIENES PUBL Y SUS CLASES. DOMINIO PUBL, BIENES PATRIMONIALES, BIENES COMUNALES, MONTES VECINALES EN MANO COMÚN, EL PATRIMONIO NACIONAL

1-Bienes públicos: lo que les caracteriza es que su titularidad corresponde a una Administración Pública. El criterio esencial para identificar estos bienes es el criterio subjetivo de su pertenencia. Son bienes, ya sean materiales o incorporeales, muebles o inmuebles o dº reales sobre bienes ajenos, que se someten a un régimen jurídico especial, en todo o en parte, diferente del aplicable a los bienes y dº de que son titulares los sujetos privados. Este régimen jurídico es consecuencia del estatuto constitucional de la Administración Pública (destinada al servicio de los intereses generales) por lo que, está claro, no puede usar y disponer de los bienes que le pertenecen como un propietario particular o como una organización privada.

De ahí que el dº establezca normas particulares de adquisición, uso y disfrute y, en su caso, enajenación de estos bienes. De ahí que se preocupe de arbitrar un régimen especial de protección de estos bienes públicos, ya sea de su titularidad, de su posición y utilización.

Existe una diferencia entre los bienes afectados a fines públicos determinados, los llamados bienes de dominio público y los bienes que la Administración posee y utiliza como cualquier otro sujeto, que se conocen como bienes patrimoniales.

Los bienes públicos constituyen un conjunto muy heterogéneo, donde se incluyen, desde géneros de bienes destinados al uso público, como las aguas terrestres y algunos espacios de los mares y las costas, hasta los materiales de oficina de dependencias públicas.

La titularidad de los bienes público corresponde a administraciones distintas, la del Eº, las CCAA, las corporaciones locales, otras corporaciones, entidades y organismos.

1.1 Dominio público: se trata de una técnica de intervención mediante la que se afectan a una finalidad público determinada prevista por la ley (ya sea el uso o el servicio público, el fomento de la riqueza nacional o la explotación o garantía de explotación racional de los recursos naturales) ciertos bienes de titularidad pública igualmente previstos por la CE o las leyes, dotándoles de un régimen jurídico de protección y utilización del dº administrativo.

Tres son los elementos que consagran la relación jurídica de dominio público:

a)Titularidad pública de los bienes, Art. 1.1 LPE

b)Afectación de los bienes objeto del dominio público a una finalidad de utilidad pública prevista por la ley.

c) Aplicación de un régimen especial administrativo de protección y uso de los bienes.

1.2 Bienes patrimoniales: son aquellos que siendo propiedad del Eº no se hallen afectos al uso público o a los servicios público, con exclusión de aquellos a los que una ley confiera expresamente el carácter de bienes demaniales.

Dentro de esta categoría se hallan una gran cantidad de bienes, algunos de los cuales tienen reconocimiento específico como bienes patrimoniales, y su regulación propia en las leyes de patrimonio, dº de propiedad incorporal, dº reales y de arrendamiento. También son bienes patrimoniales la mayor parte de los bienes muebles.

El origen de este tipo de bienes es heterogéneo, en un ppio su función es esencialmente fiscal, a diferencia de los bienes de dominio público.

1.3 Bienes comunales: tienen una naturaleza jurídica peculiar, tienen su origen en formas comunitarias de propiedad, especialmente de propiedad forestal, pertenecientes al tipo de comunidad germánica indivisible. Bienes, pues que fueron de la titularidad común de los vecinos y destinados a su aprovechamiento por la comunidad vecinal.

La titularidad de estos bienes es compartida entre los Municipios y las propios vecinos en común. En todo caso, lo decisivo es que el aprovechamiento de estos bienes corresponde al común de los vecinos, de acuerdo con las ordenanzas locales o con los usos del lugar.

En principio la explotación de estos bienes se realiza colectivamente y de manera simultánea por los vecinos, aunque también es posible en su defecto la adjudicación a los vecinos por lotes, e incluso, en último término, la cesión del aprovechamiento a terceros, acordada por la mayoría absoluta de los miembros de la corporación. Al municipio o entidad titular le corresponde la administración y conservación de los bienes comunales y la garantía de su integridad. Son bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles.

1.4 Montes vecinales en mano común: se parecen a los comunales con la distinción en la titularidad del bien, que corresponde al grupo de vecinos, que se aprovechan sin asignación de cuotas. No hay una titularidad pública de los bienes, que se corresponde a los vecinos. Por lo que serán de naturaleza privada.

Pero lo cierto es que los montes vecinales tienen una regulación propia (L55/80 sobre montes vecinales en mano común) que establece algunos aspectos con un régimen equivalente al que tienen los bienes de dominio público (inembargables, inalienables e imprescriptibles) Estos bienes están sujetos a unos órganos administrativos que son los jurados de montes vecinales en mano común.

1.5 Patrimonio Nacional o real: se ponen a disposición de la Familia Real, son diferentes de los bienes propios que pueda tener la Familia Real. Ley de Patrimonio Nacional 1982 y Rº de desarrollo de 1987.

1.6 Patrimonio de la SS: se rige por Real Decreto 221/1992 sobre Patrimonio de la SS.

2-PROPIEDADES PRIVADAS DE INTERÉS PUBL-

Tiene una situación en relación con los intereses generales. Hay bienes de titularidad privada que tienen una satisfacción para el interés general. Ej: función social del suelo, de la organización del suelo se desprenden intereses generales; terrenos de titularidad privada calificados de parajes naturales.

Estos bienes tienen un régimen específico diferente del establecido en el CC. Se trata de regulaciones específicas que conceden facultades importantes a la regulación administrativa.

3-TEORÍA DEL DOMINIO PUBL-

(Art. 339 CC) Bienes de dominio público, todos los demás bienes pertenecientes al Eº son bienes patrimoniales (340 CC).

Naturaleza del dominio público: 1ª teoría: Clásica: los bienes de dominio público no pueden ser bienes de propiedad de ningún sujeto, porque por una parte, no tiene el propietario la posibilidad de un uso exclusivo del bien, y por otro lado porque no se pueden adoptar decisiones sobre la disponibilidad del bien.

Se trata de una relación de competencia, sobre esos bienes que emana de la soberanía del Eº.

2ª Teoría: Tesis francesas o de Hauricu: son bienes de propiedad de las Administraciones Públicas.

4-CLASES DE BIENES DE DOMINIO PUBL SEGÚN SU AFECTACIÓN-

Por razón de los bienes sobre los que recae:

a)Natural: comprende todos aquellos géneros de bienes incluidos en el dominio público por la CE, a la ley del Eº a razón de sus características naturales homogéneas.

b)Instrumental: comprende todas las demás

En nuestro ordenamiento sólo hay bienes de dominio público constitucionalmente necesarios, Art. 132 CE, y bienes de dominio público por decisión del legislador.

Ahora bien la distinción entre dominio natural e instrumental, que es una construcción jurisprudencial, tiene un efecto jurídico importante, pues sólo el legislador estatal está facultado para definir los bienes de dominio público natural que no figuran en el texto de la CE (Ej: zona marítimo terrestre, playas, etc) A parte de estas dependencias del demanio marítimo y costero, son bienes de dominio público natural las que integran el demanio hidráulico y radioeléctrico.

Por razón de la finalidad pública que motiva la afectación:

a)Bienes destinados al uso público: a parte de la mayoría de los que integran el demanio marítimo e hidráulico, los caminos, calles, y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización general.

b)Bienes de servicio público: los edificios público en los que se alojan los órganos del Eº, de las CCAA y de las corporaciones locales, y en general los que sirven de soporte a la prestación de cualquier servicio público, tales como, mataderos, lonjas, escuelas, etc. También lo son el dominio público ferroviario, los puertos y aeropuertos y el dominio público militar.

En cualquier caso estas categorías no son excluyentes, recientemente se da gran importancia a la protección de los recursos naturales, del patrimonio histórico, etc. La mayoría de los bienes de dominio público son bienes inmuebles, pero nada excluye la posible demanialidad de bienes muebles.

En cuanto a su titularidad, los bienes de dominio público pueden ser estatales de las CCAA y de las corporaciones locales. También pueden ser de titularidad de organismos autónomos y entes públicos con personalidad jurídica.

5-INICIO DE LA DEMANIALIDAD-

La afectación es el acto formal por el que un bien de titularidad pública se integra en el demanio en virtud de

su destino y de las correspondientes previsiones legales.

La afectación puede realizarse de diversas maneras, debemos referirnos a la distinción entre:

a) Demanio natural: la afección se produce directamente. Es la ley la que califica los géneros de bienes como dominio público y no hace falta otro tipo de declaración o acto posterior, pues dichos bienes en su conjunto no pueden ser objeto de propiedad privada.

Cosa distinta será delimitar hasta donde alcanzan en cada caso las dependencias del demanio legalmente definidas, es decir, cual es el límite del cauce o la ribera de un río, etc. Para estos fines puede ser necesario dictar actos administrativos de aplicación de la ley, en particular actos de deslinde. Estas no son actos de afectación, sino que son puros actos de delimitación.

Para los demás bienes que, según la ley, son de dominio público en virtud de un destino específico, es necesaria una afectación singular o individualizada para su incorporación al dominio público

b) demanio artificial: según el Rº de las entidades locales, art 8, esta afectación puede producirse de varias maneras:

a) **Expresa:** tiene lugar mediante la aprobación del correspondiente acto administrativo por el órgano competente, en virtud de un expediente en el que se acrediten la oportunidad y la legalidad. Por lo que se refiere a los bienes de titularidad estatal, la afectación de los bienes que ya formen parte del patrimonio del Eº, se hará por orden expresa del Ministerio de Economía.

Pero hay otros supuestos en los que la afectación se produce automáticamente. Al sistematizarlos nuestra doctrina, suele distinguir entre una afectación tácita o presunta.

b) **Tácita:** tiene lugar como consecuencia de la aprobación de otros actos administrativos distintos del de la afectación formal, pero que presuponen el destino de un bien público a un uso o servicio público. También es el caso de las adquisiciones de los bienes que se realicen por expropiación forzosa, dado que son adquisiciones motivadas por razones de utilidad pública.

c) **Presunta:** por la adquisición de bienes patrimoniales por más de 25 años a un uso o servicio público. O cuando la entidad local adquiere por usucapión, con arreglo al Dº Civil, el dominio de una cosa que viene estando destinada a un uso o servicio público o comunal.

6-MUTACIONES DE LA DEMANIALES-

Son cambios que se producen en el estatuto jurídico de la demanialidad de un bien que continua siendo de dominio público. Estos cambios pueden tener lugar por alteración del sujeto titular del bien o por modificaciones en su afectación. El cambio de titularidad puede obedecer a distintas razones. Una de ellas es la sucesión de un ente público por otro, que conlleva la subrogación en los dº y potestades de aquél.

Más habitual es la mutación demanial que acompaña la transferencia del servicio al que el bien de dominio público sirve de soporte. El cambio de titularidad es en este caso una consecuencia de la redistribución de competencias.

Cuando se trata de bienes destinados a un servicio público, la regla es que el cambio de titularidad del servicio comporta el cambio de la titularidad de los bienes afectos al mismo. Esta regla puede ser excepcionada en casos concretos.

Otro de los supuestos de mutación demanial es la modificación del destino del bien afectado, ej instalaciones

militares que pasan a servicios de educación.

En el seno de la Administración del Eº, la mutación de destino se decide por el Ministerio de Economía, con audiencia de todos los Ministerios interesados. Algunas leyes, con más precisión, prevén que la mutación demanial pueda producirse también por la ley e inclusive de manera presunta, en virtud del destino continuado del bien a uso o servicio distinto del inicialmente previsto.

Cuestión distinta es la que plantea la asignación de afectaciones secundarias, posibilidad abierta en aquellos casos en que un mismo bien es susceptible de varios usos o finalidades simultáneas. La nueva afectación debe decidirse por acto expreso y ser compatible con la principal o determinante de la demanialidad del bien.

Por último hay que hacer referencia a la eventualidad de las apropiaciones de bienes de dominio público, esta posibilidad, es decir, que una Administración expropie a otra alguno de sus bienes demaniales para destinarlo a fines de utilidad público de la competencia de la primera, ha sido negada por la doctrina de nuestro Dº.

7- CESACIÓN DE LA DEMANIALIDAD-

Es la situación jurídica por la que un bien deja de pertenecer al dominio público. La desafectación puede producirse por varias razones y de distintas formas. El Art. 37 c CC prevé un supuesto de desafectación natural, cuando el cauce de un río queda abandonado por variar naturalmente el curso de sus aguas. En tal caso, los cauces abandonados pertenecen a los dueños de los terrenos ribereños.

Pero este es un caso excepcional, lo normal es que la desafectación requiera un acto expreso, adoptado tras el correspondiente expediente administrativo. De esta manera el ordenamiento pretende tutelar el dominio público, previniendo frente a eventuales desafectaciones presuntas que pudieran legitimar usurcapiones por particulares.

Por esta razón, el actual RBEL ha suprimido la posibilidad de desafectación presunta por el transcurso del tiempo, en concreto por el transcurso de 25 años sin utilizarse el bien, para el destino previsto por la afectación. En cambio, la desafectación tácita es posible y es admitida, aunque con cautela por la jurisprudencia.

Conviene diferenciar varios supuestos, por un lado, la desafectación se produce con ocasión de un acto de deslinde respecto de los bienes públicos sobrantes, que no quedan incluidos ya en el dominio público. En estos casos la desafectación no se entiende efectuada hasta la recepción formal de los bienes deslindados por la Administración titular.

Caso distinto es el de la aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana, cuando elimina el uso público de los terrenos. Por último la desafectación puede producirse, también, por hechos concluyentes, (ej, demolición de un edificio) si bien la jurisprudencia exige en tales casos la prueba de evidencia por quien alegue la desafectación, ya que se trata de una excepción a la regla general.

7. UTILIZACIÓN Y PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO

1-CLASES DE UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PUBL-

Los bienes de dominio público son bienes de titularidad pública, pero el uso no corresponde necesariamente a la Administración, aunque pueden ser utilizados por la misma. Pueden ser objeto de un uso por parte de los particulares.

- En función del tipo de uso al que se destina el bien:

- Normal: aquel que es acorde con la naturaleza del propio bien. No suelen necesitar ningún título habilitante.
- Anormal: son usos que en ppio parecen contrarios a la naturaleza del bien. Sí se necesita un título habilitante (ej, terraza de verano)

- En carácter de la utilización del bien: el Rº de bienes de las entidades

locales (RBEL) establece una clasificación seguida por la mayor parte de la doctrina.

2-UTILIZACIÓN POR LOS PARTICULARES-

a-) Uso común de los bienes de dominio público: uso que pueden realizar todos los ciudadanos por igual de forma que no impidamos el uso de los demás ciudadanos. Se caracteriza por:

- ppio de igualdad en la utilización del bien
- ppio de compatibilidad, el uso no excluye el de otros ciudadanos
- ppio de indemnidad, no puede suponer un deterioro de esos bienes
- ppio de ordenación, la Administración puede establecer ciertas reglas de uso
- ppio de prioridad temporal, prevalece el uso del que llega primero

b) Uso general de los bienes de dominio público: responde a las características del uso común que no necesita título habilitante

c) Uso especial de los bienes de dominio público: se subdivide en dos tipos de usos distintos:

- usos comunes que son objeto de ciertas limitaciones o prohibiciones de policía (Carné de conducir)
- usos de especial intensidad, usos que no son propios del particular, sino que requieren una transferencia de facultades de la Administración al ciudadano en cuestión, porque se trata de utilizaciones de especial intensidad, que en ocasiones no suponen ni siquiera una ocupación del bien, pero, que pueden llevar aparejado el estacionamiento transitorio de materiales, o, incluso una ocupación del bien, aunque sea de escasa entidad, bien, porque sean ocupaciones desmontables o de carácter transitorio. Requieren un título habilitante previo, una autorización demanial, que no son de carácter reglado.

d) Uso privativo de los bienes de dominio público: supone una utilización excluyente de un bien de dominio público, por parte de un ciudadano. Es una utilización que lleva aparejado una utilización física del bien demanial que incluya instalaciones fijas y durante un período de tiempo relativamente prolongado.

Es necesario la obtención de un título habilitante previo, que es una concesión demanial, confiere al particular un dº real limitado sobre el dominio público que es un dº de uso y disfrute.

¿Cómo se respeta el ppio de igualdad? Puede haber varios ciudadanos interesados en la explotación del bien demanial. Mediante el establecimiento de unos procedimientos selectivos donde los interesados presentan sus solicitudes y proyectos. Luego la orden elegirá uno conforme a criterios de objetividad.

Este título habilitante es un dº susceptible de inscripción registral y también de tráfico jurídico privado. Las concesiones denomiales tienen que ser por un período limitado, no pudiendo superar los 99 años.

Con la consulta a precario la Administración podrá poner fin a la concesión demanial en cualquier momento sin dº a indemnización. Esta consulta se da en algunas situaciones donde se da la concesión a precario, es decir, que no se da por un período de tiempo determinado, sino que la Administración puede poner fin a la concesión.

En ocasiones estos bienes pueden tener un uso exclusivo del dominio público. Reserva de los b. demaniales para la utilización privativa (reserva demanial) Es necesaria una observación formal de reserva que tiene que estar establecida en la legislación sectorial y con las limitaciones que se establezcan, y para unos determinados fines.

Determinados bienes están sujetos a un uso comunal. Cuando los b. dominiales están destinados a los servicios públicos, la utilización de esos bienes se realiza por la propia Administración Pública. Esta tiene que llevar a cabo esa utilización como un titular fiduciario del bien, de forma que se garantice su conservación.

Pero los bienes dominiales también pueden ser utilizados por los ciudadanos de manera eventual. También hay ocasiones en que esos bienes están al servicio principalmente por los ciudadanos, esta tiene que seguir ciertos límites, como el respeto a la integridad de esos bienes, a las normas de orden interno que establezca la Administración.

3-PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO-

Están sujetas a unas normas de conservación más estrictas que las del CC. Se regula en la Ley de Patrimonio del Eº y en el Rº de bienes de las entidades locales, legislación autonómica y legislación sectorial.

Existen tres tipos de técnicas, que se aplican a los bienes patrimoniales y demaniales:

a)De garantía de la entidad de los bienes demaniales:

La legislación establece la existencia de los inventarios y la obligación de la Administración Pública todos sus bienes y dº. Tienen un efecto exclusivamente de orden interno para el conocimiento de la Administración Pública, no tienen carácter constitutivo, ni efectos jurídicos frente a terceros.

La inscripción en el Rº de la propiedad, inicialmente no debían inscribirse, esto incluso quedó consagrado en la legislación. En la actualidad esto ha sido corregido, en el Art. 5 del Rº hipotecario donde se recoge la inscripción. En la LPEº, el Ministerio de Hacienda tiene la obligación de inscribir sus bienes susceptibles de inscripción.

Potestad de investigación, se podrá realizar a instancia de parte por medio de denuncia. La LPE prevé una determinada cantidad a efecto de premio y de gasto.

Potestad de deslinde, art 384 CC, cualquier propietario tiene la potestad de fijar los lindes de su propiedad, en este caso en el orden civil hay un régimen de heterotutela, en el caso de la Administración Pública, la Administración tiene una potestad de autotutela que le permite situar los elementos delimitadores del bien que se suponen de titularidad público, sin necesidad de acudir a un juicio declarativo de carácter público. El procedimiento es el siguiente, la administración junto con los particulares se reúnen en los terrenos para discutir donde se van a situar los márgenes. Se levanta acta y se adopta una resolución definitiva.

El deslinde sólo supone una delimitación física, pero generalmente, en ppio no supone una declaración sobre la propiedad del bien. El acto de deslinde, es un acto administrativo, por lo que puede recurrirlo ante lo Cont.-Adtivo.

La legislación de costas considera que en estos casos el deslinde sí tiene carácter constitutivo de propiedad del

dº público.

b)De garantía de la integridad:

Actividad de policía demanial, consiste por una parte en una actividad de limitación en la utilización del bien para garantizar la integridad, también puede imponer las sanciones pertinentes ante el incumplimiento.

Posibilidad de que la legislación establezcan servidumbres sobre b. de titularidad privada con la finalidad de garantizar la integridad de los b. de dominio público.

Potestad de recuperación posesoria e imprescriptibilidad.

c)Reintegro posesorio:

La Administración Pública puede, por sí misma, recuperar la posesión perdida de sus bienes. Se conoce con el nombre de reintegro posesorio, su efecto es idéntico al de un interdicto de recuperar la posesión, sólo que la decisión no es adoptada por el juez, sino que constituye una prerrogativa otorgada a la Administración, en defensa del interés público. El régimen jurídico de esta prerrogativa es diferente según se trata de bienes patrimoniales, plazo de un año desde la usurpación, o de dominio público, sin plazo.

El reintegro posesorio se encuentra en virtud de un expediente en el que debe acreditarse la posesión administrativa. La jurisprudencia exige reiteradamente una prueba completa y acabada de la posesión administrativa o uso público que tenía el bien usurpado. Acordado el reintegro, la Administración puede hacerlo efectivo utilizando todos los medios legalmente admitidos.

d)El desahucio administrativo:

Consiste en la recuperación de oficio de la posesión de los bienes por decisión unilateral de la Administración, cuando se extingue el dº de uso o aprovechamiento que viniera disfrutando un tercero (Ej: extinción de dº arrendatarios)

En tales supuestos, en su caso, previa determinación y depósito de la indemnización que procediere, la Administración debe requerir al interesado para que desocupe el bien en un plazo breve, de no hacerlo, le apercibirá del lanzamiento. Frente a la actuación de la Administración, los interesados pueden ejercer las acciones en defensa de sus dº reconocidos en la ley de expropiación forzosa

e)De garantía de la indisponibilidad:

Inembargabilidad de los bienes público, los tribunales, jueces y autoridades administrativas no podrán despachar mandamiento de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los dº, fondos valores y bienes en general de la hacienda pública

Respecto de los b. de dominio público y de los comunales, la Inembargabilidad se sanciona, además, con el máximo rango normativo, art 132.1 CE, pues es una manifestación del ppio que impide la pérdida de la titularidad pública de estos bienes.

La finalidad esencial de esta regla es proteger la integridad del patrimonio público, incluso frente a los acreedores de la Administración

Inalienabilidad e imprescriptibilidad del dominio público, los bienes de dominio público y los comunales tienen un plus de protección, que consiste en que son, por determinación constitucional, inembargables e imprescriptibles.

Los b. de dominio público son indisponibles para la propia administración y no puede perderse sus titularidad pública (mientras sigan siendo demaniales) ni por la voluntad expresa de ninguna autoridad o funcionario ni por la desidia que implica la pérdida prolongada de sus posesión fáctica.

Los ppios de inalienabilidad e imprescriptibilidad vienen de lejos, por un lado de la recepción del dº romano y por otro del interés primordial por impedir la pérdida de los bienes de la corona. El CC admite como objeto del contrato sólo las cosas que no estén fuera del comercio de los hombres.

Los b. demaniales son inalienables e imprescriptibles mientras continúen siendo demaniales , no así cuando se produzca su desafectación.

Policía demanial, se entiende por tal el conjunto de medidas de vigilancia y de potestades de limitación de actividades privadas sobre bienes de dominio público, que las leyes confieren a la Administración para defender la conservación y el buen uso de dichos bienes e impedir cualquier alteración perjudicial de su estado y características. Dichas potestades consisten en autorizaciones, licencias o permisos mediante los que la Administración controla la procedencia a la oportunidad de determinadas actividades, así como la potestad sancionadora y la imposición administrativa de la obligación de resarcimiento de daños. Se trata de preservar la integridad de los bienes público frente a su deterioro por la acción de 3º, y de ahí, que abunden las previsiones sancionadoras.

8. EL DOMINIO PUBLICO HIDRÁULICO

1-ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL Dº DE AGUAS-

¿A quién corresponde la titularidad de las aguas? El régimen de titularidad de las aguas sigue el régimen de los predios ribereños o de los predios por los que discurren las aguas o bien en función del subsuelo por donde pasan las aguas. Las aguas son cosas comunes y son susceptibles de apreciación por cualquier particular. Las aguas, donde su importancia deben considerarse bienes de titularidad pública y que se reserva la titularidad para sí misma y se regula por las Administración Pública.

Soluciones adoptadas a lo largo de la historia:

1-Dº Romano: bienes comunes con excepción de los ríos navegables y flotables que estén sometidos a un régimen especial. Este sistema se aplicará a la mayoría de los países europeos, pero a medida que se toma importancia de las aguas se ha ido produciendo una publicación de las aguas.

2-En España, partimos del sistema romano con la excepción del norte español, donde había un régimen especial que se caracterizaba por una mayor publicación de las aguas, no sólo navegables. A partir de las leyes de aguas de 1866 y 1879 se produce una intensa publicación de las aguas, con la excepción de las aguas subterráneas que se seguirán considerando aguas privadas. La Ley de 1985 completa el proceso de publicación de todas las aguas.

Las Islas Canarias tienen una situación singular debido a que no hay ríos y se ha vivido del agua subterránea. La inversión técnica para sacar estas aguas ha sido realizada por el sector privado, esto ha supuesto un encajecimiento notable de esta.

2-LEGISLACIÓN VIGENTE Y SUS PPIOS BÁSICOS-

La Ley de aguas de 1985 que fue objeto de una reforma en 1999 junto con un texto refundido, Real Decreto Legislativo 1/2001. El alcance de este texto no es igual en todos sus preceptos, en algunos es básico y en otros supletorios. También existe legislación autonómica.

La Ley de 1985 tuvo en cuenta el importante valor ecológico del agua, además del resto de las normas que contiene. El agua es un recurso natural escaso, que tiene una gran trascendencia econ-soc, esto requiere una gran intervención administrativa que garantice el aprovechamiento más racional posible como protección medio ambiental de las aguas. La intervención de la Administración se logra a través de la demanialización de las aguas. Debe ser gestionada por un sólo organismo, por lo tanto la competencia a de ser estatal, salvo en las aguas que pertenezcan a una sola CCAA. La planificación siempre tiene que tener por objeto la cuenca hidrológica en su totalidad.

La necesidad de reputar la unidad natural de la cuenta hidrológica condiciona la forma de organización administrativa, el reparto competencial, la planificación.

Participación de los usuarios en la gestión y administración de las aguas y consensuación de un uso racional de estas y protección de su calidad.

La Ley opta por un intenso intervencionismo administrativo, por lo que se le ha criticado rigidez e incapacidad de adaptarse a las necesidades del sector (optimización, ahorro, etc)

3-BIENES DE DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO-

Art 1 del texto refundido 1/2001 forman parte del dominio público hidráulico tanto las aguas superficiales como las subterráneas. Las aguas termales tienen su propia regulación. La ley de aguas reconoce la propiedad privada. La titularidad de las aguas con anterioridad a la Ley de 1985 se resuelve en las disposiciones derogativas y en la disposición adicional primera.

4-LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL AGUA-

- Cuenas hidrológicas intercomunitarias, corresponden al Eº, que desarrolla las tareas de administración, gestión y planificación a través de unos organismos de cuenca que son las Confederaciones Hidrográficas, que son organismos de dº público, con personalidad jurídica propia e inscritas en el registro de medio ambiente
- Cuenas hidrológicas intracomunitarias, CCAA. El Gobierno tiene que aprobar los planes de cada cuenca.
- Comunidades de usuarios, corporación de base privada, pero de naturaleza pública.

5-PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA-

La Ley de Aguas reserva al Plan Hidrológico Nacional un contenido propio, expresivo de las grandes decisiones estratégicas de la política hidrológica nacional en estrecha relación con la planificación económica.

La previsión de trasvases de recursos entre distintas cuencas, las modificaciones que se prevean en la planificación del uso del recurso y que afecten a aprovechamientos existentes para abastecimientos o riego, las obras públicas hidráulicas de interés general o cuya realización afecte a más de una CCAA, que quedan sometidas a la reserva de ley en todo caso.

****Entre el PHN y los planes de cuenca existe una relación jerárquica motivo por el cual los segundos deberán adaptarse al primero y en ningún caso podrán aprobarse si lo contravienen**

Planes hidrológicos de cuenca:

La Ley de aguas señala:

- a)**Un contenido obligatorio:** inventario de los recursos hidráulicos, usos y demandas existentes y previsibles,

criterios de prioridad y de compatibilidad de usos, asignación y reservas para usos y demandas actuales y futuras, calidad de aguas, normas básicas sobre mejoras y transformación en regadío, perímetros de protección y medidas para la conservación y recuperación del entorno, planes hidrológicos forestales, directrices para recarga y protección de acuíferos, infraestructuras básicas requeridas por el plan y criterios de evaluación de aprovechamientos energéticos.

b) Un contenido eventual: reservas de aguas de terrenos necesarios para las actuaciones y obras previstas, clasificación de zonas de protección especial y condiciones específicas para su protección.

6-PLANIFICACIÓN DEL USO PÚBLICO HIDRÁULICO-

La demanialidad somete al agua a un tráfico jurídico especial que no es comparable al tráfico civil, ya que no cabe la plena transmisión de dº, existiendo siempre una zona inherente a la Administración que ésta no puede abandonar. Pero ello no pretende impedir que el agua sea explotada. La mayor novedad legal en este punto deriva de la conceptualización del agua como bien ambiental y es la exigencia de la compatibilidad entre la explotación del dominio hidráulico con la preservación de su función ecológica y preservación del entorno.

Tipos de usos:

1-Usos comunes: La Ley de Aguas establece que todos pueden sin necesidad de autorización administrativa y de conformidad con lo que dispongan las leyes y reglamentos, usar de las aguas superficiales, mientras discurren por sus cauces naturales, para beber, bañarse y otros usos domésticos, así como para o abreviar el ganado. Este uso es también lícito cuando se trate de aguas que circulen por cauces artificiales. El uso común del agua superficial lleva implícito el acceso a los cauces públicos y el libre tránsito por ellas.

Aunque no requiere licencia o permiso administrativo, el ejercicio de este dº ha de respetar las condiciones generales previstas por la propia ley como son que no se produzca un efecto consuntivo del recurso que lo agote o disminuya apreciablemente, que no deteriore la calidad del agua, que no limite, impida o perturbe el que pudieran realizar el resto de usuarios, etc.

En cada momento y lugar puede limitarse este uso administrativamente en virtud de los llamados reglamentos de policía.

2-Usos comunes especiales: LA Ley de Aguas se limita a decir que la navegación y la flotación, el establecimiento de barcos de paso y sus embarcaderos y cualquier otro uso que no excluya la utilización del recurso por terceros, requerirá autorización administrativa previa, art 49 LA. Se trata de un listado enunciativo, que permite la inclusión en esta categoría de cualquier otro uso no privativo que compete una especial intensidad, peligrosidad o circunstancia especial en el uso del recurso.

La tramitación de estas autorizaciones se rige por el procedimiento administrativo común, estando previsto que la Administración hidráulica pueda pedir al peticionario la presentación de un estudio de impacto sobre el medio ambiente. El disfrute de estas autorizaciones está sujeto al pago del canon de ocupación del dominio público.

3-Usos privativos: A) Nacimiento y extinción: fuera de los supuestos del art 52 LA, cualquier uso privativo del agua requiere un título otorgado por la Administración Hidráulica, a saber: el permiso especial en favor del Eº o de las CCAA (art 57 LA) la concesión precarial, (art 53.3 LA) y la concesión (art 57.1LA). Ahora se exige concesión también para usar las aguas captadas en las minas, aún para dedicarlas a fines exclusivamente mineros, e incluso para la utilización de aguas depuradas por persona distinta del primer usuario (art 101 LA) Salvo en el caso de dº adquiridos por disposición legal, art 52 LA, que se perderán según lo previsto por la norma que los regula u otra de igual rango, el resto se declararán extinguidas previa audiencia del titular, por los siguientes motivos: transcurso del plazo, caducidad de la concesión, expropiación forzosa, renuncia

expresa del titular o interrupción del uso por más de tres años.

Extinguido el dº revertirán al Eº, o en su caso a la CCAA gratuitamente libre de cargas.

B)Usos privativos por disposición legal: el art 52 LA reconoce a los propietarios de fincas el dº a aprovechar las aguas pluviales que discurran por ellas y las estancadas dentro de sus linderos. Así mismo podrán usar en el predio aguas subterráneas y de manantiales situados en su interior hasta un volumen total anual de 7000m3. Estas captaciones se someterán a autorización a partir de la declaración de sobreexplotación del acuífero.

C)Permisos de aprovechamiento en favor del Eº o CCAA: Art 57LA, prevé la posibilidad de que la autoridad hidráulica competente pueda otorgar un permiso especial que permita el aprovechamiento privativo por parte de la Administración estatal o autonómica.

D)Las reservas de recursos y las concesiones precariales: art 53LA, el organismo de cuenca podrá otorgar concesiones a precario sobre caudales reservados a compendios en algún plan del Eº que no sean objeto de aprovechamiento inmediato.

E)Concesión de aguas publ: es el título que permite normalmente a cualquier persona privada o pública acceder a un aprovechamiento privativo de aguas pública, sean superficiales o subterráneas. La concesión se acerca a un negocio contractual, en modo alguno priva a la autoridad hidráulica de sus potestades pública en garantía del interés general.

El concesionario obtiene el dº a usar el agua en la cantidad y para el fin otorgados, pudiendo usar las obras e instalaciones así como ocupar los terrenos del dominio pública hidráulico necesarios para su aprovechamiento. Eliminados legalmente las concesiones a perpetuidad o indefinidas, su duración no podrá superar 75 años, aunque podrá prorrogarse por una sola vez y a 10 años. Cada concesión se otorgará de acuerdo con una carta de condiciones, en la que se fijará la finalidad de esta, su plazo y el caudal máximo a derivar y el caudal mínimo a respetar.

El concesionario deberá obtener autorización previa del organismo otorgante para toda modificación de las características esenciales de la concesión, obligado a llevar a cabo la explotación del agua, ya que la interrupción durante más de 3 años provoca su caducidad, también provocará la caducidad el incumplimiento de las condiciones esenciales o plazos.

La **inscripción registral** será medio de prueba de la existencia y situación de la concesión. El titular podrá transmitir o gravar a 3º su dº a través de cualquier negocio, con la sola obligación de dar comunicación fehaciente al organismo de cuenca. Toda concesión está sujeta a expropiación forzosa y podrá ser revisada cuando se hubieren modificado los supuestos determinantes de su otorgamiento.

La LA mantiene el carácter discrecional en el otorgamiento de las concesiones de aguas pública, si bien ha regulado minuciosamente su ejercicio, que en todo caso deberá ser motivado. El presupuesto fáctico será la existencia de caudales disponibles que deberá apreciarse a tenor del PH de cuenca. El procedimiento se ajustará a los ppios de publicidad y tramitación en competencia de proyectos.

La LA recoge una serie de criterios materiales de cara a la selección de peticiones: explotación racional conjunta de las aguas; exigencias para la protección y conservación del recurso y su entorno. La concurrencia se resolverá atendiendo al orden de preferencia de usos, serán preferidas las de mayor utilidad pública o general

9.EL DEMANIO MARÍTIMO Y MARÍTIMO-TERRESTRE

1-BIENES DEL DOMINIO PUBL MARÍTIMO Y MARÍTIMO -TERRESTRE-

Art 1322 CE, son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y en todo caso las zonas mar-terr, las playas y el mar territorial, los recursos naturales de la zona econ y de toda la plataforma continental.

Se trata de un dominio público estatal y no de las CCAA. La legislación de costas, L22/88, hace una delimitación de la zona mar-terr de carácter sumamente amplio. La zona m-t será el espacio entre la línea de baja mar y la línea de pleamar o el límite donde alcancen las olas en los temporales mayores conocidos. Se incluye el mar territorial y las aguas interiores con lecho y su subsuelo.

El mar territorial, L10/77, espacio entre un límite interior y uno exterior, que son la línea de baja mar o línea recta base que se fije por el Gobierno y un límite exterior que es la línea que se establezca 12 millas náuticas de la línea de baja mar o línea base.

La zona económica y de plataforma continental es el espacio entre el límite exterior del mar territorial y la línea fijada a 200 millas náuticas desde este límite exterior

2-LOS ENCLAVES PRIVADOS-

La Ley de costas opta por la conversión de estas propiedades privadas en concesiones administrativas temporales, por 30 años y sin obligación de pagar canon alguno. Sería una expropiación en la que el justiprecio consiste en la concesión administrativa por un período de tiempo.

3-SERVIDUMBRES Y LIMITACIONES DE LA PROPIEDAD COLINDANTE-

Desde el límite interior de la ribera con el mar hay un espacio de 6m que se considera una zona de servidumbre de tránsito.

Servicio de protección, franja de 100m desde el límite interior de la ribera donde están prohibidas determinadas actividades.

Zona de influencia, 500m, habrá reserva de suelo para aparcamientos donde existen limitaciones para la construcción.

Servicio de acceso libre gratuito al mar, se realiza a través de los planos de ordenación del territorio y urbanísticos.

4-UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PUBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE-

Puede haber un uso por parte de las CCAA. El dominio público sigue siendo del E pero las CCAA se adscriben a su uso. Uso especial por los particulares, requieren autorización administrativa, en precario. Uso privativo, requieren concesión administrativa, implica obras o instalaciones de carácter fijo, son títulos personales que no son transmisibles inter-vivos y sí heredarse. Tienen un período máximo de 30 años. Las concesiones pueden ser modificadas por la Administración, y si esta quiere poner fin antes de la extinción sí habrá indemnización.

Las autorizaciones y concesiones son un otorgamiento discrecional, el ppio de publicidad se da sólo en las concesiones. Para su otorgamiento no es necesario el procedimiento de concurso. El uso y disfrute viene emparejado con el pago de un canon.

5-PROTECCIÓN DEL DEMANIO MARÍTIMO -TERRESTRE-

Técnica de deslinde administrativo, normalmente no es una declaración de la naturaleza del bien, pero en la

Ley de Costas se le da un carácter distinto, sería una delimitación física de la propiedad y se le conceden efectos declarativos de la naturaleza público o privadas de los terrenos, sin que puedan primar frente al deslinde las inscripciones registrales de los particulares frente a esos bienes. El deslinde determina por sí mismo la inmatriculación registral de esos bienes como dominio público y la rectificación de las inscripciones de esos bienes de los particulares, sin ser necesario st de la jurisdicción civil.

Inmatriculación, si un particular quiere inmatricular una finca que este en zona de protección, necesitará una declaración de sus terrenos lindan o no con la zona m-t. Si lindan necesitará una declaración de la Administración diciendo que no invade la zona.

Potestad sancionadora en manos de la Administración, son actividades infractoras las que supongan un deterioro de la zona m-t. Las sanciones serán de multa, restauración, indemnización o revocación de títulos.

6-RÉGIMEN DE COMPETENCIA ADTIVA-

La St 149/1991 resuelve los conflictos sobre la ley de costas. Aunque las CCAA no tengan competencias sobre las costas tienen competencias sobre materias que tienen una gran incidencia sobre el litoral.

7-LOS PUERTOS-

Son instalaciones para la comunicación pesquera, para el transporte de mercancías y personas, actividades deportivas y guardia de barcos. La competencia corresponde al Eº, art 149.1.20CE, pero las CCAA pueden asumir competencias que no sean de interés general, art 148.1.6. La competencia corresponde al Eº por ser zona m-t. Se requiere concesión o autorización administrativa, y las competencias del Eº están encomendadas a organismos público específicos.

8-RÉGIMEN DE PESCA Y CULTIVOS MARINOS-

La pesca corresponde al Eº sin perjuicio de las competencias atribuidas a las CCAA. En la Ley de pesca de 1 de junio de 1998 figuran los requisitos, características de los barcos, períodos de pesca, etc. La UE celebra TI con 3º países.

Las CCAA, art 148.1.11CE, pueden adquirir competencias sobre el marisqueo y agricultura marina. Como cultivo marino se considera cualquier instalación o actividad de reproducción o engorde de la flota o fauna marina. Sin son privadas necesitan autorización.

10.EL DEMANIO MINERO

1-ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y SISTEMA DE CALIF JDCA DE LAS MINAS-

Es una regulación singular. El principal problema es a quien corresponde su explotación y titularidad. Podemos distinguir cinco sistemas:

- Funduario: el régimen jurídico de la mina debe seguir el reg. jurídico del terreno donde se ubica.
- Regaliano: la propiedad del titular llega hasta don llega el arado.
- Industrial, de investigación y ocupación
- Demanial: calificación de las minas como de dominio público. El Eº puede explotar la mina directamente o por medio de la concesión.

–Nacionalización de la mina: la explotación la titularidad están reservadas al Eº.

2-CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS MINEROS-

Art 149.1.25, atribuye al Eº la capacidad exclusiva de las bases del reg. Minero y energético. Las CCAA pueden haber asumido competencias. El art 148.1.10 CE, son de competencia de las CCAA las aguas minerales y termales. La Ley de minas de 1973 delimita su ámbito de aplicación en su art 1, que se aplica a todos los yacimientos geológicos, excepto los hidrocarburos y minerales radioactivos con régimen propio.

La LM parte del sistema demanial. En función del tipo de recurso, el régimen jurídico es distinto:

Sec A) Recursos de escaso valor, como las rocas.

Sec B) Aguas minerales y estructuras subterráneas y yacimientos que se hayan formado como consecuencia de actividades extractivas.

Sec C) Las no incluidos en el a y b

Sec D) carbón, mínimo radioactivo, y recursos energéticos

3-EXPLOTACIÓN DEL DEMANIO MINERO POR EL Eº: ZONAS DE RESERVA MINERA-

Según la LM los minerales van a ser objeto de aprovechamiento por parte de particulares, pero también el Eº puede establecer reservas sobre determinados recursos que tengan un interés económica o de defensa nacional. Puede extender la reserva a todo el territorio nacional (especiales) o en determinados espacios y sobre determinados recursos.

Los dº preexistentes de los particulares no se van a ver afectados por la reserva estatal si son compatibles con la actividad que quiere desarrollar el Eº, pero si concluyen sus dº la ley prevé que se invite al particular a colaborar con el Eº, si este se negase sería sustituido por el Eº y se le daría una indemnización.

4-RÉG DE APROVECHAMIENTO DE LOS DISTINTOS TIPOS DE RECURSOS MINEROS-

1) Naturaleza jurídica sobre los recursos de la sec A: art 2LM, todos los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos existentes son bienes de dominio público. Lo será de titularidad privada cuando se encuentran en territorios de propiedad privada, art 16 LM.

2) Reg. de aprovechamiento de la sec B: para el aprovechamiento de las aguas termales y minerales es necesario que haya una declaración de que son aguas minerales o termales y se pueda hacer de oficio a instancia de un particular. Según el Cc, las aguas minerales y termales pueden ser de propiedad privada o público dependiendo del tipo de terreno en el que se encuentren. Las CCAA según el art 148.1.10 CE pueden asumir competencias exclusivas.

Sobre aguas privadas se reconoce un dº preferente de aprovechamiento en favor del propietario. En aguas demaniales también hay un dº de preferencia a favor del particular que haya instado la declaración de aguas termales o minerales. Si no se insta el aprovechamiento se dará por concurso público.

3) Aprovechamiento de los yacimientos de origen natural: escombreras: acumulaciones de residuos producidos por la extracción minera y que pueden resultar de utilidad en la medida de que algunos de sus componentes puedan ser aprovechados. Debe existir una declaración de yacimiento. La LM establece un aprovechamiento preferente: al sujeto que estuviera realizando la explotación que haya originado las escombreras, para ello es suficiente la concesión principal u original. Si esta persona no explotara este dº y estas caducan se

aprovecharán por el propietario o poseedor legal de los mismos, necesita autorización administrativa. Si este no los aprovechara lo hará el que instó la declaración de la condición de yacimiento de estos recursos.

4)Recurso de la sección C y D: los recursos mineros constituyen una posición oculta de la riqueza nacional. Lo 1º es discutir su existencia:

a)exploración: análisis o estudio de grandes zonas mediante el método del rápido reconocimiento, de forma que no se altera sustancialmente el terreno, se desarrolla superficialmente y por un período reducido de 1 año prorrogado en otro

b)investigación: identificar que minerales hay

c)aprovechamiento: el sujeto que ha obtenido el permiso de exploración tiene una opción preferente para el permiso de investigación; y el que ha obtenido el permiso de investigación tiene un dº preferente para la concesión de explotación.

Las explotaciones mineras han planteado algunos conflictos sobre todo en materia de urbanismo y medio ambiente. La obtención de las concesiones no exime de la necesidad de obtener una licencia urbanística. La LM contiene preceptos en los que trata de conciliar la actividad de extracción con medio ambiente. Se fijarán reglamentariamente las condiciones de protección medioambiental imperativas para el aprovechamiento de los recursos mineros. En relación con el medio ambiente y el desarrollo económico el TC dictó st 64/82 ambos son bienes constitucionales y siempre que sea posible deben ser armonizados mediante el establecimiento de condiciones de protección del medio ambiente y compromiso de restauración. El art 128.1 se refiere a que toda la riqueza del país, pública o privada, es de interés gral

11.VÍAS DE COMUNICACIÓN

1-RÉGIMEN JDCO DE LAS CARRATERAS-

El reparto de competencias en materia de carreteras se puede deducir varios arts 149.1.21, 24, 148.1.5CE. El TC se pronunció en ST 65/98 las carreteras son un dº público y quedan dentro del art 149.1.24 y por lo tanto el Eº tiene competencia sobre aquellas que afecten a más de una CCAA y sobre las de interés general. Art 4.1 Ley de carreteras. También se pronunció en STC 132/1998 tiene capacidad para establecer el régimen general de las comunicaciones y puede dictar normas sobre la seguridad vial y el señalamiento.

La legislación estatal sobre carreteras se contiene en la Ley de carreteras de 25/88, sobre las autopistas de peaje hay una regulación especial, L8/1972. La LC se refiere a las carreteras en sentido estricto como las vías destinadas para la circulación de automóviles.

Distinción de las carreteras en función de las características:

a)Autopistas: varios carriles, separación del otro sentido por elementos de carácter estructural, ausencia de accesos, no están cruzadas por ninguna vía secundaria, ferrocarriles o servidumbres de paso.

b)Autovías: varios carriles, limitación de accesos

c)Vías rápidas: una sola calzada, limitación total de accesos

d)Carreteras convencionales: lo que no encaja en las anteriores.

La construcción de las carreteras está regulada en el art 7LC. Es preciso que se de audiencia a las CCAA y entidades locales que se vayan a ver afectadas. Los planes urbanísticos no pueden prevalecer sobre la

construcción de una carretera, debe adaptarse a dicha construcción. Todos los tipos de carreteras de nuevo trazado y las modificaciones superiores a 10km están sujetas a la ley de impacto medioambiental.

Normalmente se financian a través de los PPGG o de la UE o a través de empresas privadas. El Eº puede hacer uso de las contribuciones especiales. La explotación y mantenimiento corresponde al Eº, salvo en las autopistas.

La aprobación de los proyectos de construcción de carreteras supone la declaración de utilidad pública y también de la necesidad de ocupación de los bienes afectados con la necesidad de proceder a la expropiación forzosa.

–Protección del dominio público–

a) Calificación de dominio público: terrenos por donde pasa la carretera y también los elementos funcionales de la carretera, cualquier zona afecta a la conservación o explotación de la carretera. Si existen puentes o túneles, los soportes de esas estructuras también son de dominio público. También existe una franja alledaña de 8m o 3m que si fueran de propiedad privada se deberán expropiar.

b) Zonas de servidumbre: –servidumbre: comprende una franja de 25 u 8m que se computan desde el fin del dominio público por donde sólo se admiten usos compatibles con la seguridad vial –zona de afección: franja de 100 o 50m desde la parte exterior de la zona de servicio. –línea límite verificación: franja de 50 o 25m desde la lista exterior de la carretera, no se puede edificar.

Estas medidas se ven complementadas con otras como la prohibición de accesos directos, publicidad visible desde la zona de dominio público fuera del entramado urbano.

–Zona de carreteras dentro de la ciudad. Zonas arteriales y travesías–

Tienen la misma protección pero la competencia para conceder autorizaciones corresponde a los Aytos con informe preceptivo del M. de fomento.

–Autopistas en régimen de concesión–

La L8/1972 admite la construcción de autopistas por empresas privadas. El concesionario será el beneficiario de la expropiación forzosa. Las concesiones pueden durar hasta 75 años, se otorgan conforme al procedimiento de concurso público. La Ley de medidas 55/99 introduce el contrato de gestión de autovías, contrato de servicio específico cuyo objeto es el mantenimiento de la infraestructura, plazo máximo de 20 años.

2–LOS FERROCARRILES Y SU GESIÓ–

El Eº tiene competencia sobre los ferrocarriles y transportes terrestres que pasen por más de una CCAA, art 149.1.21CE. No obstante las CCAA podrán asumir competencias cuando el itinerario se desarrolle íntegramente en su territorio, art 148.1,5CE.

La Ley de ordenación de los transportes terrestres de 1987 dice que el transporte por ferrocarril es aquel en el que los vehículos a través de los cuales se realiza circula por un medio de rodadura fijo que le sirve de soporte y de guiado. La creación o establecimiento de líneas de ferrocarril requiere el aprovechamiento técnico, y supone la utilidad pública y la ocupación de los terrenos precisos.

Las líneas que configuran la red nacional se tienen que construir por el M de Fomento o por RENFE. La gestión corresponde a RENFE, que es una entidad de dº público que sujeta su actividad fundamentalmente al

dº privado, pero se rige por el dº administrativo público. A partir de 1996 ya no le corresponde esta función sobre las vías que se construyan. RENFE tiene sociedades para la realización de algunas funciones, DARSA, ENFERSA

Los ferrocarriles de vía estrecha se gestionan por FEVE. El GIF es otra entidad pública creada para la gestión de las vías.

–Zona de servidumbre y afección: la de servidumbre. comprende 50m y la de afección 20m. En la de afección sólo pueden realizarse obras o instalaciones necesarias para la prestación de un servicio ferroviario. En la de servidumbre sí se permiten obras con la pertinente autorización.

3–AEROPUERTOS Y TRÁFICO AÉREO–

Las infraestructuras son los aeropuertos y aeródromos. Según la ley de navegación aérea de 1960 aeródromo es la superficie con límites definidos apta para la salida y llegada de aeronaves. Los aeropuertos tienen carácter permanente que cuentan con las instalaciones y servicios necesarios para asistir de modo regular al tráfico aéreo. Pueden ser públicos o privados, al Eº corresponden en exclusiva los de interés general y a las CCAA los deportivos y los que no realicen tareas esenciales. Son de interés general los que sirven al tráfico aéreo internacional, tráfico intenso, los alternativos de los anteriores o de defensa nacional.

De acuerdo con la ley de navegación aérea, no existe una declaración expresa del carácter demanial de las infraestructuras aeroportuarias. Para saber si lo son hay que acceder a la afectación y son de dominio público por realizan un servicio público.

La gestión y explotación corresponde a AENA. Rige el sistema de concurso público, aunque con carácter excepcional se prevé la adjudicación directa. Las facultades de preservación, mantenimiento y recuperación corresponden a AENA.

La zona aeroportuaria suele llevar aparejada la delimitación de servidumbres acústicas o aéreas e incluso sobre los terrenos se puede crear una servidumbre de paso en el caso de que haya un accidente para tareas de salvamento.

Su construcción, reparación, ampliación, mejora... no precisa de la licencia municipal de obras, porque son de interés general. Los planes urbanísticos tienen que tener en cuenta la existencia de aeropuertos y de sus zonas de servicios y calificarlas como zonas de interés general aeroportuario. El sistema general aeroportuario se ordena a través de un plan especial formulado por AENA.

4–VÍAS PECUARIAS–

Son de competencia autonómica. Ley estatal de vías pecuarias 3/95, el Eº se apoya en el art 149.1,23 para realizar esta ley. Las vías pecuarias son zonas o vías por donde transita o por donde ha transitado el ganado tradicionalmente.

Sé demanializan estas vías, no sólo por el ganado, sino, también como corredores ecológicos, son zonas utilizadas por la fauna silvestre en las emigraciones. También se consideran importantes para el contacto del hombre con la naturaleza.

El uso que se permite es el tránsito del ganado y actividades como montar a caballo, senderismo, etc. También se considera compatible con vehículos y maquinaria agraria. Cualquier otro tipo de vehículos necesita de autorización.

Las CCAA tienen las potestades para la protección y conservación de los bienes de dominio público. Potestad

de deslinde en materia de vías pecuarias, tiene carácter excepcional de declaración de la propiedad, por lo que se le pueden oponer las inmatriculaciones registrales.

12. LOS BIENES PATRIMONIALES

1-CREACIÓN Y EVOLUCIÓN-

Tienen características peculiares, ya que existen normas administrativas que

introducen singularidades, son de naturaleza privada. La existencia de esos bienes es lo que permite que el Eº disponga de fuentes para hacer frente a los gastos. Se obtiene a través de las rentas, son bienes de extraordinaria relevancia.

Siguen reglas como la inalienabilidad para evitar la utilización arbitraria de esos bienes, se trata de proteger a estos bienes de tendencias dilapidadoras. Anteriormente había una desamortización importante, que afectaba a los bienes de la Iglesia y de titularidad público, se trata de impulsar la economía y por otro lado se persigue, que con la enajenación de bienes de titularidad público, pueda cubrirse la deuda público. También se obtienen bienes por otras vías, como el patrimonio de la Iglesia para volver a enajenarlo.

En el s. XX los bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas se incrementan sustancialmente por la creciente intervención de la Administración Públicas, que en ocasiones lleva aparejada la adquisición de bienes por parte del Eº. Ej: política urbanística. Intervención directa de la Administración en la economía y la creación de monopolios fiscales de empresas públicas o de participación más o menos intensa en empresas mercantiles por parte del Eº.

En la actualidad estamos asistiendo a un nuevo vaivén, la crisis del Eº social ha llevado a la privatización de regulación a una disminución de la masa patrimonial en manos del Eº.

2-RÉGIMEN ACTUAL DE LOS BIENES PATRIMONIALES-

Se caracteriza por tres notas:

1-Aspecto residual: los bienes patrimoniales son los que no están afectos de un servicio publico, por lo que no hace falta una ley que califique el bienes patrimoniales, pero la LPE si lo hace, ej: dº reales de arrendamiento, dº de propiedad incorporal.

2-Por su fuerza atractiva: cuando un de dominio publico deja de estar afectado al uso o servicio publico o pierde las características que lo consideran bien demanial, se convierte automáticamente en un bien patrimonial y pasa a regirse por el régimen de bienes patrimoniales.

3-Régimen jurídico extraordinariamente singular: el CC hace referencia a los bienes de dominio publico y también a los bienes patrimoniales. Respecto a estos el CC dice que son bienes de naturaleza privada. Los bienes patrimoniales no se rigen en ppio por el CC, en el art 344.2 CC: los bienes patrimoniales se regirán por las disposiciones del CC salvo lo que se disponga en leyes especiales:

-Legislación autonómica

-Legislación local

-Etc.

Los bienes patrimoniales tienen una regulación mixta ya que son de naturaleza privada pero tienen una

regulación contenida en las normas administrativas. Hay reglas singulares sobre las formas de adquisición de transmisión o cesión de los bienes patrimoniales por las administraciones locales y sobre la protección de estos bienes.

3-FORMAS DE ADQUISICIÓN DE LOS BIENES PUBL-

a) Por decisión de la ley: bienes muebles sin dueño

bienes decomisados

b) Adquisición a título oneroso: como por la compraventa o por contrato de suministro, que son contratos administrativos.

c) Otras vías de adquisición a título oneroso como pueden ser las expropiaciones y requisas, así como los procedimientos de apremio para hacer frente a las deudas de los particulares con las administraciones públicas.

d) Adquisición a título gratuito o morativo, por medio de donaciones, herencias, legados. La LPE establece una regla singular la adquisición por estas vías se hacen a beneficio de inventario

e) A través de las vías de la usucapión y de la ocupación.

4-TRASMISIÓN Y CESIÓN DE LOS BIENES PATRIMONIALES-

Los bienes públicos son alienables, se pueden enajenar, se pueden constituir en ellos arrendamientos, etc. Si se trata de b. Inmuebles la LPE establece que haya una declaración previa de alienabilidad, para que el Ministerio de economía y Hacienda se informe sobre la naturaleza de ese bien.

¿Puede la Administración decidir libremente la enajenación? No, se trata de preservar el patrimonio del Eº, para esto se sigue el procedimiento de la subasta, no obstante existen supuestos en los que el Consejo de Ministros o el Ministro de Hacienda autoricen una contratación directa de la venta de los bienes patrimoniales.

Es posible también la cesión de los bienes públicos, tanto onerosa como gratuita, se trata de cesiones de uso, que pueden ser a favor de los particulares como a favor de organismos instrumentales para que estos las utilicen para lograr los fines.

Si es gratuita a favor de los particulares sólo se dará para fines de interés social y tendrá vigencia mientras duren estos fines.

5-PRERROGATIVAS DE LA ADMON-

Se aplica el mismo régimen que el de los bienes demaniales, aunque hay ciertas prerrogativas de los bienes demaniales que son diferentes:

– Bienes demaniales: imprescriptibles e inalienables

– Bienes patrimoniales: sí son prescriptibles y alienables

Art 18 LPE, ningún tribunal podrá dictar providencia de embargo, ni despachar mandamiento de ejecución contra los b. y dº de patrimonio del Eº, ni contra la renta, frutos o productos del mismo.

Art 44.1 LGP y la LHL 144.2 recogen redacciones similares.

El problema de esta redacción es que la prohibición impide el ppio de tutela judicial efectiva del art 24 CE. Esto llevó a una ST 166/1998 respecto al art 154.2 de la LHL. El TC establece una doctrina muy importante, está bien la imbagabilidad de los bienes de dominio público, pero en el caso de los bienes patrimoniales los considera que si no hay un destino de los bienes patrimoniales a un uso o servicio públicos, la imbagabilidad no está justificada y constituye una violación del art 24.1 CE.

14.LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE POLICÍA

1-FUNDAMENTOS DE LA ACTIVIDAD DE POLICÍA O DE LIMITACIÓN-

La actividad administrativa sirve para la satisfacción de los intereses generales (art 103CE). Para conseguir esto se puede realizar de varias maneras:

a)Actividad de policía o de limitación: la satisfacción de los intereses públicos se logra mediante la restricción de los dº y la libertad de acción de los particulares.

b)Actividad de fomento: no impone ninguna restricción en los dº y libertades de acción de los particulares consiste en incentivar una actividad privada que sea útil o que se oriente a la satisfacción de los intereses públicos (becas, subvenciones)

c)Actividad de servicio público: la Administración facilita el ejercicio de los dº y libertades proporcionando determinadas actividades o prestaciones que se consideran de interés público (serv. Sanitario, recogida de basuras)

Esta es la clasificación más primordial, pero hay otro tipo de actividades, que no se pueden incluir claramente en un tipo o en otro. Por ej. *la actividad sancionadora* es incluida normalmente en la actividad de limitación, pero no podemos decir que sea así, ya que esta es una actividad de represión, de reacción frente a un incumplimiento de un ciudadano. Podemos decir que es una reacción al incumplimiento de la actividad de limitación. Por ej. *actividad de coacción*, cuando la Administración dicta un acto administrativo este es de obligado cumplimiento, es inmediatamente ejecutivo y ejecutorio, por lo que el particular debe cumplirla, la Administración tiene mecanismos coactivos para el cumplimiento de esos actos. Por lo que podemos decir que es una reacción al incumplimiento de un particular.

2-EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE POLICÍA-

Es la satisfacción de los intereses generales mediante la restricción de los dº y libertades de los ciudadanos. No debemos confundirla con la actividad de policía en sentido estricto, tampoco debemos confundirla con la actividad de conservación del orden público.

3-LÍMITES DEL PODER DE POLICÍA. TIPOS DE PODER DE LIMITACIÓN-

Puede tener diferentes formas y ser de intensidad diferente. El ej más restrictivo es el sometimiento de ciertas actividades a licencias de carácter reglado. Al ser una licencia reglada es una restricción de baja intensidad, ya que si se reúnen los requisitos legales la Administración tiene que conceder obligatoriamente la licencia.

Un caso distinto es cuando la actividad privada queda sujeta a una autorización o concesión de carácter discrecional, no hay requisitos tasados. La Administración no me puede prohibir o imponer que realice determinados actividades. El contenido de nuestro dº adquiere su verdadera extensión a través de una actividad administrativa, ej dº de propiedad urbanística.

4-LOS MEDIOS DE POLICÍA: LA REGLAMENTACIÓN, AUTORIZACIÓN PREVIA Y SUS FORMAS, LAS ÓRDENES DE POLICÍA Y SUS MANIFESTACIONES-

a)Reglamentos y planes: es necesario que exista una cobertura media en una norma con rango de ley (ppio de reserva de ley) Nunca podrán tener un carácter independiente en estas reglamentaciones y planificaciones que limitan o registren dº. El plan permite una ordenación más completa y detallada del objeto que regula, no se establecen regulaciones de carácter abstracto, delimita el supuesto de hecho concreto al que se le aplicarán determinadas consecuencias jurídicas.

b)Títulos habilitantes: somete la actividad privada a la necesidad de obtener previamente un título habilitante relativo a la actividad privada. En la actualidad, es habitual en la legislación sectorial encontrar autorizaciones y licencias de carácter discrecional, por lo que no podríamos hablar de un dº preexistente. Podemos decir que hay estos grupos de títulos: autorización clásica, concesión discrecional, facultades que son formas de concesión mayor o menor. Estos títulos se otorgan a través de un procedimiento administrativo iniciado por el interesado mediante la presentación de solicitud.

La extinción de las autorizaciones y concesiones puede ser tras haberse cumplido el plazo, por haberse ejecutado la actividad solicitada y, según el art 16 Regla de servicios locales, por el incumplimiento de las condiciones que se exigen en las autorizaciones o concesiones o por la revocación de la licencia por motivos de interés público, por ser concedida erróneamente, por desaparecer las circunstancias que determinan su otorgamiento.

c)Órdenes: en algunas ocasiones los reglamentos establecen obligaciones, con carácter genérico, de hacer o de no hacer, que necesitan una concreción por parte de la Administración que se realiza a través de las órdenes. El incumplimiento de una orden lleva aparejado la correspondiente sanción y también irá acompañado del ejercicio de la correspondiente coacción (apremio sobre patrimonio, ejecución subsidiaria, compulsión física sobre las personas)

5-LAS SANCIONES ADITIVAS: LOS PPIOS DE Dº ADITIVO SANCIONADOR Y LAS CLASES DE SANCIONES-

La actividad sancionadora tiene en primer lugar una finalidad retributiva y de castigo y una función preventiva. La sanción es un precio que el ordenamiento fija a determinadas conductas. Se pretende que este precio sea tan elevado, que no valiese la pena realizar la conducta.

En nuestro ordenamiento existen dos tipos de sanciones, administrativas y penales. Ambas son medidas preventivas, la diferencia está en el ordenamiento jurídico en que se prevén. Pueden tener, parcialmente el mismo contenido, pero existe un límite a las sanciones administrativas que no tienen las penales, art 25CE, la sanción civil no puede consistir en una privación de libertad.

Tipos de sanciones:

- Multa
- Privación de dº o de títulos habilitantes
- Clausura de establecimiento o suspensión de funcionamiento de los negocios
- Inhabilitación para desempeñar cargos públicos
- Inhabilitación para contratar con la Administración

Las sanciones administrativa pueden ir acompañadas de carácter accesorio y puede imponer los daños y perjuicios que le impongan a ella, pero no puede imponer el pago de daños y perjuicios a particulares que tendrán que acudir a la vía civil.

La actividad sancionadora administrativa está sujeta a los mismos límites que la penal:

a)**Ppio de legalidad:** art 25.1CE, las normas que establezcan sanciones deben de ampararse en una norma con

rango de ley. Esta reserva es relativa, cabe la entrada del reglamento de colaboración, la ley establecerá las bases y el reglamento lo desarrolla, art 129 L30/92. El reglamento no podrá crear sanciones ex novo. Este ppio resulta de muy complicada aplicabilidad en el ámbito local. El Ayuntamiento no tiene potestad legislativa, sólo reglamentaria.

b)Ppio de tipicidad: las sanciones y las infracciones tienen que estar propuestas en la ley, también tiene que estar detallada la conducta típica que da lugar a una sanción.

c)Ppio de culpabilidad: la Administración debe probar que ha habido culpa, ya sea leve, grave o muy grave.

d)Ppio de presunción de inocencia: rige igual en el ámbito civil que en penal. Las actas levantadas por las autoridades Administración competentes en las que se deja constancia de la comisión de un delito tienen valor probatorio, porque sino sería muy difícil imputar la infracción es una prueba iuris tantum, art 137.3 L30/92

e)Ppio de proporcionalidad: la legislación, a la hora de establecer las sanciones, puede establecer varios tipos de sanciones sin determinar cual de ellas se va a aplicar a la infracción cometida. La proporcionalidad guía la elección de la sanción. La sanción debe ser la adecuada a la gravedad de la conducta infractora, no existe discrecionalidad administrativa en la determinación de la sanción, es una tarea tasada o reglada debido a este ppio de proporcionalidad.

f)Ppio non bis in idem: no se puede sancionar dos veces al mismo sujeto por los mismos hecho o por el mismo fundamento. Hay veces que la conducta puede ser sancionada por lo penal lo administrativo, y en estos casos se paraliza la administrativa y sigue la penal. Si la conducta está recogida en los dos debe exponerse la sanción penal, vertiente sustantiva. La vertiente procedimental está recogida en la L30/92, es la legislación sectorial y reglamento de procedimiento sancionador. Implica la obligación de la Administración de suspender el procedimiento administrativo sancionador, mientras se sustancia el proceso penal. Si considera que esa conducta puede ser constitutiva de delito, debe de comunicarlo al MF. Después se da la ST penal que puede ser condenatoria, no se pasa al proceso administrativo, o absolutoria, se produce un relato fáctico que orienta al órgano administrativo, y por lo tanto si hay sanción administrativa puede imponérsele.

g)Irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables: no cabe, las favorables sí.

h)Ppio de prescripción: las sanciones y las infracciones prescriben, por lo que la Administración tiene un período para iniciar el procedimiento sancionador y declara la existencia de la infracción, declarando la correspondiente sanción. La prescripción de la sanción implica, una vez agotada la vía administrativa, puede ser ejecutiva, esto quiere decir que es de obligado cumplimiento. Si no se cumple voluntariamente surge la ejecutoriedad.

La Administración tiene un plazo para imponer la sanción y si ese plazo transcurre ya no puede ejercer la ejecución forzosa. Este es un plazo para hacer efectiva la sanción. Estos dependen de si la infracción es muy grave, grave o leve. Caducidad: cuando se agota el plazo para resolver el procedimiento administrativo sancionador, art 44 30/92, pero no quiere decir que prescriba, se puede iniciar procesos hasta que se agote el plazo de la infracción.

i)Ppio de personalidad de las penas y sanciones: en dº administrativo se puede sancionar tanto a personas físicas como jurídicas.

j)Procedimiento sancionador: no pueden imponerse sanciones de plazo sin haber procedimiento sancionador. Se inicia de oficio. La primera fase, de instrucción termina con una propuesta de resolución. Tras esa propuesta hay un trámite de audiencia para el administrado que hace las obligaciones que considere conveniente. Se pasa a la fase de resolución, se produce una resolución expresa motivada que declara la existencia de responsabilidad o no y se impone la sanción. El procedimiento sancionador es siempre de oficio,

pero puede iniciarse por el órgano competente o impulsado por una denuncia previa de un particular.