ANALES

DE LA

REAL ACADEMIA DE CULTURA VALENCIANA

CREADA DURANTE EL DECANATO DE JOSÉ SANCHIS SIVERA EN 1928

NÚMERO 94

VALENCIA
2018

ÍNDICE

PRESENTACIÓN. SOCIEDAD, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA 7
Federico Martínez Roda

PRÓLOGO PROPEDEUTICO. SOCIEDAD, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN. HISTORIA ADMINISTRATIVA 9
Javier Pinazo Hernandis

ESTUDIOS

POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS DE APRENDIZAJE A LO LARGO DE LA VIDA EN VALENCIA 33
Sacramento Pinazo Hernandis, Julián Montoro Rodríguez, Javier Bendicho Montés, María Jiménez Martí y Manuela Torregrosa Ruiz

ALGUNES CONSIDERACIONS SOBRE LA COMPETÈNCIA DE LA COMUNITAT VALENCIANA EN MATÈRIA DE DRET PRIVAT 63
José Bonet Navarro

LOS GREMIOS ARTESANALES DE LA CIUDAD DE VALENCIA: PASADO Y PRESENTE 91
María Ángeles Carabal-Montagud, Blanca de Miguel Molina y Virginia Santamarina Campos

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TRAMITACIÓN DE LOS PLANES URBANÍSTICOS MUNICIPALES 117
Ignacio Sevilla Merino

EL FUTURO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA DE LOS ACUERDOS ENTRE LA SANTA SEDE Y EL ESTADO ESPAÑOL 139
Remigio Beneyto Berenguer

PRESENTE Y FUTURO DE LA MEDIACIÓN COMO MÉTODO ALTERNATIVO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LA COMUNITAT VALENCIANA 171
Jorge Sánchez-Tarazaga y Marcelino

EL NIVEL LOCAL EN LA ARTICULACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL VALENCIANA 201
César Herrero Pombo

EL SÍNDIC DE GREUGES, UNA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS DE LA SOCIEDAD VALENCIANA 233
José Carlos de Bartolomé Cenzano

EL CARÁCTER BIFRONTE DEL PODER JUDICIAL. UNA MIRADA A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LA COMUNIDAD VALENCIANA 263
Victoria Rodríguez Blanco

APORTACIONES DEL PENSAMIENTO VALENCIANO PARA LA TEORÍA DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA Y EUROPEA 285
Javier Pinazo Hernandis

EL POLITÓLOGO AL SERVICIO DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS DE LA COMUNITAT VALENCIANA 307
Blanca Nicasio Varea y Marta Pérez Gabaldón

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA: UNA NECESIDAD INAPLAZABLE 329
Daniel Catalá Pérez y María de Miguel Molina

LA POLICÍA EN LA COMUNIDAD VALENCIANA: DE LA COMPAÑÍA DE FUSILEROS DEL REINO DE VALENCIA AL CUERPO ÚNICO DE POLICÍA 369
Manuel Rodríguez Herrera

LA FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA O EL VELO DE PENÉLOPE 403
Eduardo Costa Castellá

E-ADMINISTRACIÓN Y LA NUEVA NORMATIVA: REFLEXIONES EN TORNO A SU IMPACTO EN EL TEJIDO ADMINISTRATIVO Y SOCIAL VALENCIANO 429
Concepción Mª Domínguez García

AUTORES DE LOS ARTÍCULOS 453

VIDA ACADÉMICA 463

MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL CURSO ACADÉMICO DE LA RACV 2018-2018 465
Francisco Javier Domínguez Rodrigo

NECROLÓGICAS 483

PRESENTACIÓN

SOCIEDAD, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

El presente monográfico es obra de personas a las que les une de una parte, la verdad científica, la honestamente investigada, y de otra parte, todos conocen el terreno que pisan, por ser personas que han vivido en las arenas de investigación desde la academia o profesionalmente desde la Constitución de 1978 y la subsiguiente autonomía en nuestra región valenciana hasta nuestros días. Conocen la situación de de las cuestiones que abordan desde un vínculo generacional que permite una intelección de la realidad político-administrativa valenciana que los veintiún autores articulan en los diecisiete trabajos que contiene este número 94 de los anales.

Las instituciones, que se entienden en un sentido amplio, como reglas, normas, costumbres de operatividad del sistema sociopolítico, se agrupan por temas afectantes a la Sociedad a su Gobierno y a la Administración como instrumento vicarial y de acción de las decisiones políticas para tratar de solucionar los problemas. Dicho de otra manera, si se sigue un enfoque sistémico-funcional y heterofinalista la Administración Pública instrumenta para otros las decisiones del gobierno para cumplir los fines del Estado recogidos positivamente en las estructuras institucionales y en las legislativas coyunturales partisanas, sometidas a las primeras.

Espero que al lector le suceda como a mí tras la lectura, saber mucho más sobre nuestra tierra valenciana, en la que el término valenciano sigue fielmente el sentido del origen de la academia en 1915 y sus posteriores adaptaciones de 1978 y 1991. En suma una entidad que ha trabajado por la lengua y cultura propias de los valencianos, consecuencia de la consolidación de la Renaixença Valenciana.

En Valencia a enero de 2019

FEDERICO MARTÍNEZ RODA

PRÓLOGO PROPEDEUTICO: SOCIEDAD, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN. HISTORIA ADMINISTRATIVA

1. Buen gobierno y buena administración de la *Res Pública* europea: Una propuesta de sistematización propedéutica

Una voz española diría en tiempos de la Administración moderna que:
El cuidado de administrar es tan antiguo como la sociedad, y su ejercicio una condición esencial de toda existencia colectiva. Lo único que debemos a nuestra época es la clasificación de las leyes relativas a la administración pública, el aislamiento de sus principios y la deducción de una serie de consecuencias pertenecientes a este nuevo orden de ideas, en suma, al espíritu analítico del siglo somos deudores de la teoría en cuanto a las doctrinas, y del sistema en cuanto a la organización (Colmeiro 1876, 35).

El proceso del saber acerca de la labor de administrar lo público ha tenido dos grandes épocas relacionadas con dos factores muy relevantes, como resulta de su dependencia con la evolución política y con el desarrollo de la epistemología científica. Dicho de otra manera más propia para este trabajo, su relación con la vinculación de la actividad a la personalización del príncipe o la de su despersonalización en el Estado moderno.

Propedéuticamente podemos distinguir dos grandes periodos en nuestra historia político-administrativa occidental;

A) Identificación de la *Res Publica* con el Príncipe [S. IV ac-S. XIX].
–*Res Pública* (Polis/Civitas) [S. IV a.C.-S. IV].
–*Specula Principum* (Espejo de Príncipes) [S. VIII-XVI].
–La Ciencia de Policía/Cameralismo o Gobierno político y económico del Reino [S. XVII-XVIII].

B) Personalización en el Estado [1812-actualidad].
–La Ciencia de la Administración moderna.
–Estado burocrático.

Sirva esta sistematización instrumental –cabrían otras– para la ubicación histórico-administrativa y mejor intelección del pensamiento valenciano que se ubica (siglos XV, XVI y XVIII) en el periodo de la "Identificación de la *Res Publica* con el Príncipe".

2. Identificación de la *Res Publica* en el Príncipe

En todas las civilizaciones de las grandes culturas diversos colectivos humanos se han encargado por delegación del príncipe acerca de diez tipos de servicios básicos; Administración general; Religión; Defensa; Administración local; Producción; Abastecimientos; Comunicaciones; Construcción; Servicios sociales; y Relaciones exteriores (Gladden 1989). Este gran periodo se caracteriza fundamentalmente por la identificación de la *Res Publica* en la persona del Rey[1] y en la patrimonialización de los medios de administración en el mismo. La *Res Publica* desde su concepción inicial se asoció al término *status* y fue utilizada por Ulpiano para referirse al espacio propio del derecho público y para significar lo inherente a las cosas públicas.

En los antecedentes europeos la idea de la *Res Publica* se inicia en las labores administrativas de la *Polis* griega (Colacretai, Therapontes, Astynomos,...) pudiendo observarse una unidad gobierno-administración en las obras maestras de la época (*La República* de Platón, *La Política* o la *Constitución de Atenas* de Aristóteles) y un tanto después el imperio romano con el principado de Augusto alcanzó un nivel en muchos aspectos muy similar al Estado moderno (*Praefectus, Vigintiviri, Apparitores, Curatores,...)* encontrándose ya cierta separación entre funciones políticas y administrativas por mor de la función militar y el empleo del *munus* (oficio) para la realización de trabajos de interés general al servicio de la *Civitas* romana y por delegación del *Imperium* pontifical.

2.1 *Specula Principum*

El calificativo de *Speculum* aplicado a un libro es utilizado desde fines de la época romana y con gran frecuencia en la Edad Media para referirse a obras de carácter mo-

[1] Imperator, Zar, Kaiser, Furst... son las denominaciones equivalentes de los responsables por delegación divina del cuidado del mundo y de ello responderán en el juicio final, pero en el mundo terrenal era casi axiomático que "*The King can do not wrong*".

ralizante y de contenido muy amplio, utilizándose en el campo del Derecho para referirse a códigos o tratados de Derecho (García Gallo 1972:202-203). Así pues bajo la denominación *Specula Principum*[2] nos encontramos en la España del XVI una literatura con la finalidad de indicar al soberano el camino espiritual que, por medio del ejercicio de las virtudes cristianas, le conduciría a la salvación de su alma y hasta puede observarse que este término se estableció en el curso de los siglos XII y XIII (Truman 1999, 12).

En la literatura política de la época carolingia se encuentran una serie de breves tratados sobre la realeza escritos por los eclesiásticos franceses del siglo IX,[3] que comparten ciertas características comunes tales como: la realeza en términos esencialmente judeocristianos; el rey cumple un deber cristiano para con Dios al cuidar al pueblo cristiano que Dios le ha encomendado; el gobernante secular ejerce un poder real, pero el poder cuyo carácter es el de un ministerio cristiano; todos estos escritores están de acuerdo en que el deber principal de defender la justicia, castigar a los malhechores y defender a los débiles es un deber religioso; los gobernantes deben ser guiados por principios cristianos y obtener fuerza divina a través de la oración y el sacramento; se comportarán con piedad y humildad; las cuatro virtudes cardinales de la justicia, la prudencia, la fortaleza y la templanza son los frutos de la virtud real de la sabiduría, que Dios otorga.[4] Figuras ejemplares son el rey David y Salomón o el emperador Constantino.

El Rey es el espejo de todas las virtudes por lo que ha de tener una influencia positiva sobre sus súbditos y que su actuación política saldrá beneficiada por el favor divino, gracias a su recto y cristiano vivir. Las tareas y funciones reales tenían como finalidad

---

[2] En la cultura árabe de los siglos VII y VIII surgió el '*Adab*', como género literario muy similar en sus fines didácticos-políticos de formar a los reyes en el arte del gobierno. Aparece Ipn Mugafa con su *Adab Mayor* y Al Mawardi y sus *Principios de Administración Temporal*.
Más remoto es el *Consilium Principes* fue creado originariamente por Octavio Augusto con el fin de evitar la sucesión de guerras civiles al estar compuesto por personas competentes y fieles al emperador, organización complementada con los prefectos y gobernador provinciales. Adriano con posterioridad le dio un carácter más público y desde entonces ha estado presente en las instituciones públicas y las de la Iglesia católica, mutando sus funciones y organización.

[3] Vg. Smagardus de St. Michel, Jonas de Orleans, Hincmar de Reihms.

[4] Egidio de Roma dedica su De *Regimine Principum* de 1292 al rey Felipe el Hermoso de Francia y en la posterior *De Ecclesiasticasive summi pontificis potestate* de 1301 defenderá los derechos del Papa y de la Iglesia frente al poder temporal, abandonando la anterior base de la política aristotélica hacia su perspectiva agustiana cambiando la «*Civitas*» por «*Regnum*» y desarrollando una eclesiología nueva de base monárquica pero aplicado a la Iglesia y sobre todo al Papa, a quien todos han de someterse: "*Nullis unt sub Christo rectore, Nisisint sub summo pontifice*".

la realización de la santidad real, que se desarrollaba en una perspectiva básicamente moral, con el auxilio de las fuentes patrísticas (Scandellari 2007, 141-162).

La buena gestión de la *Res Publica* será consecuencia de las virtudes del Príncipe[5] y el denominador común de esta literatura que sustenta el mandato de gobernar siguiendo la voluntad del dios de los cristianos, justificándose incluso el regicidio si se traiciona la voluntad de Dios.[6]

Castilla no permaneció al margen de esta corriente, generándose una notable producción literaria[7] incluso alguna sobre *Speculum Reginae*[8] ya en el siglo XV pues la literatura muestra la preocupación para ofrecer a futuros reyes y reinas una educación adecuada para afrontar en las mejores condiciones posibles la difícil tarea de regir sus reinos (Rábade 2007, 63-178).

Entre los años 800 y 1700 hubo unos mil libros que le decían al rey cómo comportarse para que pudiera ejercer bien su gran cargo y hasta Maquiavelo, estas y otras obras de los tiempos del Renacimiento dedicadas a la forma republicana de gobierno, se referían principalmente poner en práctica los principios y valores religiosos, morales y sociales (Truman 1999, 12). Incluso el asunto de la pobreza fue un tema más que se incorporó a esta literatura, bien desde una perspectiva secularizada, de la beneficencia[9] o desde la preocupación por la despoblación como variable de un país empobrecido,[10] perspectivas que también nos muestra la estrecha vinculación entre los espejos y el pensamiento económico (Fernández 2018, 29-43).

En aquella época se pensaba que un rey, espejo de todas las virtudes, tendría una influencia positiva sobre sus súbditos y que su actuación política saldría beneficiada por el favor divino, gracias a su recto y cristiano vivir. Así las funciones regias tenían

---

[5] Como señala Furió el 'príncipe' es lo que en España se llama Rey y es un compuesto de dos personas; hombre, con cuerpo y alma, y príncipe.

[6] El Rey es el ministro de Dios en la Tierra y ha de ajustar su conducta a su alto ministerio, so pena de castigo (De Mariana, 1599).

[7] VG. *Del Vergel de los Príncipes* dirigido a Enrique IV por Alonso Ortiz en 1454 o *El diálogo sobre la educación del príncipe Don Juan*, por Sánchez de Arévalo dirigido a los Reyes Católicos en torno a 1490 para la educación del futuro heredero el príncipe Juan.

[8] Cfr. *Jardin de nobles doncellas* escrito por Fray Martin de Córdoba dirigido a Isabel I en 1468 tras el pacto de Guisando.

[9] Juan de Mariana, en *De Rege* (1599, 1605).

[10] Diego Saavedra Fajardo en *El príncipe político cristiano* (1640).

como finalidad la realización de la santidad real, desarrollada en una perspectiva fundamentalmente moral. Al principio, los autores de los espejos se presentaban como guías espirituales, si bien más tarde se añadirá la perspectiva –con orígenes en la antigüedad– de contar con fieles y sabios consejeros que asesoren al rey a fin de conseguir la felicidad de la comunidad que Dios le encomendó, por medio del buen gobierno de la *Res Publica* (Scandellari 2007, 141-142).

Los consejos a los príncipes son bien una institución literaria pedagógica muy próxima e instrumental o un subgénero de los *Specula* para las virtudes principescas pues enseñan el arte para mantener lo conseguido en el presente y que pueda servir de base de futuros proyectos (Santos-Santos 2008, VIII) y de esta forma lo que permanece –lo *Stato* en Maquiavelo– se convierte en el Estado.

En la Edad Media tardía especialmente –incluso con anterioridad en el siglo IV en el Epitome de Vegetius *Rei Militaris*– ya se encuentra el punto de inflexión para aquellos tienen un sesgo sorprendentemente maquiavélico. Lo vemos en la máxima de que el que desea la paz debe prepararse para la guerra o que el resultado exitoso supone desplegar habilidades técnicas y no confiar en el azar o la aguda conciencia de la importancia de la oportunidad y del papel de la Fortuna en los asuntos humanos (Truman 1999, 28).

El esquema tradicional de virtudes, derivado de Aristóteles y Cicerón, no resultaba fácil de aceptar, porque sus raíces estaban en el mundo de la antigüedad pagana. La respuesta fue o proponer un ideal de liderazgo, expresado totalmente en términos cristianos y bíblicos o aceptar el esquema moral tradicional y negar que los Antiguos que lo establecieron poseyeran una verdadera virtud, y buscar otros motivos válidos para continuar usándolo. Esta discusión incluiría el recelo del orden espiritual en contra del orden civil y secular, y en esta discusión los pensadores españoles del XVI estaban, muy preocupados. Por ello en los escritores españoles del siglo XVI siguen una reflexión que parece ser que corre en paralelo a Maquiavelo (Truman 1999, 30).

La literatura de los Espejos y Consejos de Príncipes irá mutando progresivamente hacia la versión práctica de la política representada por Maquiavelo y otro prototipo de virtudes para el gobierno de la *Res Publica*/*Lo Stato*. En esta tradición deben sumarse las obras de los valencianos Belluga y Furió.

2.2. Ciencia de Policía y Cameralismo

La policía fue fundamentalmente el instrumento del Estado absolutista para monopolizar la vida pública, eliminando los poderes intermedios, representados por el feudalismo o el Sacro Imperio Romano Germánico. La palabra "policía" es utilizada desde 1498 con diferentes sentidos pero sobre todo para significar el gobierno y regulación de las ciudades y países, la conservación de la paz y el orden o el cuidado de los habitantes. Si en Grecia se hizo referencia al régimen de la ciudad-estado, en la Francia del siglo XIV se haría a la actividad del Estado.[11]

En tratados sobre policía encontramos cómo elaborar la cerveza o las bondades del vino, pero la policía fue eso y bastantes más cosas, tantas que todo aspecto social quedaba bajo la atenta mirada de una suerte de *Leviathan* omnipresente, todopoderoso, protector y benefactor. Para unos la *Polizeiwissenschaft* alcanzaría aspectos como la religión, costumbre, víveres, manufacturas y artes mecánicas, caminos, ciencias y artes liberales, servicio doméstico, seguridad pública, trabajadores y pobres. Su fin era "conducir al hombre a la más perfecta felicidad que en este mundo es posible alcanzar" (De la Mare 1622) y para otros perseguiría "el buen uso de las fuerzas y la procura de la felicidad de los súbditos" (Von Justi 1757).

El Barón De Bielfield iniciará el camino hacia una acepción más restringida, no obstante la amplitud del contenido de su tratado[12] y con ocasión de la toma de posesión del Lugarteniente general de la Policía de París, diría que la seguridad, limpieza y baratura, es lo que pide el Rey y comprenden a toda la Policía. Con el edicto de la *Lieutenace Générale de la Pólice* parisiense de 1667 –que se aplicará a toda Francia a partir de 1693–, la policía alcanza su nivel administrativo con el propósito principal

---

[11] La '*politeia*' significa ordenación de la comunidad, como realidad estructurada, constituida, de ciudadanos activos con plenos derechos cívicos.
Igualmente 'Política' traduce dos términos substantivos griegos uno referente a la vida común urbana, las cosas políticas, los asuntos propios del que vive en ciudad, los asuntos públicos '*Ta politiká*' y '*He politiké*', En sus diferentes acepciones abarca desde la genérica ordenación de la polis, a la concreta organización gubernamental de la polis. El término se transformó en policey, policy, pólice...

[12] Bandoleros, libros prohibidos, prensa, epidemias, libertinaje, espectáculos públicos, basuras, caminos, molinos, aguas potables, arquitectos, vías de hecho, posadas, adivinos, charlatanes, pesos y medidas, hambres, manufacturas, sediciones populares, incendios, inundaciones, loterías, cementerios públicos, baños edificios públicos...
La obra de Bielfield fue traducida al español por Domingo de la Torre y publicada en Madrid, 1767-1801 y es muestra de tratado de Ciencia de Policía no cameral.

de combatir la criminalidad. Se identifica los fines de la policía con los de la administración interior del Estado. Para los tratadistas del momento[13] se teorizará sobre la regulación de abastecimientos, comercio, artes, costumbres, lujo o juegos ilícitos, llegando a afirmarse que el magistrado de policía se acercaba más a las potestades del príncipe que a las del juez, más ocupado de las cuestiones entre particulares.

En Alemania y en el marco del Cameralismo se hizo referencia a la *Res Publica* como *locus* y *focus* del poder de los príncipes germánicos federados como Estados bajo la primacía de Guillermo I de Prusia en 1871 y frente las tensiones con la Iglesia, los señores feudales y el imperio germánico, fue instrumento, a la par, del fortalecimiento del poder soberano y el progreso del bienestar de los súbditos.[14] En la Prusia de Federico Guillermo I[15] por segregación de lo judicial, lo militar y lo económico, quedarán con sustantividad propia –orgánica y material– los asuntos de policía.

Fijadas las diferencias del fenómeno entre Francia y Alemania en términos de poder unitario y absoluto o fragmentado, hay que notar que el sustrato ideológico en el que surge la policía, es la asunción por el monarca de la regulación global de las relaciones sociales y económicas, en detrimento de los privilegios señoriales y estamentales (Nieto 1986, 69-91) de tal manera que la dirección absoluta para el príncipe se instrumenta técnicamente mediante la policía que potencia y respalda jurídicamente su operatividad, constituyendo el valor medular que vertebra todo su ser (Nieto 2001, 339).[16]

Con acierto se ha mantenido mayoritariamente que la perspectiva eudemonista,[17] enmarca la verdadera estructura y funcionamiento real de la policía, en virtud del cual, el monarca asume y se beneficia de las doctrinas del mercantilismo, para el fortalecimiento de su poder, mediante la constante invocación del bien común y que persi-

---

[13] DE LA MARE, Boutillier, Le Brett, Bacquet.

[14] El monarca combatirá el orden feudal no en interés propio sino en el de la *salus publica*, articulada en un *bonne ordre et police*.

[15] En la reforma de la Administración de Justicia por la *Allgemeine Ordnung* de 2 de enero de 1713.

[16] En el interregno de la adaptación hacia la administración moderna Von Stein señaló que con la misma palabra policía se designan básicamente, tres actividades administrativas diferentes: las de orden material, realizadas por la Administración interior civil del Estado, –excluyendo Hacienda y Justicia–; las que proceden de órganos encargados del orden público; y las de orden jurídico, caracterizadas por una forma concreta de intervención administrativa (Von Stein 1861; Nieto 2001, 374).

[17] La *Eudemonía* Aristotélica (*Ética a Eudemo*) tiene como característica la justificación de todo aquello que sirve para alcanzar la felicidad.

guiendo ciertamente el interés del pueblo, acaba sirviendo al Príncipe (Wolzendorff 1918).[18] Así la población y su riqueza deben ser fomentadas para poder extraer de ellas impuestos y soldados. Por su parte los súbditos habían agradecido la tutela policial, librándose de los males feudalismo, tanto de la criminalidad de la chusma hambrienta y como de la arbitrariedad de los señores.

En el siglo XVIII la "policía ilustrada" supone el fin del fenómeno político ya que la Ilustración supera al absolutismo al desenmascarar el eudemonismo policial y convencer a los príncipes de que deben respetar una esfera de libertad de los individuos.[19] Moriría de empacho la vieja policía pues la ciudadanía, harta de la invocación de los intereses colectivos, se refugió de nuevo en el individualismo por lo que la policía ya no tiene que atender a la felicidad de los individuos, quedando reducida a la garantía de la seguridad pública. Los nuevos autores progresivamente, como Puetter y Von Sonnenfels,[20] van reflejando esta nueva expresión, si bien el deber ser jurídico institucional no coincidiría con la praxis administrativa renuente a la nueva concepción, a lo que no sería ajena tampoco la doctrina.[21] Lo cierto es que la policía aún convivió con el Estado constitucional, llegando hasta nuestros días pero evolucionando en su carácter originario. De su parte, los juristas ilustrados contribuirán a la reducción a ultranza del ámbito de la policía, en aras de limitar la arbitrariedad (técnica jurídica) al haber cumplido su fin histórico de arruinar el sistema feudal a favor del Estado moderno.

Queda por señalar que las ideas sobre la policía que surgían en Viena se repetían muy pronto, y casi con las mismas palabras, en París o Madrid, y viceversa, pudiendo constatarse en el Derecho español testimonios correspondientes a los del Derecho de Policía extranjero[22] (Nieto 2001, 734).

---

[18] Aquí habría cierto paralelismo con la doctrina de los viejos Arcana de Clapmarius et *alii*.

[19] Federico II el Grande diría que cada uno tiene derecho a ser feliz a su manera.

[20] Pese a lo formal parece que el contenido de la obra de Soennenfels es substancialmente eudemónico (Wolzendorff 1918).

[21] Como se aprecia en las dos ediciones de Von Berg de 1802 y 1804, pues en esta última edición afirmaría que la policía es aquella parte del poder estatal que no solo se cuida de prevenir y rechazar los peligros comunes, sino también fomentar la seguridad y el bienestar.

[22] Por Real Decreto de 17.03.1782 se crea la Superintendencia General de Policía para Madrid, que recoge una comunicación jurídica internacional de rigurosa coincidencia, para la autonomía jurisdiccional. Por Real Decreto de 13.07.1804 se crea el Juez de Policía para Madrid.

2.3. Gobierno Político y Económico del Reino

No obstante la suerte de acervo común o equivalente del sustrato policial europeo, en España se denominó "Gobierno Político y Económico del Reino" a la expresión genuina y *sui generis* del género de policía o cameralismo del XVII-XVIII, no agotándose en ello pues sus orígenes, exposiciones y contenidos – algunas ya en el *Speculum Principis*– precedieron y en buena parte superaron el denominador común europeo.

Como expresión de Ciencia de la Administración premoderna se ha situado su origen en *Las Partidas* de Alfonso X (1258-1284), pues además de norma jurídica, también es un conjunto de reglas para todas las ramas de la Administración, debiendo considerarse un tratado de sobre la materia de los más completos y perfectos que se conocen (Nieto García 2001, 59) y la segunda partida se dedica a cómo los Emperadores, Reyes y Grandes Señores han de mantener la tierra en verdad y justicia.

En estos orígenes también se ha señalado a *Suma de la política* del Obispo Sánchez de Arévalo referida a la fundación de ciudades o a la recta policía (1455) y desconocida la fecha de la obra de Álamos de Barrientos, *Norte de príncipes* se ha destacado el *Directorio de Príncipes* de Martir de Anglería (1492). La obra fundamental, sistemática, formativa y de gran impacto y divulgación fue *La Política de Corregidores de* Bobadilla en 1595 como inequívoco tratado de Ciencia de gobierno anterior a los primeros foráneos,[23] joya de la literatura politológica, detallado manual de más de 1350 páginas para ejercer con éxito las funciones de Alcalde y vigente hasta 1833 y que utiliza la expresión ciencia en un sentido premoderno equivalente a conocimiento teórico y que junto a la experiencia y el entendimiento son contrapuestos a la ignorancia.

La distinción entre asuntos de justicia y de gobierno sirvió para determinar la responsabilidad o inmunidad del monarca y dentro de los segundos se utilizó la expresión *Recta Actio Factibilium/Agibilium* para referirse al arte de gobernar en España en los siglos XVI-XVII, en el sentido normativo de un quehacer político de los príncipes, ministros, validos o privados, sustentado en la rectitud y la prudencia. Para esta prescripción los Consejos son un elemento fundamental en la en la consolidación del Estado Moderno.

---

[23] Clapmarius, 1605, Turquet de Mayerne, 1611 o Seckendorff, 1657.

La autonomía por segregación de lo judicial iniciada en 1713 en Prusia se produjo también en España[24] dando lugar a la Administración civil interior y que bajo el *nomen* de "Gobierno político" se segregaría de los asuntos de justicia y economía con la doble figura de Intendentes y Corregidores, aunque posteriormente la intendencia provincial se ocupara de la Justicia, Policía, Hacienda y Guerra.[25] En este periodo todo es reglamentado como se colige de la *Nueva y Novísima Recopilación*,[26] sirviendo al Príncipe de un principio ideológico para la dominación de sus súbditos y a la par de un medio técnico para la intervención administrativa que asegura la felicidad de los individuos que la padecen. Es pues equivalente en contenido al de la policía pues bajo la denominación patria[27] se estudiaban todas las cuestiones afectantes a la mejora de la actividad económica, desde la agricultura hasta la instrucción y que sería equivalente a la idea posterior de Administración Interior.[28]

Para la teoría del Gobierno y Administración premoderna tres ideas fundamentales podían notarse aquí. De una parte la Ciencia de la Policía/Cameralismo especulativa europea no arraigó en España como en el resto del países del modelo continental siendo conocida la misma por la divulgación que realizaron los españoles Puig y Gilabert, Valeriola o Foronda. De otra parte, el término "policía" se utilizó formal y materialmente en un sentido preferentemente restringido y equivalente a higiene, tranquilidad, delincuencia, tal y como sucedería definitivamente tras la Ciencia de la Administración moderna. Y por último para la aportación española sería un nutriente muy importante el pensamiento sobre el Espejo de Príncipes y el subgénero del Consejo de Príncipes.

---

[24] Real Decreto de 2 de abril de 1717 (Novísima Recopilación, 1. V, Título II, Libro III).

[25] Ordenanza de 13 de octubre de 1740.
Muestra en Valencia de los conflictos de jurisdicción es la Real Orden comunicada al Consejo en 22 de marzo de 1792, en la cual, con motivo de estar conociendo la Real Audiencia de Valencia de un recurso hecho contra las providencias de la Junta de Policía respectivas a unas casillas o covachuelas unidas a la iglesia parroquial de los Santos Juanes se mandó prevenir a la Audiencia no embarazase las operaciones de la Junta y que cuando las obras de policía se acordasen por esta, si hubiese denunciaciones, o se pusiesen estorbos contra ellas, se traten primero en la misma Junta los medios de allanar las dificultades, sin formar procesos judiciales ni usar de providencias contrarias al decoro de la Junta y utilidad pública.

[26] Muchos de sus aspectos ya estaban en la obra de Bobadilla.

[27] "pertenece pues al gobierno político y económico de los pueblos, a los Ayuntamientos o a los Concejos de ellos y tan privativamente, que no habiendo queja de parte o instancia fiscal, no pueden las cancillerías o audiencias entrometerse en estos asuntos" (Santayana Bustilllo, 1742, 1-2).

[28] Una de las cinco ciencias positivas del Estado, junto a la Justicia, Hacienda, Guerra y Relaciones Exteriores (Von Stein, 1861).

3. La despersonalización del Estado

3.1. La Ciencia de la Administración Moderna

Fue Bonnin el precursor francés en 1808 de una Administración Pública acorde para la revolución política que implicaba otra manera de considerar a los administrados. Propondrá desde un enfoque socio-político, a la par que funcional, una Administración moderna que contendrá tres características sustanciales: división Gobierno y Administración; una Administración configurada para el servicio a la ciudadana como soberana del Estado; unos principios de actuación administrativa con pretensión científica para instrumentar las funciones de un nuevo Estado.

Para el autor la vieja policía degeneró en inquisición y la tiranía y el miedo constituyó la base de sus gobiernos. Ahora la Administración Pública se refiere tan solo a la función administrativa de la vieja Policía, que englobaba al Gobierno y a la Administración. La policía es al modelo absolutista, lo que la Administración Pública es al modelo revolucionario de 1789.

La idea y la palabra policía paulatinamente serán sustituidas por "Administración". Gasser[29] será pionero en esta sustitución en el marco del cameralismo y Fleurigeon en el ámbito jurídico francés, no obstante el influjo de Bonnin. La obra de Von Mohl es la última de la policía alemana y a la par fija los rudimentos de la nueva Ciencia de la Administración que Von Stein desarrollaría rompiendo con la anterior asimilación de que toda administración interior equivale a policía, reservándose este término para el aspecto negativo (Von Mohl 1866; Von Stein 1861).[30]

En nuestro país es muestra del cambio de lenguaje las competencias del Ministerio del Interior, reglamentando, en un Decreto de 6 de febrero de 1809 dictado por el rey José I Bonaparte para regular las competencias del Ministerio del Interior. Debe notarse que el pensamiento español para la construcción de una Ciencia Administrativa

---

[29] Gasser, en su obra pedagógica ya no utiliza la idea de policía sino la de *Verwaltung*. En el título parece sustituir la policía por "política".

[30] En el cambio formal y material la Ciencia de Policía de carácter unitario se desdoblaría ante su doble aspecto negativo, de protección y defensa contra los peligros (seguridad/*Sicherheitspolizei*) y positivo (bienestar/*Wohlfarhrstspolizei*) de tal manera que la Ciencia de la Administración irá progresivamente sustituyendo a la vieja policía conforme los Estados irían modernizándose políticamente.

moderna. Es un patrimonio propio y genuino y superior en no pocos aspectos de administración comparada, merced a la llamada "década prodigiosa" entre 1840 y 1850 que contempla a De Burgos, Olivan, Ortiz de Zúñiga, Sanz de Andino, Silvela y Posada Herrera. Este patrimonio merece las siguientes consideraciones:

–La ciencia de la Administración moderna española no puede obviar por razones histórico contingentes cierta influencia francesa no solo por la dinastía borbónica sino también por la ascendencia en la constitución de Cádiz de la de francesa de 1791 al igual que por las fuentes y biografía de algunos pensadores españoles.[31]

–Nuestros doctrinarios se mostraron contrarios a muchos de los aspectos de sus semejantes franceses. Posada Herrera diría que "si reconocer que Francia tiene para nosotros un modelo, en materia de instituciones administrativas como en materia de instituciones políticas, no creía que se debiera abandonar, nuestros usos, nuestras costumbres, para adoptar los usos y costumbres extrañas, sin que se deba, por otra parte, rechazar principios luminosos y claros del extranjero, que nos puedan servir de provecho, sin pensar si vienen de nuestros enemigos, si bien puedan servir de regla sus instituciones políticas en muchos casos". Especialmente –y no es poca cosa para el progreso democrático político-administrativo, superador del francés–[32] se opuso a la doctrina y praxis francesa sobre el centralismo apostando a favor de la coordinación con el ámbito provincial y municipal, se opuso a la separación de Gobierno y Administración tal y como la formuló Bonnin, y defendió la sumisión de la Administración al control judicial como expresa en sus lecciones I, II y III (Posada [1945], 2001, 55-64, 67-68, 81-98).

–El desarrollo del pensamiento para el Gobierno político y económico del Reino fue positivizado jurídicamente. Lo que se denomina Administración interior se refiere ahora a todas las actividades del Estado excluyendo Justicia, Hacienda, Guerra y Relaciones Exteriores.[33] Mientras que la Constitución francesa de 1789 se hablaba de Administración interior en la de Cádiz se habla de Gobierno interior –que incluye el

---

[31] Agustín Silvela quien fue el principal impulsor de la doctrina administrativa francesa y diría que "la Administración francesa nos ofrece un notable grado de perfección comparada con la de otros países que más o menos conocemos; de consiguiente a ella hemos de recurrir".

[32] Las razones están perfectamente explicadas (Tocqueville, 2012).

[33] Lo que con el tiempo exigiría creación de un ministerio propio y específico para la Administración Pública (organización administrativa, territorial y función pública especialmente) como expresión del cuarto poder del Estado, no obstante su sustrato instrumental y vicarial de los principales tres poderes.

político-ejecutivo y el económico-administrativo– como término castizo y tradicional de la idea de Administración Pública.

–La consolidación en España de la expresión Ciencia de la Administración en 1849, no alteró el enfoque eudemónico –felicidad y prosperidad nacional– en los nuevos instrumentos jurídico-administrativos del fomento, la protección y las prohibiciones,[34] toda vez que el concepto policía fue restringido a las ideas de higiene, seguridad, delincuencia...

–No hay dualismo radical entre el Estado de policía eudemonista y el Estado de derecho que se va construyendo. El tránsito no solo semántico entre felicidad y bienestar se produjo ya en el XIX y tras la revolución de 1848,[35] empiezan a surgir las primeras manifestaciones del Estado Social, asumiendo como primeras expresiones lo referente a la educación y sanidad.

3.2. El Estado burocrático como empresa estatal de dominio

Weber en el capítulo "La empresa estatal de dominio como administración. Dirección política y burocracia" de *Economía y Sociedad* afirmará que en el Estado moderno, el verdadero dominio reside en el manejo diario de la Administración por parte de la burocracia, militar y civil. De la misma manera que el progreso hacia el capitalismo es la modernización de la economía, la racionalidad burocrática constituye el progreso hacia el Estado moderno, el cual funciona como una empresa, con las mismas características que una fábrica, cuyo fundamento económico reside en la separación del trabajador de los medios materiales de producción. Los elementos materiales externos, como en la empresa moderna, ya no son de propiedad de quien los utiliza, como sucedía con los señores y vasallos que servían al rey con sus propios medios.

La despersonalización y despatrimonialización de la Administración es resultado de un largo proceso[36] que culmina con la separación del cuerpo administrativo –medios

---

[34] Formas de intervención administrativa como una de las expresiones de la policía según Stein (Cfr. nota 14 *supra*).

[35] Vid. Tocqueville, 2016.

[36] Weber lo explica al describir el proceso de formación del funcionariado profesional y el de la monopolización del desempeño de las tareas públicas. El Príncipe fue utilizando a su favor –y en contra de los estamentos–

humanos– y de los medios materiales que ya no pertenecen al Príncipe y que culmina con la revolución Francesa.

El Príncipe es sustituido[37] como autoridad suprema por el Estado representante de la soberanía popular y que como es una suerte de ser anfibio vive en el mundo ético y en el mundo de la naturaleza como también todo hombre y toda construcción humana son un anfibio en ese sentido, pero aquel y estas se encuentran bajo la coacción del Estado, el cual ahora sanciona –en nombre de *la Res Publica*– todo abuso de los impulsos naturales, al menos en lo que violen las leyes vigentes. El Estado –suplantando al Príncipe– en cambio se encuentra en la necesidad de practicar a la vez el uso y el abuso de un impulso natural (Meinecke 1997, XXVIII-XXIX y 22).

En la moderna Administración el nombramiento ya no confiere una situación jurídica individual sino el ejercicio de una situación jurídica condicionada; el de un mandato y su detentador como servidor público es deudor y acreedor a la vez del poder y del servicio. Paulatinamente este poder cada vez es más vicarial de la función o del servicio para el que se otorga de tal manera es el contenido de la función lo que prevalece y no tanto el carácter personal de quien la desempeña.

4. Apuesta inequívoca por el Estado westfaliano y administrativo

La evolución hacia el Estado moderno como organización política hegemónica será diferente en sus orígenes pero convergente en buena parte en los elementos básicos al final de proceso, cuya finalidad era asegurar la gobernabilidad de la sociedad. Teniendo en cuenta las diferencias de carácter cultural, social, político, jurídico y económico, todos los Estados se caracterizan por ser soberanos, si bien distintos en los diversos modelos adoptados.

---

a quienes eran letrados; En primer lugar a los clérigos, luego los literatos de formación humanística; la nobleza cortesana, los *gentry* ingleses y los juristas universitarios europeos (Weber, 1999, 1063-1065).
El funcionario sustituye al oficial y al comisario –con poderes delegados del rey, disfrutando de un *ius quaesitum* y con mandato revocable *ad nutum*– para desarrollas un *munus* especializado y permanente. El soberano sanciona la designación del funcionario, aprobando la unidad de la función (lo objetivo) con el individuo (lo accidental) cuyo poder adquirido es para prestar un *officium*, mediante unas potestades especificas sometidas a control.

[37] Luis XVI antes de ser guillotinado en 1793 fue el Jefe de la Administración francesa.

El elemento definitivo de la consolidación del Estado es la centralización del poder, fruto de la separación del poder eclesial, la poliarquía medieval cuyo proceso hacia la supremacía política culminaría en Europa con el sistema westfaliano de 1668 con el objetivo de mantener el sistema geopolítico mediante la homogeneidad política de los Estados-nación, cuyas incipientes administraciones serían para garantizar los elementos de la soberanía (monismo jurídico, moneda, territorio, población, fronteras, aranceles, deuda pública,...) tales como los ejércitos permanentes, las instituciones estables de recaudación y de justicia y las funciones públicas en manos de una burocracia incipiente.

El cambio y aumento de las funciones administrativas explica la ampliación cuantitativa y cualitativa del Estado liberal de Derecho y su paso, en un primer estadio, al Estado Social de Derecho y luego, definitivamente, al Estado del bienestar social.

Son cinco funciones que se atribuyen al Estado (Mayntz 1985,55-69):

1. Reglamentación de las relaciones entre sociedad y entorno (orden externo).
2. Reglamentación de las relaciones entre los miembros del sistema (orden interno).
3. Aseguramiento de la capacidad de acción del sistema político-administrativo, con recursos fiscales y humanos (recaudación, milicia...).
4. Prestaciones de abastecimientos y servicios (mercados, energía...).
5. Conducción del desarrollo social hacia determinados objetivos (crecimiento económico, mejora salud, elevación nivel educativo...).

Las tres primeras funciones son caracterizadas por Rose como actividades definitorias de todo Estado ya que se trata de las condiciones centrales de la existencia de un Estado, pues todos ellos han cumplido estas tareas en la primera fase de su existencia y de alguna manera han establecido una organización administrativa a tal fin (Rose, 1984). Esta primera forma de Administración Pública responde al término de *Ordnungsverwaltung*, como organización ordenadora que desarrolla las tareas fundamentales de seguridad exterior, orden interior y aseguramiento de recursos.

El desarrollo ulterior de la Administración se caracteriza por la asunción de tareas comprendidas en las categorías 4 y 5 (Rose, 1976, 257-262). En el último siglo ha habido una evolución desde el énfasis en las tres primeras funciones a poner el énfasis esencial y la mayoría de recursos en las tareas de prestación de servicios y de dirección y desarrollo social. Ese cambio trascendental en Europa ha modificado dramática-

mente la distribución de recursos del Estado y sus mismas prioridades en el mundo occidental (Rose 1984) y que se ha llevado a cabo sin cambios en su estructura organizativa ni en su lógica de funcionamiento, presidida por una concepción esencialmente garantista y procedimentalista de la mano del Derecho Administrativo.

Las funciones descritas por Mayntz se relacionan con los instrumentos de la acción administrativa, como expresión de la acción de la Administración en el entorno social. Estos instrumentos se clasifican en las cinco categorías siguientes:

a) Normas de mandato y de prohibición, cuyo cumplimiento hay que controlar y cuya transgresión hay que sancionar.
b) Autorizaciones sujetas a determinadas condiciones, para actividades privadas que están prohibidas sin tal autorización.
c) Transferencias financieras a través de la transmisión de medios financieros a los que poseen derecho a estos.
d) Estímulos positivos y negativos, preponderantemente de índole económica, sobre todo subvenciones y gravámenes, que se conceden o imponen para una determinada acción u omisión.
e) La provisión directa de bienes y prestaciones de servicios a través de la Administración Pública.
Mayntz encadena las tareas a los instrumentos y estos a los programas a través de los que se canaliza la acción administrativa, describiendo tres grandes categorías:

a) Programas regulativos de terminados sectores de actividad mediante normas coercitivas o las que conllevan un autorización.
b) Programas de incentivo para fomentar iniciativas privadas, mediante estímulos económicos o fiscales.
c) Programas de prestaciones para fomentar la equidad social mediante ayudas financieras mediante la prestación directa mediante recursos humanos o materiales.

Esta conexión entre las tareas, los instrumentos de la acción administrativa y los programas de acción gubernamental es consecuencia lógica de la racionalidad organizativa, en la relación fines-medios, como resulta por ejemplo en el plano del orden interior en el que los medios que se suelen emplear son, sobre todo, preceptos y sujeciones a autorización, como resulta en el aseguramiento de recursos que se apoya especialmente en preceptos.

Esta relación en su evolución revela la sustancia propia del Estado westfaliano (1622), del Administrativo (1808), del Social (1861) y el del bienestar (1945) y explica confianza y aceptación social con una dirección política que gobernaba sobre la economía en casi todo operando como un *Big Goverment* hasta 1980. Éxito que fue posible por el consenso político, por una economía industrial favorecedora del empleo y las políticas keynesianas y, además en buena parte, porque había un enemigo común al que derrotar, el socialismo real.

5. El Estado postwesfaliano en cuestión y la búsqueda de una nueva gobernanza

En los '90 del siglo XX se afirmó que el Estado nacional ya no tenía frente a sí, los mismos actores relativamente previsibles a los que podía dominar fácilmente. Emergieron paulatinamente nuevos actores más numerosos, más heterogéneos, más independientes, capaces de aliarse entre ellos y de funcionar sin respetar fronteras. Su gran poder de negociación permitió la penetración en el Estado influencian en él más de lo que este podría en dichos actores. No obstante la considerable influencia del Estado, es la obsolescencia de los conceptos clásicos del Estado la que impide encontrar soluciones aceptables para problemas que no llegamos ni siquiera a aprehender, por estar faltos de categorías mentales adaptadas a la nueva realidad (Crozier, 1995) o dicho en otros términos, la transformación rápida del conocimiento nos sitúa en una "inconcebibilidad ontológica" (Dror, 2001).

Ya el *Informe sobre la Gobernabilidad de las Democracias* anunciaría de serios problemas para su gobernabilidad y para conjurar la ingobernabilidad se propusieron nuevas capacidades de gobernación y otros modelos mentales en relación a lo colectivo (Crozier, Watanuki-Huntintong, 1975). El *Informe del Banco Mundial* de 1989 y el *Consenso de Washington* de 1989 propusieron la concepción del Estado mínimo y constituyeron la primera oleada de reformas o de primera generación para una modernización administrativa que fundamentalmente aportara mayor eficiencia al sistema de administración, propósito al que se sumó la denominada Nueva Gestión Pública y que más allá de los beneficios de la aplicación tecnológica nada se ha conseguido sustancialmente sin haber podido acreditarse como una real solución a la crisis del modelo clásico burocrático-keynesiano. Es más el *Informe del Banco Mundial* de 1993 suavizo su posición de Estado mínimo proponiendo una intervención moderada del Estado, y en el Informe del Banco Mundial de 1997 se presenta la intervención dinámica y ne-

ointervencionista del Estado en las reformas de 1ª generación se podaron muchas ramas secas, junto a las buenas, abandonándose funciones esenciales del Estado.

La directora del grupo de Gobernanza democrática del programa de Naciones Unidas para el desarrollo (UNDP/BDD) afirmó en 2011 que:

> Sufrimos aún en algunos lugares un fuerte ataque contra el Estado administrativo, que vio la luz del día durante la Gran Depresión y prosperó en el camino de la reconstrucción post-guerra, la descolonización y los esfuerzos de desarrollo, durante los años 1950 y 1960 (Fraser-Moleketi, 2001).

A veinticinco años de los pioneros programas de reforma del Estado ha sido una constante la paulatina pérdida de confianza en la gestión política de los Gobiernos. La consecuencia es la preocupación en la OCDE de las nuevas estrategias de *Trust in Goverment* (reunión de Ministros UE en Rotterdam de 2005), basadas en una suerte de contrato social entre el Estado y la ciudadanía para garantizar las políticas eficaces, la cohesión social y la prosperidad económica. También la ONU en su 14ª sesión del Comité de Expertos en Administración Pública eligió el "Fomento de la confianza en el gobierno en consecución de los objetivos de desarrollo sostenible" como su tema para 2016.

En lo que respecta al *status quo* político-administrativo en el acervo OCDE-UE en lo atinente al rol del Estado tras la frustración de la Nueva Gestión Pública y su definitivo arrumbamiento tras la crisis económica de 2018 podría resumirse en lo siguiente (Pollitt-Boukhaert 2018).

a) Aquel Estado Administrativo del *welfare* se ha refundado en un "Estado neoweberiano (NWS)" especialmente en la Europa continental. Supone cierta vuelta a momentos previos a los '80 y más allá de un mero regreso a Weber, es una estrategia de conservación del Estado social y administrativo frente a las tendencias depredadoras del liberalismo y la globalización de las que ha sido instrumento la Nueva gestión Pública en algunas de sus manifestaciones.
b) Este NWS también se compadece en el tiempo y en el espacio con otro paradigma en ascenso como es la "Nueva Gobernanza pública (NPG)" que se presenta más como un post NPM si bien con diversas expresiones, basadas en los postulados de la gobernanza de menos gobierno (*steering*) y más redes de gobierno (*network*). Unas de sus

expresiones es la de la "Gobernanza de la era digital (DEG)" ante la irrupción de la tecnología digital y su valor añadido para la predictibilidad, eficacia y eficiencia.
c) Por el momento en las expresiones de ambos modelos sigue predominando la razón de estado o de poder político sobre la razón de humanidad o la de servicio.

En suma en el 2018 la situación de nuestra comunidad en el marco de las retóricas de las reformas de Administración Pública y/o modernización administrativa se sitúa entre el paradigma del NWS de corte más gerencial (Centro europa y la comisión de la UE) y el de más participación (norte de Europa) y en tránsito hacia dinámicas NPG-DGE con un énfasis muy difuso pero que en todo caso el núcleo duro de la lógica burocracia sigue incólume.

Como valencianos somos parte del acervo común europeo pero este, también pudo nutrirse de nuestro pensamiento valenciano para crear una teoría del Gobierno y Administración española y europea. Este prólogo es pues preparatorio para entender mejor los trabajos que bajo el triunvirato Sociedad, Gobierno y Administración muestran las instituciones autonómicas como reflejo y par de otras del acervo político-administrativo occidental que comenzó a fraguarse tras la revolución francesa pero en el caso español ya tendría en sus antecedentes premodernos a insignes valencianos.

Bibliografía

ÁLAMOS DE BARRIENTOS, Baltasar. *Norte de príncipes, virreyes, presidentes, consejeros y gobernadores y advertimientos políticos sobre lo público, y particular de una monarquía* (Fecha de edición desconocida).

BENEYTO PÉREZ, Juan. *Los orígenes de la Ciencia Política en España,* Madrid, IEP, 1949.

BETTER, *Instrucción útil sobre la Policía más ventajosa para el Gobierno*, Wezlar, 1753.

BOTERS, *Aviso importante para establecer una buena Policía,* Estrasburgo, 1596.

BONNIN, Charles Jean. *Principios de Administración Pública* [1808], México, FCE, 2004.

CASTILLO DE BOBADILLA, Jerónimo. *Política de Corregidores y Señores de vasallos en tiempo de paz y de guerra*, 1595.

COLMERIO Y PENIDO, Manuel. *Derecho Administrativo Español*, Tomo I, 4ª ed., Madrid, Imp. E. Martinez, 1876.

CROZIER, M.; HUNTINGTON, S. y WATANUKI, J. (1975). The Crisis of Democracy. Reportonthe Governability of Democracies to the Trilateral Commission, New York: New York University Press,

CROZIER, M. (1995). "La posición del Estado frente a otros actores". Gestión y Análisis de políticas públicas, 2.

DE LA MARE, Nicolás. *Traité de la Police*. Paris, Chez Michel Brunet. Cuatro volúmenes, 1622.
DE MARIANA (SI), Juan. *De Rege et Regis Institutione*, 1599.
DE ROTTERDAM, Erasmo. *Educación del Príncipe* [1516], Madrid Tecnos, 1993 (Estudio preliminar de Pedro Jiménes Guijarro).
DOU Y BASSOLS, Ramon Lázaro. *Derecho Público interno o Instituciones de Derecho Público general de España con referencia especial al particular de Cataluña*, Madrid, 1800-1804.
DROR, Yezhekel. "Más allá de la incertidumbre: Lo inconcebible". *Polis*. Revista Latinoamericana, 2, 2001.
ESCOUBE, Pierre 1958. "Charles Jean Bonnin, précurseur de la SciencieAdministrative". La Revue Administrative 11, 1958.
FRASER-MOLEKETI, Geraldine. "Democratic Governance at Times of Mega-Crises. Rebuilding our Communities and Building on our Citizens 9ª *Braibant Lecture* en Lausanne, en el marco del Congreso II, AS de Julio de 2011.
FERNÁNDEZ DELGADO, Rogelio. "La pobreza en la literatura especular castellana del siglo XVII: Juan de Marianay Saavedra Fajardo", *Iberian Journal of the History of EconomicThought*, 5-1, 2018.
GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo. *La Administración Española. Estudios de Ciencia Administrativa*, 6ª ed., Madrid, Civitas, 1999.
GARCÍA GALLO DE DIEGO, Alfonso. *Cuestiones y problemas de la historia de la Administración española* en "Actas del I Symposium de Historia de la Administración", Madrid, 1970.
———. "El Derecho en el *Speculum Principis* de Belluga", *Anuario de historia del derecho español,* 42, 1972.
GASSER, Pedro Simón. *Introducción a las Ciencias Económica, Política y Cameral,* Halle, 1729.
GLADDEN, Edgar, N. *Una historia de la Administración Pública,* México Inap-FCE, 1989, II tomos.
LÓPEZ, Gregorio. *Las siete partidas del muy noble Rey Alfonso el Sabio*, Madrid, Compañía general de impresores y libreros del Reino, 1843 (varios Tomos).
MÁRTIR DE ANGLERIA, Pedro. *Directorio de Príncipes para el buen gobierno de España, enderezada a los serenísimos reyes don Fernando y doña Isabel*, Valladolid, 1492.
MAYNTZ, R. *Sociología de la Administración Pública*, Tecnos, Madrid, 1985.
MEINECKE, Fiedrich. *La idea de la razón de Estado en la edad moderna,* CEC, Madrid, 1997.
NIETO GARCÍA, Alejandro. *Estudios históricos de Administración y Derecho Administrativo,* INAP, Madrid, INAP, 1986.
———. "Algunas precisiones sobre el concepto de policía". *Estudios de Derecho y de Ciencia de la Administración*, Madrid, CEPC. 2001.
PINAZO HERNANDIS, Javier. "En torno a la mayoría de edad de la Ciencia de la Administración. Un enfoque sistémico y prospectivo" en *Revista de Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 38-39, Univ. de Valencia, 2002.
———. *Administración Pública y Gobernabilidad. De los orígenes a los nuevos paradigmas*, 2ª ed.Valencia, Lowcostbooks, 2013.

POSADA HERRERA, José. *Lecciones de Administración* [1943-1845] 2ª ed., Madrid, INAP, 1988.

POLLITT, Cristopher-BOUCKAERT, Gerard, *Public management reform a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-weberianstate*, 3rd edic. Oxford univ-press, 2011.

RÁBADE OBRADÓ, María del Pilar. "La educación del príncipe en el siglo XV: Del vergel de los príncipes al diálogo sobre la educación del príncipe Don Juan", *Res Pública* 18, 2007.

ROSE, Richard. "On priorities of Government. A Development Analisys of Public Policyes" en *European Journal of Political Resarch* nº 4, 1976,

———. *Understanding Big Government: the Programme Approach*, Londres, Sage, 1984.

SÁNCHEZ DE ARÉVALO, Rodrigo. *Suma de la política,* [1455], *Prosistas castellanos del siglo XV, I-II,* Biblioteca de Autores Castellanos, CXVI, Madrid, Penna, M. (ed.), 1959.

SANTAYANA BUSTILLO, Lorenzo. *Gobierno Político de los pueblos de España y el Corregidor y el Alcalde y Juez de ellos*, 1742.

SANTOS HERRÁN, José Andrés y SANTOS LÓPEZ, Modesto. Estudio preliminar en VV.AA. *El arte de gobernar Antología de textos filosóficos-políticos. Siglos XVI-XVII*, Barcelona, Anthropos, 2008.

SCANDELLARI, Simonetta. "Mosen Diego de Valera y los Consejos a los Príncipes", *Res publica* 18, 2007.

SCHIERA, Pierangelo. *El cameralismo y absolutismo alemán*, Milan, A. Giufre, 1968.

SMALL, Albion. *The Cameralists, The Pioners of German Social Polity*. New York, Burt Franklin, 1909.

TOCQUEVILLE, Alexis. *El Antiguo Régimen y la Revolución* [1856], Madrid, 1ª reimp, Alianza editorial.

———. Recuerdos de la *Revolución de 1848* [1893], Madrid, 1ª reimp. Alianza editorial, 2016.

TRUMAN, Ronald W. *SpanishtreatisesonGovernment, Society and Religion in thetime of Philip II: The 'de Regimine Principum' and associated traditions*, Leiden, Brill, 1999.

VON BERG, H. G. *Manual de Derecho Policial alemán*, Hannover, 1802.

VON BIELFIELD, Jacob Fiedrich. *Instituciones Políticas, I y II*, La Haya (ed.), P. Gosse junior, 1760.

VON JUSTI, Juan Enrique. *Elementos Generales de Policía*, Alemania,Berlang der Wittve Bandenhoet, 1756.

VON MOHL, Robert. *Die Policey-Wissenschaft*. Tubingen, Verlang der H. Laupp'fchen Buchhandlung. 1866.

VON STEIN, Lorenz. *Die Verwaltungslehre*, Sttutgart, Berlang der F. G. Gottafchen Buchhandlung, 1861 (Ocho volúmenes).

WEBER, Max. *Economía y Sociedad* [1922], 10ªreimp., México, FCE, 1993.

WOLZENDORFF, Kurt. *Der Polizeigedanke des Modernen Staates*, Breslau, AöR, Bd. 38, 1918.

ESTUDIOS

Anales de la Real Academia de Cultura Valenciana nº 94 (2018)

Sacramento Pinazo Hernandis
Julián Montoro Rodríguez
Javier Bendicho Montés
María Jiménez Martí
y Manuela Torregrosa Ruiz

Políticas públicas y programas de aprendizaje a lo largo de la vida en Valencia

RECEPCIÓN: 02-09-2018
REVISIÓN: 07-09-2018
ACEPTACIÓN: 30-09-2018
PUBLICACIÓN: 21-01-2019

POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS DE APRENDIZAJE A LO LARGO DE LA VIDA EN VALENCIA

Resumen: En la Unión Europea, desde hace más de quince años, se ha trabajado en el desarrollo de un concepto de Lifelong Learning (aprendizaje a lo largo de la vida, LLL).

En los últimos años, dada la complicada situación económica, la consolidación de la *sociedad del conocimiento* y los cambios en la pirámide demográfica (aumento de la longevidad y reducción de la natalidad), el aprendizaje a lo largo de la vida se ha convertido en un tema central de la política de la Unión Europea y un fenómeno a estudiar por multitud de investigadores de diversas áreas de las Ciencias Sociales y de la Salud. En el marco de las políticas públicas emergen los programas educativos para mayores, como potenciadores del aprendizaje a lo largo de la vida y el envejecimiento con éxito. Este artículo pretende describir y reflexionar sobre las ofertas de programas de LLL en la ciudad de Valencia desde la puesta en marcha de los primeros programas de Aulas de la Tercera Edad hace 40 años hasta los actuales programas universitarios para personas mayores que comenzaron en Valencia en 1999.

Palabras clave: Aprendizaje a lo largo de la Vida, Programas educativos para mayores, Aulas de la Tercera Edad, políticas públicas, envejecimiento activo, envejecimiento con éxito.

PUBLIC POLICIES AND LIFELONG LEARNING PROGRAMS IN VALENCIA

Abstract: In the European Union, for over fifteen years, work has been done on the development of a concept of Lifelong Learning (LLL).
In recent years, given the complicated economic situation, the consolidation of the *knowledge society* and the changes in the demographic pyramid (increase of longevity and reduction of birth rate), lifelong learning has become in a central issue of European Union policy and a phenomenon to be studied by a multitude of researchers from various areas of Social Sciences and Health. In the framework of public policies, educational programs for the elderly emerge, as enhancers of lifelong learning and successful aging.
This article aims to describe and reflect on the offers of LLL programs in the city of Valencia since the launch of the first programs of Classrooms of the Third Age 40 years ago to the current university programs for seniors that began in Valencia in 1999.

Keywords: Lifelong learning, educational programs for the elderly, classrooms for the elderly, public policies, active aging, successful aging.

1. Envejecimiento activo y aprendizaje a lo largo de la vida, el cuarto pilar del modelo Envejecimiento Activo de la Organización Mundial de la Salud

La Organización Mundial de la Salud (OMS 2002,12) define el envejecimiento activo como el proceso de mejora de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de maximizar la esperanza de vida saludable, la productividad y la calidad de vida. Dicho de otro modo, vivir con salud, envejecer con seguridad y permanecer incluidos en la sociedad, son elementos fundamentales e interdependientes para disfrutar de calidad de vida en la vejez (Rodríguez, Rodríguez, Castejón y Morán 2013, 1).

En 2015, el Centro Internacional de Longevidad de Brasil (ILC-Brazil, por sus siglas en inglés) señaló que, junto con la salud, seguridad y participación señaladas anteriormente, el aprendizaje a lo largo de la vida constituía otro de los pilares del envejecimiento activo. La educación permanente nos dota de recursos para mantenernos saludables, seguir estando vinculados y comprometidos con la sociedad, y asegurar nuestra seguridad personal (International Longevity Centre Brazil 2015, 43). Por tanto, podemos considerar que el aprendizaje a lo largo de la vida, a su vez, fortalece los pilares sobre los que se sustenta el envejecimiento activo.

Según el Libro Blanco del Envejecimiento Activo (IMSERSO 2011, 287), el componente *activo* se refleja, entre otras características, en la promoción del desarrollo de la persona a lo largo de todo el ciclo vital, desafiando la perspectiva tradicional que señala que el aprendizaje es asunto de niños y jóvenes, el trabajo es cuestión de adultos y la jubilación es relativa a la vejez.

Esta característica del envejecimiento activo, entronca con el enfoque contemporáneo más unánime en el ámbito de las ciencias de la educación: el aprendizaje no solo es una realidad posible a lo largo de todo el ciclo vital, sino también un recurso imprescindible para que las personas tengan la oportunidad de ajustarse a las continuas trasformaciones

vividas en las sociedades desarrolladas (Menéndez, Torres, Pérez y Santín 2017, 6). Es, por tanto, una forma dinámica y emancipadora de entender el proceso educativo, que traspasa los límites tradicionales de edad y espacio físico: la educación y el aprendizaje no se restringen a los 16 primeros años de la vida y/o a la escuela, sino que cualquier edad es idónea para aprender y cualquier lugar puede ser un espacio educativo (Boulton-Lewis 2010, 217; Jamieson 2007, 364; Jenkins 2011, 403; Kaplan 2016, 45; Menéndez et al. 2017, 6; Merriam y Kee 2014, 138; Villar y Celdrán 2013, 136).

Mediante el aprendizaje a lo largo de la vida las personas pueden cambiar, mejorando su manera de relacionarse en sociedad y con ellos mismos, actualizando su autoconcepto y autocuidado, en un proceso de autoconstrucción personal (Arnay, Marrero, y Fernández 2013, 59). Por tanto, el aprendizaje a lo largo de la vida puede mejorar y optimizar la experiencia de envejecer posibilitando la participación activa en distintos ámbitos como el familiar, el de las relaciones de amistad y, también, en ámbitos comunitarios, como el político o vecinal (Sitges, Lorente y Saorín 2018, 100).

Desde el punto de vista institucional, la Comisión Europea (European Comission 2015, 27) entiende que la educación de adultos es un *elemento clave* por lo que se deben desarrollar y potenciar programas educativos (formales y no formales) para mejorar las habilidades básicas de las personas mayores. Al mismo tiempo, se entiende que estos deben favorecer tanto su participación cultural, artística y social, como su pleno desarrollo personal, tal como queda reflejado en el informe de la II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (ONU 2002, 11), de la Organización de las Naciones Unidas.

Las personas mayores de 65 años, según los datos del Padrón Continuo a fecha 1 de enero de 2017, representan el 18,8% de la población española y previsiblemente para el año 2026 el porcentaje llegará al 24,8% (Abellán, Ayala, Pérez y Pujol 2018, 37). Con respecto a las cifras en la Comunidad Valenciana, la población mayor de 65 años en 2017 constituye el 18,8% (Abellán et al. 2018, 42), igual porcentaje que la muestra española, y se prevé que en 2031 alcance el 26,1% (INE, 2016).

La vejez, un estadio evolutivo más de la persona según la teoría del ciclo vital, se identifica con una situación social: la jubilación, siendo esta entendida como sinónimo de retiro (que no *júbilo*, alegría) e inutilidad (no trabajas = no vales = no sirves). Así, mientras la sociedad en general perpetúa una imagen caduca de las personas mayores, ellos se ven a sí mismos no como viejos en el sentido peyorativo que algunos dan al

término, sino como personas con ganas de disfrutar de su tiempo libre y exigiendo unas mayores cuotas de participación en la vida social.

Estos estereotipos negativos pueden repercutir en que muchas personas mayores limitan sus contactos sociales, generando soledad y aislamiento, separación entre generaciones, pérdida de su rol social. Las personas mayores necesitan una mejor valoración y reconocimiento por parte de la sociedad, a la vez que la sociedad les necesita, como factor de equilibrio y como puente entre el pasado y el futuro.

En una sociedad en continuo cambio como la nuestra, la *sociedad del conocimiento*, encontramos dificultades de adaptación para todos los grupos, pero más para aquellos de mayor edad. Por eso, hablar de formación permanente es hablar de cultura, entendiendo esta como un proceso global que abarca la vida del ser humano en toda su extensión, como factor decisivo de cambio. Mediante el acercamiento de la cultura a las personas mayores se trata de establecer un proceso que genere en nuestra sociedad, de manera indirecta y en las personas mayores, de manera directa: una mayor conciencia participativa, que despierte en el sujeto potencialidades y capacidades; la posibilidad de sentirse creador al desarrollar las facultades intelectuales y psicológicas; una serie de expectativas y necesidades culturales nuevas; un cambio de actitud frente a la realidad al percibirla con una mirada distinta de lo habitual y al vivirla en los acontecimientos sociales; un descubrimiento de la posibilidad de encuentro con los otros al vivir la experiencia de la comunicación y de la acción solidaria en la tarea cultural comunitaria; la mejora de la autoestima y de la confianza en uno mismo a través de la expresión y la creatividad.

Es un proceso constante de información, formación, análisis y superación de la propia realidad. Imaginar, comparar y reflexionar genera, mentes abiertas, críticas y libres. La cultura es, por tanto, un proceso de acción permanente, que posibilita aumentar el saber, cultivar los sentidos, encontrar la significación de lo nuevo, enriquecerse con el diálogo y la confrontación y fomentar la creatividad.

Como apuntábamos antes, el concepto de *educación a lo largo de toda la vida* es un término que va más allá de la distinción tradicional entre educación básica y educación permanente, y coincide más con el concepto de *sociedad educativa*, según la cual todo puede ser ocasión para aprender y desarrollar las capacidades del individuo.

Los Programas Universitarios para Mayores son una oferta más dentro de un amplio conjunto de políticas sociales dirigidas a las personas mayores (Pinazo-Hernandis, Bendicho y Ferrero 2002, 22): las actividades culturales o recreativas organizadas por Clubes de Jubilados, Clubes de convivencia y sociabilidad; la programación cultural organizada por la Oficina Municipal de Atención al Mayor (OMAM), las actividades organizadas por los Centros Especializados de Atención al Mayor (CEAM), las Universidades Populares, las Aulas de la Tercera Edad, y los Programas Universitarios para Mayores.

En este artículo nos centraremos únicamente en estos dos últimos.

2. Políticas públicas de Aprendizaje a lo largo de la Vida en España. Marco normativo

En el ámbito de la educación, la idea de aprender durante toda la vida ha estado presente durante siglos (Vargas, 2017, 2). El aprendizaje a lo largo de toda la vida, entendido como un bien público, es un instrumento para reducir la pobreza, puesto que capacita a las personas para que practiquen la ciudadanía activa y la democracia; protege a los grupos sociales más vulnerables; y fomenta mayor igualdad de acceso a las oportunidades y al bienestar (Vargas 2014, 91). En este sentido, las políticas de aprendizaje a lo largo de toda la vida pueden mejorar la inclusión y cohesión sociales si aseguran la equidad en el acceso, el tratamiento y los resultados de la educación, y si procuran evitar que las desigualdades en el empleo y en la participación social (cultural, política y cívica) se reproduzcan o cronifiquen (Vargas 2017, 10).

En el Plan Estratégico de Aprendizaje a lo largo de la Vida (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 2015, 10), se estableció el compromiso de todas las Administraciones educativas en el desarrollo de planes de aprendizaje a lo largo de la vida, con carácter anual o bienal, de acuerdo a las líneas consensuadas entre las Administraciones educativas autonómicas y central.

Anteriormente al desarrollo de este plan, en el contexto de la Comunidad Valenciana, las Cortes Valencianas aprobaron la Ley 1/1995 de 20 de enero, de la Generalitat Valenciana, de Formación de Personas Adultas (FPA). La intención de esta Ley es (preámbulo y artículo 1): "Regular la formación de personas adultas en la Comunidad Valenciana y establecer los mecanismos e instrumentos para su estructuración, de-

sarrollo, coordinación y evaluación". Es decir, se estableció la necesidad de regular las numerosas propuestas de formación de personas adultas (formación básica, formación continua y ocupacional, formación social y ciudadana, formación humana y cultural, y formación integradora desde el reconocimiento de las diversidades), que estaban siendo desarrolladas desde distintos ámbitos de intervención, mediante la estructuración, coordinación, potenciación y evaluación de las mismas (Veiga 2016, 1).

El artículo 4 de la Ley 1/1995 de FPA establece las actuaciones por áreas en la formación de personas adultas: a) Formación orientada a garantizar a todas las personas adultas una educación básica y facilitar el acceso a los distintos niveles del sistema educativo. b) Formación orientada al ejercicio de los derechos y de las responsabilidades ciudadanas, así como a la participación social. c) Formación orientada al desarrollo personal y a la participación en la vida cultural. d) Formación ocupacional, orientada al desarrollo profesional que facilite la inserción, la actualización y la promoción laboral. e) Formación social orientada a la inserción, al desarrollo comunitario, a la cohesión social y a la atención de personas adultas con necesidades especiales.

En la ciudad de Valencia son varios los centros que ofrecen Formación de Personas Adultas y se ubican en diferentes distritos de la ciudad: Ciutat Vella, Extramurs, El Pla del Real, L'Olivereta, Patraix, Jesús, Cuatre Carreres, Poblats Maritims, Camins al Grau, Algirós y Rascanya.

Respecto a la actividad de los municipios en el área educativa, cabe destacar que no solo debería dirigirse a las áreas relativas a la formación de la población más joven sino que también podría constituir una oportunidad para la integración de la ciudadanía en su contexto (Gairín-Sallán y Martín-Bris 2006, citado en Muñoz y Gairín-Sallán 2014, 170). De hecho, la política educativa descentralizada en los ayuntamientos debería abordar la igualdad de oportunidades, la inclusión, la corresponsabilidad y el aprendizaje a lo largo de toda la vida (Benito y González 2007, 25). Y en este grupo se encuentran las personas mayores, la formación para a la ciudadanía, la alfabetización digital y el desarrollo de un ocio creativo y formativo.

Desafortunadamente, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 2013, que se basa en la máxima *una Administración: una competencia*, apuesta por fortalecer las competencias estatales exclusivas y reducir las competencias de los ayuntamientos (Muñoz y Gairín-Sallán 2014, 174). Esta normativa limita las

competencias propias del Ayuntamiento a cuestiones meramente instrumentales como la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria o la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de Educación Infantil, Educación Primaria o Educación Especial (Muñoz y Gairín-Sallán 2014, 175).

3. Auge y expansión de las Universidades de la tercera edad y los Programas Universitarios para Mayores

Las mejores condiciones de vida y de salud, el aumento de la esperanza de vida, unas mayores posibilidades de acceso a la educación primaria, hacen que las personas mayores demanden cada vez más programas de ocio activo y constructivo.

En los últimos años ha crecido espectacularmente el número de personas mayores de 50 años que ha demostrado interés por cursar estudios universitarios, por eso, cada vez son más las universidades públicas y privadas y otras instituciones que han puesto en marcha programas de estudios diseñados específicamente para este grupo compuesto por personas que en su día no tuvieron la posibilidad de estudiar o, si lo hicieron, desean continuar haciéndolo para ampliar conocimientos.

Francia fue la cuna de las Universidades de la Tercera Edad. La primera iniciativa de formación universitaria para personas mayores tuvo lugar en Toulouse (Francia) en 1973. Pierre Vellas quiso analizar los problemas médicos, sociales y psicológicos de la vejez poniendo en colaboración a jóvenes investigadores en gerontología con estudiantes jubilados. Enseguida, comenzaron a organizarse cursos, conferencias y actividades diversas para responder a las demandas de las personas mayores. Las Universidades de la Tercera Edad fueron creadas en su origen con el fin de comprobar la contribución de las mismas a la mejora de las condiciones de vida de las personas mayores (Lemieux 1997, 24).

En los años siguientes a la fundación de la primera Universidad para la Tercera Edad en Toulouse se asistió a un florecimiento de programas en los países europeos y en EE.UU.: la U3 de Niza, en 1973; la UTE de Paris X-Nanterre, en 1975; la UTE de Ginebra, en 1975; la UTE de Neuchatel, en 1977; la UTE de Friburgo, en 1977; la UTE de Basilea, en 1978, y un largo etcétera.

Uno de los programas más extendidos en los EE.UU. es el de *Elderhostel*, un programa de aprendizaje que ofrece a mayores de 50 años estancias en centros educativos en EE.UU y en el extranjero y cuenta con varios cientos de miles de participantes.

En 1975, tiene lugar en Toulouse la fundación de la Asociación Internacional de Universidades de la Tercera Edad (AIUTA), con el objetivo de favorecer la creación y desarrollo de las universidades para mayores en el mundo. Actualmente presidida por François Vellas, aglutina más de 3.000 programas educativos para mayores en diferentes universidades del mundo, y convoca un congreso con carácter bianual.

Cada una de ellas con diferentes programas, planteamientos e incluso denominaciones: *Universidad Tiempo Libre, Universidad Abierta, Universidad para Todos, Universidad de Todas las Edades, Universidad de la Edad de Oro*, *Senior Studies, University of the Third Age* (U3A) –que actualmente se denomina *University of All Ages–, Scientific Continuing Education for Older Adults, Ongoing Studies for the Elderly*. En algunos países, los estudios universitarios para mayores están integrados dentro de los estudios establecidos por cada universidad (el caso de Austria, Alemania y Polonia); en otros, son autónomos (por ejemplo, *The Third Age Trust* o las UTE de Italia), o pertenecen solo de forma cooperativa a las universidades (por ejemplo, en Eslovenia).

Además, los *Third Age Learning International Studies* (TALIS), tienen como objetivo fortalecer el intercambio de especialistas en el campo de estudio del envejecimiento; la *European Federation of Older Students at Universities* (EFOS) pone en contacto a estudiantes mayores de todos los países europeos; la *European Network Learning in Later Life* (LiLL) es una plataforma de información y comunicación en internet para los responsables y los alumnos, que convoca reuniones periódicas en forma de conferencias, talleres, etc.

Estos programas contribuyen a la mejora de la calidad de vida de las personas mayores en los planos psicológico, intelectual y social. Aun cuando estos estudios no desembocan en un futuro profesional, ofrecen a los mayores la posibilidad de adquirir conocimientos, habilidades y actitudes que permiten la continuidad en la participación social. La formación a personas mayores permite la creación de un espacio de intercambio y reflexión, la integración de aprendizajes nuevos en su experiencia personal y un continuo enriquecimiento y crecimiento (Villar, Celdrán, Pinazo-Hernandis, y Triadó 2010, 952; Villar, Triadó, Pinazo-Hernandis, Celdrán, Solé 2010 246; Villar, Pinazo-Hernandis, Triadó, Celdrán, y Solé 2010, 119).

Algunas razones pueden explicar el nacimiento y la proliferación de los Programas Universitarios para Mayores (Guirao y Sánchez 1997):

–*Razones sociales*: inciden en la obligatoriedad de ofrecer, desde la Universidad, una respuesta de servicio y solidaria al crecimiento de un grupo de personas que se encuentran liberadas de sus obligaciones profesionales.

–*Razones institucionales*: se refieren al papel que la Universidad debe jugar en la sociedad como proveedora de conocimiento profesional y científico ante la necesidad de formación permanente.

La expansión de los Programas Universitarios para Mayores es, por todo ello, un auténtico fenómeno social. Hoy, la inmensa mayoría de las universidades públicas españolas, y muchas privadas, cuentan con su propio programa educativo para personas mayores. Actualmente, son más de 50.000 las personas mayores de 50 años matriculadas en los Programas Universitarios para Mayores españoles, y son ya muchos los encuentros científicos realizados. Para poder denominar a un programa para mayores como *programa universitario* tiene que contar con las siguientes características (según Guirao y Sánchez 1997):

–que prime la función social, entendida como un servicio más que la Universidad ofrece a la comunidad en la que se inserta.
–que organice los contenidos de los programas en función de unos fines: no se trata de informar sino de formar y transformar, para el logro de una inserción social más participativa, ocupacional, más competente y más fructífera para los interesados.
–que sean programas de intervención socioeducativa dirigidos a personas mayores de 50 años. El criterio de selección para el acceso a los Programas Universitarios para Mayores es únicamente la edad, pues no se requiere titulación previa, ni un examen de acceso.

–El fin último de los Programas Universitarios para Mayores es la integración social y cultural de las personas mayores.

Los defensores de la intervención socioeducativa dirigida a personas mayores partimos del supuesto de que aprender es posible siempre, con independencia de la edad y de cualquier tipo de condición social. La capacidad de aprendizaje no desaparece nunca.

Aprender supone descubrir y desarrollar todo aquello que somos capaces de ser y hacer, con una actitud positiva de actualización de conocimientos, de consolidación de vivencias, de apertura a nuevas experiencias.

El aumento de la población mayor y los cambios desarrollados en este grupo poblacional, hacen que las personas mayores que encontramos actualmente en nuestra sociedad en general y en este tipo de programas en particular, sean cada vez más heterogéneas, cada vez más autónomos y con mayor nivel educativo. Los más jóvenes de entre estos mayores (de 55-64 y 65-74 años) que encontramos en las clases son los mejor formados de su generación. Las generaciones futuras de personas mayores traerán aún mayores niveles educativos lo que supondrá más interés en seguir aprendiendo, mayor búsqueda de oportunidades de aprendizaje, y mayor participación en las mismas. El aprendizaje es adictivo y acumulativo: a mayor nivel educativo más quieren aprender y más quieren conseguir (Mehrota 2003, 654).

La Universidad representa la referencia por excelencia de los saberes más valiosos y respetables. Para muchas personas mayores, no se trata de obtener un título profesional que prepare para la inserción en el mundo laboral; ni lo buscan, ni lo quieren, ni lo necesitan, se trata de hacer posible su desarrollo humano tras una vida laboral activa (Lemieux 1997).

4. Los programas de Aprendizaje a lo largo de la Vida en Valencia

4.1. Las Aulas de la Tercera Edad y la participación social

En 1978, el Ministerio de Cultura, a través de la Dirección General de Desarrollo Comunitario y a propuesta de la Subdirección General de la Familia, decide poner en marcha en España el programa de Aulas de la Tercera Edad (Montoya 2003; Murgui, Berzosa 1981), un programa que sigue el ejemplo de las Universidades de Tercera Edad fundadas años antes por Pierre Vellas en Toulouse (Lemieux 1997).

El programa se creó como respuesta a las nuevas demandas culturales de las personas mayores de 60 años y se puso en funcionamiento de manera simultánea en 22 ciudades españolas. El programa tuvo desde el principio un gran éxito, quizás por su metodología participativa, que posibilitó una variada oferta cultural y educativa que permitía

al alumnado seguir vinculado a su entorno social y personal. Además, el programa apostaba claramente por la autonomía y el desarrollo personal de los participantes, que decidían qué deseaban hacer y de qué forma desplegándose así un amplísimo abanico de opciones.

Desde el inicio se pudo observar que el programa ofrecía una imagen diferente del envejecimiento, realista y nada estereotipada, demostrando la diversidad de necesidades e inquietudes de los alumnos que acudían a las clases. Algunas administraciones locales se dieron cuenta de que era una manera novedosa y rentable de fomentar la participación entre las personas mayores. Tanto es así, que algunas de esas sedes pioneras siguen funcionando hoy en día con una metodología similar 40 años después de su creación, como es el caso de las Aulas de la Tercera Edad de la Comunidad Valenciana (unidas como FEVATED), las de Galicia (unidas como ATEGAL) o algunas en Cataluña (unidas como AFOPA).

El impacto en las diferentes Comunidades Autónomas ha sido desigual, y también ha sido desigual el respaldo recibido de entidades públicas para su desarrollo. Durante los años 80 del siglo pasado, las Aulas de la Tercera Edad tuvieron su gran periodo de expansión y consolidación. Con motivo de la creación del Estado de las Autonomías, en 1984, se produce una descentralización que dejó a muchas Aulas de la Tercera Edad desprotegidas y sin recursos. Ante los peligros de dispersión, desvinculación y aislamiento, algunos responsables de Aulas decidieron constituir la Confederación Española de Aulas de la Tercera Edad (CEATE).

Ha llegado a haber cien Aulas de la Tercera Edad en toda España, pero el hecho de no existir un organismo único que las coordinase y poco apoyo institucional, ha provocado que algunas de ellas hayan desaparecido. Algunas como las Aulas de Galicia y las de la Comunidad Valenciana han tenido la suerte de contar con ayuda de sus respectivas comunidades autónomas y así han podido mantener el espíritu original, adaptándolo a los nuevos retos socioculturales y a las nuevas necesidades de las personas mayores beneficiarias de sus programas.

Las Aulas de la Tercera Edad son centros de formación integral para la promoción personal, social y la participación cultural de las personas mayores; espacios para impulsar su desarrollo personal y social (Murgui 1981). Los programas que se realizan en las Aulas de la Tercera Edad se basan en una serie de principios generales:

a) Ofrecen a las personas mayores de 55 años unos programas de actividades socioculturales diversas en respuesta a sus demandas culturales y sociales.
b) Son un medio eficaz de promocionar a las personas mayores potenciando y desarrollando sus capacidades, habilidades y destrezas como personas y como colectivo social.
c) Son un lugar de encuentro, de diálogo, de convivencia y de participación, donde el día a día se vive de forma activa, creativa y crítica, con equilibrio y armonía, de manera solidaria y comprometida con la sociedad.
d) Son un acercamiento de las personas mayores a la cultura, al goce y disfrute de los bienes culturales, un modo de seguir realizándose como personas, una oportunidad para recrear el ocio y el tiempo libre, una ocasión para promover la creatividad y el espíritu crítico.
e) En las Aulas de la Tercera Edad la cultura cumple un papel fundamental. Se vive como herencia, pero también como saber, como creación, como motivación, como progreso y como participación.

Las Aulas de la Tercera Edad entienden que la cultura es un derecho y las personas mayores deben ejercer ese derecho decidiendo de qué manera quieren cubrir su tiempo. El acceso a programas formativos persigue promover la reflexión y la curiosidad por el saber; permite a los alumnos mantenerse activos intelectualmente; proporciona satisfacción personal y confianza en uno mismo; facilita las relaciones sociales y permite un mayor acercamiento a los jóvenes al compartir sus contenidos formativos y sus espacios de reflexión, facilitando el intercambio de saberes e inquietudes. La participación permite aumentar los conocimientos, cultivar los sentidos, encontrar significado a nuevos retos, enriquecimiento a través del diálogo y las relaciones personales, fomento de la creatividad y seguir estando activos y vitales:

> Las Aulas de la Tercera Edad se pueden definir como un foro para el acercamiento a la animación sociocultural, que posibilita el desarrollo comunitario de la persona mayor, potenciando sus capacidades lúdicas y creativas entorno a la cultura (Vázquez 1999, 37).

Las Aulas de la Tercera Edad se han diferenciado siempre de otras iniciativas específicas para personas mayores, tanto por las actividades propuestas como por la participación directa de los beneficiarios en el diseño y la implementación de sus programas. Con una metodología que pretende ser motivadora, no competitiva, flexible, personalizada y multidisciplinar, las Aulas de la Tercera Edad son un recurso peculiar dentro del amplio conjunto de políticas sociales dirigidas a personas mayores (Pinazo-Hernandis, Bendicho y Ferrero 2002).

Estos principios se alcanzan en las Aulas de la Tercera Edad desde programas de actividades muy variados y estructurados en módulos, intentando que respondan a las necesidades, intereses e inquietudes de las personas mayores. Una propuesta que incluye tanto actividades físicas, como formativo-educativas, creativas y de extensión cultural (Requejo, 2003). El carácter no reglado de sus actividades, permite que cada persona diseñe su propio plan de estudios. A principio de curso y en el momento de la matrícula, cada alumno elige las asignaturas y horario que más se ajuste a sus preferencias.

4.1.1. *Las Aulas de la Tercera Edad*

En la Comunidad Valenciana, las Aulas de la Tercera Edad tienen su origen en 1978, y las primeras de las que existe constancia documental son las de Elda. Poco tiempo después, aparecen en Valencia y Alicante. Actualmente funcionan ocho Aulas de la Tercera Edad repartidas por la geografía de la Comunidad Valenciana: una en Alicante, Alcoy, Denia, Elda, Castellón, y tres en la ciudad de Valencia. Cada centro adapta su contenido curricular según las necesidades y demandas del colectivo al que atiende, siempre teniendo como base la misma estructura modular. Las actividades se programan para cada curso lectivo, de octubre a junio. Según datos de la propia FEVATED, el número de beneficiarios directos ronda las 2.700 personas en el curso 2017-18.

Con las transferencias en materia de promoción sociocultural de la Tercera Edad a la Generalitat Valenciana, el 25 de abril de 1984, la Consellería de Cultura, Educación y Ciencia regula mediante una Orden las Aulas de Tercera Edad en el ámbito de la Comunidad Valenciana (DOGV 167). Seis años después, tras demostrar que las Aulas en la Comunidad Valenciana eran un eficaz instrumento de integración de las personas mayores y que como red de centros necesitaba de una nueva regulación que se ajustara a necesidades presentes y futuras, el 15 de octubre de 1990 se estableció la nueva regulación de las Aulas de Tercera Edad por nueva Orden del entonces Conseller de Educación, Cultura y Ciencia (DOGV 1447).

Tiempo después de esta nueva regulación y fruto de un amplio acuerdo entre los representantes de las entidades gestoras de las Aulas de la Tercera Edad, con la finalidad de organizarse y trabajar por un objetivo común desde todas las Aulas de la Tercera Edad, se consensuan los Estatutos de la Federación Valenciana de Aulas de la Tercera Edad (FEVATED) (Orden de la Consellería de Cultura de 10 de junio de 1994, DOGV 2300).

Los fines de FEVATED son: 1. Agrupar las Aulas de Tercera Edad colaboradoras de la Consellería de Cultura de la Generalitat Valenciana y asegurar unos medios de coordinación, información, y asesoramiento entre ellas; 2. Poder representarlas ante diferentes organismos públicos o privados; 3. Participar en los estudios sobre la promoción cultural de las personas mayores que se consideren necesarios, y realizar estudios propios al respecto; 4. Promover la creación y difusión de iniciativas cívicas o públicas que vayan dirigidas a mejorar las condiciones de acceso del colectivo de las personas mayores a la vida cultural.

La FEVATED carece de ánimo de lucro, tiene personalidad jurídica propia, es independiente de cada una de las entidades titulares de las Aulas de la Tercera Edad asociadas, y, constituye una entidad colaboradora de la Consellería de Cultura y Educación, con capacidad plena de obrar para administrar y disponer de sus bienes y para el cumplimiento de sus fines.

La estructura de los programas combina actividades fijas en programas con otras actividades abiertas, de convivencia, y con otros colectivos de personas mayores. Por tanto, muchas personas mayores no matriculadas pueden beneficiarse de talleres, seminarios, ciclos de conferencias, actividades artísticas que se pueden ir realizando a lo largo del curso lectivo.

La estructura de actividades es similar al resto de los programas en España: módulo Artístico y Creativo, módulo de Desarrollo Psicomotor, módulo de Ciencias y Humanidades, módulo de Extensión Cultural (Bendicho 2007).

4.1.2. *Más allá de las Aulas de la Tercera Edad: el voluntariado cultural de CEATE*

Nadie discute la necesidad de implementar programas y entornos que garanticen la participación social de las personas mayores de una manera real y efectiva. Hay que promover su participación en diferentes tareas sociales que expresen ese deseo existente de contribuir al bien común, de compartir conocimientos y valores con otras generaciones. Entre la múltiples opciones de participación para las personas mayores, el voluntariado se convierte en un mecanismo muy útil para su desarrollo personal y su incorporación a este campo aporta muchas ventajas (Gilabert y Lorente 2016; Pastor 2012): ventajas sociales, al mejorar la imagen social del colectivo en acciones concretas;

ventajas para las propias organizaciones de voluntariado, al poder contar con personas con experiencias y dedicación; para todos los voluntarios, al fomentar el intercambio generacional; y para las propias personas mayores, que se sienten útiles socialmente, mejoran su autoestima, sus relaciones sociales y su adaptación a los cambios.

Y entre las diferentes modalidades de voluntariado posible para personas mayores, el voluntariado cultural ha crecido de manera significativa en los últimos años: "el voluntariado cultural se configura como un importante instrumento para garantizar el derecho de acceso de los ciudadanos a la cultura, incorporando la implicación activa de aquellos en el fomento de la cultura" (Sánchez-Mena 2010, 17). Y entre ellos, queremos destacar por su repercusión en los últimos años, el voluntariado en los museos.

Los museos pueden ser magníficos espacios de intermediación, interculturales e intergeneracionales (Zulaika 2009). El trabajo de los voluntarios mayores es un gran ejemplo de sociabilidad, al producirse una conexión intergeneracional. Nos encontramos con personas mayores con mucho tiempo libre, mejores niveles educativos, mayor esperanza de vida, deseosos de seguir activos, que pueden ser un gran potencial humano para colaborar como voluntarios de museos (Pastor 2012).

En España, el desarrollo de este tipo de voluntariado está unido a la Confederación Española de Aulas de la Tercera Edad (CEATE) y a su programa *Voluntarios Culturales Mayores para enseñar los Museos de España a niños, jóvenes y jubilados*. Una iniciativa que lleva funcionando desde 1993 en la que hay que destacar el esfuerzo de José Luis Jordana, Secretario General de la CEATE desde sus inicios (Jordana 2007; Gómez 2009).

El programa surge con una doble intención, por un lado, aprovechar el potencial de las personas mayores, y por otro, paliar la falta de personal de la mayoría de los museos para transmitir su patrimonio a toda la población. Según palabras de la CEATE, "los mayores son auténticas bibliotecas vivas que desean transmitir sus conocimientos y experiencias a las generaciones jóvenes" (Bordejé 2003, 4).

En el año 1993, la CEATE presenta el programa al Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) en el marco del Año Europeo de las Personas Mayores y de la Solidaridad Intergeneracional, que lo envía a la Unión Europea junto con otras iniciativas. El proyecto es seleccionado, por tratarse de "un proyecto muy interesante

para Europa, ambicioso por sus objetivos y realizaciones, y como un proyecto modélico por estar técnicamente bien planificado y estructurado, y al servicio de la sociedad" (CEATE 2018, 2).

En febrero de 1994 comenzaron los 50 primeros voluntarios en diez museos de Madrid. Con el tiempo, el programa se abre a otros espacios culturales, no solo a museos: catedrales, iglesias, palacios, archivos y bibliotecas, conjuntos arqueológicos, jardines botánicos, etc. Y empieza a atender a colectivos con necesidades especiales. En 2017, el programa contaba con 1472 voluntarios culturales activos y da servicio a 140 museos y 92 espacios culturales del Patrimonio Histórico y Artístico, con 360.875 visitantes atendidos solo en ese año (CEATE 2018, 14).

Cualquier persona mayor de 55 años puede ser voluntaria del programa. Todos los posibles candidatos reciben formación en voluntariado por parte de la CEATE y formación específica por parte de los museos implicados.

En la Comunidad Valenciana, en el año 2000, la FEVATED asume la coordinación del programa a nivel autonómico y empieza a desarrollar su labor en el Museo de Bellas Artes de Valencia en abril con los primeros 20 voluntarios. Posteriormente se incorporan al programa el Museo Nacional de Cerámica González Martí en Valencia, el Museo del Castillo de Santa Bárbara de Alicante y el Museo de Bellas Artes de Castellón. En estos años, han tenido también voluntarios culturales el Museo Valenciano de la Ilustración y la Modernidad, el Museo Histórico Militar de Valencia, el Patriarca y el Instituto Valenciano de la Ilustración y la Modernidad en Valencia. Con los años, la implicación de los museos ha sido desigual, algunos se han ido quedando por el camino, por un lado, por la reivindicación de los guías profesionales, por otro, por la imposibilidad de dedicación al programa de los departamentos de didáctica de los museos.

4.2. Los Programas Universitarios para Mayores y su extensión

Nacidos en el seno de las propias universidades, surgen en España alrededor de 1990, los Programas Universitarios para Mayores de la Universidad Pontificia de Salamanca (1993), la Universidad de Alcalá de Henares (1994), la Universidad de Granada (1995), la Universidad de Sevilla (1998), Universidad de Illes Balears (1998), Universitat de València (1999). En Cataluña las *Aulas d'Extensió Universitaria per a la*

Gent Gran surgieron de asociaciones, comunidades o ayuntamientos aunque con el respaldo de la Universidad.

En la actualidad existen programas universitarios para mayores prácticamente en la totalidad de las provincias españolas. Suelen estar compuestos de varios cursos y las materias que se imparten varían en función del centro universitario en el que se vayan a cursar los estudios. Casi todos los Programas Universitarios para Mayores incluyen entre sus asignaturas estudios de humanidades, psicología, ciencias sociales, ciencias de la salud e informática. Muchos programas cuentan también con otro tipo de actividades culturales y de ocio como visitas a museos o a lugares de interés histórico-artístico, excursiones, talleres de escritura o lectura. Algunos cursos, incluyen la educación física como asignatura obligatoria u optativa. En otros, la formación se complementa con asistencia a foros, obras teatrales y video-fórums. Una fuente de diferencias considerables en cuanto a la estructura de los programas, entre unas y otras universidades, es el grado de optatividad que permiten en cuanto a la elección de asignaturas, conjuntos de ellas o cursos completos.

La mayor parte de los Programas Universitarios en España, dirigidos a mayores de 50-55 años, son ofertados por universidades públicas y tienen una duración de tres cursos académicos (180 horas por año, y un total de 500 en el programa completo). Las materias ofertadas varían de unos programas a otros: artes (69.7%), historia (66.7%), ciencias de la salud (63.6%), ciencias tecnológicas (63.6%), sociología (51.5%), psicología (51.5%) y un largo etcétera (Orte, Ballester, Touza 2004).

Los Programas Universitarios para Mayores son programas educativos destinados a cubrir las carencias educativas históricas de las personas mayores que en otro tiempo no pudieron estudiar. Aunque lo bien cierto es que, generalmente, acceden a los Programas Universitarios para Mayores personas que se encuentran entre las más instruidas de su generación (Valentine 1997); el nivel educativo previo es el mejor predictor de participación en actividades educativos formales e informales.

Los participantes en los Programas Universitarios para Mayores son un grupo heterogéneo en su formación inicial, así como en sus experiencias laborales y vitales. Con respecto a la variable edad, en el territorio español, aproximadamente la mitad tienen menos de 65 años. En la ciudad de Valencia son dos las universidades públicas que ofrecen formación para personas mayores: la Universidad Politécnica de Valencia

(programa *Universidad Sénior*) y la Universitat de València (programa *La Nau Gran*). Todas ellas están integradas en la *Asociación Estatal de Programas Universitarios para Mayores*, *Red de Programas Universitarios para Mayores de las Universidades Públicas de Valencianas*, en la *International Association of Universities of the Third Age*, en la *Xarxa Vives*, y reciben subvenciones de la Generalitat Valenciana (120.000 euros para cada una de las universidades públicas valencianas: Universidad de Alicante *–Programa Universidad Permanente–*, Universidad Miguel Hernández de Elche *–Programa Aulas Universitarias de la Experiencia–*, Universitat Jaume I de Castellón *–Programa Universitat per a Majors–*, Universidad Politécnica de Valencia *–Universidad Sénior–*, y Universitat de València *–La Nau Gran* y *Universitat i Societat–*.

Nos detendremos en los programas de las dos Universidades con Campus en la ciudad de Valencia: Universidad Politécnica de Valencia y Universitat de València.

4.2.1. *Universidad Sénior de la Universidad Politécnica de Valencia*

La *Universidad Sénior* es la encargada de elaborar y organizar la oferta formativa de carácter universitario, específica para mayores de 55 años, además de incorporar al alumno sénior a la vida universitaria tiene como objetivos impartir contenidos formativos abarcando diferentes áreas de conocimiento, facilitar la participación del alumnado en labores de voluntariado, crear un punto de encuentro, intercambio de experiencias y motivación, donde poder relacionarse.

Está integrada en el Vicerrectorado de Responsabilidad Social y Cooperación. Cuenta con la colaboración de la Generalitat Valenciana, a través de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte. Además de su sede en el Campus de Vera (Valencia), tiene sedes en Alcoy y Gandía, donde la Universidad Politécnica de Valencia tiene campus.

4.2.2. *La Nau Gran de la Universitat de València*

La Universitat de València puso en marcha en 1999-2000 un programa universitario al que denominó *La Nau Gran* dirigido a personas mayores de 55 años con ganas de aprender. *La Nau Gran* es el programa de aprendizaje a lo largo de la vida que la Universitat de València tiene en sus tres campus de la ciudad.

La oferta de estudios dura tres años y un total de 90 créditos, que se distribuyen en materias troncales, sólo para alumnos de *La Nau Gran* que sirven como una introducción a diferentes áreas (introducción a la filosofía, introducción a la psicología, introducción a la geografía,…) y materias optativas, que son gran parte de las asignaturas de la oferta de las diferentes titulaciones. En el primer año se matricularon 70 personas y en el curso 2017-18 ya pasan de los 1.500. El programa actualmente consta de diez itinerarios formativos diferentes: ciencias sociales y económicas, derecho, ciencia política y criminología, ciencia y tecnología, ciencias de la salud, psicología, historia del arte, geografía e historia, historia, sociedad y territorio, filosofía y humanidades, lengua, literatura y comunicación, educación.

Lo innovador de este programa frente a otros programas dirigidos a personas mayores de 55 años es que en la mitad de los créditos cursados, el alumno comparte aulas y materias con el resto de estudiantes de otras edades. En principio, esto posibilita un intercambio y la posibilidad de participar en todas y cada una de las actividades de la vida universitaria. El problema radica en que para que sea real la integración del alumnado sénior sería necesario formar previamente al profesorado en envejecimiento activo y en la importancia y beneficios del aprendizaje a lo largo de la vida, algo que no se ha realizado nunca. Si se piensa que los alumnos de más de 55 años acuden a las aulas universitarias simplemente a "pasar el tiempo y entretenerse" porque no tienen nada mejor que hacer y que son meros oyentes pasivos, lamentablemente se pierde la posibilidad de crecimiento, desarrollo personal y contribución social. Si no se organizan las tareas del aula teniendo en cuenta el potencial de la intergeneracionalidad, se desaprovecha una importante oportunidad de aprendizaje para ambas generaciones.

Los programas presentan diversos contenidos distribuidos entre:

–asignaturas básicas de cada itinerario, con una introducción básica común a las materias principales de cada ámbito de conocimiento.
–asignaturas optativas en donde es posible profundizar más en materias específicas.
–actividades de libre elección que cada alumno selecciona de entre la oferta de la Universidad para todos (deportes, cultura, cine, ciclos de conferencias...).

4.2.3. *Asociación de Amigos de la Nau Gran y el Ciclo de Cine Intergeneracional*

En el 2007 se creó la Asociación de Amigos de la Nau Gran con el fin de fomentar y mejorar la relación entre los alumnos y exalumnos de *La Nau Gran* y resto de alumnos de la Universitat de València mediante la organización y realización de actividades tanto culturales como lúdicas que contribuyan además a mejorar y complementar la oferta que realiza *La Nau Gran* de la Universitat de València.

En sus estatutos quedan evidenciados los objetivos (*Estatutos de la Asociación Amigos de la Nau Gran* 2007, art. 3), entre otros: organización y realización de actividades tanto culturales como lúdicas; promover vínculos entre los alumnos, no solo de la Universitat de València, sino también del territorio nacional, que contribuyan a mejorar las relaciones intergeneracionales, dentro de la universidad como de la sociedad en general; colaborar con otras asociaciones de la Universitat de València y con otras entidades u organismos que tengan los mismos proyectos de la Asociación o bien colaboren en su desarrollo. Para ello, realiza diversas actividades como: senderismo, coro, taller de fotografía, club de lectura, programa de radio, y un ciclo de cine intergeneracional, entre otras. Además, editan un boletín mensual desde 2008 que funciona como agenda que informa de las actividades a realizar en el mes siguiente y una revista trimestral de contenido variado desde 2009: *Universiedad*.

Con la idea de realizar un trabajo conjunto entre diversas entidades interesadas en el aprendizaje a lo largo de la vida, la Asociación Amigos de la Nau Gran, conjuntamente con FEVATED y la Sociedad Valenciana de Geriatria y Gerontología pusieron en marcha en 2007 un *Ciclo de Cine Intergeneracional*. Cada año se programa un conjunto de películas y a veces mesas redondas con un mismo hilo conductor, un tema de interés social. Además, se eligen las películas con un claro criterio de inclusión: las personas mayores tengan un papel protagonista. Se trata, por tanto, de proyectar una película cada mes durante el curso académico y un posterior debate con el fin de dialogar sobre el paso del tiempo, el envejecimiento y la vejez (Pinazo-Hernandis, Bendicho y Company 2007; Pinazo-Hernandis 2013a).

A lo largo de estos once años se han proyectado películas sobre temas como la felicidad, las crisis a lo largo de la vida, los derechos humanos, o el proceso de envejecer: *Solas*, *Ahora o Nunca*, *The visitor*, *Nebraska*, *Mil años de oración*. También películas dirigidas por directores mayores de 60 años como: Clint Eastwood (*Gran Torino*),

David Lynch (*Una historia verdadera),* Doris Dörrie (*Cerezos en flor*). Películas para homenajear a actrices maduras con larga trayectoria: Meryl Streep, Carmen Maura, Julie Christie, Maggie Smith. O bien películas en las que hubiese una relación intergeneracional cercana y duradera que ayudase a mejorar a ambos personajes como: *Charlie y la fábrica de chocolate; Primavera, verano, otoño...*, *El señor Ibrahim y las flores del Corán...* Temas como el amor maduro (*45 años, La vida empieza hoy*), el afrontamiento a las pérdidas (viudedad, jubilación) (*A propósito de Schmidt*), los cuidados a una persona en situación de dependencia (*Amour*), el Alzheimer (*Arrugas, Lejos de ella*) entre otras muchas películas que han sido protagonistas de este ciclo. Además, este Ciclo de Cine Intergeneracional es gratuito y está abierto a la ciudadanía de modo que: a. Se ha realizado con la ayuda institucional (de la Universitat de València, del Museo Valenciano de la Ilustración y Modernidad, del Ayuntamiento de Valencia) y b. Acuden a las sesiones personas de diferentes edades y procedencias, desde socios de los Centros Municipales de Actividades para Personas Mayores o residentes de Centros de Mayores hasta alumnos de Ciclos Formativos o másters especializados en Gerontología.

Este programa ha inspirado otros como el *Proyecto Fílmico Intergeneracional* de Hartu Emanak en Barakaldo, el ciclo de cine *Cine sin Edad* del Programa Sénior (Universidad de Cantabria) o el *Ciclo de cine sobre Relaciones y Solidaridad Intergeneracional* de FOCAGG (Federación de Organizaciones Catalanas de Mayores, Mujeres y Familia) en Barcelona.

4.2.4. *Universitat dels Majors y Universitat i Societat*

En su extensión más allá de los tres campus que posee la ciudad, la Universitat de València puso en marcha un programa denominado Universitat dels Majors en Gandía en 2008.

Dado el éxito del programa Universitat dels Majors en La Safor, en el curso 2012 se puso en marcha el programa Universitat dels Majors en Ontinyent donde la Universitat de València también tiene campus. Dos años después el programa pasó a denominarse Universitat i Societat disminuyendo la edad de acceso a 35 años. Años después comenzaron las sedes de Quart de Poblet, Massamagrell, La Eliana, Paterna, Bétera, Buñol, Cullera, Requena, Benetússer, Burjassot, y Alzira.

Pensamos que los programas educativos para personas mayores son tanto más ricos cuando posibilitan las relaciones intergeneracionales, poniendo en contacto a los mayores con otros grupos de edad, con un beneficio claro para los unos y los otros, tal y como indican muchas investigaciones (Pinazo-Hernandis 2014). Por eso, los alumnos de la Universitat dels Majors han participado en diferentes proyectos intergeneracionales:

–En Simat de la Valldigna: proyecto *Simat. Generacions Connectades* (2009) (Pinazo-Hernandis 2009; Alcázar y Pinazo-Hernandis 2015) centrado en la transmisión de las historias de vida.
–En Gandía: proyecto *Escúchame! Hear-me!* (2011) dirigido a reducir el abandono escolar temprano, en el marco de un proyecto europeo Grundtvig (Molpeceres, Pinazo-Hernandis, Aliena 2012).
–En Gandía: proyecto *Els Grans Lectors* (2012) (Pinazo-Hernandis 2013b) en torno a la promoción lectora en el que participaron todos los escolares de 9-10 años durante el curso académico 2012-13.
–En Ontinyent: proyecto dirigido a la reflexión en torno a la educación en el que trabajaron juntos alumnos del Grado en Magisterio y alumnos del programa Universitat i Societat, y que se denominó *Memoria i Patrimoni Viu (*2014) (Pinazo-Hernandis, Agulló, Cantó, Moreno, Torró, y Torró 2016).

En este marco de aprendizaje a lo largo de la vida, los Programas Universitarios para Personas Mayores (PUM) desempeñan una función relevante en la promoción y desarrollo del envejecimiento activo (Sánchez-Sánchez, 2017), permiten la democratización del conocimiento, entendiendo la educación como una herramienta más para lograr el Estado del Bienestar (Ortiz-Colón 2015), permiten que las personas mayores contribuyan a la sociedad mediante la producción de conocimiento: opinando, debatiendo sobre distintos asuntos, aportando ideas, innovando, rompiendo, en definitiva, con la visión estereotipada que la sociedad tiene sobre la vejez (Castaño y Garín, 2012). Además, en línea con los trabajos desarrollados por Fernández-García y Ponce de León (2013), Pérez-Serrano et al (2009) y Villar, Pinazo-Hernandis, Triadó, Solé, Montoro, y Celdrán (2006), los PUM favorecen la autoestima y la motivación de las personas mayores, y permiten el desarrollo de capacidades emocionales, físicas y cognitivas.

Los estudios que recogen las valoraciones y opiniones de los propios alumnos de PUM (Villar et al 2006), señalan que las personas mayores que participan en programas universitarios opinan que la educación de adultos ayuda a mejorar la vida, sentirse mejor

con uno mismo y adaptase mejor a los cambios. Además, los alumnos mayores señalan que la edad no es obstáculo para aprender, sino que la voluntad y la motivación es lo importante. Aunque reconocen que las pérdidas funcionales asociadas a la edad aparecen, únicamente limitan las condiciones o rapidez del aprendizaje, no lo impiden o imposibilitan. Es más, algunos alumnos mayores señalan que la edad facilita el aprendizaje, al ofrecer una experiencia que da sentido a lo nuevo.

Las personas mayores, a través de los programas universitarios, cubrirán su curiosidad intelectual e interés por la cultura si los contenidos de los programas de aprendizaje a lo largo de la vida reflejan sus inquietudes. Además, las necesidades sociales de las personas que envejecen serán igualmente atendidas si los programas universitarios para mayores promueven la integración social y la comunicación intergeneracional. Retomando las conclusiones de una investigación que realizamos hace unos años con 400 alumnos de *La Nau Gran* (Montoro, Pinazo-Hernandis y Tortosa 2007, 166): las motivaciones para participar en un programa de aprendizaje a lo largo de la vida son numerosas y se refieren a múltiples dimensiones: curiosidad intelectual, seguir estando activo, mantener e incrementar las relaciones sociales y mejora de la calidad de vida. Los resultados de las motivaciones coinciden y confirman igualmente los estudios previos, que indican deforma casi uniforme que las razones para participar en un programa universitario para mayores son básicamente de dos tipos: cognitivo y social. No se trata de proporcionar solo información que ayude a combatir los efectos del envejecimiento sino de aportar conocimientos, oportunidades y actividades que favorezcan la creatividad, expresividad, participación y, sobre todo, ayuden a incrementar la calidad de vida. Tal y como ellos mismos expresan: "*Yo vengo a aprender*" o "*Venimos aquí por desarrollo personal y también por encontrar calidad de vida*" (Montoro, Pinazo-Hernandis y Tortosa 2007, 162).

5. Referencias

ABELLÁN, Antonio, AYALA, Alba, PÉREZ, Julio y PUJOL, Roger. "Un perfil de las personas mayores en España, 2018". *Indicadores estadísticos básicos*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2018.

ALCÁZAR, Joan, PINAZO-HERNANDIS, Sacramento. "Memoria histórica e intergeneracionalidad para el desarrollo local". Nueve estudios hispano-cubanos sobre desarrollo local. Valencia, Servei de Publicacions de la Universitat de València, 2015, 125-144.

ARNAY, Jose, MARRERO, Javier y FERNÁNDEZ, Isabel. "Educación y envejecimiento: el envejecimiento constructivo". *Informació Psicològica*, 104, 2013, 57-71.

BENDICHO, Javier. "Gerontología educativa. Metodología aplicada en las Aulas de la Tercera Edad". Ponencia marco de las VII Jornadas de la FEVATED, 2007. Recuperado de http://www.fevated.org/gerontologia_educativa.pdf

BENITO, Ricard y GONZÁLEZ, Isaac. *El sorgiment d'un nou marc per a la corresponsabilitat educativa: límits i oportunitats*. Barcelona, Diputació de Barcelona, 2007.

BORDEJÉ, Miguel. "Voluntariado cultural de personas mayores para enseñar los museos a niños, jóvenes y jubilados. Evaluación del programa a los diez años de su comienzo". VI Jornadas de Voluntariado Cultural. Pontevedra, 2003. Recuperado de http://www.fevated.org/gerontologia_educativa.pdf

BOULTON-LEWIS, Gillian. "Education and Learning for the Elderly: Why, How, What". *Educational Gerontology*, XXVI, 3 (2010), 213-228.

CARNICERO, Paulino. *Gobierno, participación y control de centros educativos. Evaluación de los consejos escolares de centro*. Tesis doctoral, Universitat de Barcelona, 2001.

CASTAÑO, Enrique y GARÍN, Juan Alberto. "Incorporación de Personas Adultas a los Estudios Universitarios: Aprendizaje Permanente para Arquitectos Técnicos". *Formación Universitaria*, V, 3 (2012), 17-26.

CEATE. Voluntarios Culturales Mayores para enseñar los Museos de España. Memoria 2017. Madrid, CEATE, 2018. Recuperado de: http://www.ceate.es/memoria-de-voluntarios-2017

EUROPEAN COMISSION. *Adult Education and Training in Europe: Widening Access to Learning Opportunities*. Viena, European Comission, 2015.

FERNÁNDEZ-GARCÍA, Tomás y PONCE DE LEÓN, Laura. "Envejecimiento activo recomendaciones para la intervención social desde el modelo de gestión de casos". *Portularia: Revista de Trabajo Social,* XIII, 1 (2013), 87-97.

FEVATED. *Manifiesto*. Valencia, FEVATED, 20123. Recuperado de: http://www.fevated.org/eliminacion_subvencion/Manifiesto.pdf

FINDSEN, Brian y FORMOSA, Marvin. *Lifelong Learning in Later Life Lifelong Learning in Later Life. A Handbook on Older Adult Learning* Rotterdam, Sense Publishers, 2011. Recuperado de https://www.sensepublishers.com/media/611-lifelong-learning-in-later-life.pdf

GAIRÍN-SALLÁN, Joaquin y MARTÍN-BRIS, Mario. *La participación en educación. Los Consejos Escolares, una vía de participación*. Santiago de Chile, Fundación Creando Futuro, 2006. Recuperado de http://edo.uab.cat/es/content/la-participación-en-educación-los-consejos-escolares-una-ví-de-participación

GILABERT, Luz y LORENTE, Xavier. "Los museos como factor de integración social del arte en la comunidad. La experiencia del voluntariado cultural de mayores". *Cuadernos de Trabajo Social*, XXIX, 1 (2016), 83-93.

GÓMEZ, Soledad. "El voluntariado cultural". Media Musea, 2009. Recuperado de: http://mediamusea.files.wordpress.com/2008/02/voluntariadocultural.pdf

GUIRAO, Miguel y SÁNCHEZ, Mariano. "Los programas universitarios para mayores en España". Los programas universitarios para mayores: enseñanza e investigación. Madrid, IMSERSO, 1997.

IMSERSO. *Libro Blanco del Envejecimiento Activo*. Madrid: IMSERSO, 2011.

International Longevity Centre Brazil *Active Ageing: a Policy Framework in Response to the Longevity Revolution*. Brasil, ILC, 2015. Recuperado de http://ilcbrazil.org/portugues/wp-content/uploads/sites/4/2015/12/Active-Ageing-A-Policy-Framework-ILC-Brazil_web.pdf

INE. Proyecciones de población 2016-2066. Madrid, Instituto Nacional de Estadística, 2016.

JAMIESON, Anne. "Higher education study in later life: what is the point?". *Ageing and Society*, XXVII, 3 (2007), 363-384.

JENKINS, Andrew. "Participation in learning and wellbeing among older adults". *International Journal of Lifelong Education*, XXX, 3 (2011), 403-420.

JORDANA, Jose Luis. "Mayores y voluntariado cultural en la ciudad". *Mayores Activos. Teorías, experiencias y reflexiones en torno a la participación social de las personas mayores*. Madrid, Biblio Arjé, 2007, 219-241.

KAPLAN, Aylin. "Lifelong Learning: Conclusions from a Literature". *International Online Journal of Primary Education*, *V, 2* (2016), 43-50.

LEMIEUX, André. *Los programas universitarios para Mayores. Enseñanza e Investigación*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, IMSERSO, 1997.

MEHROTRA, Shanta. "In defense of offering educational programs for older adults", *Educational Gerontology* 29, 2003, 645-655.

MENÉNDEZ, Susana, TORRES, Enrique, PÉREZ, Javier y SANTÍN, Carmen. *El alumnado del Aula de la Experiencia de la Universidad de Huelva: caracterización, motivaciones para aprender, valoración del programa formativo y beneficios asociados a la educación en la vejez*. Universidad de Huelva, Aula de la Experiencia, 2017.

MERRIAM, Sarah y KEE, Youngwha. "Promoting Community Wellbeing: The Case for Lifelong Learning for Older Adults". *Adult Education Quarterly*, LXIV, 2, (2014), 128-144.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN CULTURA Y DEPORTE. *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación 2017*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2017. Recuperado de http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/indicadores-publicaciones-sintesis/sistema-estatal-indicadores/SEIE_2017.pdf

———. *Plan estratégico de Aprendizaje a lo largo de la Vida*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2015.

MOLPECERES, M. Angeles, PINAZO-HERNANDIS, Sacramento y ALIENA, Rafael (2012). "Older adult mentors and Youth at Risk: Challenges for Intergenerational Mentoring Programs in Family-centered cultures". *Journal of Intergenerational Relationships*, 10 (3), 261-275.

MONTORO, Julian, PINAZO-HERNANDIS, Sacramento y TORTOSA, M. Angeles. "Motivaciones y expectativas de los estudiantes mayores de 55 años en los programas universitarios". *Revista Española de Geriatria y Gerontología*, ILII, 3 (2007), 158-166.

MONTOYA, Jose M. *Actas del Congreso Educación y Personas Mayores: Una sociedad para todas las edades*. Madrid, UNED, 2003.

MUÑOZ, Jose Luis y GAIRÍN-SALLÁN, Joaquín. "La implicación de los Ayuntamientos en una educación descentralizada". *Revista de Educación*, *366*, CCCLXVI (2014), 165-188.

MURGUI, M. T. y BERZOSA, Gonzalo. *Acción cultural con adultos, el aula de tercera edad*. Madrid, Dirección General de Juventud y Promoción Socio-Cultural, 1981.

OMS. *Active ageing. A policy framework*. Geneva, OMS, 2002.

ONU. *Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*. Madrid, ONU, 2002.

ORTE, Carmen, BALLESTER BRAGE, Luis y TOUZA, Carmen. "University programs for seniors in Spain: Analysis and perspectives". *Educational Gerontology* 30, 2004, 315-328.

ORTIZ-COLÓN, Ana M. "Los programas universitarios de personas mayores y el envejecimiento activo". *Formación Universitaria*, VIII, 4 (2015), 55-62.

PASTOR, Alfredo y PASTOR, Laura. "El voluntariado cultural de museos, una experiencia sociológica". Nuevos tiempos, nuevos, retos, nuevas sociologías. Madrid, ACMS, 2012, 82-95.

PÉREZ-SERRANO, Gloria, GARCÍA, Jose Luis, SARRATE, Maria Luisa, PÉREZ, Miguel, DE MIGUEL, Silvia, y CUENCA, M. Eugenia (2009). *Evaluación de la calidad de los programas universitarios para mayores. Propuestas de mejora*. Recuperado de http://138.4.83.162/mec/ayudas/repositorio/20100927174524MemoriaTécnicaEA2009-0068.pdf

PINAZO-HERNANDIS, Sacramento (2009). *Simat. Generacions connectades*. Simat de la Valldigna: La Xara.

———. "Proyecto Intergeneracional Els Grans Lectors". Gandía, IX Encuentro de la Red Estatal de Ciudades Educadoras, 2013a

———. "Reflexionando sobre la vejez a través del cine. Una aproximación incompleta". *Informació Psicológica*, CV (2013b), 91-109.

———. "El aprendizaje a lo largo de la vida: realización personal, ciudadanía activa, integración social y solidaridad intergeneracional". Educación y entorno territorial de la Universitat de València. Valencia, Publicacions Universitat de Valencia, 2014, 215-220.

PINAZO-HERNANDIS, Sacramento, AGULLÓ, Carmen, CANTÓ, Jose, MORENO, Shayla, TORRÓ, Iolanda y TORRÓ, Joan. "Compartiendo visiones sobre la educación. Un proyecto intergeneracional con seniors de la Universitat dels Majors y estudiantes de Magisterio". *Educar*, LII, 2, 2016, 337-357.

PINAZO-HERNANDIS, Sacramento, BENDICHO, Javier y COMPANY, Rafael. *La relación entre generaciones. Una mirada fílmica*, 2007. Recuperado de: http://www.riicotec.org/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/documento8unamiradaflmica.pdf

PINAZO-HERNANDIS, Sacramento, BENDICHO, Javier y FERRERO, Cristina. "Los recursos formativos para personas mayores en la Comunidad Valenciana". Los modelos marco de programas Universitarios para Mayores. Alicante, Universidad Permanente de Alicante, 2002, 319-334.

REQUEJO OSORIO, Agustín. *Educación permanente y educación de adultos*. Barcelona: Ariel Educación, 2003.

———. "La educación de personas mayores en el contexto europeo". *Efora*, III, 1, (2009), 45-63.

RODRÍGUEZ, Gregorio, RODRÍGUEZ, Pilar, CASTEJÓN, Penélope y MORÁN, Enrique. *Las personas mayores que vienen. Autonomía, Solidaridad y Participación social*. Madrid, Fundación Pilares para la Autonomía Personal, 2013.

SÁNCHEZ-MENA, Luisa. "Voluntariado cultural y derecho de acceso a la cultura: una necesaria relectura del estado de las autonomías". *Dereito*, XIX, 1 (2010), 5-40.

SÁNCHEZ-SÁNCHEZ, Francisco Javier. *Variables predictoras de la satisfacción con la vida en personas mayores que participan en programas formales de aprendizaje*. Tesis doctoral, Universitat de València, 2017.

SITGES, Esther, LORENTE, Raquely y SAORÍN, M. Jesús. "Promoción y formación del voluntariado con personas mayores en la universidad española". *International Journal of Developmental and Educational Psychology. Revista INFAD de Psicología*, II, 2 (2018), 99-116.

STADELHOFER, Carmen. "El significado de la formación general científica permanente para adultos mayores en el umbral del siglo XXI" en Bru Ronda, C. et al., *Los Modelos Marco de Programas Universitarios para mayores,* Alicante, Universidad Permanente de Alicante, 2005, 89-110.

TRILLA, J. *Animación sociocultural. Teorías, programas y ámbitos*. Barcelona, Ariel Educación, 2004.

VALENTINE, T. "United Status of America: The current predominante of learning for the job" (P. Belanger y S. Valdivieso, eds.), The emergence of learning societies: Who participates in adult learning?, 1997, New York, Elsevier.

VARGAS, Carlos. "Lifelong Learning principles and higher education policies". *Tuning Journal for Higher Education*, II, 1 (2014), 91-105.

———. *El Aprendizaje a lo largo de toda la vida desde una perspectiva de justicia social*. Paris, UNESCO, 2017. Recuperado de https://es.unesco.org/node/262744

VÁZQUEZ, Manuel y FERNÁNDEZ, Cristina. "Aprendizaje universitario y personas mayores. El Aula de la Experiencia de la Universidad de Sevilla". *Escuela Abierta. Revista de Investigación Educativa,* 3, III (1999), 33-54.

VEIGA, Jose A. "La formación de personas adultas en la Comunidad Valenciana. Algunos apuntes para la reflexión/acción". El Diario, 2016. Recuperado de http://www.eldiario.es/ cv/arguments/formacion-personas-Comunidad-Valenciana-reflexionaccion_6_593250674.html

VILLAR, Feliciano, PINAZO-HERNANDIS, Sacramento. TRIADÓ, Carme, SOLÉ, Carme, MONTORO, Julian y CELDRÁN, Montse. *Evaluación de programas universitarios para mayores: motivaciones, dificultades y contribuciones a la calidad de vida*. Madrid, IMSERSO, *Estudios de I+D+i*, 2006. Recuperado de http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/imserso-estudiosidi-50.pdf

VILLAR, Feliciano y CELDRÁN, Montse. "Learning in later life: participation in formal, nonformal and informal activities in a nationally representative Spanish sample". *European Journal of Ageing*, X, 2 (2013), 135-144.

VILLAR, Feliciano, PINAZO-HERNANDIS, Sacramento, TRIADÓ, Carme, CELDRÁN, Montse y SOLÉ, Carme. "Older people's university students in Spain: a comparison of motives and benefits between two models". *Ageing and Society,* XXX, 8 (2010), 1357-1372.

ZULAIKA, Rafael. "Los DEAC, una apuesta de futuro", *Museos para la participación*, Manuel Mosquera Cobian (coord.), A Coruña, Museo de Belas Artes da Coruña, 2009.

Anales de la Real Academia de Cultura Valenciana nº 94 (2018)

JOSÉ BONET NAVARRO

Algunes consideracions sobre la competència de la Comunitat Valenciana en màteria de dret privat

RECEPCIÓN: 31-05-2018
REVISIÓN: 27-06-2018
ACEPTACIÓN: 12-09-2018
PUBLICACIÓN: 21-01-2019

ALGUNES CONSIDERACIONS SOBRE LA COMPETÈNCIA DE LA COMUNITAT VALENCIANA EN MATÈRIA DE DRET PRIVAT

Resum: L'abolició dels furs perpetrada en 1707 adquirix renovada vigència a través de la restrictiva interpretació que realisa el Tribunal Constitucional de l'artícul 149.1.8 de la Constitució espanyola, a pesar de la voluntat inequívoca i democràticament manifestada en l'Estatut d'Autonomia Valencià. Actualment concorren raons suficients per a defendre una reforma constitucional que oferixca una resposta adequada a les reivindicacions de la Comunitat Valenciana en esta matèria.

Palabras clave: Dret Civil Valencià, furs de Valéncia, competència llegislativa, Generalitat valenciana, reforma constitucional.

SOME CONSIDERATIONS ON VALENCIAN COMMUNITY POWERS IN PRIVATE LAW

Abstract: The abolition of the rules of Valencia in 1707 is renewed by the restrictive interpretation of the Constitutional Court on article 149.1.8 of the Spanish Constitution. This occurs against the unequivocal and democratically determined will contained in the Statute of Valencian Autonomy. At present there are sufficient reasons to defend a constitutional reform that offers an adequate response to the demands of the Valencian Community.

Keywords: Valencian Civil Law, regional law code, legislative competence, Valencian Government, constitutional reform.

1. Brevíssima aproximació històrica

És ben conegut que el Rei Felipe V va abolir els furs del Regne de Valéncia en 1707. Ho va fer despuix d'una guerra successòria, per raons de conquista, i en la mala excusa d'una desllealtat dels valencians (que com a molt ho seria d'una part), acompanyada d'una pretesa uniformitat que no obstant no va seguir en atres situacions semblants. I com va donar la dramàtica casualitat de que molts valencians varen recolzar al concursant a la corona que va perdre, acabada la famosa batalla d'Almansa el 25 d'abril, el rei vencedor va concedir als valencians el premi de la derogació de tot el dret foral valencià, en efectes pràctics a partir del 29 de juny de 1707. La literatura sobre els furs i la seua abolició és extensíssima i amb plantejaments de vegades dispars. Entre molts altres, cabe mencionar Martínez Roda, 2014, 101-124; Obarrio Moreno, 2005, 637-662; Masferrer Domingo, 2008; y 2015, 243-272; Palao Gil, 2016, 447-483; 2012, 209-248; 2011, 1885-1903; 2010, 411-428; y 2008, 162-199; Peset Reig, 1972, 657-715; Pérez Puchal, 1952, 179-198; o Romeu Alfaro, 1972, 75-116.

Tots estos acontenyiments han adquirit particular actualitat gràcies a certs avatars històrics. La redacció de l'artícul 149.1.8 de la Constitució espanyola, per un costat, que enllaça el dret civil propi a l'existència d'un dret foral, i l'interpretació restrictiva que fa del mateix el Tribunal Constitucional, l'abolició dels furs en 1707 –i la no compilació del dret foral valencià–, s'han convertit en la raó per la que al 2016 es declaren inconstitucionals les principals lleis de dret civil valencià, puix es considera incompetent a la Comunitat Valenciana per no contar en un dret foral vigent a l'entrada en vigor de la Constitució espanyola en 1978. En atres paraules, l'abolició dels furs en 1707 ha vingut a impedir esta competència, llevat en els supòsits residuals en els que siga possible acreditar una costum vigent en aquell moment conexa en les matèries regulades, açò és, en determinades qüestions agràries.

Segons el Tribunal Constitucional, resulta irrellevant lo que disponga l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, ni tan sols en la seua redacció de 2006, ni tampoc

importa que el mateix Estatut puga quedar buit de contingut en esta matèria a pesar de ser resultat de la voluntat democràticament manifestada pels valencians i per tots els espanyols. Lo rellevant és que, en la seua interpretació, la referència a l'existència de dret foral equival a vigència en el moment d'entrada en vigor de la Constitució. D'eixa forma, en definitiva, l'abolició dels furs valencians perpetrada pel tan famós Felipe (V de Castella i IV de Valéncia) impedix la competència reconeguda democràticament.

En tot cas, no alcança a comprendre's quina uniformitat podria buscar-se i conseguir-se en l'abolició quan, el 3 d'abril de 1711, el mateix Felipe V va dictar un segon decret exclusiu per al Regne d'Aragó per el que es restablia part del dret aragonés. Per si no fora poc, el decret que va afectar a Balears, de novembre de 1715, va resultar prou més benévol que el que varen patir els valencians; i lo mateix va passar en el relatiu a Catalunya, de 9 d'octubre de 1715 i efectes de giner del següent any. No se sosté, per tant, cap justificació ancorada en la voluntat unificadora de la corona quan el mateix rei la va trencar en quant va tindre ocasió.

En la base de la derogació es troba, sense dubte, el dret de conquista, aixina com el caprig i l'eixercici arbitrari del poder. Pero, ademés, pot observar-se la voluntat de castigar en especial émfasis als valencians, provablement perque el seu dret foral era dels més complets i alvançats, i, d'eixa forma, donar eixemple preventiu de lo que supon opondre's al poder absolut del rei.

Lo que va vindre a continuació va ser la sumissió a les lleis de Castella. Més de tres sigles de Còdic Civil en els que els valencians varen tindre temps d'acomodar-se tant que la majoria va oblidar l'ordenament jurídic que varen tindre, sense perjuí de que no faltaren innumerables eixemples de valencians que reiteradament solicitaren la devolució del seu dret propi (Palao Gil 2008, 162-99). La substitució i assimilació havia segut tan fonda que, quan excepcionalment algú tractava el tema dels furs, escassament es concebia com una mera referència a un dret obsolet i irrecuperable.

Els valencians ni tan sols varen ser cridats a compilar un dret que havia segut fulminat en el seu moment. I quan aplega la Constitució, resulta que la competència per a llegislar el dret valencià es vincula a l'existència d'un dret foral la vigència de la qual depenia de decisions arbitràries d'un monarca absolut o de la casualitat d'haver segut cridat a compilar el dret foral.

La constitució democràtica inicialment va generar certa expectativa sobre la possibilitat de superar vells agravis i injustícies patides pels valencians en este àmbit. Certament es rehabilità, recuperà i adaptà part del dret foral al nou context constitucional. D'esta manera es va permetre recuperar en lo substancial la competència llegislativa sobre aspectes organisatius de l'estructura política de la Comunitat Valenciana, aixina com, sobretot, en lo referent al dret públic-administratiu. Es recuperen, degudament adaptades, les velles institucions forals d'autogovern relatives al poder eixecutiu i llegislatiu, bàsicament, el President de la Generalitat, les Conselleries, i les Corts valencianes. Pel que fa a les competències llegislatives, són eixercides en regularitat per la Comunitat Valenciana en l'àmbit fonamentalment del dret públic. No obstant, en matèria de dret privat no acabà d'atribuir-se en la suficient claritat en la Constitució. Solament va ser l'Estatut d'autonomia, sobretot despuix de la seua reforma de 2006, quan de forma indubtable es reconeix esta competència llegislativa a la Comunitat Valenciana.

2. Constitució de 1978 i Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana de 1982

La redacció de l'artícul 149.1.8 de la Constitució espanyola no va ser lo suficientment taxativa com per a impedir interpretacions restrictives del seu tenor lliteral que impedixquen l'assunció de competències en este àmbit. Dispon que "el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] 8.ª Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan".

L'opció llegislativa va ser així la de vincular la competència llegislativa condicionada a la prèvia existència d'un dret foral. Açò significa que nega de pla la possibilitat d'assumir competències a les comunitats que no hagueren tingut en cap moment dites competències. Esta opció pot ser més o menys convenient o adequada, pero en principi no deixava fòra a la Comunitat Valenciana, ya que, com és ben conegut, va dispondre fins a 1707 d'un dret foral ple. El problema va ser la concreta redacció del text constitucional que deixava excessiu marge per a que, per mig de determinades interpretacions restrictives, laminara esta possibilitat. Precisament la previsió de l'artícul 149.1.8 *in fine*, referida als drets forals "allí on existixquen" és la que resulta poc expeditiva per a donar solució a la qüestió valenciana posat que, si be va existir un dret foral plenament desenrollat per a l'época, no es trobava vigent en el moment d'entrada en vigor de la Constitució espanyola.

No obstant, al poc temps, es produïx un acontenyiment rellevant. Es promulga la LO 5/1982, d'1 de juliol, d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, on clarament s'assumixen competències en este àmbit. El seu artícul 31 dispon que "la Generalitat Valenciana tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] Dos. Conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Valenciano"; ademés, segons el seu artícul 40: "la Competencia de los órganos jurisdiccionales en la Comunidad Autónoma Valenciana se extiende: a) En el orden civil, a todas las instancias y grados, incluidos los recursos de casación y revisión en las materias de Derecho Civil Valenciano".

D'eixa forma, d'un text constitucional poc clar i escassament taxatiu, en referir-se al desenroll competencial "allí on existixca" dret foral, s'aplega a un estatut que manifesta la ferma voluntat d'assumir esta competència. I de fet s'assumix en la Llei 6/1986, de 15 de decembre, de la Generalitat Valenciana, sobre arrendaments històrics valencians. Llei esta en deficiències tècniques tan greus com les que patix la mateixa sentència que coneix de la seua constitucionalitat.

3. La Llei 6/1986 sobre arrendament històrics valencians i la STC 121/1992, de 28 de septiembre

La Llei 6/1986 no era un excés de perfecció tècnica precisament. El govern espanyol va plantejar recurs d'inconstitucionalitat respecte dels artículs 2.II, 3.2, 9 i Disposició transitòria. I la STC 121/1992, de 28 de setembre, va declarar l'inconstitucionalitat parcial d'esta llei per diversos aspectes, en alguns d'ells de forma no solament adequada sino insuficient, ya que els motius d'inconstitucionalitat eren més greus fins i tot que els declarats pel Tribunal. Aixina i tot, este aspecte obedia a raons tècniques alienes a l'assunció de competències llegislatives en matèria de dret civil per part de la Generalitat Valenciana.

L'inconstitucionalitat es basa en el fet de que l'administració pública declara una relació contractual privada, i en l'atribució de la llei autonòmica de competència genèrica per a conéixer de la seua impugnació, coherentment en el caràcter d'impugnació de l'acte administratiu dictat per una administració pública que correspon a esta declaració, als òrguens jurisdiccionals de l'orde contenciós-administratiu. Abdós coses són inadmissibles en una llei autonòmica, pero el Tribunal Constitucional per últim solament considera inconstitucional la segona per tractar-se d'una qüestió processal

la competència de la qual està clarament reservada al llegislador estatal. No entra a conéixer sobre el fet de que l'Administració resolga sobre qüestions que formen part de l'àmbit de la potestat jurisdiccional conforme a l'artícul 117.3 de la Constitució espanyola, per ser una qüestió jurídica privada (Ortells Ramos 2017, 130-1). En eixe sentit, el vot particular del magistrat Gabaldón a esta STC 121/1992 afirma rotundament i en tota raó que:

> El reconocimiento por la Administración de la existencia de un contrato civil entre partes, determinante de todas unas consecuencias que afectan no solo a quien solicitó aquel acto sino a los demás titulares de la relación jurídica, quienes además pueden ver modificado el contenido de los derechos que la costumbre o el pacto les confería, no es una actividad propia de la Administración sino una potestad de intervención que esa Ley le otorga más allá de sus propias facultades, invadiendo las que son propias de la Jurisdicción (artículo 117.3 de la Constitución), puesto que función jurisdiccional es la que resuelve conflictos de intereses privados en la esfera del Derecho civil; y ese es el efecto propio del reconocimiento administrativo de los contratos de arrendamientos históricos.

Pero la irreprochable i fins i tot insuficient declaració d'inconstitucionalitat res tenia que vore en la competència llegislativa sobre el dret civil valencià. No obstant, va ser objecte de recurs en base en els términs en que la Constitució espanyola afronta esta qüestió i en l'incompetència llegislativa de la Generalitat Valenciana que deriva de la mateixa. El recurs partix de que la competència autonòmica en esta matèria presupon l'existència i també la vigència del dret foral en el moment de promulgar-se la Constitució espanyola, ademés de que la Llei d'Arrendaments Històrics Valencians caria de sustent en una realitat consuetudinària existent.

La STC 121/1992, de 28 de setembre, a pesar de les dificultats interpretatives (vejau entre els autors que discutixen l'existència d'un dret foral estrictament consuetudinari, Domínguez Calatayud 2013, 161), considera que l'expressió "Drets civils forals o especials" del text constitucional inclou també la costum. Per tal motiu no es nega completament la competència llegislativa de la Generalitat en matèria de dret civil, encara que siga en "exclusiva para legislar sobre instituciones que hayan tenido una configuración consuetudinaria específica en su ámbito territorial".

Aixina declara l'inconstitucionalitat parcial mantenint la competència llegislativa llimitada al dret consuetudinari que ha pogut provar-se. No obstant, encara que siga *obiter dictum*, dona per assentat que el dret foral, inclòs el que haja permaneixcut per via consuetudinària, ha d'existir en el moment d'entrada en vigor de la Constitució espanyola.

4. La reforma de l'Estatut d'Autonomia operada en 2006

A pesar de que la STC 121/1992 en teoria no tancà absolutament la competència llegislativa en matèria de dret civil valencià, en la pràctica va supondre buidar de contingut eixa competència. Bona prova d'açò és el fet de que, despuix de la mateixa i fins a la reforma de l'Estatut de 2006, no es promulgara cap atra Llei de dret civil valencià. Lo ben cert és que la STC 121/1992 va produir resultats clarament insatisfactoris des d'un punt de vista tècnic (Domínguez Calatayud 2013, 166-71); i també des d'un punt de vista polític, social i fins a sentimental, en la mesura que l'interpretació del Tribunal Constitucional suponia atribuir efectes a l'abolició dels furs no derivada precisament de la voluntat democràtica ni de la justícia, sino solament de l'arbitrarietat, la força i el dret de conquesta. La discriminació i l'ofensa, aixina, es mantenien vigents més de tres segles despuix.

Els valencians, d'eixa forma, poden sentir-se una volta més discriminats i ofesos. I era més que d'esperar que manifestaren la seua voluntat de rehabilitar esta situació en l'Estatut d'Autonomia, per a crear un marc jurídic inclós en el bloc de constitucionalitat que permetera desbloquejar la situació creada per la STC 121/1992 (Torrejón Puchol 2013, 383). Cosa que es va produir per últim en la reforma de 2006. Segons el seu preàmbul "es motivo de esta reforma el reconocimiento de la Comunitat Valenciana, como Nacionalidad Histórica por sus raíces históricas, por su personalidad diferenciada, por su lengua y cultura y por su Derecho Civil Foral". Açò significa que el dret foral es considera un dels fonaments centrals en els que s'assenta l'identitat valenciana com a nacionalitat histórica (Moliner Navarro 2013, 223). Aixina mateix, el preàmbul deixa clara l'intenció de mantindre esta competència quan reconeix igualment que "pretende también esta reforma el impulso y desarrollo del Derecho Civil Foral Valenciano aplicable [...] Por eso el desarrollo legislativo de las competencias de la Generalitat, en plena armonía con la Constitución Española, procurará la recuperación de los contenidos de «Los Fueros del Reino de Valencia», abolidos por la promulgación del Decreto de 29 de junio de 1707". Açò significa que el dret foral es considera un dels fonaments centrals en els que s'assenta l'identitat valenciana com a nacionalitat històrica (Moliner Navarro 2013, 223). Aixina mateix, el preàmbul deixa clara l'intenció de mantindre esta competència quan reconeix igualment que "pretende también esta reforma el impulso y desarrollo del Derecho Civil Foral Valenciano aplicable [...] Por eso el desarrollo legislativo de las competencias de la Generalitat, en

plena armonía con la Constitución Española, procurará la recuperación de los contenidos de «Los Fueros del Reino de Valencia», abolidos por la promulgación del Decreto de 29 de junio de 1707".

L'artícul 7 de l'Estatut d'Autonomia arreplega l'idea de "recuperació" del dret foral, cosa que, d'haver-se introduït en el tenor lliteral de l'artícul 149.1.8 de la Constitució espanyola, els valencians no es trobarien en l'actual calvari llegislatiu. Dispon este precepte estatutari que "el desarrollo legislativo de las competencias de la Generalitat procurará la recuperación de los contenidos correspondientes de los Fueros del histórico Reino de Valencia en plena armonía con la Constitución y con las exigencias de la realidad social y económica valenciana".

I en distintes paraules, pero en el mateix sentit, la Disposició transitòria tercera de l'Estatut reitera que "la competencia exclusiva sobre el Derecho Civil Foral Valenciano se ejercerá, por la Generalitat, en los términos establecidos por este Estatuto, a partir de la normativa foral del histórico Reino de Valencia, que se recupera y actualiza, al amparo de la Constitución Española".

Podria dir-se que la competència s'ancora en el dret foral que es recupera i, a partir d'ella, es regulen les relacions privades dels valencians segons les necessitats de la seua realitat social i econòmica. Així, les referències en l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana al dret civil valencià són reiterades: entre uns atres, els artículs 3.4, 35.1, 37,2, 49.1.2ª, 58.2 *in fine*. Lo que evidencia la voluntat inequívoca en assumir les competències en matèria de dret civil. Ademés, va ser frut d'un ampli pacte polític impulsat per les Corts valencianes, ratificat per les Corts Generals, com a norma en ranc de Llei Orgànica que és.

I en desenroll d'estes competències, en l'intenció d'oferir solucions alvançades adaptades a la demanda social, es varen promulgar, les lleis de dret civil valencià: Llei 10/2007, 20 març, de Règim Econòmic Matrimonial Valencià; 5/2011, 1 abril, de Relacions Familiars dels fills i filles els progenitors de les quals no conviuen; 5/2012, 15 octubre, d'Unions de fet Formalisades de la Comunitat Valenciana; 3/2013, 26 juliol, de la Generalitat, dels Contractes i atres Relacions Jurídiques Agràries ("D.O.C.V." 31 juliol).

5. Recursos d'inconstitucionalitat i sentències del Tribunal Constitucional front al desarroll del dret civil valencià

El precedent de la STC 121/1992 va incentivar d'alguna forma els recursos d'inconstitucionalitat front a les lleis de dret civil valencià a pesar de dictar-se en el nou context estatutari, i, lo que és pijor encara, va vindre a sustentar la resposta que va oferir per últim el Tribunal Constitucional.

5.1. La inadmissibilitat del primer recurs d'inconstitucionalitat front a la Llei 10/2007, de Règim Econòmic Matrimonial Valencià

Aixina i tot, mereix destacar-se que es va produir una irregularitat processal en la formulació del primer recurs a la que no es va reconeixer la deguda transcendència. En efecte, la presentació del recurs va ser extemporànea puix es varen superar els tres mesos des de la publicació de la llei establit per l'artícul 33.1 LOTC, sense perjuí de que puga ampliar-se a nou mesos quan es complixquen les previsions del punt 2 del citat precepte. Lo que va ocórrer en este cas és que en els tres primers mesos no es va formular objecció sobre la competència de la Generalitat en el desenroll del dret civil, sino solament respecte dels artículs 15, 17.2, 7.27.2, 30, 33, 37, 39, 42, 46, 47 i 48 de la Llei 10/2007 (Torrejón Puchol 2013, 385-93). Als tres mesos, i en el sí d'una Comissió constituïda se suponia que per a llimar discrepàncies, en lloc d'açò, la representació de l'Estat espanyol va alterar els términens de les discrepàncies, ampliant-les des d'a penes una quarta part dels preceptes de la Llei a tota la Llei mateixa, negant una volta transcorreguts els tres mesos la competència llegislativa que no provinga de la prova d'una costum subsistent a l'entrada en vigor de la Constitució espanyola. La qüestió és clara, l'ampliació del determini per sis mesos més és per a resoldre discrepàncies, no per a aumentar-les, i solament si les mateixes no es resolen, permet la presentació del recurs. Per tot això, com va alegar l'advocacia de la Generalitat, el recurs en el seu conjunt incorria en causa d'inadmissió. El Tribunal Constitucional de 12 de juny de 2008, va rebujar de pla estes alegacions, i va admetre el recurs, sense perjuí del vot particular del magistrat Delgado que considerava el recurs parcialment extemporàneu. Per últim, la Sentència estima l'alegació, pero en la pràctica va supondre la seua desestimació puix al final es va anular tota la sentència. Va senyalar el Tribunal Constitucional que "La argumentación esgrimida debe compartirse..." puix "el marco de la discrepancia es el que se establece en el acuerdo sobre iniciación de ne-

gociaciones". Pero dit açò, el citat marc es circumscriu a uns determinats preceptes, i no als motius en els que es fonamentava la discrepància sobre els mateixos. Cosa que li permet concloure que "los requisitos exigidos en el art. 33.2 LOTC se han cumplido respecto a los preceptos expresamente mencionados en el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de 8 de junio de 2007. Sin embargo, no puede decirse lo mismo de los restantes impugnados, pues no se contemplaron en el citado acuerdo, lo que determina que, respecto a ellos, no puedan entenderse cumplidos los requisitos exigidos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para hacer posible recurrirlos en el plazo de nueve meses. Por ello no es posible admitir a trámite la presente impugnación en los términos expresados en el suplico del escrito de interposición del recurso, limitándola a los arts. 15, 17.2, 27.2, 30, 33, 37, 39, 42, 46, 47 y 48 de la Ley delas Cortes Valencianas 10/2007". No obstant, la Sentència oblida que el marc llimitador no solament són els preceptes alegats, sino també la causa que sustenta el recurs, sobre tot quan esta causa permet impugnar no solament els onze preceptes l'impugnació dels quals s'autorisa (i delimita) sino els casi cinquanta del total de la llei. I solament en eixe oblit pot explicar-se que, no havent-se admés l'impugnació d'uns determinats preceptes, casi quaranta, al final resulten afectats per la declaració d'inconstitucionalitat.

El recurs d'inconstitucionalitat no tindria que haver segut admés per extemporàneu. I, si es va considerar admissible respecte dels preceptes els quals es va formular objeccions en els tres primers mesos, va deure ser únicament per la causa en que es fundava, i no en una incompetència que no va ser objectada dins del determini.

5.2. La STC 82/2016, de 28 d'abril i la restrictiva interpretació de l'artícul 149.1.8 CE

La STC 82/2016, encara que no admet l'impugnació de més de la mitat de la Llei, per últim, la declara tota inconstitucional. I açò ho fa obviant qualsevol atra consideració sobre la Llei 10/2007, de 20 de març, de règim econòmic matrimonial valencià, llimitant-se a constatar que obvia la "doctrina" *obiter dictum* establida prèviament en l'anteriorment referenciada STC 121/1992, de 28 de setembre, i llimitava l'àmbit de la competència assumible per la Comunitat Valenciana en matèria de dret civil al "Derecho consuetudinario que, tras la abolición de los Fueros, haya subsistido".

La Sentència es llimita a la qüestió competencial. Part de l'abolició dels furs i, per tant, de l'inexistència d'un dret compilat a l'entrada en vigor de la Constitució, co-

rresponent a la Generalitat Valenciana acreditar la pervivència de regles consuetudinàries relacionades o a lo manco conectades en l'objecte de la Llei en aprovar-se la Constitució de 1978. I com no s'aporta prova d'una pervivència en tal moment de les costums que pogueren servir de punt de conexió, no hi ha competència. Aixina de simple. Solament basta per a fundar-ho reiterar les idees plantejades inicialment en la repetida STC 121/1992, en essència, que l'artícul 149.1.8 de la Constitució espanyola no permet desenrollar la seua competència llevat supòsits molt concrets puix "la expresión 'allí donde existan' referida a los derechos civiles forales o especiales, como presupuesto indispensable para ejercer la competencia legislativa ex art. 149.1.8 CE alude a la previa existencia de un Derecho civil propio (SSTC 28/2012, de 1 de marzo, FJ 3; y 81/2013, de 11 de abril, FJ 4). Una preexistencia que no debe valorarse además con referencia a cualquier coordenada temporal, como se pretende desde la Comunidad Autónoma, sino muy precisamente 'al tiempo de la entrada en vigor de la Constitución' (STC 121/1992, de 28 de septiembre, FJ 1) o 'a la entrada en vigor de la Constitución' (SSTC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1; y 31/2010, de 28 de junio, FJ 76), sin que sea lícito, remontarse a cualquier otro momento anterior [...] su remisión alcanza no solo a aquellos derechos civiles especiales que habían sido objeto de compilación al tiempo de la entrada en vigor de la Constitución, sino también a normas civiles de ámbito regional o local y de formación consuetudinaria preexistentes a la Constitución y que 'tras la abolición de los Fueros y hasta nuestros días, subsistiera en el territorio de la Comunidad Autónoma, siendo notoria la inexistencia de toda regla escrita que, antes de la Ley hoy impugnada, ordenara en dicho ámbito cualquier instituto civil de modo especial respecto al Derecho común' (STC 121/1992, FJ 1)".

5.3. La STC 110/2016, de 9 de juny, sobre la Llei 5/2012, de 15 d'octubre d'Unions de fet formalisades

La STC 110/2016 estima el recurs parcialment, just en la part que conté preceptes de naturalea civil, per contravindre una volta més el contingut de l'artícul 149.1.8 CE. Recorda que "el Decreto de nueva planta promulgado el 29 de junio de 1707 supuso la definitiva abolición y derogación de los fueros de Valencia –que nunca se recuperaron, a diferencia de lo ocurrido en otros territorios– concluye que tras casi tres siglos de vigencia del Derecho civil común en aquella Comunidad el Derecho civil valenciano vigente es exclusivamente de carácter consuetudinario, y vinculado esencialmente a costumbres de carácter agrario como la venta *a ull* o *per alfarrassada*, la venta

a peso o *arrovat*, el espigueo o *espigolar*, el *herbatge*, usos en materia de riegos y jurisdicción especial del Tribunal de las Aguas".

El Tribunal Constitucional no pot excusar, per tant, cap sòrt de desconeiximent de que està donant cobertura al decret de nova planta, i a la seua derogació per pura arbitrarietat i dret de conquesta. És més, no sembla importar-li atribuir efectes i validea a l'abolició puix reitera el paréixer de l'abans citada STC 82/2016 sobre els artículs 149.1.8 CE i 49.1.2 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana despuix de la reforma de 2006, reconeixent que "la identidad de la materia y de las alegaciones de las partes obligan, en consecuencia, a seguir los criterios de ese precedente mencionado con las matizaciones oportunas". Aixina, despuix d'excloure qualsevol interpretació que no siga la senyalada de l'art. 149.1.8 CE, i a la que "ha dado ya respuesta la doctrina de este Tribunal, recogida y reiterada en la STC 82/2016, de 28 de abril", l'eixercici de les competències es llimita a lo que permeta el repetit artícul 149.1.8 CE, que, en el cas de la Comunitat Valenciana, "solo podrá ejercerse en la medida en que tal régimen consuetudinario sea efectivamente reconocible sobre el objeto ordenado, hasta la adopción de la Ley hoy impugnada, por la costumbre", interpretació no alterada per la reforma de l'Estatut de 2006. Per últim, exclou qualsevol agravi comparatiu, ya que l'eixercici competencial per atres comunitats autònomes és posible "precisamente por cumplir las condiciones establecidas en el art. 149.1.8 CE".

5.4. La STC 192/2016, de 16 de novembre, sobre la Llei 5/2011, d'1 d'abril, de relacions familiars dels fills i filles els progenitors dels quals no conviuen

De la mateixa manera que les precedents, la STC 192/2016 obvia entrar en la regulació concreta continguda en la Llei impugnada, i part de la mateixa doctrina referent a l'atribució competencial autonòmica. És més, aplega a reconéixer que "la cuestión sometida a nuestra decisión es, si no idéntica, muy similar a la planteada, por un lado, en el recurso de inconstitucionalidad [...] contra la totalidad de la Ley de la Comunitat Valenciana 10/2007, de 20 de marzo, de régimen económico matrimonial valenciano, y resuelta en la reciente STC 82/2016, de 28 de abril; y, por otro, en el recurso de inconstitucionalidad [...] contra la Ley 5/2012, de 15 de octubre, de uniones de hecho formalizadas de la Comunitat Valenciana, y resuelta en la STC 110/2016, de 9 de junio". D'eixa forma, no altera un àpiç la doctrina ya senyalada i que no es va a reiterar per innecessària, per a declarar l'inconstitucionalitat i consegüent nulitat de la Llei de

les Corts Valencianes 5/2011, d'1 d'abril, de relacions familiars dels fills i filles els progenitors de les quals no conviuen, sense perjuí de la pervivència de les situacions consolidades.

6. Efectes immediats de la nulitat de las lleis per als valencians

La declaració d'inconstitucionalitat de la major part de les lleis de dret civil valencià, basada en la falta de competència per a llegislar dels valencians sobre la seua vida íntima, supon privar-los de la possibilitat de donar solucions adequades als seus problemes específics. El fet de que solament puga llegislar-se quan concórrega prova d'una costum, conexa i vigent en el moment d'entrada en vigor de la Constitució, llastra de forma tan profunda la capacitat llegislativa sobre el dret privat que pràcticament supon negar la competència, llevat en algunes qüestions relatives a contractes agraris i poc més (segons el Tribunal Constitucional, com hem vist qüestions "como la venta *a ull* o *per alfarrassada*, la venta a peso o *arrovat*, el espigueo o *espigolar*, el *herbatge*, usos en materia de riegos y jurisdicción especial del Tribunal de las Aguas").

Ara be, totes les declaracions de nulitat i les derogacions que impliquen no exclouen que el dret civil valencià deixe de ser un dret viu. En efecte, ademés de mantindre la vigència, tot lo residual que es vullga, de la Llei de 3/2013, de 26 de juliol, de la Generalitat, dels Contractes i atres Relacions Jurídiques Agràries, les derogacions llegislatives carixen d'efectes retroactius (fonament jurídic 8 de la STC 82/2016, de 28 d'abril; fonament jurídic 10 de la STC 110/2016; i fonament jurídic 5 de la STC 192/2016). Aixina i tot, en este últim supòsit, encara que no implica automàticament la revisió, sembla deixar oberta la porta a revisar la pertinència de la custòdia compartida puix, a diferència dels atres supòsits en els que el seu establiment depenia d'un acort de voluntats entre els cònjuges o convivients, en les relacions patern-filials, ademés de tractar-se de temes particularment sensibles per afectar directament a menors, es resolen en procediments on l'acort de voluntats no sempre són nota comuna.

En qualsevol cas, casi trescents mil valencianes i valencians es troben somesos a l'aplicació, vigència i efectes de les disposicions de dret civil valencià a pesar d'haver segut declarades inconstitucionals. Són les casades entre l'1 de juliol de 2008 i el 31 de maig de 2016 que mantenen el règim econòmic matrimonial de separació de bens, i els que conviuen com a unió de fet fins al 15 de juliol de 2016 puix mantenen els

efectes civils que els otorgaven les lleis derogades, junt a les parelles a les que se'ls seguix aplicant la coneguda com a Llei Valenciana de Custòdia Compartida.

Tot açò permet afirmar que la declaració d'inconstitucionalitat i consegüent nulitat de les lleis de dret civil valencià no exclou la seua subsistència i vigència, encara que siga llimitadament.

7. Algunes consideracions crítiques

Conseqüència de les tres sentències vistes, l'any 2016 ha segut considerat, en tota raó, com *annus horribilis* per al dret civil valencià (Martínez Sanchis 2016, 1).

Lo pijor de tot és que l'inconstitucionalitat de les lleis no es basa en qüestions de fondo, sino en l'incompetència de la Comunitat Valenciana per a llegislar com a conseqüència de la restrictiva interpretació que fa el Tribunal Constitucional de l'artícul 149.1.8 CE.

Esta doctrina supon portar al sigle XXI de nou l'abolició dels furs, prorrogant la discriminació que va supondre per als valencians sense una atra raó que la força i l'arbitrarietat.

Els valencians, en este punt al menys, no encaixen en la Constitució espanyola, encara que es produïx més que pel seu text per l'interpretació que fa el Tribunal Constitucional del mateix. L'artícul 149.1.8 CE dispon que l'Estat té competència exclusiva, entre atres matèries, sobre llegislació civil "sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan". I a esta última expressió, el Tribunal Constitucional afig alguna cosa aixina com que l'existència és "en el moment d'entrada en vigor de la constitució", identificant el calificatiu "existent" en el de "vigent". I encara que abdós calificatius poden guardar certa similitut, no són conceptes idèntics. L'interpretació del Tribunal Constitucional solament és una de les possibles, i, sobretot, resulta en la meua opinió dubtosa i discutible, entre unes atres coses, en base en el contingut del vot particular que discutix la decisió de la majoria integrant en l'alt Tribunal. Podia perfectament haver-se interpretat, ademés, que el dret foral valencià existix, encara que solament siga com a dret històric i encara que no estiga vigent des de 1707 com

a dret compilat i al marge de la costum. Aixina, puix, de la mateixa manera que equipara existent i vigent, pogué entendre el Tribunal Constitucional que la Constitució espanyola, com a instrument integrador i de reconciliació entre els distints pobles d'Espanya, reconeix l'eixercici de llegislar en dret civil als valencians a pesar de que el dret foral no estiguera vigent a la seua entrada en vigor, subsanant una de les injustícies històriques que patix el poble valencià.

En definitiva, davant l'alternativa d'interpretacions possibles, crec que pogué i va deure haver imperat l'interpretació integradora i no restrictiva. No en va el text constitucional havent pogut optar per una referència al dret vigent, opta per un atre calificatiu més ampli i genèric com a "existent". No és irrellevant el fet de que el dret foral fora privat als valencians per la força i per dret de conquesta, sense que, a diferència de lo que va ocórrer en uns atres, mai es reintegrara la seua capacitat llegislativa. Açò pot considerar-se una discriminació i un agravi comparatiu que en l'actualitat el Tribunal Constitucional en lloc d'avalar, va deure subsanar.

Recorde's que, en numeroses Comunitats autònomes, les inicials especialitats que abans de la Constitució arreplegaven les seues normes de dret civil, en base en l'expressió "conservació i "desenroll" s'han convertit en la génesis d'un complet sistema de Dret civil propi. Per eixemple, en Galícia, els quatre artículs que al dret de llaurar i posseir dedicava la seua Compilació de Dret civil, vigent al temps de promulgar-se la Constitució espanyola, han permés una casi completa regulació de la matèria hereditària en dita Comunitat (Milz Ramón 2016, 1).

A la fi, esta interpretació constitucional és tan poc sensible cap a els qui patixen discriminació i agravi comparatiu que pot ser entesa com una mostra més del tradicional desconeiximent i escàs respecte cap als valencians i les seues necessitats.

8. Raons que amparen les aspiracions competencials de la Comunitat Valenciana en matèria de dret civil

Les raons que amparen les aspiracions competencials de la Comunitat Valenciana en matèria de dret civil són tècniques, històriques, socials i culturals, de justícia, i, sobretot, pràctiques.

8.1. Raons tècniques: els vots particulars de José Antonio Xiol Rios

Com s'ha alvançat, i vorem ara en major atenció, era possible una atra interpretació més correcta de l'artícul 149.1.8 CE. Els vots particulars del magistrat José Antonio Xiol Ríos permeten comprovar la fonamentació i justificació de la competència reguladora de la Comunitat Valenciana sobre el dret civil, a lo manco sobre les raons d'incompetència en que es basen les impugnacions del govern espanyol. Per tant, des d'un punt de vista de tècnica-jurídica, fins i tot en major fonament que el mantingut per a l'estimació dels recursos, podien o devien haver-se desestimat els recursos d'inconstitucionalitat.

El vot particular a la STC 82/2016, de 28 d'abril, reiterat, en lo essencial, en les posteriors SSTC 110/2016 i 192/2016, aporta una bateria d'arguments que poden resumir-se en els següents punts: l'importància de la reforma de 2016 a l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana; la doctrina del Tribunal Constitucional reconeix els drets històrics en matèria d'institucions privades quan es consagren en un estatut d'autonomia; dins de les competències ordinàries en matèria de Dret civil, la Comunitat Valenciana pot regular esta matèria; i deuria haver-se respectat la pervivència dels preceptes impugnats forma de determini.

La profunditat i exhaustivitat del fonament dels vots particulars es presenta indiscutible. En comparació al paréixer de la majoria del Tribunal, resulta clarament superior. Justifica degudament una alternativa interpretativa del tenor de l'artícul 149.1.8 CE més d'acort en l'esperit de la mateixa Constitució i fins i tot en la pròpia doctrina del Tribunal Constitucional. Podrien destacar-se arguments com que una actualisació del dret foral no té sentit si no es referix a sistemes no vigents a l'entrada en vigor CE, puix en tal cas solament caldria parlar-se de conservació; en la STC l'afirmació de vigència a l'entrada CE sempre ha segut en caràcter merament *obiter dictum*; equiparar vigència i existència és frut d'una concepció restrictiva, i no és eixa la llínea que seguix la pròpia Constitució; no tots els drets reconeguts en País Vasc i Navarra estaven vigents a l'entrada CE; o, l'expressió "allí on existixquen" ha de fer referència a dret foral en el seu conjunt, cosa que es dona en la Comunitat Valenciana puix existix dret foral ya reconegut per via de dret consuetudinari i, per tant, competència de la Generalitat, sobretot quan la Constitució reconeix la vitalitat cap al futur. I com tot es complix en la Comunitat Valenciana, reconeguda la vigència del dret foral, encara que siga per la via de la costum provada, el dret civil podrà desenrollar-se, modificar-se i ampliar-se. En definitiva, entén el dret foral no com una qüestió residual sino com un sistema normatiu dotat de sistematisació i conexió interna.

8.2. Raons històriques

L'independència del Regne de Valéncia implicava contar en un ordenament jurídic propi per a regular tots els àmbits de la vida social, siga en lo públic com en lo privat, açò és, els furs, que contenien un conjunt normatiu per a regular tots els àmbits de la vida en el Regne. Posteriorment les Corts valencianes els varen ampliar, modificar i desenrollar, per a adequar-los a la societat valenciana, fins que varen constituir un cos normatiu particularment alvançat. Este cos normatiu donava resposta jurídica a totes les necessitats que es generaven en aquell context històric, incloses les relacions més íntimes de les persones com els drets i obligacions entre particulars, qüestions familiars o les successions. Tot fins que, com s'ha senyalat, en l'any 1707 els furs varen patir tan ingrata com a injusta abolició, en la conseqüent substitució pel còdic civil del regne veí per l'oest.

Posteriorment, quan en 1889 es va acordar que entraren en la Comissió de Codificació representants de les regions que conservaven drets forals, no es va convidar a cap representant valencià a pesar d'haver contat en tot un sistema de dret foral. Com a resultat, l'artícul 1976 del Còdic Civil dispon que "quedan derogados todos los cuerpos legales, usos y costumbres que constituyen el Derecho civil común en todas las materias que son objeto de este Código, y quedarán sin fuerza y vigor, así en su concepto de leyes directamente obligatorias, como en el de derecho supletorio". Precepte que, per si no havia segut suficient en l'abolició, de nou insistix en derogar el dret foral valencià que podia haver-se mantingut subsistent fins i tot en forma de costum. Tot açò com a precedent a les decisions del Tribunal Constitucional que hem vist i que tornen a cercenar les llegítimes aspiracions dels valencians per a regular un dret civil propi.

Pot dir-se que la tirania va abolir els furs de Valéncia i no els va tornar, ni, una atra tirania va tindre a be reconéixer-los com havia fet en atres llocs. Per últim, ya en democràcia, en lloc de rehabilitar este agravi als qui no han parat de ofrenar glòries a Espanya i que històricament han segut més solidaris en este i en atres punts, es dona carta de naturalea a l'imposició per la força i a l'arbitrarietat en l'interpretació feta a l'artícul 149.1.8 CE, a pesar de la voluntat democràtica dels valencians primer en les Corts valencianes, i, per últim, per tots els espanyols en el parlament espanyol en aprovar l'Estatut d'Autonomia.

8.3. Raons de justícia

El Regne de Valéncia va ser privat de la seua capacitat llegislativa i de tot el seu dret propi com a conseqüència d'una guerra de successió a la corona en la que alguns, pocs o molts, pero no tots els valencians, es varen posicionar a favor del que va perdre. I com a represàlia davant este error estratègic, per la força, per dret de conquista i, en definitiva, per l'arbitrarietat i la tirania del monarca, el dret foral va ser injustament derogat de colp i jamai tornat. Cosa que, en canvi, no va ocórrer en atres llocs en els que concorrien circumstàncies similars, on no va haver derogació, no va ser tan profunda o, en tot cas, el dret va ser per últim rehabilitat.

Tot açò es va produir com a conseqüència de l'arbitrarietat, i, a continuació, de l'injustícia seguida de la desigualtat i l'agravi comparatiu, sempre alié a la democràcia o a qualsevol pretesa uniformitat entre els "súbdits".

Els valencians varen reivindicar reiteradament la devolució dels furs (Palao Gil 2008, 162-199). I, en qualsevol cas, quan els valencians han pogut expressar-se democràticament ho han fet sempre reclamant l'eixercici de la competència, com en els proyectes d'Estatut d'Autonomia de l'II República, i, despuix de la vigent Constitució, en l'Estatut de 1982 i, en particular intensitat, en la seua reforma de 2006.

Si en l'arribada de la democràcia es supon que havien de reparar-se les injustícies, superar les desigualtats i rehabilitar els drets, no s'explica llastrar les possibilitats que oferix l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana per a regular el dret civil valencià. Es així, sobretot, perque no permetre esta competència supon donar preferència a l'injustícia i l'arbitrarietat que varen provocar no tindre un dret foral escrit vigent a l'entrada de la Constitució espanyola, front a la voluntat democràtica per a superar tals injustícies. La justícia no solament permetia sino que exigia no recórrer les lleis valencianes de dret civil. I, en cas de formular-se recurs, el Tribunal Constitucional, en lloc d'agarrar-se a una discutible interpretació ancorada merament en la lliteralidad d'un precepte ademés de reflotar un substrat centraliste i insensible, deuria haver tingut l'altura d'aportar una interpretació en la que primara la rehabilitació i la reparació de situacions derivades de l'injustícia i la desigualtat. Calia esperar més d'un Tribunal Constitucional sobre la defensa de la justícia, els valors democràtics i l'igualtat. Sobretot ha de ser aixina quan l'estricte i fins a restrictiu criteri del Tribunal Constitucional no ha influït en multitut d'atres lleis autonòmiques pel fet de no haver sigut impugnades (Verdera Server 2016, 1).

8.4. Raons socials i culturals

El dret civil s'enquadra entre els elements que definixen la Comunitat Valenciana com a nacionalitat històrica. Igualment, el paràgraf dècim tercer del preàmbul de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana deixa clar que "pretén també esta reforma l'impuls i desenroll del Dret Civil Foral Valencià aplicable... Per això el desenroll llegislatiu de les competències de la Generalitat, en plena harmonia en la Constitució Espanyola, procurarà la recuperació dels continguts de «Els Furs del Regne de València», abolits per la promulgació del Decret de 29 de juny de 1707".

D'un atre costat, en la derogada Llei 6/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de Reconeiximent, Protecció i Promoció de les Senyes d'Identitat del Poble Valencià, concretament en el punt g) del seu artícul 6, es reconeixia al dret civil valencià entre les senyes d'identitat del poble valencià.

El dret foral i, per derivació, el dret civil valencià, es considera com a valor identitari que contribuïx a definir a la Comunitat Valenciana com a nacionalitat històrica, per ser una de les traces que permeten als valencians reconéixer-se a sí mateixos i a definir la seua identitat respecte d'uns atres pobles. Aixina, el desenroll del dret civil valencià representa un cert valor cultural de cohesió que, d'alguna forma, servix per a vertebrar la Comunitat Valenciana. Sent aixina, es presenta certament aconsellable que les nostres institucions el defenguen en la mesura de les seues possibilitats.

8.5. Raons pràctiques

L'eixercici del dret civil per la Comunitat Autònoma es presenta com la forma més idònea per a regular el dret privat en calitat segons les específiques condicions i necessitats dels mateixos valencians.

La simple comprovació de les matèries sobre les que tractaven les lleis de dret civil valencià anulades i declarades inconstitucionals permet comprendre que s'han regulat qüestions que no havien rebut una deguda atenció. És el cas del règim matrimonial més demandat i, d'un atre costat, llògic sobretot en el context social actual; de les relacions familiars dels fills i filles els progenitors dels quals no conviuen, oferint en cas de ruptura una atenció a les relacions familiars en general més d'acort en l'igualtat

dels progenitors que menys inconvenients els plantegen i, sobretot, més favorables per als fills i filles; o les unions de fet formalisades, oferint una regulació a la forma en que les parelles majoritàriament s'organisen actualment, a lo manco en els inicis de les relacions sentimentals. En fi, numeroses qüestions que afecten als valencians en la seua vida quotidiana, entre atres àmbits, quan es casen, tenen fills, s'unixen en parella, o es separen, podrien rebre un tractament més actual i socialment avançat solament en que es complira l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana.

Pot afirmar-se, en definitiva, que el dret autonòmic en general és capaç de prestar atenció específica a aquells problemes de les relacions privades, en primer lloc, omeses pel llegislador estatal; i també, en segon, lloc, permetent oferir un tractament més modern, propenc, immediat, adequat, socialment més alvançat, i, en general, de major calitat per a regular les necessitats específiques dels valencians.

9. Possibilitats de recuperar la competència llegislativa en matèria de Dret Civil Valencià

Vàries són les possibilitats en les que conta la Comunitat Valenciana per a, segons es mire, mantindre o recuperar la competència en matèria de dret civil valencià. La primera és esperar a que el Tribunal Constitucional en un incert futur puga canviar el seu criteri interpretatiu. Pero esta opció genera escasses o nules expectatives. Ademés, seria necessari seguir llegislant per a que, una volta impugnades dites lleis, el Tribunal poguera revisar la seua restrictiva interpretació.

Justament una atra estratègia podria ser continuar promulgant lleis per a tindre dret civil valencià mentres no es presenten eventualment recursos i, en tal cas, fins que per últim el Tribunal Constitucional es pronuncie. Açò seria alguna cosa semblat a lo que ha vingut fent la mateixa Generalitat durant anys en les valoracions d'immobles en relació en l'Impost de Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentats i els corresponents pronunciaments del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana al respecte. Pero esta permanent interinitat presenta no obstant seriosos inconvenients que no la fan recomanable: des de l'inseguritat jurídica, a lo manco transitòria, que genera, fins a patents problemes ètics i estètics, en el desprestigie institucional que produiria.

Una alternativa més viable podria ser la regulació jurídic-privada a través de títuls competencials distints a la llegislació civil, tal i com es va establir en la STC 37/1987, de 26 de març, sobre determinats preceptes de la Llei andalusa 8/1984, de 3 de juliol, de Reforma Agrària. Es tractaria de buscar fòrmules en el dret civil inherent al desenroll de les pròpies competències autonòmiques, com en matèria de protecció de la família i del menor, per a salvar a lo manco part de la regulació declarada inconstitucional (Plaza Penadés 2016, 1). No obstant, la mateixa jurisprudència del Tribunal Constitucional ha vingut tancant les possibilitats que oferia esta via per a llegislar en matèria de dret civil (Verdera Server 2016, 1).

Lo ben cert és que les anteriors possibilitats es presenten incertes i, una volta agotada la via interpretativa de l'artícul 149.1.8 CE pel Tribunal Constitucional, les solucions viables podrien consistir be en la realisació d'una nova transferència competencial a l'ampar de l'art. 150. 1 o 2 CE, per supost, quan la mateixa permeta a la Comunitat Valenciana tindre les mateixes competències en Dret Civil propi que el restant de Comunitats en dret compilat; be en la reforma Constitucional, siga en un canvi puntual i específic per a la Comunitat Valenciana o dins d'un canvi més ampli de la CE. L'objecte d'esta reforma seria modificar el criteri constitucional d'atribució de la competència llegislativa civil, potser també per a reconéixer-li-ho a les comunitats autònomes que l'assumixquen en els seus Estatuts d'Autonomia, desvinculant-ho aixina de qualsevol idea de tutela del dret foral civil.

Davant esta alternativa, des del punt de vista de la Comunitat Valenciana, els seus antecedents forals i la forma en que varen ser abolits els furs, la via de l'artícul 150 CE es presenta com a inacceptable perque supondria, de fet, reconéixer que la Comunitat Valenciana carix d'eixa competència (Alcaraz 2016, 1). En qualsevol cas, es presenta com més justa (Plaza Penadés 2016), i és l'única solució permanent i segura per a vorejar les ambigüitats i incertituts interpretatives que genera l'actual lliteralitat de l'artícul 149.1.8 CE.

De destacar la qualificada opinió de qui va ser president del Tribunal Constitucional, Pascual Sala (Sala 2018, 1), quan reclama un:

> Proceso de reforma constitucional que aborde [...] la competencia de mi comunidad para legislar en materia de Derecho Civil; competencia que reconoce su Estatuto reformado en 2006 en 7 artículos, que concitó una gran unanimidad política en el Congreso de los Diputados y que, con una interpretación estricta de la competencia estatal sobre legisla-

> ción civil y de la subsistencia «de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan» (artículo149, 8ª de la Constitución), no ha reconocido el Tribunal Constitucional al anular tres leyes dictadas por la Generalitat Valenciana en materia de régimen matrimonial, custodia compartida y parejas de hecho. ¿Por qué cercenar esta aspiración legítima y estatutaria en un país que nunca ha tenido ni va a tener unidad legislativa civil y cuyas legislaciones civiles autonómicas nada tienen que ver con las antiguas Compilaciones? Podría perfectamente devolverse esa competencia a los valencianos, igual que la tienen otros 15 millones de españoles de Aragón, Navarra, Cataluña, Baleares, Galicia y País Vasco, mediante una actualizada reforma de los términos en que viene redactada la competencia estatal sobre legislación civil acabada de mencionar, que para nada desvirtuaría el núcleo de las reglas que garantizan los elementos básicos que, en el mismo precepto, delimitan la competencia estatal sobre la materia.

Sense dubte, la Constitució espanyola no sols pot modificar-se quan es considere oportú, sino que de fet ya s'ha modificat a data de hui en dos ocasions. La primera es va realisar en l'any 1992 per a adaptar l'artícul 13.2 de la CE al contingut de l'artícul 8.B del Tractat de l'Unió Europea; la segona, el 27 de setembre de 2011 per a modificar la redacció de l'artícul 135 de la Constitució per a introduir el concepte d'estabilitat presupostària, aixina com que el pagament del deute públic siga prioritari front a qualsevol atra despesa de l'Estat en els presuposts generals, sense esmena o modificació possible.

És palés que la reforma constitucional en Espanya és possible quan conte en la voluntat política suficient per a que la mateixa es produïxca. Per ad això, com senyalava, la pròpia constitució conté la regulació per a la seua reforma en els artículs 166 a 169 CE.

Des d'un punt de vista estratègic, en el "Informe per a una possible reforma constitucional que done cabuda a la competència llegislativa civil de la Generalitat Valenciana", elaborat per Luis-Miguel Higuera Luján, advocat valencià i membre de la "Associació de Juristes Valencians", s'opta per una de les possibles opcions per a solucionar el problema competencial. Esta opció, sempre incloent una solució per a la Comunitat Valenciana, convé que també alcance a atres comunitats autònomes en competència llegislativa en dret privat, per eliminar les restriccions actuals per raó de la matèria. Es considera més adequada per ser més realista al vincular l'específic cas valencià en l'interés més general, de manera que permet un tractament adequat que, a la seua volta, puga resultar atractiu per a atres Comunitats en competència reconeguda i, per tant, a major número de grups polítics.

Atenent la doble funció del dret foral en l'artícul 149.1.8ª CE per a determinar les Comunitats que poden assumir esta competència, aixina com també l'àmbit material sobre la que s'eixercix, les Comunitats en competències sobre el dret civil compartixen igualment part del problema de la Comunitat Valenciana despuix de les tan repetides sentències del Tribunal Constitucional. És així en quant les mateixes seguiran estant someses a possibles recursos en base en preteses extrallimitacions en el desenroll del seu propi Dret Civil, fins i tot més allà de l'idea de conexió que ha segut interpretada flexiblement. Açò permet fer causa comuna a la Comunitat Valenciana i al restant de comunitats autònomes en dret civil propi, a través de vincular la competència a la recuperació i actualisació del seu dret privat històric dins del marc constitucional, sempre que s'arreplegue d'eixa manera en els seus corresponents estatuts d'autonomia. Sent aixina, es mantindria l'opció constitucional pel dret foral per a determinar l'àmbit subjectiu de les autonomies en capacitat per a assumir la competència, evitant les previsibles resistències davant la possible dispersió llegislativa derivada de la supressió del còdic civil comú, pero el dret foral deixaria de representar un element restrictiu per la matèria, en ampliar-se l'àmbit material en tot allò no reservat expressament a l'Estat. D'esta manera, devindria en irrellevant l'interpretació de l'art. 149.1.8 CE oferida pel Tribunal Constitucional que ve a equiparar "existència" i "vigència", degut a que el reconeiximent de la recuperació i actualisació del dret històric en la mateixa Constitució implicaria necessàriament incloure com a referent constitucional al dret privat no vigent.

Per a això be podrà modificar-se l'artícul 149.1.8º CE, per a que deixe clar que no autorisa solament el desenroll del dret foral allí on existixca, sino també la seua recuperació i actualisació; be introduir un nou paràgraf segon a la Disposició Adicional Segona de la CE, per a incorporar una especificació declarativa de la fòrmula continguda en l'art. 149.1.8º CE. Pero en este cas sense marge d'interpretació al Tribunal Constitucional en un atre sentit que no siga el d'admetre la competència llegislativa de la Comunitat Valenciana, sense llimitacions per raó de la matèria, i, ademés, sense tindre que modificar cap Estatut que no arreplegue expressament la menció al Dret Històric. Tot això "conforme als valors i principis constitucionals".

Certament qualsevol reforma constitucional exigix que els representants polítics dels valencians primer –i de tots els espanyols despuix– tinguen voluntat política per a incorporar esta qüestió en l'agenda de la reforma constitucional. Esta qüestió no està exenta de dificultats, sobretot atenent la tradicional falta d'influència política dels va-

lencians i, dit de pas, la falta de respecte que es demostra cap als seus interessos des dels òrguens de poder espanyols. En tot, per moltes que siguen les dificultats, sense dubte poden ser superades solament en el suficient encabotament i sensibilitat.

Bibliografia

ALCARAZ, Manuel. "Derecho Civil valenciano y reforma constitucional",*Valencia Plaza*, (decembre 2016), http://valenciaplaza.com/derecho-civil-valenciano-y-reforma-constitucional (consultat el 5 d'abril de 2018).

DOMÍNGUEZ CALATAYUD, Vicente. "La competencia de la Generalitat para legislar en materia de Derecho Civil valenciano", VV.AA., *Cuatro estudios sobre la competencia de la Generalitat Valenciana para legislar en materia de Derecho Civil,* Valéncia, Tirant Lo Blanch, 2013, 99-215.

MASFERRER DOMINGO, Aniceto. *La pervivencia del derecho foral valenciano tras los Decretos de Nueva Planta: contribución al estudio de la práctica forense del siglo XVIII*, 2008.

———. "Del Fracaso recopilatorio a la pérdida definitiva del derecho foral valenciano (1707-1804)", *Revista de Dret Històric Català*, 14, 2015, 243-272.

MARTÍNEZ RODA, Federico. "El Derecho común y la supresión de los Fueros de Valencia", *Revista de Estudios Políticos,* 163, 2014, 101-124.

MARTÍNEZ SANCHIS, Nuria. "A propósito de la custodia compartida", *Valencia Plaza*, 19 de diciembre de 2016, http://valenciaplaza.com/a-proposito-de-la-custodia-compartida (consultat el 4 d'abril de 2018).

MILZ RAMÓN, Jorge Antonio. "¿Derecho Civil valenciano? Hay que cambiar el artículo 149.1.8º de la Constitución", *Valencia Plaza*, 15 de noviembre de 2016, http://valenciaplaza.com/derecho-civil-valenciano-hay-que-cambiar-el-articulo-14918-de-la-constitucion (consultat el 21 de març de 2018).

MOLINER NAVARRO, Rosa. "El razonable ejercicio de la competencia por parte del legislador valenciano en materia de derecho civil: las tres primeras leyes civiles forales", VV.AA., *Cuatro estudios sobre la competencia de la Generalitat Valenciana para legislar en materia de Derecho Civil,* Valéncia, Tirant Lo Blanch, 2013, 217-379.

OBARRIO MORENO, Juan Alfredo. "El valor de la costumbre en el Reino de Valencia", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña,* 9, 2005, 637-662.

ORTELLS RAMOS, Manuel. "La potestad jurisdiccional", VV. AA., *Derecho Procesal. Introducción*, Cizur Menor, Thomson-Reuters Aranzadi, 2017, 117-44.

PALAO GIL, Francisco Javier. "La integración del Derecho histórico en el desarrollo del moderno Derecho civil valenciano", *Iura vaconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia,* 13, 2016, 447-483.

———. "Entre Furs y Estatut. Notas sobre la experiencia histórico-jurídica valenciana y su recepción tras la Constitución de 1978", *Revista valenciana d'estudis autonòmics,* 57, 2012, 209-248.

PALAO GIL, Francisco Javier. "La insuficiencia de la costumbre como vía para el desarrollo del derecho civil valenciano", *Estudios jurídicos en homenaje a Vicente L. Montés Penadés,* (coor.: Blasco), 2, 2011, II, 1885-1903.

———. "Del giro de 1705 a la ocasión de 1707: génesis del decreto de abolición de los Fueros de Valencia y Aragón", *Trabajo, contrato y libertad: estudios jurídicos en memoria de Ignacio Albiol*, (coor.: Goerlich, y Blasco), 2010, 411-428.

———. "Del derecho foral al derecho civil valenciano: historia y evolución de una reivindicación secular", *Revista valenciana d'estudis autonòmics,* 51, 2008, 162-199.

PESET REIG, Mariano. "Notas sobre la abolición de los fueros de Valencia", *Anuario de Historia del Derecho Español*, 42, 1972, 657-715.

PÉREZ PUCHAL, Pedro. "La abolición de los fueros de Valencia y la Nueva Planta", *Saitabi,* 12, 1962, 179-198.

PLAZA PENADÉS, Javier. "Soluciones a la Sentencia del Tribunal Constitucional contra el Derecho civil valenciano y su régimen económico matrimonial", *Valencia Plaza* (maig 2016), http://valenciaplaza.com/y-ahora-que-hacemos (consultat el 4 d'abril de 2018).

ROMEU ALFARO, Sylvia. "Los fueros de Valencia y los fueros de Aragón", *Anuario de Historia del Derecho Español*, 42, 1972, 75-116.

SALA, Pascual. "Una reforma constitucional para los de dentro", *Levante emv*, (febrer de 2018).

TORREJÓN PUCHOL, Jesús Emilio. "Los recursos de inconstitucionalidad contra las tres primera leyes civiles forales valencianas posteriores a la reforma del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana del año 2006, y sus incidencias", VV. AA., *Cuatro estudios sobre la competencia de la Generalitat Valenciana para legislar en materia de Derecho Civil,* Valéncia, Tirant Lo Blanch, 2013, 381-423.

VERDERA SERVER, Rafael. "¿Otra vía muerta? El alcance de las llamadas competencias funcionales o conexas en la interpretación del Tribunal Constitucional, *Derecho Civil Valenciano*, (decembre 2016), http://derechocivilvalenciano.com/revista/numeros/20-segundo-semestre-2016/item/223-el-alcance-de-las-llamadas-competencias-funcionales-o-conexas-en-la-interpretaci%C3%B3n-del-tribunal-constitucional, (consultat el 5 d'abril de 2018).

Anales de la Real Academia de Cultura Valenciana nº 94 (2018)

María Ángeles Carabal-Montagud,
Blanca de Miguel Molina y
Virginia Santamarina Campos

Los gremios artesanales de la ciudad de Valencia: pasado y presente

RECEPCIÓN: 24-07-2018
REVISIÓN: 27-07-2018
ACEPTACIÓN: 30-10-2018
PUBLICACIÓN: 21-01-2019

LOS GREMIOS ARTESANALES DE LA CIUDAD DE VALENCIA: PASADO Y PRESENTE

Resumen: En este capítulo se analiza la evolución de los gremios de artesanos de la ciudad de Valencia durante el siglo XX. La información utilizada para su estudio procede tanto de fuentes primarias como secundarias. El estudio trata temas como la ruptura de la actividad durante la Guerra Civil, el trasvase de las funciones de los gremios a los sindicatos verticales y el papel de estos en la posguerra, así como la recuperación de su autonomía a partir de 1977. El estudio finaliza con el análisis de la situación actual, exponiendo las principales dificultades que atraviesan los gremios y las causas que las explican.

Palabras clave: gremios de artesanos, Valencia, siglo XX.

CRAFTMEN'S GUILDS IN THE CITY OF VALENCIA: PAST AND PRESENT

Abstract: In this chapter we analyse the evolution of the craftsmen's guilds of the city of Valencia during the 20th century. The information used for this study comes from both primary and secondary sources. The study covers topics such as the break-down of activity during the Civil War, the transfer of the functions to the vertical unions and their role in the post-war period, as well as the recovery of their autonomy since 1977. The study concludes with an analysis of the current situation, outlining the main difficulties faced by the guilds and the causes that explain them.

Keywords: craftsmen's guilds, Valencia, twentieth century.

Introducción

La actividad artesanal ha formado parte del gobierno de la ciudad a través de sus gremios, a los que en el siglo XIII se les concede el privilegio de participar en el Consejo de la ciudad como consejeros (Marqués de Cruïlles, 1883: 10). Desde su origen medieval, los gremios se han ido adaptando a los diferentes periodos históricos, manteniendo la fórmula de las antiguas cofradías y llevando implícito un marcado aspecto religioso (Tramoyeres Blasco, 1889). Tuvieron gran importancia en el desarrollo de las ciudades. Prueba de ello es que dieron nombre a algunas de sus calles, como puede comprobarse en Valencia en aquellas que hacen referencia a oficios, desde el casco urbano hasta la periferia (*Blanquerías*, *Bolsería*).

Cabe destacar que el movimiento gremial en la Comunidad Valenciana se da especialmente en la ciudad de Valencia, por ello será el objeto de nuestro estudio. Las siguientes ciudades en importancia en el desarrollo de los gremios son Alcoy, Castellón de la Plana y Alicante (Archivo del Reino de Valencia,[1] 1995).

Durante el siglo XX en la ciudad de Valencia se producen importantes cambios, tal como quedan reflejados en las Rentas Públicas de los gremios (ARV, 1921-1930). Entre las transformaciones experimentadas cabe destacar la que se produce tras la Guerra Civil, cuando el patrón gremial y sus funciones se trasvasan a los Sindicatos Verticales y, dentro de estos, al CNS.[2] La afiliación a estos sindicatos pasa a ser obligatoria (Sánchez Recio, 2002:7) y se produce su fusión con los *Gremios de Artesanos en la Industria y en el Comercio* (Sanz Orrio, 1942: 2), que se inicia con el Fuero del Trabajo de 1938 (Las Provincias, 1940) y se mantiene hasta la transición. Además, en la época de posguerra ambos jugaron un importante papel en la gestión de los abastos (Carabal,

[1] En adelante ARV.
[2] Central Nacional Sindicalista

2009: 361). Con la entrada en vigor de la ley sobre la Regulación del Derecho de Asociación Sindical 19/1977, se reconoció la libertad sindical y se devolvió el protagonismo y autonomía a los gremios, de manera que la adscripción a los mismos pasa a ser voluntaria (BOE, 1977). Los Sindicatos Verticales fueron sustituidos por los horizontales a través de la citada ley y de la Constitución Española de 1978.

Para analizar todos estos cambios citados, se ha recurrido tanto a fuentes primarias como secundarias. Entre las primarias se encuentran los archivos familiares de una de las autoras. Por lo que se refiere a las fuentes secundarias, entre ellas se encuentran los archivos procedentes de diversos gremios y sindicatos, que llegan hasta el año 1977, así como información encontrada a través de las asociaciones de artesanos y gremios existentes en la actualidad. La información recopilada a través de todas estas fuentes permite ver la evolución en el papel de los gremios en la ciudad de Valencia y su situación actual.

El capítulo se estructura en cinco apartados. Después de esta introducción, se explica la vinculación de los gremios artesanales con la ciudad de Valencia. El tercer apartado se centra en analizar cómo cambia el papel de los gremios durante el siglo XX, mientras que el apartado cuarto expone su situación actual. Finalmente, el apartado quinto expone las conclusiones del trabajo.

2. Historia de los Gremios Artesanales en Valencia

2.1. Vinculación de Valencia con los *Gremios Artesanales*

Los oficios o gremios eran una parte importante de la sociedad y del desarrollo cultural de las ciudades, contando con privilegios reales y formando parte del gobierno de Valencia, como se ha citado con anterioridad. Tal como exponía el Marqués de Cruïlles (1883), el hecho de que de dos a cuatro trabajadores de cada gremio fuesen escogidos para formar parte del Consejo General de la Ciudad respondía a que iban a formar parte de la organización gubernamental valenciana de la época.

Hablar de los gremios dentro de la historia de Valencia significa referirse al principal modo de organizar la actividad industrial, ya que todos los oficios se adscribían obligatoriamente a los mismos, como exponía Tramoyeres Blasco (1889):

> La historia de los cuerpos de artes y oficios de Valencia ofrece una copiosa serie de modificaciones, mediante las cuales se desenvuelve ordenadamente la corporación gremial (...) el municipio era la asociación para los fines políticos de todos los habitantes de Valencia; y el gremio, la de todos los artesanos que ejercían la misma profesión; de donde es cierta la definición de que el gremio ha sido el municipio de la industria (Tramoyeres Blasco, 1889: 74).

La ciudad cuenta con zonas, calles y barrios muy vinculados con los gremios artesanales, principalmente en ciutat vella, correspondiente al distrito 1 de la ciudad. La presencia del río Turia en la ciudad, a través de su antiguo cauce puede ser uno de los motivos de tal ubicación (Carabal, 2009). Los gremios han conformado la ciudad que es hoy en día, con calles con nombres de oficios como *Adressadors* (terciopeleros), *Cordellats* (cordeleros) o *Tapineria* (fabricantes de calzado medieval), con barrios como *Cadirers* (silleros), *Blanqueríes* (curtidores de piel), *Bossería* (bolsería), coexistiendo con zonas mercantiles como la de *El Mercat,* con edificios como la medieval *Lonja de la Seda*. Gracias a la documentación que hemos encontramos en el ARV (1995) tenemos constancia de la presencia en la ciudad de estas agrupaciones corporativas de artesanos desde principios del siglo XV, tal como queda reflejado en el párrafo siguiente:

> En consonancia con las tendencias corporativistas que por aquel entonces se propalaban por toda Europa, se asociaron en cofradías con fines fundamentalmente religiosos, de beneficencia y de ayuda mutua (ARV, 1995: III).

Otros espacios de la ciudad relacionados directamente con los gremios son barrios como el de *Velluters* (sederos), donde encontramos edificios como El Colegio del Arte Mayor de la Seda o la casa del Gremio de Carpinteros. Este fue otro de los gremios de más pronta fundación y ya en el año 1283 se le otorgaron privilegios reales (Marqués de Cuïlles, 1883: 65). En el año 1531, el gremio se reafirma como parte integrante del gobierno de la ciudad, ya que "concurre á la elección de prohombres del Consejo general, conservando el lugar correspondiente al de 1283" (Marqués de Cruïlles, 1883: 66).

Con ello, entre los primeros gremios existentes en el antiguo Reino de Valencia y de los cuales se conserva documentación están los gremios de *Fusters* (carpinteros), de *Corders* (cordeleros), *Sabaters* (zapateros), *Armers* (armeros), *Blanquers* (curtidores de piel), *Calceters de Jérica* (fabricantes de medias), *Peraire*s (laneros),

Tapiners (fabricantes de calzado medieval), *Teixidors de Castelló de la Plana* (Tejedores) y *Velluters*. Toda la documentación referente a los mismos se encuentra en un gran número de legajos del ARV (1995).

Históricamente, las asociaciones gremiales han sufrido altibajos hasta el siglo XX. En esta época los talleres gremiales aún se concentran en torno al centro histórico de Valencia, como fiel reflejo del paso de los siglos, no viendo modificada la ubicación de los mismos en las inmediaciones de la plaza de la Virgen, el barrio del Carmen y las orillas del río Turia más cercanas a las torres de Serranos (Carabal, 2009: 31), extendiéndose desde el centro a las afueras de la ciudad. En 1946, esta Valencia antigua era definida por Real Alarcón (1985) haciendo especial hincapié en los oficios que se desarrollaban en las calles:

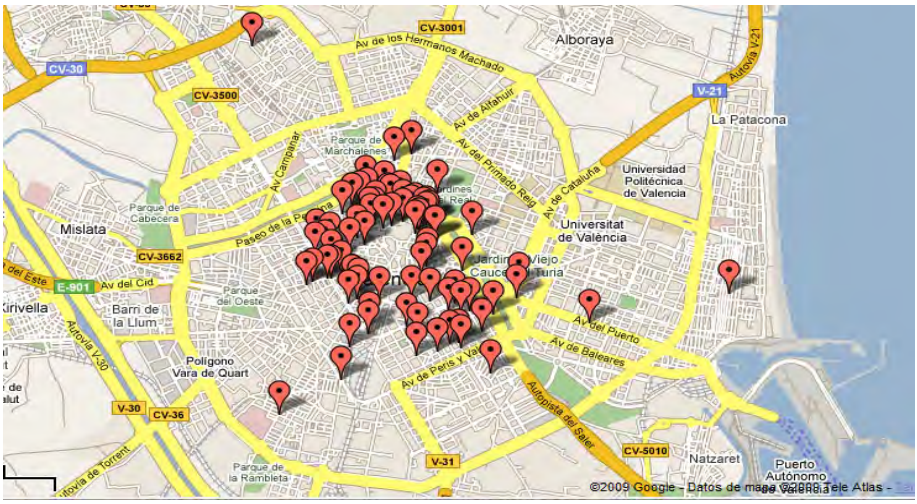
> Era el costumbrismo anecdótico, barroco y recargado que disfrutaba todavía la ciudad en sus calles, en los barrios de solera (...) Por aquellos años, 1945 y 1946 (...) Tenían las calles de entonces en sus barrios respectivos un menestralismo familiar, de pequeños establecimientos, botiquetes xicotetes, de abacería (espardañería) de calzado, droguería, carnicería, abaechería, un universo de cometidos personales, familiares que, cualquier pequeño suceso en la calle hacíales salir a la puerta a la gente curiosa, como en una escena teatral (Real Alarcón, 1985: 15,16).

Para ejemplificar la concentración de talleres gremiales en el centro de la ciudad, hemos efectuado unos mapas de la ubicación del Gremio de Tallistas, con 116 agremiados y el Gremio de Doradores, con 39 profesionales, desde 1921 hasta los años sesenta del siglo XX, combinando la investigación en archivos de los gremios, de los Sindicatos Verticales (ARV, 1963-1970) y del Catálogo de Arte Sacro del Arzobispado de Valencia (2000). Ambos gremios han sido incluidos en los estudios realizados sobre el estado actual de la cuestión, expuesto en apartados posteriores del presente trabajo. Las imágenes 1 y 2 muestran dichas ubicaciones.

3. Siglo XX

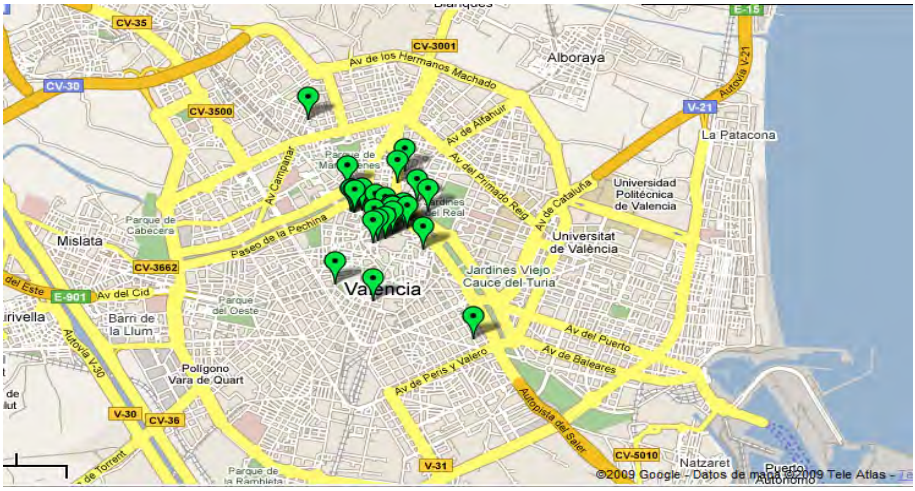
Esta sección explica tres períodos importantes en la historia de los gremios, el período previo a la Guerra Civil, el posterior a la Guerra y el que discurre a partir de la Constitución Española. Para cada uno de los tres períodos se explica la situación de los gremios y los principales cambios hallados.

Imagen 1. Plano de Valencia con la ubicación de los industriales del Gremio de Tallistas durante el siglo XX.



Fuente: Carabal, 2009.

Imagen 2. Plano de Valencia con la ubicación de los industriales del Gremio de Doradores durante el siglo XX.



Fuente: Carabal, 2009.

3.1. Periodo previo a la Guerra Civil

Para este período y, a partir de las referencias encontradas en el ARV (1921-1950), se explican los datos más representativos de los gremios de la ciudad. En el archivo se ha examinado la relación de los gremios existentes y el número de agremiados en cada uno. Concretamente, se han consultado las Rentas Públicas referentes a los Gremios de Valencia (ARV, 1921-1922), desde el periodo 1921-1922 hasta el año 1950. Estos documentos oficiales de los gremios abarcan la totalidad de los oficios de la ciudad de Valencia a partir del año 1921. A través de estos documentos, tenemos constancia de las listas de profesionales con que contaba cada uno de los gremios, que se encuentran perfectamente organizados por sectores. En el texto de los mismos encontramos el nombre y la dirección profesional de cada uno de ellos con carácter anual, seguidos de los nombres de clasificadores e industriales, elegidos por votación, además del abono de las rentas públicas de cada agremiado. En la Imagen 3 se incluyen ejemplos de los citados expedientes.

Imagen 3. ARV (1921-1922).

Teniendo en cuenta la documentación original consultada, la tarificación en las contribuciones al gremio en esta etapa dependía de las tasas que aprobaban los agremiados, representados por los síndicos y clasificadores. Las cuotas eran en base a los beneficios y cada gremio contaba con libertad para fijarlas:

> *Según lo dispuesto por el artículo 94 del reglamento de 28 de mayo de 1896, después de deliberar detenidamente y teniendo en cuenta los elementos condiciones y circunstancias especiales de la industria, proceden a establecer las bases generales a que ha de ajustarse el reparto* (ARV, 1921-1922).

En las Tablas[3] 1 y 2 se presentan los datos de algunos de los oficios para dos períodos diferentes, 1921-1922 y 1940-1941 (ARV, 1921-1922; 1940-1941). Por cuantía, en el primer período analizado los gremios con mayor contribución total (en pesetas), son los de abogados, farmacéuticos, ebanistas, confiteros y pasteleros, laboratorios químicos, barberos, carpinteros, dentistas y notarios. Por número de agremiados, los principales gremios son el de abogados, barberos, carpinteros y ebanistas. En los datos del año 1941, las contribuciones mayores proceden de los gremios de tejidos al por mayor, café (0,35), arroz y legumbres por mayor, coloniales por mayor, comerciantes, tabernas y automóviles y accesorios. Por número de agremiados, los gremios mayores son los de tablajeros, café (0,35), frutas y hortalizas por menor, y bodegones. Para la elaboración de las dos tablas aquí expuestas se han considerado los oficios que en la actualidad siguen considerándose en el listado de oficios artesanos (ver Tabla 3).

3.2. Posguerra. Los gremios dentro de los Sindicatos Verticales

En el presente apartado nos hemos centrado en las fuentes documentales que se encuentran en el ARV, concretamente en la documentación de los Gremios y de los Sindicatos Verticales, que presentan una cronología sesgada, pero contienen una información valiosa para su estudio.

Los gremios, durante la etapa de la posguerra, pasan a formar parte del organigrama interno de los Sindicatos Verticales (Sanz Orrio, 1942: 2), siendo las empresas, familias campesinas y artesanas, pescadoras y los productores aislados, las células sindicales que compondrían el primer grado en la Organización Sindical Vertical, mientras que los gremios forman parte de la segunda estructura de la citada organización:

---

[3] Las Tablas completas pueden consultarse en el siguiente enlace de Zenodo (https://zenodo.org/communities/ccis?page=1&size=20)

Tabla 1. Número de artesanos en la ciudad de Valencia según gremio, 1921-22.

GREMIO	Nº ARTESANOS	CONTRIBUCIÓN (pesetas)
SECTOR CALZADO		
Zapateros á la medida	35	3.790,25
SECTOR PANADERÍA, PASTELERÍA, CONFITERÍA		
Confiteros y Pasteleros	43	26.006,40
Panaderos con horno y tienda	31	2.236,40
SECTOR MADERA, CARPINTERÍA, TALLA, ESCULTURA, DORADO		
Carpinteros	169	17.658
Doradores sin tienda	11	1.148,40
SECTOR MUEBLES		
Ebanistas con taller sin tienda	107	30.819
Ebanista con taller y tienda	15	9.072
SECTOR METAL		
Fundidores de metal en crisol	15	1.566
SECTOR VESTUARIO Y TEXTIL		
Modistas	70	7.318,20
Sastre con géneros	24	14.515,20
Sastres sin géneros	91	9.512,40
Reformadores de sombreros	14	1.461, 60
OTROS		
Encuadernadores	12	1.252,80
Objetos de oro	16	4.608
Montadores de abanicos	16	6.790
TOTAL		
Todos los gremios (50 gremios)	1.850	424367,43

Fuente: ARV (1921-1922).

Tabla 2. Número de artesanos en la ciudad de Valencia según gremio, 1940-1941.

GREMIO	Nº ARTESANOS	CONTRIBUCIÓN (pesetas)
SECTOR CALZADO		
Calzado fino	45	19.740
SECTOR PANADERÍA, PASTELERÍA, CONFITERÍA		
Pan y bollos	116	22.157
SECTOR MADERA, CARPINTERÍA, TALLA, ESCULTURA, DORADO		
Maderas para carpintería	79	56.064
Molduras y marcos dorados	12	5.232
SECTOR MUEBLES		
Muebles de Lujo y Antigüedades	11	20.108
Muebles de pino	14	1.904
SECTOR METAL		
Hierros por Mayor	11	45.760
SECTOR RELOJERÍA		
Relojes de plata y metal	19	2.660
SECTOR ALIMENTACIÓN		
Carnes frescas	60	26.160
Chocolaterías	44	11.968
SECTOR BISUTERÍA Y QUINCALLA		
Quincalla y bisutería fina por Menor	11	20.542
Bisutería en portal	26	7.072
SECTOR VESTUARIO Y TEXTIL		
Ropas hechas géneros del país Menor	13	14.300
Confección de ropa blanca	40	13.600
Gorras y monteras	16	4.352

SECTOR QUÍMICO, TINTORERÍA, DROGUERÍA PERFUMERÍA		
Perfumería por Menor	47	34.968
OTROS		
Juguetes finos y artículos de sport. RENUNCIA	12	8.928
Juguetes y baratijas	41	5.448,50
TOTAL		
Todos los gremios (94 gremios)	3.838	2.033.388,9

Fuente: ARV (1941).

> *Las células agrupadas localmente por coincidencia en el trabajo y, por contigüidad en la vivienda, dan origen a las Entidades Locales: Sindicatos de Empresa, Gremios de Artesanos en la Industria y en el Comercio, Hermandades sobre Agricultores y Ganaderos y Cofradías de Pescadores o Entidades similares, que forman el segundo Grado en el desarrollo sindical* (Sanz Orrio, 1942: 2).

Sanz Orrio (1942) *Delegado Nacional de Sindicatos*, en el documento titulado *Indicaciones para el desarrollo de la Organización Sindical Vertical*, plantea la normativa por la que deben regirse los diversos sindicatos de cada rama de producción. En dicho documento el autor hace especial hincapié en que cada sindicato contará con un organigrama diferente, dependiendo de sus necesidades peculiares.

El órgano que regía todas las actividades artesanales provinciales y nacionales pasó a ser el *Sindicato de las FET y las JONS* del *CNS,* de obligatoria adscripción. En ellos se hace referencia a los gremios como "Junta Sindical del Gremio" (ARV, 1963). Con ello, a partir de 1941, se evidencia progresivamente la incomparecencia generalizada. Es común a partir de este año que hayan "renuncias a la clasificación gremial, en uso de las facultades que les concede la Base 35 del Real Decreto de 11 de Mayo de 1.926", dado que preferían adscribirse a una nueva *cuota directa* (ARV, 1941).

Los que suscriben matriculados en "TOCINO EN CAJON", acogiéndose a lo previsto en el Reglamento de Industrial, respecto en materia de agremiación y estando todos de acuerdo, nos sea asignada la cuota directa, es por lo que

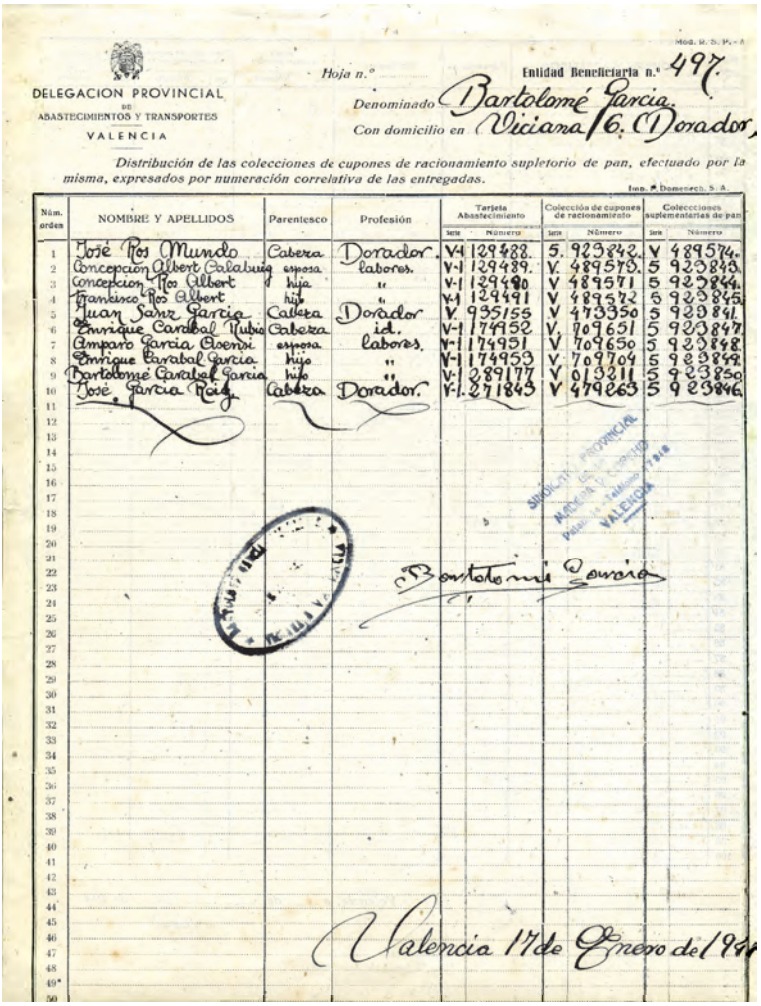
SUPLICAN a V.I. se digne disponer nos sea otorgado el derecho de renunciar a la clasificación gremial.

Esperando de su recto proceder, la aprobación de la presente, le desean que Dios le guarde muchos años.

Valencia del Cid, 21 de Noviembre de 1940.

Imagen 4. Ejemplo de renuncia del Gremio de Tocino en Cajón.

Asimismo, gracias a documentos del Archivo Gráfico del taller de Dorado y Policromía del maestro Bartolomé García Boluda, ubicado en la calle Viciana 6 de Valencia, tenemos constancia de que era el Sindicato Provincial de la Madera y Corcho, situado en la calle Palau 14, el que gestionaba los cupones de racionamiento de cada taller artesanal, siendo el organismo intermedio entre estos y la Delegación Provincial de Abastecimientos y Transportes de Valencia.



DELEGACION PROVINCIAL DE ABASTECIMIENTOS Y TRANSPORTES
VALENCIA

Hoja n.º

Entidad Beneficiaria n.º 497.

Denominado Bartolomé García.

Con domicilio en Viciana 6. Dorador.

Distribución de las colecciones de cupones de racionamiento supletorio de pan, efectuado por la misma, expresados por numeración correlativa de las entregadas.

Núm. orden	NOMBRE Y APELLIDOS	Parentesco	Profesión	Tarjeta Abastecimiento Serie	Tarjeta Abastecimiento Número	Colección de cupones de racionamiento Serie	Colección de cupones de racionamiento Número	Colecciones suplementarias de pan Serie	Colecciones suplementarias de pan Número
1	José Ros Mundo	Cabeza	Dorador	V-1	129488	5	923842	V	489574
2	Concepción Albert Calabuig	esposa	labores.	V-1	129489	V	489570	5	923843
3	Concepción Ros Albert	hija	"	V-1	129490	V	489571	5	923844
4	Francisco Ros Albert	hijo	"	V-1	129491	V	489572	5	923845
5	Juan Sanz García	Cabeza	Dorador	V	935155	V	473350	5	923841
6	Enrique Carabal Tubio	Cabeza	id.	V-1	174952	V	709651	5	923847
7	Amparo García Asensi	esposa	labores.	V-1	174951	V	709650	5	923848
8	Enrique Carabal García	hijo	"	V-1	174953	V	709704	5	923849
9	Bartolomé Carabal García	hijo	"	V-1	289177	V	013211	5	923850
10	José García Ruiz	Cabeza	Dorador	V-1	271843	V	479463	5	923846

Bartolomé García

Valencia 17 de Enero de 194

Imagen 5. Solicitud para la distribución de las colecciones de cupones de racionamiento que el maestro Bertomeu García Boluda cursaba para todos los trabajadores pertenecientes al taller de Viciana 6, a través del Sindicato Provincial de Madera y Corcho, en enero de 1947. Fuente: Carabal, Santamarina, Santamarina, 2011, 348.

3.3. Constitución Española y situación postconstitucional

La disolución de los sindicatos verticales se produjo con la entrada en vigor de la Ley sobre Regulación del Derecho de Asociación Sindical 19/1977. Esta ley promulgaba el derecho de sindicación de los trabajadores y de los empresarios por separado, con la misma regulación legal para ambos colectivos. Con ello, esta ley promulgó la libertad de asociación sindical de trabajadores y empresarios para la defensa de sus intereses, pudiendo constituirse todas las asociaciones que se considerasen convenientes, siendo éstas autónomas, democráticas y contando con protección legal y sin ser de obligatoria adscripción (BOE, 1977).

En este periodo, los gremios trataron de restablecerse como asociaciones autónomas, con unos estatutos específicos, de adscripción voluntaria, en busca de la defensa de los intereses de los agremiados (*Íbidem)*. Tenemos constancia de ello gracias a una carta que remitió, a todos los agremiados, la *Federación Provincial de Gremios Artesanos de Valencia*, con fecha 27 de junio de 1977:

> *Dado el actual momento, aprovechando la personalidad que se le acaba de conferir a los Gremios artesanos, que indica una absoluta autonomía, ya que han dejado de ser entidades menores de los diversos Sindicatos, en reuniones previas, unas celebradas con los distintos Maestros Mayores de la provincia y posteriormente en una elección libre y democrática, habiendo sido Presidente de la Federación provincial de Gremios artesanos, hemos asumido todos la responsabilidad de redactar un anteproyecto de unos Estatutos por los cuales se rija, esa aspiración común: que es una Federación que agrupe a todos aquellos Gremios de esta provincia que como bien es sabido está a la cabeza de las demás provincias españolas* (Navarro Pons, 1977).

Uno de los puntos fuertes que promulga la recién creada Federación, en 1977, es la libertad de asociación:

> *Una Federación no indica más que un denominador común sin que ninguno de los Gremios que la compongan pierdan su personalidad y a estos habría que añadir que ello no es obligatorio, con lo cual esa Federación tendrá toda la autenticidad que da algo que surge de la voluntad de aquellos que se unen pensando que por encima de partidismos y por encima de clasismos, hay una defensa de sus intereses* (Navarro Pons, 1977).

En el siguiente apartado analizaremos si los gremios mantienen las mismas acepciones con las que se modificaron en los años 70 del siglo XX.

4. La actualidad de los Gremios Artesanales en la ciudad de Valencia

En este apartado analizamos los oficios artesanos y los gremios asociados a ellos que se conservan en la ciudad de Valencia en la actualidad.

Cuando se habla de gremios hay que considerar dos puntos importantes, los oficios artesanos y las asociaciones o gremios en que los artesanos se organizan para llevar a cabo su actividad. Respecto a los oficios artesanos, durante los siglos XX y XXI se han establecido legalmente los requisitos necesarios para que una actividad se considere artesanía y, además, se ha ido ampliando el repertorio de oficios artesanos con más actividades. En el caso de la Comunidad Valenciana, los requisitos están incluidos en la Ley de la Generalidad Valenciana 1/1984, de 18 de abril, de ordenación de la artesanía (DOGV, 1984). Esta ley incorpora el Documento de Calificación Artesana (DCA), similar a la "Carta del Artesano" de la Orden de 10 de Mayo de 1946 (BOE, 1946). El DCA es voluntario, aunque recomendable si se quiere utilizar como distintivo por parte de un artesano o pedir ayudas relacionadas con la artesanía.

La consideración de una actividad como artesana (DOGV, 1984) sigue las directrices del Decreto 335/1968, de 22 de Febrero sobre ordenación de la artesanía (BOE, 1968a). Entre dichos requisitos están que haya una intervención personal, de manera que no se trate de producción industrial totalmente mecanizada o en grandes series. Además, el titular de la instalación debe ser un artesano o maestro artesano. En cuanto a qué actividades se consideran artesanas, la última revisión del listado de oficios está disponible en la Orden 37/2014, de 29 de diciembre, de la Consellería de Economía, Industria, Turismo y Empleo (DOGV, 2015). A pesar de los cambios que podrían esperarse en el listado de oficios desde la Orden de 1946 (BOE, 1946), la realidad es que la mayoría de los oficios que aparecen censados hoy día en la ciudad de Valencia existían ya en dicho listado.

En la Tabla 3 se incluye el número de artesanos censados en la ciudad de Valencia, según datos del Centro de Artesanía de la Comunidad Valenciana. El número total asciende a 315, de los 1.450 artesanos censados en toda la provincia de Valencia. Sin embargo, cuando se consultan las páginas web de los gremios que aún se conservan, los datos de artesanos son mayores. Por ejemplo, en el Gremio Artesano de Sastres y Modistas encontramos que en la ciudad de Valencia tienen registradas 24 empresas dedicadas a la costura, 26 a la indumentaria, 2 a la sastrería y 4 a la peletería. Este nú-

mero es superior al que se obtiene en la Tabla 3 para los mismos oficios. Dado que la solicitud de la actual carta de artesano es voluntaria y que por la ley de Protección de Datos los gremios y asociaciones solo pueden listar a los artesanos que dan su consentimiento, es difícil dar cifras más ajustadas a la realidad. Estudios recientes sostienen la falta de motivación de los profesionales más jóvenes por incluirse en los censos de artesanos, pues se identifican poco con los oficios que aparecen. Estos estudios consideran que las listas de oficios artesanos deberían actualizarse o eliminarse (Fundación EOI, 2015).

Por otro lado, el número de artesanos censados en el año 2006 en la provincia de Valencia era de 1.502, según datos del Plan de Competitividad para los sectores artesanos que elaboró la Generalitat Valenciana para los años 2007 a 2009 (Generalitat Valenciana, 2006). Considerando que la lista de artesanos del Centro de Artesanía esté actualizada, la reducción en el número de artesanos entre los años 2006 y 2018 es de un 4% para toda la provincia.

Cuando los datos que se comparan son los actuales (Tabla 3) con los de las Tablas 1 y 2, la reducción en el número de artesanos es mucho mayor, ya que en 1921-22 el número total era, según los documentos consultados en el ARV (1921-1922), de 1.850, mientras que en el año 1941 era de 3.838 (ARV, 1941). Los datos actuales reflejan el poco peso de la artesanía en la economía de la ciudad, consecuencia, por un lado, de la mecanización de los sectores. Conforme los sectores tradicionales se han ido mecanizando y la producción en serie ha crecido, los gremios en muchas industrias se han convertido en asociaciones. Como consecuencia, localizar a los artesanos en estas asociaciones resulta más difícil. Igualmente, en las estadísticas oficiales los datos sectoriales contabilizan a todas las empresas en base a la Clasificación de Actividades Económicas (CNAE), resultando difícil encontrar estadísticas específicas sobre empresas artesanas.

Los estudios existentes sobre el sector en España indican que la reducción del peso de la artesanía es también consecuencia de la crisis económica, que afectó más fuertemente a aquellos oficios artesanos relacionados con la construcción, incluyendo muebles, mármol, piedra, metal y escayola (Fundación EOI, 2015).

Tabla 3. Número de artesanos en la ciudad de Valencia por oficio.

SECTOR, OFICIOS Y Nº ARTESANOS	
CALZADO Y CUERO	
Zapatero/a a medida: 5 (*)	Marroquinero/a: 11(*)
ALIMENTACIÓN: PANADERÍA, PASTELERÍA, CONFITERÍA, OTROS	
Panadero/a: 28 (*)	Pastelero/a: 10 (*)
Carnicero/a, charcutero/a: 6 (+)	Chocolatero/a: 3 (*)
Heladero/a: 3 (##)	Confitero/a: 3 (*)
Apicultor/a: 1 (##)	
MADERA, CARPINTERÍA, TALLA, ESCULTURA, DORADO, MUEBLES	
Ebanista: 10 (*)	Carpintero/a: 4 (*)
Dorador/a: 3 (*)	Enmarcador/a: 2 (##)
Restaurador/a: 2 (*)	
METAL	
Orfebre: 11 (*)	Forjador/a: 4 (*)
Esmaltador/a de metales: 3 (*)	Fundidor/a artístico/a: 3 (*)
Cincelador/a: 2 (*)	
RELOJERÍA	Relojero/a: 13 (*)

Tabla 3. Número de artesanos en la ciudad de Valencia por oficio.

BISUTERÍA Y JOYERÍA	
Joyero/a: 56 (*)	Bisutero/a: 8 (*)
Platero/a: 3 (*)	Grabador/a: 2 (*)
VESTUARIO Y TEXTIL, SOMBREROS	
Modista/o a medida: 22 (*)	Sastre/a a medida: 7 (*)
Bordador/a: 4 (*)	Alfombrero/a y tapicero/a: 2 (*)
Decorador/a de telas (estampador): 2	Ganchillero/a: 1
Tapicero/a de muebles: 2	Sombrerero/a a medida: 1 (*)
Tejedor/a: 1 (*)	Velero/a: 1
QUÍMICO, TINTORERÍA, DROGUERÍA PERFUMERÍA	
Perfumista y fabricante de productos cosméticos: 2 (**)	Cerero/a: 1 (*)
PRODUCTOS MINERALES NO METÁLICOS	
Ceramista: 8 (*)	Vidriero/a: 3 (*)
Tallista de piedra y mármol: 1 (*)	
PAPEL, ARTÍCULOS DE PAPEL, ARTES GRÁFICAS Y EDICIÓN	
Encuadernador/a: 12 (*)	Manipulador/a de papel vegetal: 2 (##)

Tabla 3. Número de artesanos en la ciudad de Valencia por oficio.

OTROS	
Artista fallero: 28 (**)	Constructor/a de instrumentos de cuerda, viento y percusión: 6 (**)
Florista: 4 (*)	Abaniquero/a: 3 (*)
Elaborador/a de figuras y objetos de escayola y materias sintéticas: 2 (++)	Protésico/a dental: 2 (##)
Maquetista: 1 (#)	Muñequero/a y juguetero/a: 1 (*)
TOTAL	
Todos los gremios (103 gremios; 49 con artesanos)	315

Entre paréntesis Orden en la que aparece citado por primera vez un oficio: (*) BOE (1946); (**) BOE (1968b); (#) DOGV (1985); (##) DOGV (1994); (+) DOGV (2007); (++) DOGV (2015).
Fuente: Centro de Artesanía de la Comunidad Valenciana. (http://www.centroartesaniacv.com/?acceso=publico)

Respecto a los gremios que se conservan en la ciudad de Valencia, se han encontrado nueve en el registro del Centro de Artesanía. Estos gremios artesanos son el de Sastres y Modistas, el de Artistas Falleros, el de Carniceros-Charcuteros, el de Horchateros, el de Maestros de la Guitarra Española, el de Maestros Confiteros, el de Panaderos y Pasteleros, el de Relojeros, y el Colegio de Plateros, joyeros, orfebres, bisuteros, comercios afines y similares. Después están las organizaciones que agrupan a diferentes gremios, como es la Unión Gremial, enfocada al comercio. Algunos de estos gremios encontrados tienen centros propios de formación, lo que puede ayudar a preservar el conocimiento artesanos relacionado con estos oficios. Entre los ejemplos que hemos encontrado de centros propios de formación reglada están el gremio de Sastres y Modistas y la Federación de Gremios de Pastelería y Panadería.

Hoy en día, la mayor competencia existente en los mercados obliga a las empresas artesanas a innovar, a pensar más en su propuesta de valor y a comunicarla mejor a

sus potenciales clientes. Cooperar para generar propuestas de valor más completas es una necesidad percibida por las propias empresas artesanas (Fundación EOI, 2015). El uso de las tecnologías también se ha ido extendiendo entre las empresas artesanas en los últimos años, por los beneficios que conlleva, entre ellos el apoyo a la comunicación de la propuesta de valor (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2011). Las ideas que sirven al resto de pequeñas empresas no artesanas pueden resultar de interés a las que sí lo son, ya que muchas de las dificultades que encuentran ambas son semejantes.

5. Conclusiones

En este capítulo se ha analizado la evolución de los gremios artesanos durante el siglo XX y la actualidad. Para ello se han definido cuatro períodos de estudio: los años anteriores a la Guerra Civil, los años posteriores, la etapa a partir de la Constitución Española y la situación actual. La información utilizada procede, en su gran mayoría, de archivos documentales, tanto públicos como privados.

Para el período anterior a la guerra mostramos datos relacionados con las rentas que pagaban los gremios, cuáles eran los que tenían más peso respecto al total, en función del número de agremiados, así como el número total de estos para el período 1921-1922. Destacan en este período gremios como el de abogados y farmacéuticos. En el período posterior a la guerra, destacan gremios relacionados con el textil, alimentación y automóvil. En esta época se expone el cambio que supone para los gremios su organización en base a los sindicatos verticales, así como la capacidad de solicitar la no consideración dentro de un gremio (incomparecencia), para no pagar la tasa correspondiente sino una tasa única menor. Con la Constitución Española, los agremiados tendrán libertad sindical y para crear asociaciones de defensa de sus intereses. La situación actual, marcada por una mayor mecanización y competencia, expone la reducción del peso de la artesanía en la economía.

6. Bibliografía

ARCHIVO DEL REINO DE VALENCIA (ARV). Catálogo de Archivos Gremiales, 1995.

ARCHIVO DEL REINO DE VALENCIA (ARV). Expedientes Gremiales, sección Hacienda. Administración de Contribuciones de la Provincia de Valencia. 1921-1922. Legajo 2791.

ARCHIVO DEL REINO DE VALENCIA (ARV). Expedientes Gremiales, sección Hacienda. Administración de Contribuciones de la Provincia de Valencia. 1940-1941. Legajos 2819-2821.

———. Acta de reunión de la Junta Sindical del Gremio de Imagineros y Doradores, 30 de septiembre de 1963. Sección: Sindicatos de Valencia. Rama sindical: Madera y Corcho. Caja núm. 4150. Carpeta: Memorias e Instrucciones.

———. Anteproyecto de Ordenanza Laboral de las Industrias de la Madera. Madrid. (Presentada en 1967. Aprobada por la Junta Sindical Nacional en Barcelona. 4 de noviembre de 1969). Sindicatos de Valencia. Rama sindical: Madera y Corcho. Caja núm. 4152. Carpeta: Reglamentación Trabajo Madera. 1963-1970.

ARZOBISPADO DE VALENCIA. *Catálogo de Arte Sacro. Archivo Metropolitano de Valencia*. Valencia. Recurso electrónico, 2000.

BOE. Orden de 10 de mayo de 1946 por la que se forma el «Indice Nomenclátor de Artesanías». BOE número 138, pp. 4224-4228. 1946.

———. Decreto 335/1968, de 22 de febrero, sobre ordenación de la artesanía. Ministerio de Industria. BOE número 53, pp. 3144-3145. 1968a.

———. Orden de 22 de Julio de 1968 por la que se aprueba con carácter de revisable el Repertorio de Oficios Artesanos. Ministerio de Industria. BOE número 183, pp. 11258-11260. 1968b.

———. Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre *Regulación del Derecho de Asociación Sindical*. Disposición 8602. BOE nº 80. 4 de abril de 1977.

CARABAL MONTAGUD, María Ángeles. Rescatando Viciana. Talleres Artesanos y Memoria. Pasado y presente de la restauración . Tesis Doctoral. Departamento de Conservación y Restauración de Bienes Culturales. Universidad Politécnica de Valencia, 2009.

CARABAL MONTAGUD, María Ángeles; SANTAMARINA CAMPOS, Virginia; SANTAMARINA CAMPOS BEATRIZ. Los talleres artesano-Artísticos de la Valencia del siglo XX. Archivo de Arte Valenciano, vol. XCII, pp. 339-358, 2011.

DOGV. Ley de la Generalidad Valenciana 1/1984, de 18 de abril, de ordenación de la artesanía. DOGV nº 159, pp. 732-735. 2 de Mayo de 1984.

———. Orden de 4 de Junio de 1985, de la Consellería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se aprueba el repertorio de oficios artesanos de la Comunidad Valenciana. DOGV nº 276, pp. 2558-2563, 1 de Agosto de 1985.

———. Orden de 9 de septiembre de 1994, de la Consellería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se incluyen nuevas actividades en el repertorio de oficios artesanos de la Comunidad Valenciana. DOGV nº 2384, pp. 13262-13263, 10 de Noviembre de 1994.

———. Orden de 22 de febrero de 2007, de la Consellería de Empresa, Universidad y Ciencia, por la que se incluyen determinados oficios en el Repertorio de Oficios Artesanos de la Comunitat Valenciana. DOGV nº 5474, pp. 12330, 21 de Marzo de 2007.

———. Orden 37/2014, de 29 de diciembre, de la Consellería de Economía, Industria, Turismo y Empleo, por la que se incluyen nuevas actividades en el Repertorio de Oficios Artesanos de la Comunitat Valenciana. DOGV nº 7439, pp. 515-518, 9 de Enero de 2015.

Fundación EOI. Situación de la artesanía en España. Informe de competitividad y principales variables económicas. Madrid, 2015.

Generalitat Valenciana. Plan de Competitividad Sectores Artesanos de la Comunidad Valenciana, 2007 – 2009. Conselleria d'Empresa, Universitat i Ciència, 2006. Disponible en: http://www.centroartesaniacv.com/galeria/documentos/1238668038_1.PDF

LAS PROVINCIAS, Almanaque. *Fuero del Trabajo (Decreto 9 de Marzo de 1938)*. Establecimiento Tipográfico Doménech, S.A. Valencia, año XL. 1940 (comprende 1937, 1938, 1939).

MARQUÉS DE CRUÏLLES, Los Gremios de Valencia. Memoria sobre su origen, vicisitudes y organización. Imprenta de la Casa de Beneficencia, Valencia, 1883.

MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO. La competitividad del sector artesano en España. Madrid, 2011.

NAVARRO PONS, A. *Federación Provincial De Gremios Artesanos*. Valencia, 27 de junio de 1977.

REAL ALARCÓN, Manuel. *Historia de los Libros de Oro de las Tertulias de Pintores y Escultores Valencianos*. Ed. Excmo. Ayuntamiento de Valencia. Delegación Municipal de Cultura. Valencia, 1985.

SÁNCHEZ RECIO, Glicerio. *El Sindicato Vertical como instrumento político y económico del régimen franquista. Pasado y Memoria, Revista de Historia Contemporánea, Instituciones y sociedad en el franquismo*. Ed. Universidad de Alicante, 2002, nº 1. ISSN 1579-3311.

SANZ ORRIO, Fermín (Delegado Nacional de Sindicatos). *Indicaciones para el desarrollo de la Organización Sindical Vertical*. Orden General número 10 de la Delegación Nacional de Sindicatos. Madrid, 17 de Marzo de 1942. Archivo del Reino de Valencia. Sección: Sindicatos de Valencia. Rama sindical: Madera y Corcho. Caja núm. 4152. Carpeta: Delegación Nacional Sindicatos.

TRAMOYERES BLASCO, Luis. Instituciones Gremiales. Su origen y organización en Valencia. Imprenta Doménech, Valencia, 1889.

Anales de la Real Academia de Cultura Valenciana nº 94 (2018)

IGNACIO SEVILLA MERINO

Participación ciudadana en la tramitación de los planes urbanísticos municipales

RECEPCIÓN: 02-09-2018
REVISIÓN: 07-09-2018
ACEPTACIÓN: 12-09-2018
PUBLICACIÓN: 21-01-2019

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TRAMITACIÓN DE LOS PLANES URBANÍSTICOS MUNICIPALES

Resumen: El artículo estudia la importancia de la participación ciudadana en la tramitación de los planes urbanísticos que los Ayuntamientos remiten a la Generalitat, para su aprobación definitiva. La participación ciudadana se estudia, por una parte, por su relevancia en cuanto elemento del trámite administrativo que deben seguir los instrumentos de planeamiento y su incidencia en la configuración del procedimiento, pero también, se trata de indagar y deslindar su significado de otras fórmulas participativas, más propias de la defensa de intereses particulares. Por último, se analiza la relevancia de la participación ciudadana en cuanto a la influencia que su infracción puede ocasionar en los instrumentos de planeamiento.

Palabras clave: Participación ciudadana. Tramitación de planes urbanísticos. Información pública. Infracción de trámites del procedimiento y sus consecuencias.

CITIZEN PARTICIPATION IN PROCESSING OF LOCAL URBAN PLANS

Abstract: The article studies the importance of citizen participation in the processing of the urban plans that the City Councils send to the Generalitat, for its final approval. Citizen participation is studied, on the one hand, for its relevance as an element of the administrative process that should be followed by the planning instruments and their impact on the configuration of the procedure, but also, it is about investigating and demarcating its meaning from other participatory formulas, more specific to the defense of particular interests. Finally, the relevance of citizen participation is analyzed in terms of the influence that its infringement can have on the planning instruments.
.

Keywords: Citizen participation. Processing of urban plans. Public information. Infraction of procedure procedures and their consequences.

I. Introducción

La problemática relativa a la tramitación de los Planes Urbanísticos Municipales me ha venido interesando desde hace mucho tiempo (Sevilla Merino 1992 y 2005). Dentro de ella, el aspecto concreto del enunciado, en particular, las consecuencias que puede ocasionar las irregularidades que afectan a la participación ciudadana, son, en sí mismas consideradas, un clásico, puesto que ya se producía con la legislación estatal, y ha mantenido su repercusión tras la irrupción de la normativa autonómica con la LRAU y la posterior LUV (Sevilla Merino 1996 y 2006), hasta llegar a la vigente LOTUP, que han dado pue a que el legislador valenciano marque el paso y deje su impronta en esta materia, como en la normativa jurídica reguladora del procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos municipales y, en fin, en la regulación del urbanismo en general (Alonso Timón 2017).

Se trata de una cuestión de importancia, dentro de otra cuya dificultad ha ido incrementándose, como, de manera muy expresiva recoge la exposición de motivos de la Ley 12/17 (BOE 23/1/18) de les Illes Balears:

> A eso se añade la creciente complejidad derivada de la intersección entre la normativa urbanística y la sectorial, primordialmente canalizada a través de informes vinculantes que hacen que casi sea un martirio para los responsables, la tramitación de este instrumento.

También se trata de una materia muy influida por su concomitancia con el Procedimiento Administrativo Común, elemento a tener en consideración puesto que no solo es objeto de una influencia, digamos "técnica", sino que trasciende a las disputas competenciales, partiendo de la premisa de la difícil aceptación estatal al ámbito competencial autonómico en materia urbanística.

Pero, ciñéndonos a la participación ciudadana en la tramitación del planeamiento, adelantamos que el caballo de batalla ha sido siempre la relevancia jurídica atribuible a

esta participación en la elaboración de los planes urbanísticos municipales. Dentro de la misma han cabido, desde siempre, innumerables cuestiones derivadas de la tradicional falta de transparencia y de la gran dificultad en el acceso a la información que las normas y más que las normas, el nulo sentido común de muchos responsables político-administrativos vinieron poniendo como barrera y que va remitiendo paulatinamente. Sin embargo, una parte importante de ese régimen de participación, la necesidad de repetir esta información pública, en realidad, un trámite del procedimiento, cuando con posterioridad a la misma se introducen modificaciones que puedan ser consideradas sustanciales subsiste, como tendremos ocasión de considerar.

En otros términos, la cuestión debatida es la supresión de la obligación de repetir el trámite de información pública cuando se introduzcan modificaciones importantes en el planeamiento ya sometido a la consideración de la ciudadanía, solución arriesgada y que entendimos que podría crear problemas de constitucionalidad con el trámite procedimenta linicialmente recogido en la normativa estatal y que constituía el soporte del derecho de los ciudadanos a participar en el procedimiento de elaboración de las disposiciones (art. 105C, CE). Los avances experimentados desde entonces, tanto por las normas medioambientales, como por las reguladoras del procedimiento, en general,[1] justifican la actual reconsideración.

Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 28/2017, no es posible cuestionar la relevancia constitucional avanzadapor la Sentencia del Tribunal Supremo de 9/12/2008. En consecuencia, si se introducen modificaciones sustanciales en el Plan, será necesario efectuar una nueva información pública:

> La información pública no es un mero trámite en el procedimiento de elaboración de los planes, sino uno esencial por la especial incidencia que tienen los planes urbanísticos en la vida de los ciudadanos. De ello resulta la correlativa necesidad de asegurar el derecho a la participación pública en el planeamiento urbanístico, que resulta de la regla estatal –y que, obviamente ha de ser efectiva–, derecho que se vulnera si se aprueba el instrumento de planeamiento sin el correspondiente trámite de información pública, y, también, cuando se han introducido, sin ese trámite, modificaciones sustanciales en el planeamiento aprobado. En ese último caso la participación tampoco es efectiva, en cuanto referida a un plan que no es el que contiene las decisiones que la Administración se propone adoptar en el instrumento de planeamiento y sobre las que ha de permitir que se exprese la opinión ciudadana.

---

[1] En particular, especialmente, en la elaboración de disposiciones generales, tras la Ley 39/2015, de 1 de Octubre, de Procedimiento Administrativo Común y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24/5/2018

II. Participación ciudadana y Procedimiento Común

1. Generalidades

En realidad, la recién citada Sentencia del Tribunal Constitucional es, prácticamente, una síntesis: la participación ciudadana no puede ser valorada como un trámite más del procedimiento administrativo.

Así todo, esta relación suscita muchas y muy interesantes reflexiones, entre las que considero destacable la que incluye una propuesta considerablemente sugestiva, proponiendo, lisa y llanamente, la inserción –incluso directa– de nuevos trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones generales (Artículos. 132 y 133 LPAP 39/2015) en la regulación de la aprobación de los planes (Renau 2018).

Es una cuestión que hay que tratar con bastante cautela, debiendo recordarse que en materias tan próximas como el otorgamiento de licencias por silencio administrativo, el Tribunal Supremo se ha manifestado contrario a esa traslación.

Moderadamente, se sugiere la inclusión de las iniciativas de planeamiento en el Plan Anual Normativo, así como a añadir la Consulta Previa a la redacción de los planes. Siendo muy respetable esta opinión, parece que, a lo sumo, la segunda, habría que tomarla en consideración teniendo en cuenta, además de lo ya dicho, que su referencia al Consell Juridic Consultiu de la Comunitat Valenciana (Dictamen 752/2017, de 21 de noviembre), se refiere a la aplicación a las Administraciones Locales, en concreto, al régimen de elaboración de las ordenanzas y reglamentos locales y el parecer favorable de este órgano parece notablemente influido por el hecho de que se trata de complementar normas estatales, puesto que tal naturaleza tienen las reguladoras del Régimen Local y del Procedimiento Administrativo Común, situación diferente cuando hablamos del urbanismo, en que la competencia exclusiva es autonómica.

En este contexto es muy relevante resaltar la importancia del momento en que se produce la participación, distinguiendo que sea previa o posterior a la primera consideración formal del proyecto urbanístico por parte del Ayuntamiento, pues en este caso, ya hay una decisión, lo que implica que la información pública opere más como una crítica a la solución acogida que como una propuesta de soluciones alternativas, lo que implica que cada una de ellas tenga sustantividad propia y no sean intercambiables.

Esto lleva a considerar que la consulta previa podría resultar interesante y actual (Gómez Fernández 2018 y Doménech Pascual 2005), aunque no preceptiva, en particular, teniendo en cuenta, en el caso de la LOTUP, que está bien pertrechada en el ámbito de la participación de los interesados y de los ciudadanos,[2] al margen de incrementar la complejidad del procedimiento.[3]

2. Sustancialismo procedimental. El trámite como soporte de la participación

El procedimiento administrativo es, desde sus referencias constitucionales (105 y 149.1., 18 CE) el cauce a través del cual se instrumentan las relaciones entre los particulares y la Administración, en especial, entre esta y las personas interesadas.

El procedimiento administrativo es también el más frecuente caballo de batalla en los recursos y, en general, actuaciones que se siguen contra la actuación de la Administración.

Esto da lugar a que habitualmente el Procedimiento constituya un arma arrojadiza entre la Administración y los interesados, lo que deriva con frecuencia en su banalización o, si se prefiere, en un formalismo exagerado, totalmente opuesto a la doctrina jurisprudencial denominada sustancialista y que viene a considerar al procedimiento

---

[2] El citado Renau precisa que "La consulta pública previa solo tendría efectos administrativos internos, preparatorios de la redacción del Plan, y no generaría la obligación de contestar a ninguna de las opiniones que se formulen. No obstante, debería incorporarse al expediente el resultado de la consulta, con indicación del número de participantes, número de opiniones emitidas y un resumen de las principales opiniones manifestadas".

[3] Como explica el propio autor, al señalar: "La integración de estos dos trámites en la elaboración del Plan daría lugar a que el esquema de trámites resultante (tomando como referencia un Plan sujeto a evaluación ambiental por el procedimiento ordinario) fuese el siguiente:

1. Inclusión de la previsión de redactar el Plan Urbanístico en el Plan Anual Normativo.
2. Consulta previa en portal web con información del 133.1 de LPAC y anterior a la redacción del borrador de Plan.
3. Elaboración del borrador de Plan con su documento inicial estratégico e inicio trámite ambiental.
4. Consultas en trámite ambiental y documento de alcance.
5. Acuerdo Pleno sometiendo a exposición pública del Plan. Este trámite cumple las exigencias a que se refiere el artículo 133.2 de la LPAC.
6. Acuerdo de aprobación por el Pleno y solicitud de declaración de evaluación ambiental.
7. Declaración evaluación ambiental.
8. Aprobación definitiva del Plan.
9. Publicación aprobación Plan.

en un sentido más estricto, garantizador pero, al propio tiempo, supeditado a la defensa de los intereses públicos y particulares de la que constituye un muy buen ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo de 4/12/12 (RC 1811/2010), en la que, en definitiva se considera que esta doctrina compendia la jurisprudencia relativa a la incidencia de los defectos de procedimiento en la eficacia de los actos afectados por los mismos, recalcando que, con independencia de los efectos de la infracción –que llevan a insistir en la idea de que las formas procedimentales no tienen una finalidad en sí mismas– no cabe olvidar que las formas procedimentales son una garantía de acierto para la Administración y una garantía de defensa para los particulares, en especial cuando de asegurar la oportunidad de intervenir en el procedimiento se trata. De ahí que –y es algo que habrá ocasión de considerar en la cuestión específica que tratamos– la nulidad de pleno derecho tenga sentido cuando vi una infracción procedimental se trata, en la medida en que el trámite afectado sustente un derecho cuyo amparo requiera, precisamente, esa extrema decisión, lo que, reconociendo que debe ser excepcional, no es menos cierto que en nuestro caso ésa excepcionalidad es muy matizable.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 9/12/2008 fue –con la perspectiva actual– una importante resolución, en tanto en cuanto volvió a poner de relieve las deficiencias en la regulación de la participación ciudadana, evidenciando que existen aspectos en el procedimiento que los intérpretes, en ocasiones, tratan como meras cuestiones *de trámite*, cuando, en realidad, el procedimiento no es otra cosa que el soporte de derechos sustantivos de mayor relevancia, como en este caso es, la participación ciudadana en la elaboración del planeamiento urbanístico. Me explico.

Ha de considerarse el Derecho Administrativo como Derecho Constitucional concretizado (Schmidt-Assman 2006, 46), en el sentido de que supone su desarrollo o aplicación, evocando, en consecuencia, la idea de que el Derecho Administrativo desarrolla y aplica la Constitución, no es una derivación suya, sino que entre sus finalidades está la de hacer posibles y efectivos los mandatos constitucionales. Creemos que se trata de un buen ejemplo de ello, si se considera que el artículo 105c de nuestra Constitución española no hace otra cosa que recoger una regla de procedimiento, que, a través del artículo 6,1 LRSV, esta Sentencia interpreta como que requiere la repetición del trámite de información pública que, a su vez, tiene un contenido desarrollado en el propio derecho autonómico (artículo 38,2,a LRAU)

Se ha defendido (Barnés 2006, 298) el procedimiento administrativo como eje vertebrador del Derecho Administrativo, eso sí, precisa una profunda transformación de

su entorno, siendo interesante esta idea, en la medida en que, conjuntamente con la anterior, ofrece una visión concorde con la Sentencia del Tribunal Constitucional 28/2017 y contrapuesta a la de la Sentencia del Tribunal Supremo de 9/12/2008 (y su voto particular), es decir, el procedimiento, los trámites que lo componen, no puede ser considerado separadamente de los derechos, constitucionales o meramente legales a los que sirve de sustento.

No nos precipitemos, porque luego habrá que considerar este aspecto en relación con los efectos de la vulneración del procedimiento y su distinta intensidad, cuando se refiere al procedimiento general, o al de elaboración de reglamentos, así como su incidencia en el procedimiento de aprobación de los planes. Renau, en entrada de su blog de 8/5/18, manifiesta su aspiración a que se ponga fin "por vía legislativa a la doctrina jurisprudencial sobre la nulidad de pleno derecho de los Planes urbanísticos por cualquier defecto de procedimiento".

Por ahora, se trata de precisar que la vulneración de un trámite no equivale a la vulneración del derecho, pero tampoco puede sustentarse la premisa opuesta, es decir, que cuando se vulnera el procedimiento, por omisión o defecto en un trámite, se haya de considerar que la infracción ordinamental afecta exclusivamente al trámite, jurídicamente intrascendente en cuanto tal.

III. Relevancia del derecho a la participación ciudadana en la elaboración del planeamiento

1. Importancia de la participación ciudadana en este procedimiento

Quien suscribe considera que no se puede prescindir de la participación de los ciudadanos en la elaboración del planeamiento, ni reducir su relevancia jurídica a la de un trámite procedimental, con la connotación que esto tiene en la doctrina jurisprudencial y, en particular, en la jurisprudencia sobre procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos. Considera, asimismo, que el legislador valenciano ha ido adecuándose a esa realidad.

A pesar de cuanto se lleva dicho, la Sentencia del Tribunal Supremo de 9/12/2008 no es jurídicamente muy valiosa, todavía menos si la comparamos con el voto particular,

mucho más enjundioso y acertado, pero la Sentencia resalta la fundamentalidad de la participación de los ciudadanos en la aprobación del planeamiento.

Sin embargo, la Sentencia no remitió al Tribunal Constitucional la decisión sobre si el artículo 38,2 de la LRAU y, con él, sus entonces secuelas, el artículo 83,2 LUV. Así "no será preceptivo reiterar este trámite en un mismo procedimiento cuando se introduzcan modificaciones, aunque fueran sustanciales, en el proyecto, bastando que el órgano que otorgue la aprobación provisional notifique esta a los a los afectados por las modificaciones en las actuaciones), eran o no constitucionales, aunque tal vez, pesase en su decisión que las normas de contraste, la LRAU y la LRSV 6/98, ya no estuviesen en vigor".[4]

Así las cosas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 9/12/2008, sigue siendo un buen punto de reflexión acerca de la importancia de la participación ciudadana en la aprobación de los planes urbanísticos, que quedó sin resolver, cuando los legisladores autonómicos, entre ellos, el valenciano, aprovecharon una estructura procedimental pensada para articular unas relaciones valoradas como de tutela, como las ha considerado la doctrina (Sevilla Merino 1994; Trayter Jiménez 1996; Ponce Solé 1996; o Muñoz Machado y López Benitez 2007), para las nuevas relaciones entre las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, en las que ambas ostentan competencias administrativas, que, en el caso de la primera, no se limitan a la supervisión y control de lo actuado. Es, en realidad, una secuela más del ya viejo armazón procedimental, surgido con la Ley del Suelo de 1956, aunque, en realidad, con la Ley de Régimen Local de 1955.

2. La participación ciudadana y legitimación democrática del Plan

En el análisis de la participación ciudadana, como elemento para el control del planeamiento, con los hitos de las Leyes de 1956 y 1976, así como el Reglamento de Planeamiento de 1978 y su importantísima aportación como "el mayor avance en esta fase legislativa" se ha destacado la necesidad de que el planeamiento sea una elaboración meditada, justificada y democrática, fruto de la amplia participación de todos cuantos hayan de verse afectados por el Plan (Oro-Pulido 2008, 56).

---

[4] En este sentido, resulta ejemplar la Sentencia TSJCV del 6 de noviembre de 2006 (Recurso de Apelación nº AP-184/2006), sobre el silencio positivo en las licencias urbanísticas, que examinaba la cuestión con la LRAU, pero también con la LUV.

Estas referencias siguen vigentes, como se ha comprobado y se confirma en la más reciente Sentencia TSJ de Cantabria de 18 de junio de 2018 (R. 233/2015), donde se fundamenta la nulidad de un Plan y la severidad de la retroacción de actuaciones:

> lo que justifica, la trascendencia de la información pública para que, de nuevo los ciudadanos puedan expresar en ejercicio de su derecho de participación en el proceso de ordenación urbanística y cuya información puede tener virtualidad para influir en la toma de decisiones administrativas

La Constitución, –artículos 9,2 y 105,a)–, da alas a la legitimación democrática del planeamiento, sin embargo, también lleva a la dispersión competencial en la materia, así como la necesidad de dar cierto protagonismo a los Municipios en la aprobación del plan, olvidándose, sin embargo, reconocer la que sedebía atribuir a la participación ciudadana, lo que pudo ser consecuencia de los problemas suscitados en la elaboración del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, pues el primer intento de refundición de la LRSV 1/1990, con la normativa urbanística anterior, fue rechazado por el Consejo de Estado, ante la incompetencia del Estado (Oro-Pulido 2008).

No entraremos en las vicisitudes que se derivaron de la distribución competencial en materia de Urbanismo y que tantas incertidumbres y críticas generó, puesto que a nuestros efectos, lo importante en este momento es precisar que la Comunidad Valenciana prácticamente rompió la inercia que mantenía vigente la legislación urbanística estatal y que partía, en esta materia de los años 50.

La Generalitat aprobó la LRAU, cuyo artículo 38,2,A) determinaba que:

> No será preceptivo reiterar este trámite en un mismo procedimiento, ni aun cuando se introduzcan modificaciones sustanciales en el proyecto, bastando que el órgano que otorga la aprobación provisional notifique esta a los interesados personados en las actuaciones.

Este mismo tenor literal, prácticamente, se mantuvo en el artículo 83 LUV.

En su momento, ya se adelantó la utilidad urbanística y procedimental de este precepto, ante el problema que podría suscitar su constitucionalidad, en un contexto, eso sí, en el que la severidad jurisprudencial en la consideración de cuales modificaciones podrían alcanzar la consideración de sustanciales, hacía pensar que la reforma legal autonómica constituía un retroceso (Sevilla Merino, 1996, 598).

IV. La constitucionalidad del artículo 38,2,A, LRAU

1. Razón de ser de la declaración de constitucionalidad del artículo 38,2,a, LRAU.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 9/12/2008 explica que la pretensión de las recurrentes se centra en la anulación de las determinaciones del acto objeto del recurso, pidiendo la ineficacia de aquellas determinaciones introducidas con posterioridad a la aprobación inicial del planeamiento, con el argumento de que son modificaciones sustanciales.

En su antecedente segundo, la Sentencia refleja el criterio de la Sala de instancia sobre la cuestión crucial de la posible inconstitucionalidad del artículo 38,2,A LRAU, en relación con el art. 105 CE, descartándola por razones más que discutibles y que:

> Efectivamente, solo en función de que el precepto cuya constitucionalidad se cuestiona sea relevante para el fallo se podría plantear la cuestión pero sucede en autos que no se invoca que la aplicación del mencionado precepto (artículo 38.3 de la LRAU) haga a la actuación administrativa acreedora de nulidad por infracción de garantías constitucionalmente protegidas, sino que, en abstracto y a juicio del recurrente, el precepto es inconstitucional.

Por tanto, la Sala rechaza el planteamiento de la cuestiónal considerar que no se trata de una cuestión relevante para el fallo; que el derecho de audiencia, al que se refiere la CE, es un derecho de configuración legal y su configuración por la LRAU lo respeta, entendiendo por tal respeto, la notificación a los interesados y no la reproducción del trámite de información y, en tercer lugar, aspecto esencial, por considerar que únicamente se cuestiona el procedimiento para delimitar las unidades de ejecución.

Así pues, la Sentencia revisada no aborda la posible inconstitucionalidad del artículo 38,2,a LRAU, más bien la esquiva en función de que:

> la actora no conecta el reproche con ninguna consecuencia jurídica por él padecida, con un elemento adicional de mucha importancia; no se cuestiona la delimitación misma de las Unidades..., sino el procedimiento para establecerlas, esto es, obviando el que considera preceptivo trámite de información pública.

2. La regulación del trámite en la LOTUP

En ese estado de cosas, la Generalitat aprueba la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje 5/2014, de 25 de julio (LOTUP). Esta norma en su Título III, Capítulo I, artículos 45 a 56, trata genéricamente la participación, dentro de la cual se sitúa la regulación concreta del asunto que nos ocupa.

La LOTUP, es una manifestación de la marcada tendencia a la fusión de las materias de medio ambiente y urbanismo-ordenación del territorio, en detrimento de estas y con auxilio de la transversalidad competencial del procedimiento administrativo común. Es una idea claramente manifestada en los preceptos reguladores de este apartado de la norma –artículos 45 y 46– (Almenar Muñoz 2014, 192).

Por eso, siendo la LOTUP sucesora de la anterior normativa urbanística en la Comunidad Valenciana, LRAU (artículo 38.2) y LUV (artículo 83.2), regula *ex novo* la participación, refundiendo en un mismo procedimiento el ambiental y el urbanístico del planeamiento, algo que literariamente resulta un tanto farragoso.

Lo cierto es que la importancia que se pretende atribuir a la participación ciudadana, queda patente desde el momento en que se la eleva a objetivos de la evaluación ambiental y territorial estratégica (artículo 47), cuando se recoge entre ellos y en segundo término, el de asegurar la efectiva participación del público, y de las instituciones y organismos afectados por el plan o programa, en su elaboración, así como la transparencia en la toma de decisiones de planificación, donde, a mayor abundamiento, se establece una interesante vinculación –por lo demás– generalmente aceptada por la doctrina, entre la participación y la transparencia en la adopción de decisiones, que es a lo que parece apuntar el requisito de que la participación sea efectiva (expresión esta que también figura en la STC 28/2017, antes transcrita).

La LOTUP ha seguido la tendencia de las normas valencianas que la precedieron, incluyendo un nomenclátor identificativo de los intervinientes en la evaluación ambiental y territorial estratégica del planeamiento, aspecto sobre el que no se va a incidir, al margen de consignar el escaso acierto de identificar a los sujetos como órganos.

También hay que anotarle algún amago centralizador (artículo 48c), cuando configura aprobaciones por delegación que en la LUV, incluso, en la LRAU, eran competencias

municipales, objeto, por otra parte, de fuerte polémica entre Ayuntamientos y Generalitat (Véase como botón de muestra la Sentencia del Tribunal Supremo de 1/4/16, RC nº 2447/2014).

Más importante, en este caso, es la terminología reservada a la participación privada, o ciudadana (artículo 48, e y f) y que distingue entre el "Público", que es cualquier persona física o jurídica, en el más amplio sentido de la expresión y el público interesado, haciéndose referencia, en este caso, tanto a quienes ostenten la condición de interesados de acuerdo con la legislación de procedimiento común, como a aquellas otras personas –jurídicas, en este caso– que, sin ánimo de lucro, reúnan ciertos requisitos formales y territoriales.

Desde el punto de vista dinámico de esta parte del procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento, se aprecia mejor el realce que a la participación ciudadana ha pretendido dar la LOTUP. En el artículo 49, se determinan las fases, hasta llegar a la versión preliminar del plan (artículo 52), donde se ha de formular el denominado documento de alcance (artículo 51.4.c), que es el que incluye el Plan de participación pública, donde se recoge y regula la información pública.

Este régimen está, en general, bien resuelto en el artículo 53, donde se requiere la simultaneidad en la participación del Público, del Público interesado y de las Administraciones Públicas, participación cuya duración se prevé que sea la adecuada con un mínimo de cuarenta y cinco días hábiles para formular alegaciones y observaciones.

El elemento crucial de la cuestión se contiene en el artículo 54.5, donde se hace referencia a los *cambios sustanciales*, en el sentido de que si tras la participación pública, se aprecia la necesidad de introducirlos, antes de hacerlo, "se comunicará a los interesados y se publicará anuncio de información pública en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana, dándose audiencia por el plazo de veinte días, acompañada de los informes y alegaciones que sustenten la modificación propuesta" naturalmente, hay que entender que estamos hablando de un simple período o trámite de alegaciones complementarias a la información pública anterior, aunque limitadas a esos cambios, aunque no obstante, se trata del clásico trámite de audiencia (Almenar 2014, 182).

Finalizado el plazo de consultas e información pública el órgano promotor debe elaborar el documento de participación pública que sintetizará sus resultados y justificará cómo se toman en consideración en la propuesta de plan o programa.

V. Relevancia constitucional de la dispensa de repetición de la información pública

Abordar la parte final de este trabajo, requiere comenzar respondiendo a la cuestión de si puede la participación ciudadana ser una mera cuestión procedimental, esto es, proyectar en este ámbito la distinción que con frecuencia se aprecia en nuestro Derecho entre una consideración general del procedimiento administrativo y una consideración sustancial o sustancialista del mismo, recordando la referencia que ya antes se ha hecho a Barnés Vázquez, para quien el procedimiento puede convertirse en el vector del Derecho Administrativo, pero solo cuando suponga una garantía auténtica, o, cuando responda a esa idea de ser un Derecho Constitucional concretizado.

Si descendemos a la realidad, es fácil comprobar que los trámites de este procedimiento –como sucede en el procedimiento general y casi con los mismos argumentos– se suelen considerar jurídicamente irrelevantes. En el asunto que hemos tomado como referencia, el TSJCV sortea el inconveniente negando la relevancia de la participación ciudadana, aunque complementado con la determinación de considerar que la LRAU habría dimensionado adecuadamente, en términos constitucionales, la dimensión de la participación ciudadana, desvinculándola de la repetición del trámite de información pública.

La sentencia del Tribunal Supremo de 9/12/2008, a través de una técnica, cuanto menos, discutible, como es la de oponer el precepto autonómico al desarrollo estatal, el artículo 6,1 LRSV, en lugar de hacerlo directamente con el artículo 105,a) de la Constitución creó una específica causa de invalidez, algo para lo que, probablemente, carecía de atribuciones, pero que, dejándolas ahora de lado, tuvo la virtud de realzar la importancia de la participación ciudadana.

Cuando el Tribunal Supremo razonó que los recurrentes actuaron porque "no les dejó más opción", la falta de repetición del trámite de información pública, parece evidente que esta reacción jurídica no debiera haberse limitado al aspecto formal de la cuestión, pues si no estaban de acuerdo con las *nuevas* determinaciones del planeamiento, deberían haber quedado de manifiesto tales discrepancias y haber sido valoradas por la Sentencia, teniendo en cuenta, cabe recordar, que los recurrentes no eran lo que la LOTUP denomina Público, sino interesados, ya que defendían sus legítimos intereses como propietarios, con lo cual, ese razonamiento resultaba inapropiado para sustentar la irregularidad de la normativa autonómica, en particular, teniendo en cuenta que la

Sentencia revisada había considerado –en mi opinión, equivocadamente– que el artículo 38.2 LRAU garantizaba suficientemente la participación ciudadana.

Pero, dicho lo anterior, la cuestión considerada desde la actual perspectiva, permite comprender que el planeamiento urbanístico, como una manifestación más de la planificación, supone primordialmente un compromiso para la Administración, mientras que la participación ciudadana es el objetivo, en tanto en cuanto busque involucrar, convencer, implicar a la ciudadanía de que los objetivos de la planificación no solo son los adecuados sino que, además, la ciudadanía los asuma como propios. En definitiva, se trata de convencer en lugar de imponer.

1. La jurisprudencia sobre modificaciones sustanciales del planeamiento

La relación de la información pública con las llamadas modificaciones sustanciales, constituye una rica doctrina que, partiendo de este concepto jurídico indeterminado, se resume en la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 1997 y que tiene su origen en los artículos 130 y 132, 3,b) del Reglamento de Planeamiento estatal (Sevilla Merino 1996).

La apreciación de modificaciones sustanciales provoca la repetición del trámite de información pública, con independencia del momento procedimental en el que se aprecie, lo que equivalía, en la antigua terminología, a la aprobación provisional, definitiva, incluso, con ocasión de la estimación del recurso administrativo.

Cuestión distinta es la noción de sustancialidad. El texto refundido de 1976 no la recogía, sino que apareció en los artículos 130 y 132 del RP y luego en el artículo 114,2 del Texto Refundido de 1992. En su momento ya se advirtió de que la refundición buscaba dificultar la repetición de la información pública y la jurisprudencia resulta muy ilustrativa y su sistematización permitía conclusiones interesantes, que ya expuse en su momento (Sevilla Merino 1996).

En resumen, la repetición del trámite de información pública, fundamentada en la participación ciudadana, en permitir una nueva oportunidad de participar en el planeamiento y no en la conformidad o no a derecho de las nuevas soluciones, debía prevalecer, sobre todo, teniendo en cuenta la dimensión constitucional que paulatinamente venía apareciendo en las interpretaciones jurisprudenciales.

En este contexto, hay que reconocer que se ha avanzado considerablemente, puesto que, por una parte, hay una abundante doctrina jurisprudencial que atempera los excesos de la consideración como sustancial de modificaciones posteriores a la información pública, en el sentido de que pueden ser muchas, pueden ser cualitativamente significativas, pero no por ello tienen que ocasionar la repetición del trámite de información pública.

La Sentencia de Tribunal Supremo de 26/9/16 (RC 2451/15), en su FJ 9º lo explica:

> En sentencia de 3 de febrero de 2016, hemos señalado que, a la hora de determinar el carácter sustancial de las alteraciones efectuadas por el plan y, por tanto también, la procedencia de practicar una nueva información pública (en cuanto que la precedente pasa a tener un carácter meramente formal), no es a sus eventuales repercusiones sobre los particulares a lo que hay que estar, sino a su grado de afección sobre el modelo territorial escogido inicialmente por el plan, tal y como tiene reiteradamente establecido nuestra jurisprudencia, esto es, se producen tales alteraciones sustanciales cuando se modifican de manera esencial las líneas y criterios básicos del plan y su propia estructura, quedando por ello afectado el modelo territorial dibujado en el mismo, de tal modo que parezca un plan nuevo.

Es verdad que, como toda línea jurisprudencial, siempre puede presentar excepciones o matices, así entre otras referencias que abundan en el blog de Renau, se hace referencia a la Sentencia TSJ Cantabria de 18/6/18 (R. 233/2015), en la que la decisión, pese a la muy razonada crítica de Renau, parece justificada tanto por la intensidad de las modificaciones, como por el efecto sorpresa, por lo que no me parece tampoco, propiamente hablando, una excepción.

No obstante lo anterior, la homogeneidad es una nota suficientemente caracterizadora como para considerarla como tal.

2. La distinción entre audiencia e información pública

Por otra parte, también es esencial la distinción entre ciudadanos, propietarios y empresarios, que la LOTUP reconduce a la normativa procedimental general, distinguiendo entre Público y Público interesado. Se trata, como no podía ser de otro modo, de una distinción cuya importancia es más amplia de lo que admite este trabajo, no obstante lo cual, presenta una proyección singular en el mismo, que, además, debería

servir a una mejor ordenación de las pretensiones y a perfeccionar la finalidad del trámite procedimental que se estudia.

Los propietarios no debieran invocar el derecho constitucional a participar en asuntos públicos como tales ciudadanos, cuando la normativa urbanística distingue diferentes títulos de intervención (ciudadano, propietario, empresario) y normativamente se diferencian las pretensiones que desde cada una de esas condiciones se pueden formular (el ciudadano, por ejemplo, con la acción pública, no puede ejercitar pretensiones de naturaleza privada o de reconocimiento de derechos).[5]

En esa misma línea, debe distinguirse entre información pública y audiencia del Público interesado, lo que supone hacer referencia a conceptos teóricamente muy distintos, pero que prácticamente muy semejantes. No es, en todo caso, una distinción relevante para la norma procedimental que encuadra ambas bajo el epígrafe Participación de los interesados.

La información pública no debe estar al servicio de intereses privados, algo que es moneda de curso común en nuestra doctrina y jurisprudencia;[6] en realidad, lo que se busca, de acuerdo con la terminología clásica, es el acierto y oportunidad marcados como fin por el artículo 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 del que merece recordarse ahora por su lejanía.[7]

---

[5] Una ilustrativa exposición de esta doctrina en la Sentencia TSJ Cantabria (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Unica) de 14 marzo 2003JUR 2003\69258. Véase también la Sentencia TSJCV nº 119/2009, de 5 de febrero, R 2/161/06 (Ponente, Climent Barberá), que distingue entre el alcance de las pretensiones cubiertas por la acción pública, indemnizatorias no, pero sí sobre legalidad.

[6] Por ejemplo, STS 10/10/1989, R. 7351. También lo hemos visto en la STS de 9/12/2008.

[7] En el contexto del procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general, para el que se disponía en el dicho artículo que;

1. La elaboración de disposiciones de carácter general y de anteproyectos de ley se iniciará por el Centro directivo correspondiente, con los estudios e informes previos que garanticen la legalidad, acierto y oportunidad de aquellos, con arreglo a lo dispuesto en el presente Capítulo y en el Capítulo I del Título I.
2. Se conservarán, junto con la moción, providencia o propuesta de quien tenga la iniciativa de la disposición de que se trate, los dictámenes y consultas evacuados, las observaciones y enmiendas que se formulen y cuantos datos y documentos ofrezcan interés para conocer el proceso de elaboración de la norma o puedan facilitar su interpretación.
3. No podrá formularse ninguna propuesta de nueva disposición sin acompañar al proyecto la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia, y sin que en la nueva disposición se consignen expresamente las anteriores que han de quedar total o parcialmente derogadas.

Los artículos 129 a 132 se derogaron por la letra d) de la disposición derogatoria única de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

La información pública sirve para que la Administración obtenga una mayor y mejor información, a través de los ciudadanos, no para preparar el terreno de una posible impugnación del acto-plan que finalmente se apruebe.

La normativa procedimental vigente deja poco margen y configura la información pública como un trámite, al que ha añadido con respecto a regulaciones anteriores, cierta insistencia en la disponibilidad del expediente, manteniendo, por otra parte, lo que resulta más interesante de resaltar, esto es, que la incomparecencia en este trámite no es obstáculo para recurrir ulteriormente (83. 3), pero que, quien formule alegaciones u observaciones, tiene derecho a obtener una respuesta razonada, aunque sea genérica.

A nuestro juicio, esto resulta suficiente para diferenciar entre audiencia e información pública.

3. Reforzamiento actual de la legitimación democrática del Plan, mediante el adecuado ejercicio del derecho de participación ciudadana en el procedimiento para su elaboración

Sin embargo, como ya antes se ha indicado, en el caso de la tramitación de los planes urbanísticos, a la participación se le ha atribuido la propiedad de sustentar la legitimación democrática del planeamiento, expresión que ya hemos consideradorelevante y que doctrinalmente también se ha cobijado en los artículos 9,2 y 105,a) de la Consitución. De ahí que el trámite en cuestión haya sido muy realzado, con ocasión de la introducción de modificaciones, que pueden dar lugar a que se repita la información pública.

A este dato se ha de añadir la creciente relevancia de la información pública, en su relación con otros movimientos destinados a convulsionar las bases del procedimiento general, como es la Trasparencia.

Conviene notar que si bien nuestro Derecho no reconoce el acceso a la información pública como un derecho fundamental, no es menos cierto que el Tribunal de Estrasburgo de Derechos Humanos (TEDH), a través del derecho a la libertad de expresión, en su vertiente de libertad de información, lo reconoce como tal y ello implica –como es sabido y destaca este autor– que nuestro Tribunal Constitucional ha declarado la necesidad de tener en consideración la jurisprudencia del TEDH (Razquín, 2014).

Por consiguiente, no se trata exclusivamente de diferenciar entre uno y otro instrumentos procedimentales, sino que, sobre todo es claro el impulso que la participación viene recibiendo en los últimos tiempos y que permite atribuirle una singularidad propia, desvinculada de la defensa de intereses concretos, pero no por ello con un menor amparo constitucional y, sobre todo, con un menor fundamento en el concreto terreno de la participación en el planeamiento urbanístico, invirtiendo la funcionalidad que veíamos en la tantas veces citada Sentencia del Tribunal Supremo de 9/12/2008, que, precisamente, justificaba su decisión en que los recurrentes estaban defendiendo unos intereses materiales concretos, criticando la redelimitación de unas unidades de actuación.

En definitiva, si bien son muchos los autores y doctrina jurisprudencial que consideran determinante en la configuración de la tramitación del planeamiento urbanístico la normativa medioambiental –y sin negarlo– este estudio ha pretendido demostrar la importancia de articular adecuadamente este procedimiento y, tal vez, como reclaman algunos, establecer una cierta homogeneidad asentada en el procedimiento, al menos, en el aspecto aquí tratado, es decir, el papel que debe jugar la participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos municipales, así como, en su caso, la sanción que debe merecer la infracción al régimen que se establezca, sin olvidar que el interés público prevalente debe ser disfrutar de una ordenación urbanística, prevalencia cuyo exacto sentido dependerá, naturalmente, del papel que, en definitiva, se asigne a la participación ciudadana.

Bibliografía

ALMENAR MUÑOZ, M. "La tramitación de planes y programas. Especial referencia al procedimiento de evaluación ambiental" *Nuevo régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana, con argumentos para el debate*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, 192.

ALONSO TIMÓN, A. "Urbanismo y Contratación, una larga relación. ¿En qué medida afecta la nueva Ley de Contratos del Sector Público al urbanismo?", ELDERECHO.COM- Lefevre 29/12/2017.

BARNES VÁZQUEZ, J. *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo* Sevilla, Global Law Press, 2006.

DOMÉNECH PASCUAL. G. "El seguimiento de normas y actos jurídicos", *Revista de Administración Pública*, 167, 2005, 97 y ss.

DE ORO-PULIDO Y LÓPEZ, M. "El control del planeamiento urbanístico", en *El cronista del estado social y democrático de derecho*, nº 0, octubre 2008, 56-67.

GÓMEZ FERNÁNDEZ, D. "La inconstitucionalidad parcial de la Ley 39/15 y la evaluación normativa", www.derechoadministrativoyurbanismo.es/blog 1/6/18

MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENITEZ, M. *El planeamiento urbanístico*, Madrid, Iustel, 2007 y 2ª ed., 2009.

PONCE SOLÉ, J. *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*, Madrid, Civitas, 1996.

RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. "Acerca de la naturaleza del derecho de acceso a la información pública (A propósito de la STEDH de 28 de noviembre de 2013)", *Revista Aranzadi Doctrinal*, 11, 2014.

RENAU FAUBELL, F. "Seguimos esperando la reforma legal sobre la naturaleza de los planes urbanísticos" Blog. Entrada correspondiente al 8/5/2018

———. ¿Hay que adaptar la tramitación de los Planes urbanísticos al Título VI de la Ley de Procedimiento Administrativo Común? Blog. Entrada correspondiente al 9/5/2018

———. La nueva nulidad del Plan General de Laredo Blog. Entrada correspondiente al 2/7/2018.

SCHMIDT-ASSMAN, E. "La constitucionalización del Derecho Administrativo", 2006.

SEVILLA MERINO, I. "La aprobación definitiva de los planes de urbanismo", *Derecho urbanístico local* (dir. José Mª Boquera Oliver), Madrid, Cívitas, 1992.

———. *La responsabilidad patrimonial de la Administración por la aprobación de planes urbanísticos municipales*. Valencia, F.V.M.y P. Civitas, 1994.

———. "Aprobación de planes generales de ordenación urbana en el Derecho Autonómico Valenciano" en *Revista de Estudios Autonómicos de y la Aministración Local*, 271-272, 1996, 596-598.

———. Voz "Planeamiento urbanístico: Tramitación y aprobación", *Diccionario de Derecho Administrativo* (dir. Santiago Muñoz Machado), Madrid, IUSTEL, 2005, tomo II, pp. 1863 y ss.

———. "Notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico general establecido en la LUV", *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, 18, 2006, pp. 488 y ss.

———. "Las modificaciones sustanciales introducidas con posterioridad al sometimiento a información pública de los planes urbanísticos municipales" en *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, 30, 2009.

TRAYTER JIMÉNEZ, J.M. *El control del planeamiento urbanístico*, Madrid, Civitas, 1996.

Anales de la Real Academia de Cultura Valenciana nº 94 (2018)

Remigio Beneyto Berenguer

El futuro en la Comunidad Valenciana de los acuerdos entre la Santa Sede y el Estado español

RECEPCIÓN: 02-09-2018
REVISIÓN: 10-09-2018
ACEPTACIÓN: 24-09-2018
PUBLICACIÓN: 21-01-2019

EL FUTURO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA DE LOS ACUERDOS ENTRE LA SANTA SEDE Y EL ESTADO ESPAÑOL

Resumen: En el artículo se reflexiona sobre los programas de algunos partidos políticos para las elecciones generales, autonómicas y locales, en lo relativo a las relaciones entre el Estado español y la Iglesia Católica. A través de un repaso de temas jurídicos, económicos y de enseñanza y asuntos culturales, se vislumbra cuál puede ser el futuro de estas relaciones, futuro no halagüeño, porque el presente ya es conflictivo. Finalmente se apuntan propuestas de actuación para garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

Palabras clave: Acuerdos Iglesia-Estado, laicidad positiva, igualdad religiosa, asistencia religiosa, simbología religiosa, inviolabilidad lugares de culto, enseñanza religiosa, patrimonio religioso, fiscalidad entidades eclesiásticas.

THE FUTURE OF THE AGREEMENTS BETWEEN THE HOLY SEE AND THE SPANISH GOVERMENT IN THE VALENCIAN COMMUNITY

Abstract: The article reflects on the programs of some political parties for the general, regional and local elections, in relation to the relations between the State and the Catholic Church. Through a review of legal issues, economic issues and teaching and cultural issues, we can see what the future of these relationships may be a non-promising future, because the present is already conflictive. Finally, proposals for action are included to guarantee respect for fundamental rights.

Keywords: Church-State agreements, positive secularism, religious equality, religious assistance, religious symbols, inviolability places of worship, religious education, religious patrimony, ecclesiastical entities taxation.

1. Introducción

Los programas electorales del Partido Popular y de Ciudadanos, con los que concurrieron a las elecciones de junio de 2016, no contienen referencia alguna a los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede. Puede pensarse que defienden su continuidad. En cambio el programa electoral del Partido Socialista Obrero Español contiene, entre otras, las siguientes propuestas:

1) Establecer una Ley Orgánica de Libertad Religiosa y de Conciencia, que establezca un estatuto común en derechos y obligaciones para todas las confesiones religiosas. Para ello se denunciarán los Acuerdos de España con la Santa Sede.

2) Actualizar en la Constitución el principio de laicidad según la interpretación del Tribunal Constitucional y suprimir la referencia a la Iglesia Católica en el artículo 16.3 de la Constitución.

En el mismo sentido el programa electoral de Unidos-Podemos establece, entre otras, las siguientes medidas:

1) Sustituir la actual Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980 por una nueva Ley de Libertad de Conciencia, que garantice la laicidad del Estado y su neutralidad frente a todas las confesiones religiosas.

2) Anular el Concordato de 1953 y los cinco acuerdos concordatarios que firmó el Estado español con la Santa Sede en 1976 y 1979, así como los signados con otras confesiones religiosas.

La actual composición del Congreso de Diputados aporta inquietud por el futuro de los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede.

A pesar de ser una materia de competencia exclusiva del Estado, en demasiadas ocasiones las Administraciones autonómicas y locales de la Comunidad Valenciana parecen ignorar el valor jurídico de Tratado Internacional de los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede y su jerarquía normativa en base al artículo 96 de la Constitución; valor confirmado por reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencias número 66/1982, de 12 de noviembre, 47/1990, de 20 de marzo, 187/1991, de 3 de octubre, y la 207/2013, de 5 de diciembre); parecen desconocer que los Acuerdos de 1979 fueron aprobados mayoritariamente por el Congreso el 13 de septiembre de 1979 y por el Senado el 30 de octubre del mismo año.

Frente a la idea que entiende que el Concordato o los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede son figuras desfasadas y ancladas en la noche de los tiempos, ha de afirmarse que la mayoría de los Estados de la Unión Europea celebran Acuerdos con la Santa Sede. También han celebrado Acuerdos algunos *Länders* alemanes y cantones suizos, países iberoamericanos, africanos y asiáticos, y muchos de ellos ratificados en los últimos años. Es un fenómeno actual y universal (Corral, 2006, 5-18).

La actual composición de Les Corts Valencianes y de algunas Administraciones locales aumenta la inquietud respecto a la aplicación de los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede en la Comunidad Valenciana.

El artículo trata de vislumbrar cuáles pueden ser los puntos de fricción en la aplicación de la normativa contenida en dichos Acuerdos.

2. En el acuerdo sobre asuntos jurídicos

Aunque sean muchos los temas tratados en el Acuerdo, se pondrá el énfasis en aquellos que están siendo más discutidos en los programas de los partidos políticos y en la aplicación concreta por parte de las Administraciones, a saber: el reconocimiento de la libertad de organización y de acción de la Iglesia Católica, la inviolabilidad de determinados lugares y la protección jurídica de los lugares de culto y la asistencia religiosa.

2.1. Libertad de organización y de acción de la Iglesia Católica

El Estado español reconoce a la Iglesia Católica el derecho a ejercer su misión apostólica, al tiempo que le garantiza el libre y público ejercicio de las actividades que le son propias, en especial, las de culto, jurisdicción y magisterio (artículo I.1 del Acuerdo Jurídico).

El Estado español reconoce la capacidad de organización territorial con libertad, hasta el punto que hay un reconocimiento de la personalidad jurídica civil, pues la canónica ya existe, de las Diócesis, Parroquias y otras circunscripciones territoriales. Este reconocimiento se asegura mediante la notificación a los órganos competentes del Estado de esa personalidad jurídica canónica. Algunas Administraciones autonómicas y locales exigen a estas entidades eclesiásticas la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, desconociendo que no procede la inscripción, sino simplemente la notificación de la personalidad jurídica canónica. Esta libertad de organización de la Iglesia Católica no tiene por qué coincidir con la división administrativa en provincias, produciéndose el hecho de que una diócesis tenga parroquias en municipios pertenecientes a distintas provincias e incluso a distintas Comunidades Autónomas.

Se están produciendo litigios respecto a la nulidad de contratos por falta de capacidad de obispos, párrocos o representantes de Institutos de Vida Consagrada, para obligar a sus respectivas Diócesis, Parroquias o entidades eclesiásticas. Es necesario recordar que los requisitos establecidos en los cánones 1291 a 1295 del Código de Derecho Canónico deben observarse no solo en las enajenaciones, sino en cualquier operación de la que pueda resultar perjudicada la situación patrimonial de la persona jurídica, o sea, prácticamente todo, desde permutas, hipotecas, cesiones, servidumbres e incluso arrendamientos. Para enajenar bienes eclesiásticos, en el caso de superar la cantidad mínima establecida por el derecho (actualmente en España 150.000 euros) se exige las licencias oportunas de los obispos, previos consentimientos de los respectivos Consejos de Asuntos Económicos y Colegio de Consultores, licencias de los Superiores, y, en el caso de superar la cantidad máxima establecida por el Derecho (actualmente en España 1.500.000 euros), licencia de la Santa Sede.

Además hay también un reconocimiento de la libertad de organización asociativa, tanto de los Institutos de Vida Consagrada (artículo I.2.2º párrafo del Acuerdo Jurídico), como de otras Instituciones y Entidades Eclesiásticas. Y es lógico este recono-

cimiento porque algunas de estas entidades tienen una antigüedad incluso mayor que la del propio Estado español.[1]

Conviene recordar que, a tenor del artículo 2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, en desarrollo del artículo 16 de la Constitución española, normativa que debe ser interpretada de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias, ratificados por España, la libertad religiosa y de culto comprende el derecho de toda persona a:

1) Profesar las creencias religiosas que libremente elija o no profesar ninguna; cambiar de confesión o abandonar la que tenía, manifestar libremente sus propias creencias religiosas o la ausencia de las mismas, o abstenerse de declarar sobre ellas.

2) Practicar los actos de culto y recibir asistencia de su propia confesión; conmemorar sus festividades; celebrar sus ritos matrimoniales; recibir sepultura digna, sin discriminación por motivos religiosos, y no ser obligado a practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosas contraria a sus convicciones personales.

3) Recibir e impartir enseñanza e información religiosa de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento; elegir para sí y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4) Reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas de conformidad con el ordenamiento jurídico general y lo establecido en la presente Ley Orgánica.

Asimismo comprende el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, a designar y formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero.

---

[1] Valga como mero ejemplo la Real e Imperial Cofradía del Milagroso Pendón de San Isidoro, cuyo origen se debe a la victoria alcanzada por Alfonso VII el 25 de junio de 1147 en Baeza.

Para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos.

Así debe entenderse la libertad de acción de la Iglesia Católica en los municipios de la Comunidad Valenciana, comprendiendo además estas dos libertades: la de jurisdicción, regulada en el artículo II del Acuerdo Básico entre la Santa Sede y el Estado español de 28 de julio de 1976, y la de Magisterio regulada en el artículo II del Acuerdo Jurídico.

La supresión o la merma de estas libertades supondrían un ataque frontal a la Iglesia Católica, pues están intrínsecamente unidas a la misión de la Iglesia.

Hay intentos por parte de algunas Administraciones –Delegación del Gobierno– de conseguir que se solicite autorización a los respectivos Ayuntamientos, concretamente al Servicio de Dominio Público o similar, para la celebración en la vía pública de procesiones y otros actos similares. Lo suelen justificar con el fin de mejorar la gestión y preparación de la celebración de dichos actos, con el correspondiente corte de tráfico y prestación del servicio de Policía Local.

Ha de quedar claro que no procede solicitar la autorización. El artículo 21.2 de la Constitución dispone que "en los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que solo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas y bienes". Este derecho fundamental fue desarrollado por la Ley 9/1983, de 15 de julio, que en su artículo 8 dispone: "La celebración de reuniones en lugares de tránsito público y de manifestaciones deberán ser comunicadas por escrito a la autoridad gubernativa correspondiente por los organizadores o promotores de aquellas, con una antelación de diez días naturales, como mínimo y treinta como máximo. Si se tratare de personas jurídicas la comunicación deberá hacerse por su representante".

Por consiguiente, cuando una Parroquia pretenda celebrar una procesión no debe solicitar autorización al Ayuntamiento, sino meramente comunicar a la Delegación o Subdelegación del Gobierno, según proceda, con la antelación fijada por la ley, que se va a celebrar dicha procesión.

Por ejemplo, el Ayuntamiento de Valencia, respecto a la realización de diversos actos de expresión de libertad religiosa, mediante la reunión o manifestación de fieles en la vía pública, sin solicitar instalación o uso especial alguno en el dominio público municipal, afirmó que dichos actos no requieren autorización municipal, conforme al artículo 5.1 de la Ordenanza Reguladora del Dominio Público Municipal, pero están sujetos a la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, por lo que deberá ponerlos en conocimiento de la Delegación del Gobierno.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 7 de febrero de 2003 dice que el contenido de este derecho fundamental (se refiere al de manifestación, pero aplicable la doctrina a las procesiones) ha sido objeto de análisis por el Tribunal Constitucional en las Sentencias 36/82, 59/90 y 66/95. En la Sentencia 59/90 el Tribunal Constitucional ha dicho que el deber de preaviso previsto en el artículo 8 de la Ley Orgánica 9/83, de 15 de julio, no constituye una solicitud de autorización.

Con la misma rotundidad la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de marzo de 2012 afirma que este derecho fundamental está constitucionalmente sometido a un requisito previo, cual es el deber de comunicar con antelación a la autoridad competente la celebración de la reunión, comunicación que, en ningún caso, constituye una solicitud de autorización, sino que "se trata tan solo una declaración de conocimiento, a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar, tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes como la protección de derechos y bines de titularidad de terceros" (Sentencia del Tribunal Constitucional 163/06, de 22 de mayo).

2.2. Inviolabilidad de determinados lugares y la protección de los lugares de culto

2.2.1. *La protección de los lugares de culto*

El artículo I.5 del Acuerdo Jurídico dispone que los lugares de culto tienen garantizada su inviolabilidad con arreglo a las Leyes, que no podrán ser demolidos sin ser previamente privados de su carácter sagrado y que, en caso de su expropiación forzosa, deberá ser antes oída la Autoridad Eclesiástica competente. Estas mismas disposiciones han sido recogidas en los Acuerdos o Convenios de Cooperación de 1992, con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, con la Federación de Co-

munidades Israelitas y con la Comisión Islámica de España. Pero ¿qué ocurre cuando esta protección no es desarrollada por las leyes? ¿O cuando las administraciones locales no la respetan? ¿O cuando los programas electorales de los partidos políticos concurrentes a las elecciones en junio del 2016 contemplaban propuestas contrarias?

El Partido Socialista Obrero Español proponía: "Conservar los símbolos religiosos institucionales en edificios de carácter público cuando se encuentren en espacios destinados al culto, o cuando formen parte de los elementos estructurales, estéticos o artísticos de la edificación o monumento. Los demás, previa catalogación y dictamen, se retirarán".

Hay Administraciones locales que, a pesar de esta protección contenida en el Acuerdo Jurídico, actúan con ligereza intentando demoler templos o ermitas en procesos de ruina económica o elaborando planes de actuación urbanística o planes integrales de protección paisajística, pasando por ermitas o incluso capillas de conventos de clausura. Es muestra este actuar de la falta de respeto por los lugares de culto y por los bienes eclesiásticos, que se rigen por las normas del Libro V del Código de Derecho Canónico de 1983.

2.2.2. *La inviolabilidad de los archivos, registros y documentos*

El Estado respeta y protege la inviolabilidad de los archivos, registros y demás documentos pertenecientes a la Conferencia Episcopal Española, a las Curias Episcopales, a las Curias de los Superiores Mayores de las Órdenes y Congregaciones religiosas, a las Parroquias y a otras instituciones y entidades eclesiásticas (artículo I.6 del Acuerdo Jurídico).

La actual sociedad vive en un auténtico "gran hermano administrativo y fiscal". ¿Cómo queda asegurada en la práctica esa inviolabilidad de los archivos y registros? Prácticamente todos admitirían que si una ley así lo dispusiera, se podría requerir la documentación necesaria a estas entidades eclesiásticas. Pero las consecuencias son peligrosas: ¿Significaría ello que cualquier Administración, estatal, autonomía o local, pudiera exigir de una parroquia un listado de las personas que han sido bautizadas, o que han recibido el sacramento de la confirmación o han contraído matrimonio canónico? ¿Podría un Juez de Primera Instancia exigir de los Tribunales Eclesiásticos toda la documentación correspondiente a un proceso canónico de nulidad matrimonial?

Sirvan como ejemplo las Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2008[2] y la de 26 de marzo de 2010[3] muestran lo complicado que puede ser lo que se entienda por "archivos" y por "registros". En la Sentencia de 2010, a pesar de la Sentencia de la Audiencia Nacional y de las Resoluciones de la Agencia Nacional de Protección de Datos, el Tribunal Supremo recuerda, porque ya lo señaló en la Sentencia de 2008, que "los datos personales recogidos en los libros de bautismo no son un conjunto organizado... sino que resultan una pura acumulación de estos que comporta una difícil búsqueda, acceso e identificación, en cuanto no están ordenados, ni alfabéticamente, ni por fecha de nacimiento, sino solo por las fechas de bautismo, siendo absolutamente necesario el conocimiento previo de la parroquia donde aquel tuvo lugar, no resultando además accesible para terceros, distintos del bautizado, que no podrían solicitar ajenas partidas de bautismo".

En el recurso presentado por el Arzobispado de Valencia a la Sentencia de la Audiencia Nacional, los servicios jurídicos del Arzobispado defendieron que los libros de bautismo no son un fichero de datos ni sus asientos prejuzgan la pertenencia actual a la Iglesia Católica. Además recordaban la inviolabilidad de los libros de bautismo y advertían de que la orden de la Agencia Nacional de Protección de Datos para que se añadiera por escrito la anotación requerida de apostasía, infringía los Acuerdos de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede, que en el artículo I.6 expresa que el Estado garantiza la inviolabilidad de esos archivos y registros.

La Sentencia de 2010 entendía que "ni los libros parroquiales de bautismo pueden entenderse constitutivos de un fichero, en el sentido que regula la Ley Orgánica 15/99, ni el dato que en los mismos se refleja, es inexacto, o no puesto al día o incompleto".

Por considerar que se vulneraba la Ley Orgánica de Protección de Datos y el artículo 18 de la Constitución española, se pretendía por los apóstatas borrar del libro de bautismo de modo que no constara en ninguna parte la pertenencia a la Iglesia Católica, pretensión que era respaldada por la Agencia Nacional de Protección de Datos y por Sentencia de la Audiencia Nacional.

---

[2] Recurso 593/2007, interpuesto por el Arzobispado de Valencia.

[3] Recurso 2197/2009, interpuesto por el Obispado de Orihuela-Alicante.

2.2.3. *La reclamación del dominio de los bienes inmatriculados*

El Programa del Partido Socialista Obrero Español a las elecciones de junio de 2016 contiene la siguiente propuesta:

> Reclamar la titularidad del dominio o de otros derechos reales sobre los bienes que desde 1998 han sido inmatriculados a favor de la Iglesia Católica si dicha inmatriculación se produjo sin la existencia de un título material y previo que justifique la titularidad a su favor del derecho real sobre el bien inmueble de que se trate, o cuando el mismo sea o haya sido un bien no susceptible de propiedad privada por ser de dominio público, aún en el supuesto de que no esté catalogado formalmente como tal, si históricamente gozó de esa presunción o tratamiento.

El Programa de Unidos-Podemos a las mismas elecciones contiene la siguiente propuesta:

> Inventario y recuperación de los bienes inmatriculados por la Iglesia Católica Apostólica Romana (ICAR) al amparo del ya extinto artículo 206 de la Ley Hipotecaria y del 304 de su reglamento, por el que se otorgaba a los obispos la categoría de fedatarios públicos.

Ante constantes requerimientos de administraciones locales y partidos políticos sobre la inmatriculación de bienes por parte de la Iglesia Católica,[4] es necesario manifestar una vez más, y ya son muchas veces, los siguientes extremos (Beneyto 2013):

Primero. La posibilidad de inmatricular por el artículo 206 de la Ley Hipotecaria ha desaparecido por el apartado doce del artículo primero de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria, aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1846 y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo. Resulta sorprendente que la Ley 13/2015, según la Disposición Final Quinta, entre en vigor el día 1 de noviembre de 2015, mientras que el apartado doce del artículo primero de la Ley entre en vigor al día siguiente de su publicación. No se comprende la necesidad de esta urgente entrada en vigor, salvo por motivos de mera publicidad política.

---

[4] En el notorio caso de la Catedral de Córdoba, el Cabildo aclaró que la inmatriculación del templo en 2006 consiste solo en dar publicidad a la titularidad de una propiedad que ya se tiene desde 1236 con Fernando III el Santo. Por tanto, prosigue el Cabildo, la inmatriculación no supone en ningún caso un cambio de propiedad o una compra, sino simplemente una notificación en el Registro de la Propiedad.

Segundo. El artículo 5.4 del Reglamento Hipotecario de 1947 excluía la inscripción registral a los templos destinados al culto católico y el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre,[5] permitió ya dicha inscripción precisamente por ser inconstitucional la prohibición. Así se pronunció también la Dirección General de los Registros y del Notariado en Resolución de 12 de enero de 2001 declarando la posibilidad de inscripción de los templos destinados al culto católico basándose precisamente en el artículo 14 de la Constitución española, ya que sí se permitía la inscripción de los de otras confesiones.

Tercero. Respecto a la posible vulneración del principio de aconfesionalidad, hay que esgrimir que la certificación eclesiástica a los efectos de inmatriculación es un medio supletorio y excepcional de inmatriculación que ya existía con anterioridad a 1946, amparada en Constituciones liberales del siglo XIX, sin que se haya vedado su acceso registral ni modificado por ninguna Constitución posterior.

Que el fundamento de esta excepción se ampara en la necesidad de inmatricular con agilidad los bienes que carecieran de titularidad escrita para su protección registral, precisamente porque las más de las veces su adquisición proviene de tiempo inmemorial y es anterior no solo a nuestro sistema hipotecario, sino al nacimiento de nuestro Estado. La finalidad era posibilitar el acceso registral a las adquisiciones de la Iglesia y del Estado que carezcan de título escrito, precisamente por ser adquisiciones realizadas desde tiempo inmemorial.

Cuarto. Respecto a la posible vulneración del principio de igualdad, ha de recordarse, según el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, lo evidente: que igualdad no significa identidad o uniformidad, y que vulneraría precisamente el principio de igualdad tratar igualmente supuestos que son distintos.[6]

El Tribunal Supremo en Sentencia de 16 de noviembre de 2006 afirmó que no se estima inconstitucional el artículo 206 de la Ley Hipotecaria, porque ni supone discriminación

---

[5] Por el que se modifican determinados artículos del Reglamento Hipotecario. Es la llamada Ley Aznar por la que, según dicen, la Iglesia inscribió a su nombre miles de propiedades.

[6] El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en Sentencia de 9 de febrero de 1967, ha dicho que el artículo 14 del Convenio Europeo de 1950 no prohíbe toda discriminación de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades reconocidos, sino cuando la distinción carece de justificación objetiva y razonable. La Sentencia del Tribunal Constitucional 149/2006, de 11 de mayo señala que no puede tacharse de arbitraria una norma que persigue una finalidad razonable y que no se demuestra desprovista de todo fundamento, aunque pueda legítimamente discreparse de la concreta solución adoptada.

ni atenta al principio de igualdad, ni la alegada, por algunos, inconstitucionalidad afectaría a situaciones jurídicas ya consolidadas.

Quinto. Por estas razones no se entienden estas ideas de reclamaciones de dominios y de recuperación de bienes. Las situaciones jurídicas están consolidadas, los plazos agotados. No se puede estar reabriendo los temas constantemente. No se puede retroceder en la historia según convenga. Y si se decide hacerlo, debería hacerse también por ejemplo con todos los bienes eclesiásticos que sufrieron las disposiciones de la etapa desamortizadora (Beneyto 1996, 48-71).

2.3. La asistencia religiosa

2.3.1. *La asistencia religiosa en los centros de especial sujeción*

El artículo IV del Acuerdo Jurídico dispone que el Estado reconoce y garantiza el ejercicio del derecho a la asistencia religiosa de los ciudadanos internados en establecimientos penitenciarios, hospitales, sanatorios, orfanatos y centros similares, tanto privados como públicos.

Según datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Estudio número 3213, Barómetro de mayo de 2018, ante la pregunta de "¿Cómo se define usted en materia religiosa: católico/a, creyente de otra religión, no creyente o ateo/a?", los resultados son: Católico/a: 67,8; creyente de otra religión: 3,0; no creyente: 16,5; ateo/a: 10,1; no contesta: 1,9.

El Programa del Partido Socialista Obrero Español a las elecciones de junio de 2016 contiene, entre sus propuestas, las siguientes: "Proceder a la transformación de los lugares de culto en los centros públicos en lugares de oración multiconfesionales", y "promover cementerios públicos no confesionales".

El Programa de Unidos-Podemos a las mismas elecciones contiene, entre sus propuestas, la siguiente: "Eliminación de las capellanías y los servicios religiosos en las instituciones públicas (hospitales, universidades, prisiones, embajadas, etc)".

Según datos del Catálogo Nacional de Hospitales 2018, actualizado a 31 de diciembre de 2017, en la Comunidad Valenciana hay 61 hospitales y 13.310 camas. Según la pro-

porción del CIS, hay 9.024 camas que son ocupadas por personas que se autodefinen como católicos.

La cuestión fundamental es cómo se garantiza la asistencia religiosa a ese 67,8% de la población cuando se encuentra en estas situaciones, en que sus libertades de residencia y circulación se encuentran limitadas.

La respuesta a la presunta desigualdad o confesionalidad no se soluciona con la eliminación de las capillas y de los capellanes en esos centros, porque de este modo no se está garantizando el derecho a la libertad religiosa de todas esas personas. Sería anacrónico y desfasado suprimir logros que han sido reconocidos como manifestaciones de un derecho fundamental.

Respecto a las propuestas de "proceder a la transformación de los lugares de culto en los centros públicos en lugares de oración multiconfesionales" y la de "promover cementerios públicos no confesionales", hay que decir que muestran una rotunda falta de sensibilidad religiosa. Desconociendo lo que significan para los creyentes los lugares de culto, olvidan que uno de los presupuestos del principio de cooperación establecido en la Constitución española es el reconocimiento del hecho diferencial en lo religioso. Es algo así como si se pretendiera tener una misma sede para todos los partidos políticos de la ciudad de Valencia, donde a distintas horas y, previa solicitud, realizaran sus reuniones el Partido Socialista, Unidos-Podemos, el Partido Popular, Ciudadanos y Compromís; o como si se pretendiera tener una misma sede para las dos sociedades musicales de un municipio.

Incluso en aplicación de ese principio de cooperación del artículo 16 de la Constitución, a través del planeamiento urbanístico de las ciudades deben reservarse parcelas que permitan la implantación de equipamientos religiosos, considerándolos como servicio público religioso, pero con naturaleza privada si efectivamente son de titularidad y dominio privado.

2.3.2. *La supresión de las ceremonias religiosas en los actos oficiales organizados por la Administración*

Disponiendo el artículo 16 de la Constitución que ninguna confesión tendrá carácter estatal, establece un principio de neutralidad de los poderes públicos en materia reli-

giosa que no prohíbe la celebración de festividades religiosas ni la participación en ceremonias religiosas por razones de representación institucional.[7] Lo que sí se prohíbe, como se declaró en las Sentencias del Tribunal Constitucional 24/1982 y 340/1993, es cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales y, por supuesto, respetando siempre el principio de voluntariedad en la asistencia a dichos actos.

Respecto a la supresión de ceremonias religiosas en los actos oficiales, como en tomas de posesión o funerales por catástrofes, es necesario precisar algún aspecto:

Primero. Cuando alguien toma posesión de su cargo, ¿por qué no ha de poder hacerlo ante su Libro sagrado (Biblia, Corán...) y/o ante la Constitución? Lo que no es de recibo es la propuesta siguiente del Programa del Partido Socialista Obrero Español de que la toma de posesión o promesa de cargo se hará únicamente ante un ejemplar de la Constitución.

En Estados Unidos no se exige jurar sobre la Biblia, aunque la mayoría de los presidentes han elegido usar una. El Presidente John Quincy Adams eligió jurar sobre un libro de Leyes. Tanto los presidentes Obama como Trump juraron su cargo sobre dos Biblias. El Presidente Trump puso la mano sobre la Biblia en la que juró Abraham Lincoln hace 156 años, y sobre la Biblia que le obsequió su madre en 1955.

Segundo. Ante los llamados "funerales de Estado", hay que precisar si se tratan de una ceremonia civil o religiosa. Si es una ceremonia civil no hay problema alguno. Pero si la inmensa mayoría o la unanimidad, o incluso una minoría de los familiares de las víctimas de un atentado o una catástrofe deciden realizar un funeral, ¿podrán celebrarlo religiosamente aunque decidan acudir los reyes de España y las autoridades políticas?

---

[7] La Sentencia del Tribunal Constitucional número 177/1996 asevera: "En efecto, el artículo 16.3 CE no impide a las Fuerzas Armadas la celebración de festividades religiosas o la participación en ceremonias de esa naturaleza. Pero el derecho de libertad religiosa, en su vertiente negativa, garantiza la libertad de cada persona para decidir en conciencia si desea o no tomar parte en actos de esa naturaleza. Decisión personal a la que no se pueden oponer las Fuerzas Armadas, que, como los demás poderes públicos, sí están, en tales casos, vinculadas negativamente por el mandato de neutralidad en materia religiosa del art. 16.3 CE. En consecuencia aún cuando se considere que la participación del actor en la parada militar obedecía a razones de representación institucional de las Fuerzas Armadas en un acto religioso, debió respetarse el principio de voluntariedad en la asistencia y, por tanto, atenderse a la solicitud del actor de ser relevado del servicio, en tanto que expresión legítima de su derecho de libertad religiosa" (Fundamento Jurídico 10).

Por tanto el único "funeral de Estado" es el que organiza el propio Estado, por supuesto, como ceremonia civil. Todos los demás quedan a la libertad de los familiares. Cuestión distinta es que los familiares deseen organizar un acto multiconfesional, en el que estén presentes todas las autoridades civiles y políticas más los representantes de las confesiones afectadas.

Tercero. Ante los acuerdos plenarios de algunos Ayuntamientos prohibiendo a sus ediles acudir, como tales, a ceremonias religiosas y procesiones, ha de dejarse claro la ineficacia de tal prohibición. Un edil, en uso de sus libertades, religiosa (artículo 16 de la Constitución) o de reunión y manifestación (artículo 21 de la Constitución) puede acudir a una ceremonia religiosa o a una procesión. Y una vez presente allí, la autoridad eclesiástica podrá ofrecerle un lugar de relevancia en la misma. ¿Acaso no puede acudir un Presidente del Gobierno al campo de fútbol de un determinado equipo y allí tiene un lugar preferente? ¿Acaso no acuden autoridades civiles y políticas a manifestaciones y allí tienen un lugar preferente? Se puede argumentar que en las ceremonias religiosas acuden como Corporación Municipal pero esto no es verdad. Acuden los que quieren y los que no quieren, no acuden. La asistencia ha de ser voluntaria. Lo que no procede es que los que no quieren acudir obliguen a no acudir a los que quieren. Se suele argumentar que no se impide a nadie acudir como particular pero no como edil, pero lo que no se puede impedir es que a ese edil, que acude como particular, la autoridad eclesiástica le reserve un lugar preferente. Quizá no el lugar que ocuparía si acudiera dentro de la Corporación Municipal, pero, sin duda, un lugar destacado porque es una autoridad municipal.

En este sentido, y como simple muestra, en febrero de 2018 el Secretario de organización del PSPV remitió una carta a los alcaldes y portavoces del partido en toda la Comunitat en la que se invitaba a los cargos municipales a reforzar su identificación con las fiestas religiosas, Semana Santa, romerías y festividades patronales de cada localidad. La carta finalizaba explicando que la adhesión al Código de Buen Gobierno de la Generalitat es la herramienta que más fácil hará la toma de decisiones ante las invitaciones a actos religiosos entre otras acciones, y recomendaba realizar la adhesión antes de finalizar el mandato electoral en 2019. El Código de Buen Gobierno en su artículo 11 establece que las personas sujetas al mismo "no estarán obligadas en ningún caso a participar en actos religiosos en la condición de su cargo. Su asistencia a estos será a título individual, en ejercicio del derecho de libertad religiosa". Además procurarán "que las instituciones y corporaciones a las que pertenecen se abstengan,

corporativamente, de participar en estos actos en caso de que, por razones históricamente consolidadas, tengan un valor cultural asumido comunitariamente que trascienda a su origen religioso".

2.3.3. *La retirada de los símbolos religiosos en lugares públicos*

Últimamente hay un afán por retirar los símbolos religiosos en los lugares públicos, concretamente la simbología de la Iglesia Católica porque esta presencia atenta contra el principio de aconfesionalidad. Valga como ejemplos la Cruz del Parque Ribalta de Castellón y la Cruz de Callosa en la provincia de Alicante.[8] Suelen apoyar sus pretensiones en Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como la de la Gran Sala de 18 de marzo de 2011, en el caso Lautsi contra Italia que, con fundamento en el artículo 20 del Protocolo I en relación con el artículo 9 del Convenio Europeo de 1950, obliga a los Estado signatarios a un deber de neutralidad e imparcialidad. También fundamentan la retirada en la vulneración del principio de igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución, al entender que la permanencia de una estatua en un lugar público constituye un trato discriminatorio favorable a la Iglesia Católica por parte del Estado en detrimento de los símbolos propios de otras religiones o creencias.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 4 de marzo de 2013 (Ponente: Excmo. Sr. D. José Díaz Delgado), falla que no ha lugar a la retirada del denominado "Cristo de Monteagudo", y que la neutralidad e imparcialidad del Estado exigida por el artículo 16.3 de la Constitución no es incompatible con la presencia de símbolos religiosos en lugares públicos. El Tribunal Supremo, en su Fundamento de Derecho Segundo, afirma que " es posible llegar a la conclusión de que la estatua del Cristo de Monteagudo forma parte, no solo ya de la simbología religiosa tradicional de la ciudad de Murcia sino además de su propia fisonomía cultural, porque así lo ha querido el consenso social, que, no solo se remonta como dice la parte actora, al tiempo de la Dictadura del General Franco y de la etapa predemocrática, sino que sus orígenes son anteriores, situados concretamente en los inicios del siglo XX (aunque la estatua ac-

[8] En el tema de la Cruz de Callosa será el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Elche el que deberá determinar: si la supresión de la Cruz vulnera o no el derecho de libertad religiosa, si la Cruz es un símbolo religioso o un elemento de justificación de una dictadura, y la relación que puede existir entre la declaración de monumento histórico-artístico de la Iglesia Parroquial de San Martín y la Cruz de los Caídos.

tual no sea la original) cuando fue erigida en buena parte por suscripción popular, lo que revela su arraigo popular y su incardinación dentro de la propia tradición cultural y social de Murcia", y el propio Tribunal Supremo, siguiendo la Sentencia del Tribunal Constitucional número 34/2011, afirma que ha de tomarse "... en consideración no tanto el origen del signo o símbolo como su percepción en el tiempo presente, pues en una sociedad en la que se ha producido un evidente proceso de secularización es indudable que muchos símbolos religiosos han pasado a ser, según el contexto concreto del caso, predominantemente culturales, aunque esto no excluya que para los creyentes siga operando su significado religioso" "... cuando una tradición religiosa se encuentra integrada en el conjunto del tejido social de un determinado colectivo, no cabe sostener que a través de ella los poderes públicos pretendan transmitir un respaldo o adherencia a postulados religiosos".

En el mismo sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2014 (Ponente: Excmo. Sr. D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez), falla que no ha lugar a la retirada del símbolo religioso "Cruz de la Muela", situada en el Monte de la Muela, en Orihuela-Comunidad Valenciana. La sentencia afirma que "no basta simplemente con un planteamiento subjetivo del principio de aconfesionalidad del Estado para entender que la mera presencia de un símbolo religioso pueda vulnerar el derecho subjetivo a la libertad ideológica o religiosa, sobre todo aquellos que son verdaderos signos identitarios y resultado de una convención social, fruto del consenso colectivo" y sigue diciendo que "no basta con la mera referencia a que en un determinado lugar existen tales símbolos religiosos para entender que su permisividad por parte de las instituciones públicas compromete la aconfesionalidad del Estado, cuando, como en este caso, están tan arraigadas en la comunidad social que son consensuadamente aceptados y enmarcados dentro de la propia tradición cultural y asumidos como tales por el pueblo". Concluye la sentencia argumentando que "no es posible aludir a la existencia de trato discriminatorio que se denuncia porque la tradición cultural del símbolo que supuestamente habría determinado esa falta de neutralidad prima sobre su connotación religiosa, de tal manera que es principalmente por aquella razón y no por esta por la que dicho símbolo no solo debe ser respetado sino preservado por los poderes públicos, al igual que cualesquiera otros símbolos, sean o no religiosos, que formen parte de la cultura tradicional y del arraigo del pueblo español".

El Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en Sentencia de 6 de noviembre de 2012, deniega la solicitud del Movimiento hacia un Estado laico de retirada del crucifijo co-

locado en el salón de plenos del Ayuntamiento de Zaragoza así como de cualquier otro símbolo religioso que se exhiba en dependencias municipales y centros municipales de Zaragoza. El Tribunal Superior de Justicia de Aragón comparte la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de mayo de 2011, que decía: "En definitiva, la neutralidad e imparcialidad del Estado exigida por el artículo 16.3 CE no es en forma alguna incompatible con la presencia de símbolos religiosos en lugares públicos que como el presente no son sino expresión de la historia y cultura de nuestro país (al margen lógicamente de las consideraciones que deban merecer sus valores artísticos y estéticos) que inevitablemente está cargada de elementos religiosos e ideológicos perfectamente compatibles con el principio de laicidad positiva exigido por la Constitución Española y así, si conforme a la sentencia del TEDH la muestra de símbolos religiosos en aulas de educación es compatible con los derechos de libertad religiosa en sus vertientes positiva y negativa, con mayor razón lo será en espacios en los que en principio no se desarrolla una actuación del Estado más allá del mantenimiento en su caso de un patrimonio histórico, artístico o cultural preexistente".

3. En el acuerdo sobre asuntos económicos

Serían muchos los temas a tratar pero se esbozarán aquellos discutidos en los programas de los partidos políticos.

El Programa del Partido Socialista Obrero Español contiene, entre sus propuestas, la de avanzar en la autofinanciación de las confesiones religiosas, y la de establecer la fiscalidad general para aquellos bienes de las confesiones religiosas que no estén afectos a uso de culto o social.

El Programa de Unidos-Podemos contiene, entre sus propuestas, la supresión de los beneficios fiscales, como el impago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) y la supresión de la financiación estatal (ya sea a través de la casilla del IRPF o de las exenciones fiscales) para la Iglesia Católica y otras confesiones religiosas. Sigue manifestando el Programa que deberá eliminarse de la Ley del Mecenazgo y de otras leyes, normas y ordenanzas estatales, autonómicas y locales, los enormes privilegios fiscales de la Iglesia Católica y de cualquier confesión religiosa, así como de sus entidades, organizaciones, asociaciones y empresas, por cuanto supone la equiparación de hecho con las entidades sin ánimo de lucro y la exención total o parcial en los di-

ferentes impuestos de ámbito estatal, autonómico o local (Sociedades, Patrimonio, Actos Jurídicos, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, Sucesiones y Donaciones y Transmisiones Patrimoniales).

3.1. La Asignación Tributaria

No se acaba de entender el por qué de la propuesta de suprimir la asignación tributaria, ya que desde la entrada en vigor de la Disposición Adicional 18ª de la Ley 42/2006, de los Presupuestos Generales del Estado para el 2007, la Iglesia ya no recibe cantidades con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para su sostenimiento básico. No se acaba de comprender dónde está el problema, pues el que pretende la supresión normalmente no marcará la casilla del 0,7% para la Iglesia Católica, y si no la marca, él no señalará el destino de ese 0,7%, luego no destinará absolutamente nada al sostenimiento de la Iglesia Católica. Es más, si todos actuaran como él, la Iglesia tampoco recibiría ninguna cantidad. Por tanto, los partidos que proponen la supresión, si quieren alcanzar sus objetivos, deberán convencer a todos los españoles que no marquen la casilla de la Iglesia Católica. Todo lo demás es ignorancia o mala intención, porque son los ciudadanos que lo desean, quienes deciden que el 0,7% de la cuota íntegra de su IRPF de destine al sostenimiento de la Iglesia Católica.

Según los datos que obran en la Conferencia Episcopal por la Asignación Tributaria de la Declaración de la Renta 2017, correspondiente a la actividad económica desarrollada en 2016, el porcentaje de declaraciones a favor de la Iglesia Católica ha descendido al 33,54%, aunque la cantidad obtenida se haya incrementado en un 2,83% respecto al año anterior; porcentaje nada comparable con la Iglesia Católica italiana, que, siendo el porcentaje del 0,8% (el 8 por mil) se está moviendo en torno al 80%, siendo en 2004 del 89,91% (Rivella 2008, 77-86).

La Comunidad Valenciana se encuentra dentro de las comunidades autónomas que más contribuyen en números absolutos a la Asignación tributaria, aunque en los datos del IRPF de 2017 se encontraba en un porcentaje del 31,86%, inferior a la media de España, y muy inferior a Comunidades como Castilla-La Mancha (45,94%), La Rioja (45,37%), Extremadura (44,70%), Murcia (43,96%) y Castilla-León (43,26%).

Según los datos de la Conferencia Episcopal Española, del total de los recursos de las diócesis españolas, únicamente el 24% procede de la Asignación tributaria, siendo las aportaciones voluntarias de los fieles la principal fuente de financiación.

Entonces ¿por qué ha de renunciar la Iglesia a la Asignación tributaria? Casi nueve millones de españoles voluntariamente señalan el destino de ese porcentaje al sostenimiento de la Iglesia Católica, más muchísimos españoles que también estarían dispuestos a hacerlo, pero no están obligados a la presentación del IRPF.

No debería haber ningún problema en que, en aras al principio de igualdad, se extendiera el mismo sistema del 0,7% a las otras confesiones, al menos a las que han celebrado acuerdos de cooperación con el Estado. La solución nunca es la supresión para la Iglesia Católica.

2.2. Régimen fiscal y tributario

Es cierto que actualmente la exención fiscal de las entidades de la Iglesia Católica está reconocida en el Real Decreto 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales[9] y en las Disposiciones Adicionales Novena[10] y Octava[11] de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, pero no menos cierto es que esta legislación unilateral del Estado remite a los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede. Si se produjera una denuncia de los Acuerdos, las consecuencias para la Iglesia Católica y todas sus entidades (Diócesis, Parroquias, Institutos de Vida Consagrada, Asociaciones, Fundaciones y otras Entidades) serían graves. Supondrían una nueva desamortización de los bienes de la Iglesia y una pérdida inigualable de la labor caritativa y asistencial de estas entidades,

---

[9] Artículo 62: "Estarán exentos los siguientes inmuebles: c) Los de la Iglesia Católica, en los términos previstos en el Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos económicos de 3 de enero de 1979...".

[10] "El régimen previsto en los artículos 5 a 15, ambos inclusive, de esta Ley será de aplicación a la Iglesia Católica y a las iglesias, confesiones y comunidades religiosas que tengan suscritos acuerdos de cooperación con el Estado español, sin perjuicio de lo establecido en los acuerdos a los que se refiere la disposición adicional anterior.

El régimen previsto en esta Ley será también de aplicación a las asociaciones y entidades religiosas comprendidas en el artículo V del Acuerdo sobre Asuntos Económicos...".

[11] "Lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio de lo establecido en los acuerdos con la Iglesia Católica y en los acuerdos y convenios de cooperación suscritos por el Estado con las Iglesias, confesiones y comunidades religiosas, así como en las normas dictadas para su aplicación, para las fundaciones propias de estas entidades, que podrán optar por el régimen fiscal establecido en los artículos 5 al 25 de esta Ley, siempre que en este último caso presenten la certificación de su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, y cumplan el requisito establecido en el número 5º del artículo 3 de esta Ley".

al tener que tributar por las actividades e inmuebles destinados a las funciones de culto, sostenimiento del clero, apostolado y caridad.

La misma Disposición Adicional Novena de la Ley 49/2002, en su párrafo 3, expresa que las entidades de la Iglesia Católica contempladas en los artículos IV y V del Acuerdo sobre Asuntos Económicos serán consideradas entidades beneficiarias del mecenazgo a los efectos previstos en los artículos 16 al 25, ambos inclusive, de esta Ley, pero sigue produciéndose la exención por remisión a los Acuerdos.

En el fondo se está olvidando que la Iglesia Católica y sus entidades también persiguen finalidades de interés general y, por tanto, son merecedoras de ser consideradas como entidades beneficiarias del mecenazgo por sí mismas, sin necesidad de la remisión a los Acuerdos.

Aunque el legislador hubiera debido incluir expresamente dentro de los fines de interés general a los religiosos,[12] cabe entenderlos como tales porque el artículo 3.1 de la Ley 49/2002 se inicia al tenor siguiente: "Que persigan fines de interés general, como pueden ser, entre otros...", pero siempre cabrá la duda sobre si son o no de interés general, estando la decisión a merced de la Administración.

Si los fines religiosos son de interés general, las entidades eclesiásticas deben considerarse como entidades sin fines lucrativos, al igual que las fundaciones y las asociaciones declaradas de utilidad pública, y, por tanto, gozar de los mismos beneficios fiscales.

El proponer la supresión total de los beneficios fiscales a la Iglesia Católica, aparte de suponer una desigualdad respecto a las otras entidades sin ánimo de lucro, supone desconocer la labor de apostolado y de caridad de la Iglesia Católica y su contribución al Estado del Bienestar con el consiguiente ahorro a las arcas públicas.

---

[12] No los incluye a pesar de realizar una enumeración casi exhaustiva de los mismos: "los de la defensa de los derechos humanos, de las víctimas del terrorismo y actos violentos, los de asistencia social e inclusión social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, laborales, de fortalecimiento institucional, de cooperación para el desarrollo, de promoción del voluntariado, de promoción de la acción social, de defensa del medio ambiente, de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, económicas o culturales, de promoción de los valores constitucionales y defensa de los principios democráticos, de fomento de la tolerancia, de fomento de la economía social, de desarrollo de la sociedad de la información, o de investigación científica y desarrollo tecnológico".

Finalmente la propuesta de "establecer la fiscalidad general para aquellos bienes de la confesiones religiosas que no estén afectos a uso de culto o social" conlleva desconocer cuál es la misión de la Iglesia, e intentar relegarla al ámbito de lo meramente privado o íntimo, o a aquello que contribuye directa y únicamente a la labor asistencial. Es muy peligroso reducir el término "religioso" a lo meramente "cultural" o "estrictamente religioso", o reducir las entidades eclesiásticas a entidades asistenciales o similares a ONGs. Pero además la misma Ley 49/2002, en su artículo 7, establece incluso la exención en el Impuesto sobre Sociedades de las rentas obtenidas por entidades sin fines lucrativos que procedan de un listado de explotaciones económicas, descritas a continuación, siempre y cuando se desarrollen en cumplimiento de su objeto o finalidad específica.

4. En el acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales

Dos temas resaltan sobre los demás: el régimen jurídico de la asignatura de religión católica y el patrimonio histórico-artístico.

4.1. El régimen jurídico de la asignatura de Religión Católica

El artículo II del Acuerdo sobre Enseñanza dispone que los planes educativos en los niveles de Educación Preescolar (ahora Educación Infantil), de Educación General Básica (ahora Enseñanza Primaria y Enseñanza Secundaria Obligatoria) y de Bachillerato Unificado Polivalente (ahora Enseñanza Secundaria Obligatoria y Bachillerato) y Grados de Formación Profesional correspondientes a los alumnos de las mismas edades, incluirán la enseñanza de la Religión Católica en todos los Centros de Educación, en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales. Por respeto a la libertad de conciencia, dicha enseñanza no tendrá carácter obligatorio para los alumnos, pero se garantiza el derecho a recibirla. Las autoridades académicas adoptarán las medidas oportunas para que el hecho de recibir o no la enseñanza religiosa, no suponga discriminación alguna en la actividad escolar.

El Programa del Partido Popular mantiene la asignatura en los términos de Acuerdo. El Programa de Ciudadanos sorprende al afirmar: "Finalmente desde Ciudadanos reconocemos la importancia del fenómeno religioso y rechazamos que el debate sobre

educación en España se centre en la elección entre ciudadanía y religión. Desde la premisa de la laicidad proponemos que ese conocimiento pueda incorporarse al acervo cultural de los estudiantes a través de una asignatura cuyo objeto sea el estudio de la historia de las religiones".

El Programa del Partido Socialista Obrero Español contiene, entre sus propuestas, las siguientes: "Promover una escuela pública laica donde no quepa la integración de enseñanzas confesionales, ni en el currículum ni en el horario escolar. Para ello se promoverán las reformas del marco legal actual necesarias, así como de los acuerdos internacionales. Promover la incorporación de la enseñanza cultural sobre el hecho religioso en términos de integración y convivencia, como parte de nuestro patrimonio cultural, evitando, por ignorancia, los riesgos de los fundamentalismos".

El Programa de Unidos-Podemos contiene, entre sus propuestas, la siguiente: "Se ofrecerá una educación laica, al considerarse que las creencias religiosas forman parte de la intimidad de cada persona".

No tiene ningún sentido ni coherencia en la actualidad la pretensión de borrar del currículum y del horario escolar la enseñanza de la religión, porque no ocurre en los países de la Unión Europea,[13] porque cuando se habla de enseñanza religiosa en la escuela se está refiriendo a la enseñanza dentro del currículum y, por supuesto, dentro del horario escolar. En caso contrario, el Estado no puede regular, en materia de enseñanza, lo que cada persona haga fuera del horario escolar, ya que es libre de hacer lo que quiera en su tiempo libre: jugar al tenis, al padel o al parchís.

Pero menos sentido tiene que pretenda eliminar la enseñanza de la religión católica y, en cambio, la Consellería de Educación pretenda ofrecer en el curso 2018-2019 clases de religión islámica en algunos centros de la provincia de Valencia y Alicante. Se trata de un proyecto piloto que se está fraguando desde hace un año entre la Comisión Islámica de España (CIE) y la Consellería de Educación, en cumplimiento de los acuerdos de 1992. Por supuesto que debe cumplirse lo dispuesto en la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo o Convenio de Cooperación con la

[13] Según datos actualizados por el Ministerio de Educación, la asignatura de la Religión es obligatoria en Reino Unido, Finlandia, Grecia, Dinamarca, Austria. Chipre, Irlanda, Malta. Noruega, Rumania, Suecia, Suiza; es opcional en Alemania, Bélgica, Italia, Portugal, Croacia, Eslovaquia, Holanda, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Ucrania o Andorra.

CIE, pero no es correcto que se vaya avanzando en esta línea y, en cambio, se pretenda eliminar la asignatura de religión católica en la escuela.

Con todo uno de los principales escollos en el régimen de la asignatura de religión es la cuestión de la asignatura alternativa, donde "el desarrollo legislativo autonómico ha ofrecido a lo largo del tiempo diversas soluciones, todas ellas caracterizadas por ser asignaturas con escasos contenidos, que situaban a los alumnos en una posición de desigualdad y que, en general, no satisfacían las demandas de las administraciones educativas, de las confesiones religiosas ni de los alumnos y sus padres" (Meseguer 2015, 13).

2.2. El patrimonio histórico-artístico

El Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, tras exponer en su preámbulo que "el Patrimonio Histórico, Artístico y Documental de la Iglesia sigue siendo parte importantísima del acervo cultural de la Nación, por lo que la puesta de tal patrimonio al servicio y goce de la sociedad entera, su conservación y su incremento justifican la colaboración de la Iglesia y del Estado", concluye en la cláusula XV: "La Iglesia reitera su voluntad de continuar poniendo al servicio de la sociedad su patrimonio histórico, artístico y documental y concertará con el Estado las bases para hacer efectivos el interés común y la colaboración de ambas partes, con el fin de preservar, dar a conocer y catalogar este patrimonio cultural en posesión de la Iglesia, de facilitar su contemplación y estudio, de lograr su mejor conservación e impedir cualquier clase de pérdidas en el marco del artículo 46 de la Constitución. A estos efectos y a cualesquiera otros relacionados con dicho patrimonio, se creará una Comisión Mixta, en el plazo máximo de un año, a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo".

El artículo 46 de la Constitución establece que "los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad".

Alguna doctrina destaca los siguientes aspectos de la legislación autonómica (Álvarez 2010, 241-280 y Aldanondo 2004, 209-210):

1) El reconocimiento de la Iglesia Católica como titular de una parte muy importante del Patrimonio Cultural Autonómico.

2) La obligación de la Iglesia Católica de velar por la protección, conservación y difusión del mismo, colaborando con las distintas Administraciones mediante los oportunos convenios.

3) La constitución de Comisiones Mixtas entre las Administraciones de las Comunidades Autónomas y la Iglesia Católica para la elaboración y desarrollo de planes de intervención conjunta.

Se ha puesto de manifiesto que la Iglesia Católica es la confesión que detenta la inmensa mayoría de la propiedad de los bienes culturales destinados al culto en España; que para evitar el expolio de ese patrimonio, la Iglesia se ha visto afectada por la política restrictiva y conservadora del legislador que urge una labor de armonización y de información recíproca entre la Administración central y las Administraciones autonómicas y locales, y finalmente que no puede olvidarse que la Iglesia es la principal interesada en la conservación de esos bienes, porque sin el apoyo de las Administraciones no podría hacer frente económicamente al gasto que conlleva la conservación de su patrimonio ya que se trata de bienes destinados al culto y la práctica religiosa (García Ruiz 2010, 217-239).

No obstante, hay que recordar que, según datos del Portal de Transparencia de la Conferencia Episcopal Española, durante el ejercicio 2016 la Iglesia Católica ha destinado 71 millones de euros a la construcción, conservación y rehabilitación del patrimonio y que durante el 2016 han recibido ayuda económica de la X de la Iglesia 51 proyectos de construcción y 322 proyectos de rehabilitación del patrimonio; que el impacto socioeconómico de los bienes de la Iglesia en el Producto Interior Bruto es de 22.620 millones de euros; que el impacto en términos de empleo es de 225.300 empleos. En Francia se financia con dinero público los gastos de conservación y mantenimiento de todos los edificios destinados al culto, anteriores a 1905. Actualmente algunos municipios, que son los encargados de su mantenimiento, están decidiendo vender sus iglesias o ermitas, instalándose allí desde hoteles o restaurantes de lujo hasta gimnasios. Incluso hasta algunos los están vendiendo a la religión islámica para instalar allí sus lugares de culto.[14]

[14] En 2005 la escritora rusa Elena Chudinova presentó su distopía futurista "La mosquée Notre-Dame de París".

Independientemente de la existencia o no del Acuerdo sobre Enseñanza, en la protección del patrimonio histórico, artístico y documental propiedad de la Iglesia Católica, están implicadas tanto la misma Iglesia Católica como las distintas Administraciones estatal, autonómica y local. Es precisa la armonización de sus acciones a través de los oportunos convenios generales o particulares. Lo que no cabe, por ser medida desfasada, es la desamortización paulatina y para uso público de ese patrimonio. La historia ya nos advierte de cuál es el destino final de esas desamortizaciones: la propiedad privada en manos de unos pocos y para un uso no público sino particular.

5. Propuestas de actuación

Primera. Frente al laicismo antirreligioso, laicidad positiva.

La aconfesionalidad, que no laicidad, no puede suponer un arma arrojadiza frente a las creencias de casi el 70% de los habitantes de la Comunitat Valenciana. Los derechos de las otras confesiones o incluso de los no creyentes no tienen por qué estar enfrentados a los derechos de los católicos. A nadie se le impone ni obliga a creer o a practicar. Se está intentando por parte de algunos partidos políticos una "laicidad del Estado" y una pérdida de peso específico de la religión católica en la vida pública. Hay que creer en la llamada "laicidad positiva", una laicidad que garantiza el derecho de los individuos y de las comunidades en que se integran a vivir la propia religión, porque están ejercitando un derecho fundamental.

Segunda. Frente a la uniformidad, igualdad.

El Tribunal Constitucional en multitud de sentencias se ha pronunciado sobre la igualdad. En la Sentencia 340/1993, de 16 de noviembre, afirma que "no toda desigualdad de trato legislativo en la regulación de una materia entraña una vulneración del derecho fundamental a la igualdad ante la ley del artículo 14 CE, sino únicamente aquellas que introduzcan una diferencia de trato entre situaciones que puedan considerarse sustancialmente iguales y sin que posean una justificación objetiva y razonable".

Y en la misma Sentencia, reproduciendo un fragmento del Fundamento Jurídico Cuarto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 110/1993, introduce el trato cualitativamente igual, aunque cuantitativamente distinto, esto es, la igualdad en la proporciona-

lidad cuando afirma: "exigiendo el principio de igualdad, por tanto, no solo que la diferencia de trato resulte objetivamente justificada, sino también que supere un juicio de proporcionalidad en sede constitucional sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida por el legislador".

Es triste que en aras a los principios de aconfesionalidad y de igualdad, las propuestas de algunos partidos políticos sean la supresión de los Acuerdos con la Santa Sede, la eliminación de la asignatura de religión católica, la supresión de los mismos beneficios fiscales que las entidades sin ánimo de lucro, la supresión de la asignación tributaria, el arrinconamiento de la religión a la intimidad, a la sacristía, la eliminación de la asistencia religiosa en los establecimientos penitenciarios, hospitalarios, asistenciales, etc. Es muy triste que en aras a una igualdad mal entendida, se atente contra la libertad, contra el ejercicio de derechos fundamentales. Nadie discute que todas las confesiones han de tener un trato igualitario en lo cualitativo, pero evidentemente ha de ser distinto en lo cuantitativo, proporcionalmente distinto.

Tercera. Frente a reformas unilaterales, revitalizar la cooperación.

No cabe en los tiempos actuales volver a la Constitución de 1931: a la separación hostil entre la Iglesia Católica y el Estado, al laicismo en la enseñanza, a la secularización de los cementerios, a la ineficacia del matrimonio canónico, a la restricción del culto público o a la exigencia de autorización administrativa para su celebración en la vía pública, al acorralamiento al ámbito privado.

En unos tiempos donde todos hablan de diálogo, de entendimiento, de aproximación de posiciones, de ejercicio de libertades, se exige una armonización de los distintos derechos, un entendimiento común entre la comunidad política y las confesiones religiosas. Ante la proximidad de las elecciones autonómicas y locales, los partidos políticos, a la hora de elaborar sus programas electorales, han de dialogar, encontrarse con los representantes de las confesiones religiosas y plasmar en sus programas sus inquietudes. No puede haber programas de partidos políticos en que las propuestas sean de eliminación de lo religioso, por una errónea concepción de la aconfesionalidad o de la igualdad, y por un menosprecio a la libertad religiosa y al principio de cooperación.

Los poderes públicos han de avanzar en una mayor sensibilidad por la libertad religiosa, reconocer el hecho diferencial de cada una de las confesiones y promover las

condiciones para que la libertad y la igualdad religiosas sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

Cuarta. En la Comunitat Valenciana el Gobierno y las Administraciones valencianas, la autonómica y la local, tienen la obligación de cumplir la legislación estatal, entendida de acuerdo con los Tratados Internacionales, y respetando el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades. Deben garantizar la inviolabilidad de los lugares de culto, que en su inmensa mayoría, son patrimonio histórico-artístico; deben superar viejos prejuicios decimonónicos sobre la laicidad, y comprender que la ausencia total de símbolos religiosos es una Administración confesional; deben garantizar la igualdad, que no la uniformidad, en el tratamiento fiscal a las entidades eclesiásticas, que debe ser el mismo, al menos, que las entidades sin fines lucrativos (tanto las fundaciones como las asociaciones declaradas de interés público); deben ser respetuosos con las distintas manifestaciones de la libertad religiosa; deben garantizar la asistencia religiosa porque es un derecho fundamental; han de asegurar la enseñanza religiosa y la libertad de elección de centro, de creación de centros docentes y su financiación, porque son manifestaciones de la convergencia de la libertad religiosa y de la libertad de enseñanza. Deben conocer, y si la conocen, cumplir la legislación estatal e internacional, y respetar las sentencias de los Tribunales.

En caso contrario deberán interponerse los correspondientes recursos ante la Administración y ante los Tribunales en defensa de los derechos fundamentales. En todas estas cuestiones lo que está en juego es la libertad, que va unida a la dignidad, y, por tanto, no pueden estar a merced de actuación del Gobierno autonómico o de las Administraciones valencianas tendenciosas, reduccionistas y electoralistas.

Bibliografía

ALDANONDO SALAVERRÍA, Isabel. "Régimen del patrimonio cultural de las confesiones religiosas en la legislación autonómica. Especial referencia a la transmisión de bienes en Aragón", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XX (2004), 203-222.

ÁLVAREZ-CORTINA, Andrés Corsino. "Confesiones religiosas, Patrimonio Histórico y Cultural y Gestión de las Entidades Locales", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* XXVI (2010), 241-280.

BENEYTO BERENGUER, Remigio. "La reforma de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa", VV.AA. *La Constitución Española de 1978 después de su trigésimo aniversario,* ed. Manuel Martínez Sospedra, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.

BENEYTO BERENGUER, Remigio. *La inmatriculación de los bienes eclesiásticos*, Pamplona, Civitas Thomson-Reuters, 2013.

———. "Problemas jurídicos del patrimonio de la Iglesia Católica", *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 39 (2015).

CORRAL SALVADOR, Carlos. "Los sistemas político-religiosos de los 27 Estados miembros de la Unión Europea y sus correlativos principios constitucionales", *Cuadernos de Integración Europea* (7 diciembre 2006) www.cuadernosie.info

GARCÍA RUIZ, Yolanda. "Titularidad y conservación de los bienes culturales destinados al culto", VV.AA. *Régimen económico y patrimonial de las confesiones religiosas*, ed. Rosa María Ramírez Navalón, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, 217-239.

LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio. *Derecho de la libertad de conciencia I. Libertad de conciencia y laicidad*, Madrid, Civitas, 1997.

MANTECÓN SANCHO, Joaquín. "España: ¿Y si se denunciaran los Acuerdos con la Santa Sede?", *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 39 (2015).

MESEGUER VELASCO, Silvia. "Avances y retrocesos en la protección jurídica de la libertad e igualdad religiosa en España", *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 39 (2015).

RIVELLA, Mauro. "Financiación de la Iglesia. El modelo italiano", AA.VV. *El sostenimiento económico de la Iglesia Católica en España. Nuevo modelo*, ed. Jorge Otaduy y Diego Zalbidea, Pamplona, Eunsa, 2008, 77-86.

Anales de la Real Academia de Cultura Valenciana nº 94 (2018)

Jorge Sánchez-Tarazaga y Marcelino

Presente y futuro de la mediación como método alternativo de solución de conflictos en la Comunitat Valenciana

RECEPCIÓN: 31-07-2018
REVISIÓN: 31-07-2018
ACEPTACIÓN: 13-09-2018
PUBLICACIÓN: 21-01-2019

PRESENTE Y FUTURO DE LA MEDIACIÓN COMO MÉTODO ALTERNATIVO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LA COMUNITAT VALENCIANA

Resumen: La mediación es un método alternativo para la solución de conflictos, con amplia acogida en la práctica, y normativizada en sede estatal y autonómica. La Comunitat Valenciana no es ajena a este proceso, con una experiencia legislativa que data del año 2001, aunque con escasa relevancia efectiva. En la actualidad, el reto es la gestación de una nueva normativa, ambiciosa en sus objetivos pero que, por esto mismo, presenta el riesgo de ahondar en cuestiones innecesarias, que son objeto de la Ley estatal, y de entrar sin gran profundidad a resolver los problemas de la realidad de la mediación.

Palabras clave: Mediación. Comunitat Valenciana. Ley autonómica. Competencia legislativa.

PRESENT AND FUTURE OF INTERVENTION AS AN ALTERNATIVE RESOLUTION TO CONFLICTS IN THE VALENCIAN COMMUNITY

Abstract: Mediation is an alternative dispute resolution method, with wide acceptance in practice, and standardized in state and regional laws. The Comunitat Valenciana is no stranger to this process, with legislative experience dating back to 2001, although with little effective relevance. Currently, the challenge is the creation of a new regulation, ambitious in its objectives but which, for this very reason, presents the risk of going into unnecessary issues, which are the object of the State Law, and of entering without great depth to solve the problems of the reality of mediation.

Keywords: intervention, Valencian Community, autonomous law, legislative power.

I. Introducción

1. Sucinta introducción sobre la mediación como medio alternativo de resolución de conflictos

La mediación se encuadra en uno de los procesos disyuntivos de efugio para sortear las disputas, seguramente de los más conocidos junto al arbitraje. Su justificación y razón de ser parte de la naturaleza de la crisis, de lo que subyace en su origen y, por lo tanto, de quién se considera que es su titular y, por ambas cosas, quién puede resolverlo en las mejores condiciones, que son los mismos implicados.

Desde otro punto de vista, la aproximación judicial del conflicto comprende la intervención de una autoridad social e institucionalmente reconocida y una serie de actores ajenos pero invitados al proceso. Esta vía mueve la controversia desde el dominio privado al público. Los litigantes normalmente contratarán abogados, quizás intervengan peritos, y unos y otros razonarán ante una tercera parte ajena a la particular contienda, el juez. Todos ellos, extraños al conflicto en sí, tomarán en cuenta no solo las preocupaciones, posiciones, intereses o necesidades de los adversarios, sino los más amplios valores y estándares socialmente admitidos, consagrados en un cuerpo jurídico, recayendo la solución sobre la contingente percepción que de la realidad de los hechos el juez se haga (Moore 2003, 10).

La sentencia determinará normalmente un ganador y un perdedor, con lo que aplicará la justicia formal, ejecutable como un sable, pero difícilmente resolverá el conflicto subyacente en el fondo de la cuestión; desde luego no cuando consideramos un sustrato emocional, especialmente cuando la crisis esté fuertemente arraigada en bretes con fuertes lazos de convivencia, como en las familias, en las empresas familiares o en las comunidades de propietarios.

La consecuencia de esto es que, especialmente desde el mundo anglosajón, se fue poco a poco favoreciendo un clima de búsqueda de otros medios de tutela diversos de los tribunales que se ha ido consolidando a lo largo del siglo XX, que asume la filosofía de "pensar en términos de manejar conflictos mejor que resolverlos", toda vez que "trabajar juntos bien puede convertir en socios a los adversarios" (Fisher 1996, 21 y 196), fomentando cauces que se inspiran en el concepto de paz social; métodos conocidos como ADR, abreviatura de "Alternative Dispute Resolution",[1] entre los que se encuentra la mediación.

Este basamento es lo que ha favorecido que haya tenido la mediación una amplia acogida en conflictos derivados de las relaciones de pareja, ora matrimoniales o derivadas de relaciones análogas, lo que atañe a otros implicados como los hijos o la empresa si esta es familiar; y es que cuando se aborda el análisis de la mediación en una primera aproximación, como aquí estamos haciendo, lo primero que cabe considerar son los réditos favorables de su instrumentación, en cuanto que pueda resultar más eficiente, al tiempo que eficaz, respecto de la tradicional solución heterónoma que es la solución judicial (Barona 2013, 31-53; Carretero 2016, 21-77).

Atendiendo a esta realidad, se ha producido una fuerte tendencia de apoyo de las Administraciones, estatal y autonómico, impulsadas también por las políticas europeas.

2. Marco regulatorio de la mediación

La mediación en España tiene un importante grado de aplicación, pudiendo afirmarse que su implementación ha ido por delante de la norma jurídica especialmente en el ámbito de los conflictos familiares (García 2006, 315), además de que a la Ley nacional no solo le ha precedido la praxis, sino también numerosas leyes autonómicas.

En el ámbito estatal, fue introducida por el Real Decreto Ley 5/2012, de 5 marzo que transpuso a nuestro Derecho interno la Directiva 2008/52/CE, de 21 mayo 2008 y que, tras la oportuna tramitación parlamentaria, tomó cuerpo en la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles. Ley que, a su vez, ha sido de-

[1] En España se ha utilizado como alternativa el término de MASC, abreviatura de "método alternativo de solución de conflictos", si bien no es una expresión arraigada en el uso.

sarrollada por el Real Decreto 980/2013, de 13 de diciembre (Vilata 2013, 1). Directiva que no es una isla en la Unión Europea, ya que el fomento de la mediación ha formado parte de sus intereses desde muchos años antes de su aprobación (Fernando 2017, 72), y podemos constatar que sigue siendo una prioridad hoy en día.

La incorporación de la mediación al ordenamiento por dicha Ley agrupa una serie de motivos entre los que destacan: a) la necesidad de desjudicialización, si bien este es un argumento incompleto por la necesidad de recurrir a ella en la ejecución, b) la incorporación de la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo, y c) la confianza en que el recurso a métodos autocompositivos contribuirá a la buscada desjudicialización.

Dicha ley ha sido modificada en el art. 27, por Ley 29/2015, de 30 de julio, sobre acuerdos de mediación transfronterizos en el seno de la cooperación jurídica internacional en materia civil; y ha sido desarrollada parcialmente por el Real Decreto 980/2013, de 13 de diciembre. Además, derogó el Real Decreto-Ley 5/2012, de 5 de marzo.

En cuanto a cuál es el concepto legal de la mediación, en el art. 2 de la Directiva se opta por una definición amplia que la define como "Todo proceso, sea cual sea su nombre o denominación, en que dos o más partes en un litigio son asistidas por un tercero para alcanzar un acuerdo sobre la resolución del litigio, independientemente de si el proceso es iniciado por las partes, sugerido u ordenado por un órgano jurisdiccional, o prescrito por el Derecho nacional de un Estado miembro". Siguiendo su estela, pero de forma más sucinta, dice el art. 1 de la Ley 5/2012, que "Se entiende por mediación aquel medio de solución de controversias, cualquiera que sea su denominación, en que dos o más partes intentan voluntariamente alcanzar por sí mismas un acuerdo con la intervención de un mediador".

Sus elementos esenciales vienen descritos en los arts. 6 a 9 de la Ley 5/2012, y se resumen en voluntariedad y libre disposición, igualdad de las partes e imparcialidad de los mediadores, neutralidad y confidencialidad. No es propósito de este texto explicitar el alcance de estos principios informadores, sobre lo que nos remitimos a excelentes y abundantísimas monografías en la materia (Ortiz 2011, 1-36).

Otras normas estatales que inciden en algún aspecto de la mediación son:

–La Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito y el Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del delito. En ambos casos, se trata la mediación penal cuando se considere beneficioso para la víctima, y se promueven actuaciones de apoyo a los servicios de mediación extrajudicial.

–La Orden JUS/746/2014, de 7 de mayo, por la que se desarrollan los artículos 14 y 21 del Real Decreto 980/2013, de 13 de diciembre y se crea el fichero de mediadores e instituciones de mediación.

Si bien contamos con una legislación estatal que regula y desarrolla la mediación civil y mercantil, como decíamos antes, el papel pionero en la reglamentación de este método alternativo de regulación de conflictos se ha llevado a cabo por las Comunidades Autónomas (Rabasa 2004, 31-53), existiendo normativa de desarrollo en once, principalmente enfocada a la mediación en el ámbito familiar, y dos sobre mediación en el ámbito del derecho privado, de contenido mucho más amplio (Rodríguez 2017, 207); así: en Andalucía, el Decreto 37/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 1/2009, de 27 de febrero, reguladora de la Mediación Familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía, publicado en BOJA núm. 46, de 7 de marzo de 2012; y la Ley 1/2009, de 27 de febrero, reguladora de la Mediación Familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía, publicado en BOJA núm. 50, de 13 de marzo de 2009. En Aragón, la Ley 9/2011, de 24 de marzo, de mediación familiar de Aragón, publicado en el BOE núm. 115, de 14 de mayo de 2011. En Asturias, la Ley del Principado de Asturias 3/2007, de 23 de marzo, de Mediación familiar, publicado en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, de 9 de abril de 2007. En Canarias, la Ley 15/2003, de 8 de abril, de la mediación familiar, publicado en BOC núm. 85, de 6 de mayo de 2003, reformada por la Ley 3/2005, de 23 de junio, para la modificación de la Ley 15/2003, de 8 de abril, de la mediación familiar, publicado en BOE núm. 177, 26 julio 2005. En Cantabria, la Ley 1/2011, de 28 de marzo, de Mediación de la Comunidad Autónoma de Cantabria, publicado en BOE núm. 99, 26 abril 2011. En Castilla La Mancha, la Ley 4/2005, de 24 de mayo, del Servicio Social Especializado de Mediación Familiar, publicado en BOE núm. 203, de 25 agosto 2005. En Castilla y León, la Ley 1/2006, de 6 de abril, de mediación familiar de Castilla y León, publicado en BOE núm. 105, 3 mayo 2006. En Catalunya, el Decreto 135/2012, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/2009,

de 22 de julio, de mediación en el ámbito del derecho privado, publicado en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 6240 – 25.10.2012; y la Ley 15/2009, de 22 de julio, de mediación en el ámbito del derecho privado, publicado en BOE núm. 198, de 17 agosto 2009. En Galicia, la Ley 4/2001, de 31 de mayo, reguladora de la mediación familiar, publicado en BOE núm. 157, de 2 julio 2001, modificada por la Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género. En les Illes Baleares, la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Mediación Familiar de las Illes Balears, publicado en el BOE núm. 16, 19 enero 2011. En Madrid, la Ley 1/2007, de 21 de febrero, de Mediación Familiar de la Comunidad de Madrid, publicado en BOCM núm. 54, de 5 de marzo de 2007. Aparentemente no dedicada a esta cuestión es la Ley Foral 3/2011, de 17 de marzo, sobre custodia de los hijos en los casos de ruptura de la convivencia de los padres, publicada en el BON núm. 60 de 28 de marzo de 2011; normativa con solo tres artículos, y que dedica el 2º a la mediación familiar, al objeto descrito en la Ley, obviamente. En el País Vasco, la Ley 1/2008, de 8 de febrero, de mediación familiar, publicado en BOPV núm. 2008034, de 18 de febrero de 2008.

A pesar de esa tendencia que reduce este ADR al campo del conflicto familiar, en el caso de Cataluña y Cantabria, la regulación de la mediación se ha expandido a otros ámbitos del Derecho. En esta última Comunidad con más amplitud si cabe, extendiendo el ámbito de la reglamentación autonómica de la mediación al del Derecho laboral, administrativo y penal. Esta profusión normativa autonómica en materia de mediación ha generado un debate competencial que se proyecta de pleno sobre la realidad valenciana, sobre lo que disertaremos después.

En la Comunidad Valenciana, la normativa de referencia es la Ley 7/2001, de 26 de noviembre, reguladora de la mediación familiar, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, publicado en BOE núm. 303, de 19 de diciembre de 2001, en su versión actual, pues fue derogada la disposición adicional primera y modificados los arts. 3, 9, 13 y 32, por Ley 21/2017, de 28 de diciembre; Ref. BOE-A-2018-1871. Ha sido desarrollada por el Decreto 41/2007, de 13 de abril, del Consell, por el que se desarrolla la Ley 7/2001, de 26 de noviembre, de la Generalitat, Reguladora de la Mediación Familiar en el Ámbito de la Comunitat Valenciana.

Otras normas que incidentalmente recogen disposiciones sobre mediación en la Comunidad Valenciana son:

–La Ley 13/2008, de 8 de octubre, de la Generalitat, reguladora de los Puntos de Encuentro Familiar de la Comunitat Valenciana.

–La Ley 12/2008, de 3 de julio, de protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunitat Valenciana. Normativa que impulsa la mediación en centros docentes y como medio de resolución de conflictos en sede familiar.

–El Decreto 93/2001, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor en la Comunitat Valenciana.

Mas adquiere una especial actualidad, por su previsible aprobación inminente toda vez que se encuentra en fase de enmiendas al tiempo del cierre de este artículo, una norma en ciernes, que es el Proyecto de Ley de Mediación de la Comunitat Valenciana, que va a ser precisamente el objeto principal de esta nuestra reflexión. Proyecto publicado en el Boletín Oficial de las Cortes núm. 267, de 20 de abril de 2018, págs. 44.769-44.801 y aprobado el 2 de marzo, por el Pleno del Consell. Dadas las actuales mayorías parlamentarias y el grado de acuerdo alcanzado entre ellas sobre este particular, estimamos que sin grandes modificaciones tras el último trámite parlamentario sea texto legislativo en vigor justo al tiempo de la publicación de estos anales, razón por la cual asumimos su comentario con el tenor actual.

II. La normativa en vigor sobre mediación en la Comunitat Valenciana

Como hemos dicho antes, la vigente es la Ley 7/2001, de 26 de noviembre, reguladora de la mediación familiar, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, desarrollada reglamentariamente por el Decreto 41/2007, de 13 de abril, del Consell. Como antecedente inmediato del aún Proyecto de Ley de Mediación en la Comunitat Valenciana, y texto aún en vigor al tiempo de la redacción de este artículo, partiremos de su análisis en la comprensión de esta institución en nuestra comunidad autónoma.

La ley no incorpora elementos que supongan algún tipo de digresión reseñable respecto de la Directiva europea 2008/52/CE, a la que antecede sin embargo varios años, como tampoco a la Ley española de 2012.

Esta sintonía, no obstante, no ha sido preludio de un gran impacto, valorando su eficacia y alcance, suponiendo en el sector una decepción ya que prácticamente no tuvo

virtualidad práctica, incluso cuando se aprobó, ya en el 2007, su reglamento. Como muestra un botón: así, incorpora en su art. 1.2 la creación de un organismo, el Centro de Mediación Familiar de la Comunidad Valenciana, fallido en su gestación, a pesar del desarrollo de su contenido y competencias en el Decreto 41/2007, de 13 de abril, del Consell, en los art. 9 y ss., sin ulteriores consecuencias.

No hemos encontrado tampoco ningún comentario doctrinal que aprecie la normativa valenciana sobre mediación con cierta profundidad, y el único libro que parece tenerla por objeto (Llopis 2003), que se autodenomina "Estudios sobre la Ley Valenciana de Mediación Familiar" atiende en realidad a un ámbito muy diverso, que engloba desde una aproximación conceptual genérica a temas tan disparejos como la mediación familiar internacional, de lo que la normativa valenciana no se ocupa, la mediación familiar canónica, ajena al cuerpo de nuestras disposiciones, o una aproximación asimismo genérica a los sujetos de la mediación. Las escasas referencias en dicho texto a la ley valenciana, por ejemplo, con referencias al acuerdo de mediación familiar, no pasa de ser un tratamiento muy superficial sobre las disposiciones valentinas en la materia.

En definitiva, no existe margen para extendernos sobre la normativa valenciana vigente en mediación que ha pasado sin pena ni gloria.

III. Jurisprudencia sobre mediación en los juzgados y tribunales valencianos

La referencia a este método alternativo de resolución de conflictos ha sido reconocida positivamente por la Audiencia Provincial de Valencia y, como se aprecia en los hechos que recogen sus sentencias, que recogen además como antecedentes la jurisprudencia menor de los juzgados de familia recurridas, muchas veces aparece mencionada como vía recomendada por los sicólogos y otros profesionales que han departido como peritos, como mecanismo de encauzar una situación traumática. De entre todos los pronunciamientos que la mencionan, destacamos:

En primer lugar, que no encontramos ninguna Sentencia hasta el año 2011 de la Audiencia Provincial de Valencia que aluda a la mediación, aunque fuere para negarla.

En segundo lugar, en la mayoría de las resoluciones, correspondientes a un primer periodo, aparece meramente mencionada como recomendación a las partes por el juez

de primera instancia, como vía para coadyuvar en la solución de los conflictos en su nueva situación familiar, especialmente pensando en los hijos; parte del *obiter dicta* de la sentencia pero no de su parte dispositiva; así, véase la mención en la SAP Valencia núm. 373-2011, de 2 nov. 2011, Sección 10ª, como en la SAP Valencia, núm. 794-2011, de 15 nov. 2011, Seccion 10ª, en las que simplemente se recomienda acudir a un servicio de mediación familiar. En algún caso, la recomendación es más explícita: así en la SAP Valencia núm. 53-2012, de 24 enero 2012, Sección 10ª, según el relato de antecedentes que consta, el juez de primera instancia *a quo* acuerda en beneficio de sus hijos la conveniencia de proseguir la asistencia de los progenitores a un servicio de mediación familiar. Igual la SAP Valencia núm. 281-12, de 23 abril 2012, Sección 10ª, la SAP Valencia núm. 142-2012, de 9 de mayo 2012, Sección 10ª. No especifica si acudieron previamente a la culminación del proceso, sino meramente se indica que acudan a tal servicio con posterioridad, lo que indica que el juez de la primera instancia era consciente que la Sentencia no acababa con el conflicto, sino meramente ordena la convivencia de forma reglada.

En otras ocasiones, la recomendación subraya de forma más notable el espíritu de voluntariedad de la mediación, como es el caso de la SAP Valencia núm. 281-12, de 23 abril 2012, Sección 10ª, que recoge el Fallo del juez de primera instancia, según el que "Se acuerda que las partes acudan a mediación familiar, si así lo consideran".

No es hasta el 2018 cuando la Audiencia Provincial recoge en su Fallo la indicación de acudir a un servicio de mediación, en términos tales que cabe entender que de no hacerlo podría ejecutarse tal previsión. Precisamente, la SAP Valencia, de 2 feb 2018, Sección 10 núm. 70-2018, dice sobre el particular, que la Sala ha decidido, entre varias previsiones, la siguiente: "Debiendo acudir ambos progenitores, pasados tres meses desde su tratamiento y seguimiento de profesionales, al servicio de mediación". Todo ello viene a colación de la recomendación de un perito que indica que deben acudir ambos progenitores al servicio de mediación para reducir la conflictividad y aprendan a utilizar nuevos recursos para no judicializar sus conflictos y desencuentros.

Una única sentencia no indica una tendencia, lo que no es óbice para que señalemos una evolución desde una posición de los juzgados de primera instancia más acorde con la voluntariedad predicada como principio de la mediación, a una situación donde la Audiencia ya la recoge sin ambages como pauta de comunicación donde se excluye tal voluntariedad que es un elemento axial en la concepción normativa en Derecho

español, tanto en la ley nacional como en las regulaciones autonómicas. Entendemos con todo, que tal exigencia alcanza a iniciar el proceso de buena fe, pero no a seguirlo en un número de sesiones concreto, cuánto menos a finalizarlo con algún tipo de avenencia. Por otra parte, el tenor literal de la Sentencia nos deja la duda de si los magistrados interpretan tal servicio de mediación como el ADR que venimos tratando, o como algún tipo de terapia de pareja toda vez que complementa tal disposición con la complementaria de que pasados seis meses se haga seguimiento de la evolución del grupo familiar.

En todo caso, tal previsión jurisprudencial no parece que vaya a cambiar el horizonte legislativo ora nacional ora autonómico, si bien adopta una disposición que no dista de otros países de nuestro más inmediato entorno. Así, en algunos países de Europa el tribunal puede derivar obligatoriamente a las partes a una primera sesión de mediación, como es el caso de Finlandia, Malta, República Checa y algunos *Länder* Alemanes (Soleto 2017, 38).

Sumándose a esta posición, en Francia, desde el 1 de septiembre de 2017 y hasta el 31 de diciembre del 2019, se ha establecido en los juzgados de Bayona, Burdeos, Cherburgo, Nantes, Nimes, Montpellier, Pontoise, Saint Denis, Rennes, Tours y Evry una medida para impulsar la mediación a nivel familiar, según la que sin haber intentado la mediación no se admitirá la demanda. Esta medida, es justo reconocer, no es exactamente nueva ni totalmente ajena a la realidad española. De hecho, los Juzgados de Primera Instancia de Barcelona ya acordaron una medida similar hace tres años, y las dos secciones de Familia de la propia Audiencia Provincial de Barcelona tienen implantado un plan piloto de derivación a la mediación en casos en los que existen conflictos en relación con los hijos (Ortuño 2017).

Lo cierto es que la experiencia de Barcelona, que sigue un modelo de mediación global, ha sido altamente positiva promoviendo el mutuo acuerdo, proporcionando un espacio neutro en el cual las partes pueden discutir y resolver sus diferencias, incrementando la comunicación entre los padres, estimulando la responsabilidad parental, reduciendo los efectos negativos del conflicto personal y legal, previniendo la aparición de nuevos litigios, favoreciendo el cumplimiento de las medidas judiciales, preservando el mejor interés de los hijos, facilitando la función judicial; en definitiva, los juzgados de familia son un contexto adecuado para desarrollar una actividad mediadora especialmente en el ámbito familiar por lo que el impulso a iniciar este proceso puede ser una buena opción (Rodríguez 2017, 213-217).

Esta práctica que conmina al uso, al menos al intento, de mediación en la solución de los conflictos, empero, choca con el tenor literal de la Ley 5/2012 que no prevé la posibilidad, ya rechazada en su tramitación parlamentaria, de configurar como obligatorio el intento de mediación de las partes como requisito para la interposición de determinadas demandas, en concreto para las demandas de juicio verbal por razón de la cuantía que consistieran en una reclamación de cantidad y no se refirieran a ninguna de las materias enumeradas en el artículo 250.1 LEC, ni tampoco a materia de consumo. A tal fin se preveía la modificación tanto del artículo 437.3 como del artículo 439.2 LEC (vid. apartados 10 y 11 de la DF2ª), así como la del artículo 403.3 LEC (vid. apartado 7 de la DF2ª).

Situación criticada por el propio Consejo General del Poder Judicial por anticonstitucional e incongruente, dada la voluntariedad que le es propia, y que no prosperó en el trámite parlamentario; véase, así las páginas 95 y ss. del Informe del Anteproyecto de Ley de Mediación en Asuntos Civiles y Mercantiles del Consejo General del Poder Judicial de 19 de mayo de 2010.

Bien podemos afirmar, con algún sector doctrinal, que sin duda hubiera sido útil a la extensión de este ADR la introducción de la mediación obligatoria previa a determinados procesos como se incorporaba en la primitiva redacción del anteproyecto de ley. Las críticas expresadas son completamente desproporcionadas, toda vez que lo que hubiera sido inconstitucional es la obligación de llegar a un acuerdo o de mantenerse en el procedimiento de mediación (Marcos, 2012, 1599-1600).

En todo caso, aunque no con el mismo cariz que exige la acreditación de haber pasado previamente por mediación, sí es una práctica común en los Juzgados de Familia de Valencia en el emplazamiento a la parte demandada, la invitación a acudir a este medio autocompositivo de resolución de diferencias. Literalmente, se pone en conocimiento de las partes que existe un Servicio de Mediación Familiar, que expresamente se indica que es voluntario y que no suspende el procedimiento salvo acuerdo entre las partes. Servicio que no debe confundirse con el Centro de Mediación Familiar de la Comunidad Valenciana, que no existe ni ha existido nunca, según ya hemos advertido.

Tal Servicio, que no es exactamente más que unas instalaciones dentro de la Ciudad de la Justicia de la Ciudad de Valencia, implica su puesta a disposición, teléfono incluido, en las cuales exclusivamente el Centro de Mediación del Colegio de Abogados

de la Comunitat Valenciana –CMICAV– hasta la actualidad presta profesionales para esta labor. Servicio que fue durante los primeros años con carácter totalmente gratuito para los usuarios, pudiendo en la actualidad el mediador solicitar una retribución a modo de honorarios por su gestión, siempre que el usuario no haya pedido y obtenido el beneficio de justicia gratuita ante el mismo CMICAV.[2]

Tal servicio se presta gracias al Convenio marco entre el Consejo General del Poder Judicial y la Generalitat en materia de mediación, publicado por Resolución de 24 de junio de 2015, de la directora general del Secretariado del Consell y Relaciones con Les Corts que, entre otros compromisos adquiridos por el CGPJ, posibilita y garantiza la mediación intrajudicial desarrollada por los servicios de mediación creados en los distintos Colegios de Abogados.

Secuela de este es el Convenio Marco de Colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial –CGPJ– y el Consejo General de la Abogacía Española –CGAE–, que dio efectividad a este servicio desde abril del 2012.

Existen otros convenios suscritos de interés, alguno más propiamente en el ámbito del desarrollo de la mediación en el ámbito del estudio, como es el caso del Convenio de colaboración entre la Universitat de València (Estudi General) y FAVIDE, para establecer diversas modalidades de participación conjunta en materia de mediación civil extrajudical de 23 de octubre de 2014, pero también para el desarrollo práctico en el ejercicio de la mediación intrajudicial, punto este último que no nos consta que se haya puesto en marcha nunca.

Si bien es loable esta puesta en práctica de la mediación intrajudicial en la Comunitat Valenciana, no es una realidad que en la actualidad se preste por otras entidades o centros de mediación fuera del CMICAV, incluso aún con convenio suscrito a tal efecto con la Consellería de Justicia. Sirva de muestra el caso del Convenio marco de colaboración entre la Conselleria de Gobernación y Justicia y la Asociación de Mediadores del Mediterráneo –MED2– para la mediación intrajudicial en la Comunidad Valenciana de 14 de noviembre de 2013, que nunca ha sido puesto en práctica con el

[2] Sin duda la gratuidad inicial en la prestación del servicio por parte del CMICAV tuvo una incidencia muy positiva en la promoción efectiva de la mediación intrajudicial, pero no tanto en la de la profesión de mediador, si es que puede hablarse de tal en la actualidad como vía de sustento del profesional. Cuestión que daría para tratar en un artículo, cuanto menos en una mención aparte, que estas líneas, por objeto, no lo permiten.

fin previsto y descrito. La causa es que el CMICAV es la única entidad con la que el CGPJ ha suscrito un convenio que permite su actuación en la mediación intrajudicial, careciendo de eficacia práctica a tales efectos el suscrito con la Generalitat Valenciana, si no va acompañado del preciso con el CGPJ.

Siendo el CMICAV una institución loable en sus fines, métodos y organización, sin duda la voluntariedad del proceso para los disputantes se defiende mejor si es posible el acceso a la libre elección del centro de mediación donde pueda desarrollarse esta como consecuencia de la derivación intrajudicial, así que esperamos que otras entidades accedan al convenio con el CGPJ con este fin.

La cuestión no es baladí, dados los escasos números de mediación intrajudicial que vienen registrados por el CGPJ, tanto en derivaciones realizadas como en mediaciones efectuadas, de las que menos de la mitad terminan con acuerdo. Tendencia ligeramente inferior en el 2015 que en el 2014 según los propios datos del Consejo y cuyas estadísticas pueden consultarse en su web.

Este se justifica en el apartado 3 de la presentación de su informe estadístico del 2015, denominado "Claves para entender los datos que se presentan", afirmando que:

> Nos gustaría explicar que el Consejo General del Poder Judicial no es el titular ni de los medios personales ni materiales de la Administración de Justicia, por lo que carece de competencia y de presupuesto para establecer y sostener servicios de mediación propios. Ello supone que, para la creación y mantenimiento de estos servicios dependemos de que la actuación de terceros, tanto Administraciones Públicas competentes en Justicia o Servicios Sociales, como de entidades y corporaciones públicas y/o privadas que tengan entre sus fines el impulso de la mediación.

Aquí las Comunidades Autónomas tienen un papel fundamental en el desarrollo de la mediación familiar a través de medidas de promoción y de fomento de la mediación en el ámbito familiar y social haciéndola accesible para los ciudadanos, entre otras acciones, colaborando no solo con los colegios profesionales sino también con otras instituciones de mediación ya existentes (Rodríguez 2017, 210), pero nada pueden hacer estas tampoco si estas instituciones necesitan de convenio con el CGPJ para hacer efectiva la mediación intrajudicial, por lo que el acercamiento y la posibilitación de tal acuerdo deberá facilitarse con el propio Consejo si se pretende hacer extensiva a otras entidades, por ejemplo a aquellas que ya consten acreditadas ante la propia Comunidad.

IV. Esbozo del Proyecto de Ley, de la Generalitat, de Mediación de la Comunitat Valenciana

En el Boletín Oficial de las Cortes Valencianas, (BOCV 267/IX, de 20 de abril de 2018), se ha publicado el Proyecto de ley, de la Generalitat, de Mediación de la Comunitat Valenciana, iniciándose así el proceso de tramitación parlamentaria.

En su versión actual, se compone de 46 artículos, divididos y estructurados en un título preliminar, cinco títulos, dos disposiciones adicionales, una transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El título preliminar, relativo a las disposiciones generales, se divide en dos capítulos. El primero trata los asuntos concernientes a la actividad de la mediación; en él se establece la finalidad de la ley, su ámbito de aplicación, el objeto de la mediación, y se definen los conceptos básicos.

En el capítulo segundo se contienen los principios esenciales de la mediación, que no se apartan de los ya predicados con carácter general en la ley nacional, así como en el resto de las normas autonómicas, si bien con alguna mención específica; esto es: la voluntariedad, la igualdad de las partes, la neutralidad e imparcialidad de las personas mediadoras y la confidencialidad. También menciona como principios la buena fe a la que deben adaptarse las partes en el conflicto y las personas mediadoras, el carácter presencial, indelegable para el mediador mas delegable para las partes, y la flexibilidad en la actuación de las partes para que organizar la mediación de la manera más adecuada posible a su caso y materia, bajo la guía de la persona mediadora.

En cuanto a su estructura, el título I contempla las actuaciones y la organización administrativa en el ámbito de la mediación. Consta de un capítulo primero, en el que se regula la actuación de la Generalitat, de las administraciones locales y de las entidades mediadoras a las que se les otorga una función colaborativa, al tiempo que se determinan sus funciones; y de un capítulo segundo, en el que se establece la organización administrativa de la Generalitat en materia de mediación integrada por el Centro de Mediación de la Comunitat Valenciana –órgano coordinador de las actuaciones que en materia de mediación se desarrollen en el ámbito de la presente ley– heredero del fallido ya contemplado en la vigente Ley; el Registro de Personas y Entidades Mediadoras de la Comunitat Valenciana –instrumento de carácter público para facilitar

a la ciudadanía el acceso a los servicios profesionales de mediación– y el Consejo Asesor de Mediación de la Comunitat Valenciana –órgano colegiado de participación y consulta–.

Los títulos II y III, estructurados respectivamente en dos capítulos, se ocupan de regular las personas intervinientes en la mediación. En ellos se establecen los derechos y deberes tanto de las partes como de la persona mediadora y se describen los requisitos de titulación y formación que han de cumplir para ejercer la función mediadora.

El título IV está dedicado a la regulación del procedimiento y a los costes de la mediación. Está estructurado en dos capítulos: el primero es el relativo al procedimiento y en el mismo se regula su inicio, la designación de las personas mediadoras y la garantía de su imparcialidad. Además, se establecen las distintas fases del procedimiento, la finalización del mismo, los requisitos que han de observar las actas finales, así como su valor jurídico. El capítulo segundo se ocupa de los costes de la mediación, estableciendo el principio, salvo acuerdo en contrario, de igual carga económica para las partes, y los supuestos de mediación gratuita.

El título V es el relativo al régimen sancionador. Este, a su vez, está dividido en cuatro capítulos. El primero hace referencia a las consideraciones generales. En el segundo se determina qué actuaciones de las personas y de las entidades mediadoras constituyen infracciones administrativas. En el capítulo tercero se establece el tipo de sanciones a imponer según la infracción cometida, mientras que el capítulo cuarto regula la competencia y el procedimiento sancionador.

La ley contiene una disposición adicional primera relativa al reconocimiento de los profesionales y entidades mediadoras que hasta la fecha de la entrada en vigor de la misma venían desempeñando labores de mediación en la Comunitat Valenciana y una disposición adicional segunda referida al impulso de la mediación en los procedimientos administrativos de la Generalitat.

Como puede verse, en su amplitud se recogen aspectos ya contenidos en la normativa estatal, lo que ha originado notables dudas sobre su necesidad y sobre la competencia para ser aprobada, como veremos al comentar los informes previos emitidos analizando el Proyecto de Ley.

Por su parte, la disposición derogatoria dejará, si aprobada esta norma, sin efectos la Ley 7/2001, de 26 de noviembre, reguladora de la mediación familiar en el ámbito de la Comunitat Valenciana, con la salvedad de determinados preceptos, que pasan a tener rango reglamentario y, por último, las disposiciones finales que facultan al Consell para el desarrollo reglamentario de la ley y establecen la fecha de su entrada en vigor.

De entre los variados aspectos que nos permitirían centrarnos en su análisis, hemos preferido hacerlo en su objeto, su amplitud sobre las materias que recoge, en un análisis desde la óptica competencial, haciendo al final una valoración conclusiva que sugiere otro propósito normativo que hubiera sido posible y, desde nuestra reflexión, más deseable para la práctica de la mediación y más realista sobre sus posibilidades, tanto por la extensión de las capacidades estatales y autonómicas, como por el alcance frustrado ya conocido de la Ley 7/2001, de 26 de noviembre, reguladora de la mediación familiar, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, y su desarrollo reglamentario a través del Decreto 41/2007, de 13 de abril, del Consell.

V. A vueltas con la cuestión competencial sobre mediación a la luz del citado Proyecto de Ley, de la Generalitat, de mediación de la Comunitat Valenciana

El fundamento jurídico básico de la Ley 7/2001, de 26 de noviembre, reguladora de la mediación familiar, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, la actualmente vigente, entronca con el art. 24 de la Constitución Española, que al fin y a la postre es el fundamento genérico básico de la mediación como método de autocomposición entre ciudadanos cuyas disputas pretenden resolver, y radica en el art. 9.3 del Estatuto de Autonomía, según el que "La Generalitat velará por una Administración de Justicia sin demoras indebidas y próxima al ciudadano", y en el art. 49.1.36ª, según el que la Generalitat Valenciana tendrá competencia exclusiva en "Administración de justicia, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de desarrollo del artículo 149.1.5.ª de la Constitución".

El Proyecto de Ley de Mediación de la Comunitat Valenciana, añade a esta fundamentación, además, el principio de acceso a la justicia como parte esencial del derecho de la Unión Europea y, por último, la propia Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles. Dicha norma, dictada en el ejercicio de las competencias exclusivas estatales en materia de legislación mercantil, procesal y civil, siem-

pre "sin perjuicio de las disposiciones que dicten las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias".

Con relación a estas, la disposición adicional segunda de dicha ley ordena a las Administraciones públicas competentes en materia de provisión de medios materiales al servicio de la Administración de Justicia, proveer la puesta a disposición de los órganos jurisdiccionales y del publico de información sobre la mediación como alternativa al proceso judicial, procurando incluso su equiparación a la asistencia jurídica gratuita. Además, se articula dicho proyecto de ley también sobre las posibilidades que brinda la mediación en el ámbito del derecho administrativo siendo estas reconocidas en los artículos 86 y 112 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En todo caso, la regulación autonómica es posible siempre que en ningún caso se le atribuya efectos procesales, cuya competencia, según el artículo 149.1.6ª de la Constitución Española, corresponde en exclusiva al Estado. Lo que no es óbice a que sea precisamente al amparo de las competencias en materia de normativa procesal y de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización de la Generalitat, así como para la regulación de colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas, en lo que se apoye dicha reglamentación.

Abundando en la conveniencia y necesidad de tal reglamentación, así como en la capacidad normativa de las Cortes Valencianas para aprobarla, el Proyecto de Ley mencionado afirma que "La Generalitat tiene, además, competencias en multitud de ámbitos o sectores en los que la mediación puede desplegar sus efectos, como medio autocompositivo para la resolución de conflictos. Así, entre ellos, podemos hacer referencia al artículo 10 de nuestro Estatuto de Autonomía que atribuye competencia a la Generalitat para la defensa integral de la familia, los derechos de las situaciones de unión legalizadas, protección del menor de edad, y la integración y a la accesibilidad universal en cualquier ámbito de la vida pública, social, educativa o económica".

Y, como corolario con relación al título competencial para la elaboración de esta futura y próxima ley autonómica valenciana de mediación, el tercer párrafo del apartado III de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de la Generalitat indica lo siguiente:

> Se trata de una regulación integral, general y flexible, que permite instaurar, sin perjuicio de sus posibles particularidades sectoriales, un marco general para los procedimientos mediadores que se vayan desarrollando en el ámbito de las competencias estatutariamente asumidas.

Mas la realidad no parece compadecerse con la voluntad de amplitud en sus fines por los legisladores autonómicos, o al menos no con el aplomo que parece desprenderse del texto normativo en ciernes, como bien han ilustrado los informes que la preceden, según vamos a ver a continuación.

Así, dicha intención de regulación integral resumida en la última de las menciones del texto a la que hemos hecho referencia, ha sido valorada con cierto recelo tanto por el Comité Ecònomic i Social de la Comunitat Valenciana (Dictamen al Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de Mediación de la Comunitat Valenciana de 10 de noviembre de 2017, en adelante, Dictamen CES), como por el Consejo General del Poder Judicial (Informe al Proyecto de Ley, de la Generalitat, de Mediación en la Comunitat Valenciana de 26 de octubre de 2017, en adelante, Dictamen CGPJ). En concreto, el Dictamen CES afirma en su pág. 5 que:

> Nuestro Estatuto de Autonomía no contempla competencias en materia de mediación, como sí lo hacen los de otras Comunidades Autónomas, por lo que esta expresión puede inducir a confusión haciendo pensar que estamos ante una regulación integral y general de la mediación en la Comunitat Valenciana, que no es el caso. La ley regula la mediación en aquellas materias que sean competencia de la Generalitat, excluyendo las sectoriales y las de competencia estatal (Ley 5/2012, de 6 de julio de mediación en asuntos civiles y mercantiles), lo que complica sobremanera el encaje competencial que tiene esta futura Ley sin sobrepasar la línea roja de competencias estatales en la materia, como es bien sabido por la nada pacífica discusión doctrinal que se mantiene en el ámbito jurídico. En este sentido, desde el CES-CV se propone dar una redacción más ajustada a este texto entrecomillado de la Exposición de Motivos.

Redacción más ajustada al texto entrecomillado de la Exposición de Motivos que nos propone Dictamen del CES-CV, pero que no avanza cómo debe hacerse, dejando huérfano al legislador autonómico sobre la concreción de los límites señalados.

Por su parte, como señala el Dictamen CGPJ (pág. 5), la Comunitat Valenciana carece de competencias en la práctica totalidad de las materias que según el Proyecto pueden ser objeto de mediación en cualquiera de los cuatro ámbitos –civil, penal, administra-

tivo y laboral– en los que dichas materias se inscriben aunque, no por ello, necesariamente, debe valorarse negativamente el Proyecto de Ley. Como dice el Dictamen CGPJ literalmente:

> Sin embargo, el Proyecto no pretende trazar una regulación sustantiva de las relaciones jurídicas o conflictos subyacentes a los que tales materias se refieren pues para legislar sobre la mediación no es preciso tener competencia para hacerlo sobre todas aquellas materias a las que pueden referirse los conflictos sometidos a mediación; además no debe olvidarse que la ley pretende dotar a la mediación de un marco de regulación integral de modo que esas alusiones podrían obedecer al deseo de regular de forma congruente y sistemática la institución, contribuyendo con ello al fomento de la mediación como sistema de resolución de conflictos más allá de las inevitables zonas de contacto entre ella y el proceso judicial.

Ahora bien, sigue advirtiendo que toda vez que las leyes sobre mediación, como este Proyecto, suscita cuestiones como la paralización de plazos procesales o la suspensión del proceso judicial ya iniciado, o el valor de cosa juzgada de los acuerdos de mediación que se alcancen, y su fuerza ejecutiva en vía judicial, existe sin duda una línea tangente entre la regulación de dicho procedimiento y el proceso judicial. En consecuencia, "puede haber una afectación de la competencia estatal en materia de legislación procesal". Cuestiones todas las cuales señala como acierto el Dictamen CGPJ que se han dejado sin regular en tal Proyecto de ley, inhibiéndose de facto ante la regulación estatal.

No obstante, dicha inhibición no sortea los obstáculos competenciales, y así, sigue advirtiendo en la pág. 10 el Dictamen CGPJ, de las limitaciones respecto de la alegada justificación competencial de la Generalitat Valenciana; particularmente, porque en el mencionado apartado tercero del Expositivo del Proyecto se justifica este proyecto normativo para la "defensa integral de la familia, los derechos de las situaciones de unión legalizadas, protección del menor de edad y la integración y accesibilidad universal en cualquier ámbito de la vida pública, social, educativa o económica", de acuerdo al artículo 10 de nuestro Estatuto de autonomía. Y ello porque, según afirma el Dictamen CGPJ, "tanto la normativa de Derecho de familia como lo ateniente al menor se inscribe dentro de la legislación civil, que es materia reservada en exclusiva al Estado por el artículo 149.1.8º CE; de modo que la competencia de la Comunidad Autónoma, en esas materias se ha de circunscribir a las medidas de auxilio directo o prestación de naturaleza social otorgada a las familias o menores, aunque se pueda aceptar que ofrecer una vía

alternativa de resolución de conflictos familiares proporciona un útil recurso jurídico a las personas involucradas en una crisis o disputa familiar, nunca podrá entenderse como parte de esa obligación de asistencia prestacional".

La conclusión a la que llega el CGPJ, tras manifestarse igualmente con cierta acritud respecto a la remisión a las competencias de la Generalitat en materia de procedimiento administrativo o con relación a las profesiones tituladas es que "la justificación competencial del Proyecto se resiente en todo lo que tiene que ver con el procedimiento de mediación, para el cual no se aprecia título competencial que habilite a la Comunidad Autónoma Valenciana a dotarse de una ley sobre esta materia". Crítica muy dura si se tiene en cuenta que no solo aquellas autonomías con capacidad de desarrollo amplio del Derecho foral han emitido normas en esta materia, por lo que aquí se predica cabe entender se afirma de la mayoría de las leyes autonómicas en mediación. Cuestión esta que suscita la duda de la utilidad práctica de la profusión reguladora de esta materia, más que en aquellos casos en los que la capacidad de regular el Derecho civil sea realmente amplia.

Bien es verdad, que el basamento en que se asientan las numerosas leyes autonómicas que regulan la mediación familiar no se apoya en el reconocimiento constitucional para la conservación, modificación y desarrollo de los Derechos civiles, forales o especiales, ya que muchas carecen de dichas competencias civiles constitucionalmente. Ahora bien, en el momento de euforia que se vivió durante esos años el tema del encaje constitucional de esas leyes no pareció preocupar demasiado (Rabasa 2018, 7). Quizás por eso no excluye que pueda regularse de forma tan amplia la mediación en sede autonómica, aceptando el CGPJ sin mucho entusiasmo que el título competencial tiene mejor encuadre en materia de asistencia y bienestar social, si bien no deja de reconocer que el Proyecto es mucho más ambicioso en su objeto que en lo relativo a los conflictos familiares. Justificación y razonamiento que no permite salvar en este punto la valoración crítica del CGPJ, como explica en el punto 17 sito en la pág. 5 del Dictamen CGPJ, donde afirma que:

> La pretensión del legislador autonómico va más allá de esa ley. Como señala la parte expositiva, es dotar a la Comunidad Valenciana de una Ley de Mediación que contemple las posibilidades de la mediación en todos los ámbitos donde pueda resolverse un conflicto de modo consensuado, siguiendo los pasos de la normativa europea y de dos leyes de nuestro país, ley aprobada por Cataluña (Ley 15/2009, de 22 de julio, de Mediación en el Ambito del Derecho Privado), y sobretodo en Cantabria la Ley 1/2011,

> de 28 de marzo, de Mediación de la Comunidad Autónoma de Cantabria, modificada por Ley 4/2017, de 19 de abril, pues establecen regulaciones que pretenden institucionalizar y fomentar, por medio de la mediación, la cultura del arreglo amistoso. Puede decirse que en este PL el legislador valenciano pretende dotar a la institución de la mediación de un tratamiento legal integral. Por ello su alcance es mucho más amplio que el de las leyes sobre mediación familiar existentes en muchas Comunidades Autónomas, [...], cuyo ámbito de aplicación suele comprender los conflictos surgidos en contextos de crisis matrimoniales o de disolución de parejas de hecho, muy especialmente habiendo hijos comunes respecto de los cuales deban adoptarse medidas en materia de alimentos, custodia y régimen de visitas, así como los que tienen que ver con el ejercicio de la patria potestad, tutela o curatela, y con los suscitados en el ámbito de las relaciones entre la familia de origen y la familia de acogida o de adopción.

Tras este doble jarro de agua fría, aquí no se acaban las críticas. Tales dudas han sido expresadas también por otros informes jurídicos previos emitidos con ocasión del proyecto de ley.

En concreto, por el Dictamen 2018/0023 del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana sobre el anteproyecto de Ley de Mediación de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Pleno el 17 de enero de 2018 (en adelante, Dictamen CJCV), que también entra a valorar esta cuestión. Este parte de una premisa que parece favorecer la tesis de la Generalitat Valenciana sobre su propia capacidad para regular la materia, puesto que si bien cuestiona que "la Generalitat tenga más competencias que aquellas sobre medios personales o materiales, así como que tenga facultades de naturaleza legislativa", se entiende en la materia, admite que sea "admisible su capacidad de regulación material de la mediación en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, al estar amparada en la LPAC, como instrumento de la mediación en relación con las relaciones entre la Administración Pública y los administrados". No obstante lo cual, afirma que "Atendiendo a las cautelas competenciales se recomienda una modificación del título del anteproyecto que pase a ser de fomento o promoción de la Mediación en la Comunitat Valenciana".

Y en este terreno de indefinición en su razonamiento que no permite conocer con certeza si apoya o reniega de la fundamentación jurídica del Proyecto de Ley, se va moviendo el Dictamen CJCCV hasta casi el final, donde saca de dudas. De hecho, atendiendo a los propios informes incorporados a la tramitación del Proyecto, particularmente uno sobre el que luego volveremos, afirma que "el Consell de la Generalitat podría abstenerse de ejercitar la iniciativa legislativa, limitándose a efectuar una

labor de promoción y fomento del instituto en el estricto marco de la Ley 5/2012". Siguiendo este razonamiento, llega a plantear como posibilidad que, dado que buena parte de la regulación no es sino una repetición de las previsiones de la Ley 5/2012, una alternativa coherente hubiera sido que las propuestas se hagan al Ministerio de Justicia para plantearse desde la legislación del Estado.

Al final, comienza su conclusión sobre una premisa, y esta es que "el título competencial autonómico proviene de la propia redacción de la Disposición adicional segunda de la Ley 5/2012 –impulso a la mediación–, que reclama de las Administraciones Públicas competentes en materia de medios materiales al servicio de la Administración de Justicia dicho impulso, y su equiparación a la asistencia jurídica gratuita".

De acuerdo con esta, la conclusión a la que llega no puede ser más desilusionante si se pretende encontrar amparo para fundamentar una regulación jurídica completa en mediación, como esta, en el ámbito de la Comunitat Valenciana. Según su exposición: "el anteproyecto de ley podría haberse conformado como un texto organizativo y de promoción y fomento de la mediación, sin necesidad de una regulación de aparente competencia autonómica, cuando a la postre la regulación sustantiva en materia procesal resulta ser estatal". Dicho de otro modo, y en términos coloquiales, para este viaje no hacían falta tales alforjas.

En esta línea abunda algún otro informe con mayor amplitud y contundencia, del que se hace sucinta mención el Dictamen CJCCV, con referencia a los informes previos que acompañan el entonces anteproyecto. Nos referimos al Informe Jurídico al Anteproyecto de Ley de Mediación de la Abogacía General de la Generalitat de 29 de junio de 2017, que es demoledor en el sentido que venimos advirtiendo. La cuestión del marco normativo y competencial es con diferencia la más tratada en el mismo, incluyendo un interesante marco de Derecho autonómico comparado en la materia, vertiendo una valoración asaz negativa.

Tal juicio contrario no pudo ser obviado, y mereció oportuna respuesta por el Director General de Reformas Democráticas y Acceso a la Justicia en un texto formulado como "Consideraciones al Informe Jurídico sobre el Anteproyecto de Ley de Mediación de la Comunitat Valenciana", de 20 de julio de 2017.

Si, como dice, "A lo largo del informe de la Abogacía se pone en cuestión que la Generalitat pueda regular la mediación desde su consideración de vía de acceso a la jus-

ticia, al entender, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional fijada en la sentencia 89/1985, que el acceso a la justicia es parte integrante del derecho a la tutela judicial efectiva, siendo, en consecuencia, su regulación de competencia exclusiva a tenor de lo dispuesto en el artículo 149.4.5º de la Constitución", la respuesta que da el citado Director General es afirmar la competencialidad autonómica tras un razonamiento absolutamente genérico. Así, realiza un breve y amplio razonamiento, no preciso ni contundente en su fundamentación, y que apenas se basa en el Convenio Marco, suscrito en fecha 25 de abril de 2015, entre el Consejo General del Poder Judicial y la Generalitat Valenciana en materia de mediación, que justificaría la valoración positiva del método y del apoyo de ambas administraciones, estatal y autonómica, a tal método autocompositivo de solución de crisis; argumentación que prosigue con la afirmación, no sujeta en evidencias jurídicas, de que el texto proyectado se limita a poner a disposición de la ciudadanía un método alternativo de resolución de conflictos que en nada empece el acceso a la tutela judicial efectiva. Tras este razonamiento, consuma la defensa de la capacidad normativa autonómica, en que "no se comparte la interpretación restrictiva del concepto de acceso a la justicia, que, como hemos mencionado, a día de hoy comprende variados cauces; ni la visión del encaje de la mediación en el reparto constitucional de competencias en materia de justicia, máxime cuando la norma proyectada en absoluto incide en aquello a lo que el Tribunal Constitucional ha definido como nucleo irredutible del artículo 149.1.5 de la Constitución".

Si bien la abundancia de leyes autonómicas sobre mediación con competencias similares a la Comunitat Valenciana no hace presagiar un recurso de constitucionalidad cuando el Proyecto devenga en Ley, la experiencia más cercana en la Comunitat Valenciana reafirma el hecho evidente de que la cuestión competencial no es tema baladí, dado que nos encontramos en el ámbito del Derecho civil, y ello aunque se parta de la mejor de las intenciones, que es pretender propiciar una regulación que institucionalice y fomente, por medio de la mediación, la cultura del arreglo amistoso.

Efectivamente, no existe margen para una regulación que incida ampliamente en materias propias del Derecho civil, a pesar de que la reforma del Estatut de Autonomía de la Comunitat Valenciana llevada a cabo mediante la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril comportó un salto cualitativo en materia competencial al atribuir competencia exclusiva a la Generalitat en el artículo 49.1.2ª, para la conservación, desarrollo y modificación del derecho civil foral valenciano. La práctica nos ha demostrado que tal mención no ha sido más que un brindis al sol, frustrando una notable expectativa (Ochoa 2018, 17-22).

Ciertamente, en el ejercicio de dicha competencia se aprobó, como primer paso en un camino cuya meta final era la elaboración de un futuro Código de Derecho civil foral valenciano que englobara las distintas leyes que se promulgaran, la Ley 10/2007, de 20 de marzo, de la Generalitat, de Régimen Económico Matrimonial Valenciano, modificada por la Ley 8/2009, de 4 de noviembre, de la Generalitat y, más tarde, la Ley 5/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de Relaciones Familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven. Ambas normas fueron declaradas inconstitucionales sobre los mismos mimbres. Esencialmente, como dice el Fundamento de Derecho 5º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 192/2016, de 16 de noviembre, por tratarse de una materia no integrada en el acervo normativo o consuetudinario del Derecho civil histórico valenciano (STC 82/2016) -Ref. BOE-A-2016-12362.

En todo caso, declarada su inconstitucionalidad por regular materias fuera del marco consuetudinario en el que según el TC solo cabe reconocer derecho foral valenciano, se establece un límite muy claro al ámbito competencial sobre mediación, a diferencia de otras comunidades, como en Cataluña, que ha podido normativizar este ADR de forma más amplia.

VI. Algunas reflexiones conclusivas

De buenas intenciones está el cementerio lleno, dice un viejo refrán español, y es admirable el empeño en impulsar este medio alternativo de solución de conflictos en el ámbito autonómico. Pero en este propósito, como en todos, es importante no estirar la manga más allá del brazo. La experiencia práctica de la irrelevancia de la vigente (al tiempo de conclusión de estas líneas) ley valentina de mediación, meritoria y disculpable en sus errores no obstante en cuanto que avanzó en varios años a la estatal, nos lleva a desconfiar del anhelo de reglamentar lo innecesario por reiterativo, es decir, aquello que se acoge en sede autonómica que es propio de la competencia estatal. Y más cuando la norma estatal sí está desarrollada, no presenta huecos notables en su aplicación práctica, y el Tribunal Constitucional, a la postre, se ha pronunciado muy taxativamente sobre la capacidad de las Cortes Valencianas para regular en sede de Derecho civil.

Es decir, que dada la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación mercantil, procesal y civil, prevista en los apartados 6º y 8º del art. 149.1º CE, y puesto

que la Comunitat Valenciana carece de la propia para la conservación, modificación o desarrollo en las materias objeto de mediación, la regulación de esta debe atenerse al contenido de la ley estatal, en cuanto fija el concepto de mediación y sus principios configuradores, su ámbito de aplicación, las reglas generales del procedimiento, los efectos procesales del mismo y del acuerdo que se alcance y, finalmente, las características generales y funciones del mediador (Pillado 2015, 68-69).

En este sentido, acogemos con complacencia la regulación pretendida y algunas de las medidas que recoge, pero dadas las carencias prácticas que sufrimos los que trabajamos en este ámbito, hubiéramos celebrado con mayor satisfacción que el esfuerzo no se dedicara también a volver sobre lo conocido suscitando un notable recelo sobre su legitimidad y límites, sino solo al fomento o promoción de la mediación en la Comunitat Valenciana, tal y como los informes previos al Proyecto de Ley aconsejaban. Particularmente, en la previsión de medidas concretas para la potenciación de la mediación extrajudicial que es donde, como nos enseña la práctica, existe una mayor posibilidad de que las partes alcancen un acuerdo, y este sea duradero.

O, desde otro enfoque, como invita la disposición adicional segunda de la Ley 5/2012, a que centrara su objeto en la provisión de medios materiales al servicio de la Administración de Justicia dejando todo lo relacionado con la extrajudicial al albur de la ley estatal, proveyendo con este fin la puesta a disposición de los órganos jurisdiccionales y del público de información sobre la mediación como alternativa al proceso judicial y facilitando que esto sea posible.

En todo caso, para abordar una reglamentación de estas características y sobre este objeto, es importante comprender que el centro de esta institución, que el "titular" del conflicto en definitiva, no es la Administración, sino el ciudadano. Desde esta óptica, yerra la Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Mediación de la Comunitat Valenciana, probablemente ya ley en vigor cuando estas líneas se publiquen, cuando afirma que "la promoción de este tipo de mecanismos alternativos o complementarios repercute en la reducción del alto nivel de litigiosidad y sobrecarga de asuntos judiciales, contribuyendo así a mejorar la efectividad de la Administración de Justicia".

Y si se parte de esta visión, de este axis o centro, se comprenderá mejor que lo que debe lograrse y, por lo tanto, auspiciarse tanto desde la norma que se elabore como desde la ejecución práctica de medidas por la Administración es, de un lado, promover un cambio

de mentalidad en los posibles interesados, los ciudadanos, acostumbrados como estamos a la hiperjudicialización de nuestros problemas de convivencia no resueltos, a través de actuaciones concretas de divulgación de este método, ya sea multiplicando puntos de información, generando acciones de publicidad, etc.; y, de otro, proveer medios económicos y técnicos centrados en la Administración de Justicia en general y en la atención a las instituciones de mediación y a los mediadores –en particular al pago digno de honorarios en tiempo y forma a los que presten el servicio gratuito a interesados sin recursos–, y en general a todo lo que coadyuve a su profesionalización y no solo como recurso ocasional, entre otras acciones posibles y deseables.

No se trataba tanto de predicar (sobre la mediación), como de dar trigo (adoptar medidas concretas para que la sociedad civil acuda a ella con pleno conocimiento y sin recelos, y que la práctica de la mediación por sus profesionales e instituciones de cobertura puedan profesionalizar su práctica en mejores condiciones). En fin, cuando veamos la Ley ya en vigor nos preguntaremos: ¿otra oportunidad perdida?

VII. Bibliografía

BARONA VILAR, Silvia. "El movimiento de las ADR y la incorporación de la mediación en el mismo", *Mediación en asuntos civiles y mercantiles en España*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2013, 31-53.

CARRETERO MORALES, Emiliano. *La Mediación Civil y Mercantil en el Sistema de Justicia*, Madrid, Dykinson, 2016.

FERNANDO RODRÍGUEZ, Luis. *Mediación Mercantil en España*, Madrid, Dykinson, 2017.

FISHER, Roger. *Más allá de Maquiavelo (herramientas para afrontar conflictos)*, Buenos Aires, Ed. Garnica, 1996.

GARCÍA VILLALUENGA, Leticia. *Mediación en conflictos familiares. Una construcción desde el derecho de familia*, Madrid, Ed. Reus, 2006.

LLOPIS GINER, Juan Manuel. *Estudios sobre la Ley Valenciana de Mediación Familiar*, Valencia, 2003.

MARCOS FRANCISCO, D. "Principales novedades del Real Decreto-Ley 5/2012, de 5 de marzo, de mediación en asuntos civiles y mercantiles", *Actualidad Civil*, 15-16 (sept. 2012), 1597-1610.

MOORE, Christopher. *The Mediation Process. Practical Strategies for Resolving Conflict*, San Francisco, PB Printing, 2003.

OCHOA MONZÓ, Josep. "Prólogo", *El Derecho civil foral valenciano: por qué y para qué. Ponencias presentadas en la jornada celebrada el 14 de noviembre de 2017 en el Decanato Autonómico del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles en la Comunidad Valenciana*, VV.AA., Valencia, Tirant Lo Blanch, 2018, 17-22.

ORTIZ PRADILLO, Juan Carlos. "Análisis de los principios informadores de la mediación en materia civil y mercantil", *Boletín del Ministerio de Justicia*, LXV. 2.135 (oct. 2011), 1-36.

ORTUÑO MUÑOZ, Pascual. *Noticias CMICAV*, 31 de julio de 2017, http://www.mediacion.icav.es/noticia.php?idioma=es&id=1560.

PILLADO GONZÁLEZ, Esther. "La mediación familiar: regulación, ámbito de aplicación y principios informadores", *Mediación familiar*, II, VV.AA., Valencia, Tirant Lo Blanch, 2015.

RABASA SANCHÍS, Beatriz. "La mediación familiar en las legislaciones autonómicas: Leyes canaria, catalana, gallega y valenciana", *Economist & Jurist*, XII. 76, 2004, 32-40.

———. "Algunas reflexiones sobre el Proyecto de Ley de Mediación de la Comunitat Valenciana (1)", *Boletín Mediando*, XXIX (marzo-abril 2018), 4-11.

RODRÍGUEZ LLAMAS, Sonia. "El papel de las Comunidades Autónomas en el impulso de la mediación familiar", *Tratado de Mediación*, III, VV.AA., Valencia, Tirant Lo Blanch, 2017, 205-230.

SOLETO MUÑOZ, Helena. "La mediación, tutela adecuada en los conflictos civiles", Tratado de Mediación, I, VV.AA., Valencia, Tirant Lo Blanch, 2017, 19-47.

VILATA MENADAS, Salvador. "De la mediación comparativa de dos normas con rango de ley", *Revista de Jurisprudencia*, II (febr. 2013), 1-11.

Anales de la Real Academia de Cultura Valenciana nº 94 (2018)

César Herrero Pombo

El nivel local en la articulación de la organización territorial valenciana

RECEPCIÓN: 31-05-2018
REVISIÓN: 27-06-2018
ACEPTACIÓN: 12-09-2018
PUBLICACIÓN: 21-01-2019

EL NIVEL LOCAL EN LA ARTICULACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL VALENCIANA

Resumen: el análisis del nivel local en la articulación de la organización territorial valenciana resulta insatisfactorio por su indefinición, así como por la falta de coordinación de las delimitaciones sectoriales de las diferentes demarcaciones en que se organiza la acción pública multinivel. La asunción constitucional del modelo provincial de Javier de Burgos no encuentra un paralelismo en la configuración del término municipal que, sin embargo, es trascendental en aspectos cruciales para la provisión de servicios públicos. Por otra parte, las diversas aproximaciones sectoriales carecen de un enfoque sistémico que produce ineficiencias y perplejidades en los ciudadanos. Por último, se constata un abandono del desarrollo comarcal que, más allá del debate político, ofrece un potencial de racionalización territorial desaprovechado hasta ahora.

Palabras clave: gobernanza del territorio, comarcas, áreas funcionales, áreas urbanas integradas.

THE LOCAL LEVEL IN THE ARTICULATION OF THE VALENCIAN TERRITORIAL ORGANIZATION

Abstract: the analysis of the local level in the articulation of the Valencian territorial organization is unsatisfactory due to its lack of definition, as well as the lack of coordination of the sectorial delimitations of the different demarcations in which multilevel public action is organized. The constitutional assumption of the provincial model of Javier de Burgos does not find a parallel in the configuration of the municipal term that, nevertheless, is transcendental in crucial aspects for the provision of public services. On the other hand, the various sectorial approaches lack a systemic focus that produces inefficiencies and perplexities in the citizens. Finally, there is an abandonment of the regional development that, beyond the political debate, offers a potential of untapped territorial rationalization until now.

Keywords: territory governance, regions, practical zones, integrated urban zones.

1. Introducción

En las líneas que siguen vamos a buscar una aproximación al sustrato territorial de uno de los niveles de gobierno –el local– que, por su proximidad a los ciudadanos, requiere pensar sobre a su articulación en el complejo entramado de relaciones inter-administrativas que condicionan y –en muchos casos– determinan la formulación y diseño de las políticas públicas que integran la acción de gobierno y su ejecución mediante la actividad administrativa.

Desde esa perspectiva, intentaremos poner de manifiesto el escaso elenco de especificidades del modelo valenciano en relación con el marco general de la organización territorial local derivado de la legislación estatal y, además, intentaremos ofrecer evidencias normativas que nos permiten afirmar que nuestra Comunidad se ha ocupado de la cuestión desde una perspectiva sectorial y fragmentaria para, por último, reivindicar un enfoque sistémico que redundará en la eficacia y la eficiencia de la acción pública. Según un sector doctrinal "la visión analítica explicaba un todo a partir del comportamiento de las partes integrantes, mientras que en la visión o enfoque sistémico, algo va a ser explicado o considerado como parte integrante de un todo superior y a ser descrito en términos de su relación con este, de las propias partes integrantes y de las interacciones entre estas. La sistémica deviene de un proceso histórico y filosófico que desemboca en un método para analizar y estudiar la realidad y desarrollar modelos, una cosmovisión cuya clave es la convicción de que cualquier parte de la creación que podamos considerar, por pequeña que sea, juega un papel y no puede ser estudiada ni captada su realidad última en un contexto aislado" (Pinazo 2013, 72).

A la vista de la organización territorial de los servicios públicos en sus diversos niveles (estatal, autonómico y local), es fácil percibir la ausencia casi total de un sistema que permita articular con una mínima racionalidad el complejo mapa de circunscripciones territoriales que delimitan la provisión de servicios públicos. ¿Es sostenible en térmi-

nos de eficacia y eficiencia que cada sector de la acción pública diseñe, de forma descoordinada, sus respectivos ámbitos de actuación? ¿Tiene sentido que no coincidan las demarcaciones notariales y registrales con los partidos judiciales, que las dimensiones territoriales de los servicios públicos de empleo, de sanidad, tributarios, etc. se superpongan sin una plan común?

2. La organización territorial local desde la perspectiva normativa de carácter general

2.1. El modelo de la Constitución Española de 1978

El principio básico organizativo de nuestro territorio se enuncia en el artículo 137 de la CE, que dice que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Desde esta perspectiva, el municipio es uno de los pilares básicos del diseño constitucional, vinculado al principio de autonomía establecido del artículo 140, autonomía administrativa y no política en el sentido que se predica de la de las comunidades autónomas.

En cuanto al diseño provincial, el artículo 141 de la CE configura la provincia como una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Y, reconociendo el hecho insular, esta norma hace referencia a los archipiélagos canario y balear, disponiendo que las islas tendrán su administración propia en forma de cabildos o consejos, lo que evidencia un escalón organizativo que se inserta entre la provincia y el municipio.

Hemos de subrayar la naturaleza dual de la provincia como agrupación de municipios (y su vocación de servicio a los más pequeños como argumento en favor de su cuestionada pervivencia) y, en lo que aquí interesa, como soporte territorial de las actividades sectoriales del Estado. Es cierto que el modelo actual es heredero de la obra de Javier de Burgos, inspirada en un claro designio centralizador, aunque también debe reconocerse que su diseño ha encajado en el actual modelo constitucional –imbuido de una óptica descentralizadora– sin excesivas distorsiones; lo que demuestra la bondad de su concepción ilustrada y, en definitiva, el acierto de un meditado planteamiento técnico como soporte de las políticas públicas.

Desde un primer momento, se criticó desde el municipalismo el desequilibrio regulatorio de las competencias locales en la Constitución, que se limita a garantizar la autonomía local como último reducto de su existencia, frente a la exhaustiva pormenorización del reparto de materias entre el Estado (art. 149) y las CCAA (art. 148). Este diseño, que no prefigura un listado de materias susceptible de ser asumidas por las entidades locales, remite su definición a la legislación básica, lo que ha venido a plasmarse, recientemente, en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), uno de cuyos objetivos primordiales consiste en definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. Para ello, se enumera un listado de materias en que los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación. En cualquier caso, se pretende que las Entidades Locales no asuman competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada.

La LRSAL ha sido muy criticada desde diversas perspectivas, pero debe resaltarse su esfuerzo por concretar la autonomía local en un contexto de contracción del gasto público y un insatisfactorio sistema de financiación local, determinando que las entidades locales no pueden asumir la prestación de nuevas competencias si no garantizan el normal desenvolvimiento de las que tienen la obligación de ejercer, tanto en función de las materias previstas por el artículo 25 de la LBRL como de acuerdo con su nivel poblacional (indiciario de su capacidad de gestión) según el artículo 26. También resulta incuestionable la necesidad de garantizar que, cuando las CCAA atribuyan en su legislación competencias a las entidades locales, deben hacerlo de manera que se garantice la suficiencia financiera y que no se produzcan duplicidades. Otra cosa es como se hayan plasmado en la técnica legislativa estas intenciones y la capacidad de las CCAA para garantizar unos niveles de financiación adecuados, circunstancia que deja una impronta de insatisfacción como consecuencia de los problemas de financiación de la hacienda autonómica.

En cualquier caso, es necesario recordar que el déficit competencial local en el Título VII de la CE es una opción legislativa lícita en términos constitucionales, por más que resulte criticable desde la perspectiva estrictamente local. Así el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 107/2017, de 21 de septiembre de 2017, puntualiza que la Constitución distribuye todo el poder público entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de tal modo que la amplitud de la cartera de servicios municipales depende, en última instancia, de las decisiones de otros niveles territoriales.

2.2. Su determinación básica en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL): la dimensión territorial de las entidades locales

El legislador ordinario ejerció en 1985 sus competencias para definir, por medio de la LBRL, el modelo básico de la organización territorial local, partiendo del reconocimiento del municipio como sustrato de la organización social y de la interiorización en el diseño constitucional de las provincias. Por su claridad, merece la pena traer aquí el Preámbulo de la LBRL, que en su apartado I dice:

La historia tardía de nuestro régimen local es la historia de una prolongada, creciente y devastadora frustración. Cuando, como ocurrió de manera particularmente aleccionadora a partir de mediados del ochocientos, se coarta la participación vecinal, se adultera la representación, se usa y abusa de la centralización, las instituciones locales languidecen hasta agotarse. No se debió al azar que los reiterados intentos de reforma del régimen local de la Restauración resultaran a la postre estériles. El advenimiento del Estado democrático y autonómico exige consolidar de forma definitiva unas instituciones locales capaces de responsabilizarse de sus propios intereses y vivificadoras de todo el tejido del Estado.

También en este caso debe resaltarse la capacidad de influencia de insignes expertos, bajo el liderazgo del Profesor Sosa Wagner, en su doble condición de miembro de la Comisión de Expertos presidida por García de Enterría que diseñó el modelo autonómico español y de Secretario General Técnico del Ministerio para las Administraciones Públicas en aquellos días.

En este contexto de permeabilidad de la órbita política y la técnica, el artículo 1 de la LBRL sienta los principios que configuran la organización territorial en la esfera local, disponiendo que los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades, extendiendo estas previsiones a la provincia y, en su caso, la isla.

Aquí vamos a centrarnos en el primero de los aspectos señalados: el que se refiere a la configuración de los municipios como entidades básicas de la organización territorial del Estado enlazándolo con su carácter bifronte, que es el resultado de la actividad con-

currente del Estado y de las comunidades autónomas (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre, y 31/2010, de 28 de junio), de modo que junto a una relación directa Estado-corporaciones locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre estas y las propias comunidades autónomas (STC 331/1993, de 12 de noviembre).

De ahí que resulte necesario referirse, de una parte, a la normativa básica estatal, plasmada fundamentalmente en la LBRL y, de otra, a la legislación autonómica, integrada en nuestro caso, fundamentalmente, por el Estatuto de Autonomía y la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.

La LBRL define las entidades locales territoriales, que son las que van a centrar nuestro análisis y que se concretan en el Municipio, la Provincia y la Isla en los archipiélagos balear y canario. Además, instaura una segunda categoría de entidades locales que no califica expresamente como territoriales y que son las siguientes:

a) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.
b) Las Áreas Metropolitanas.
c) Las Mancomunidades de Municipios.

Es evidente que, a pesar de la literalidad del precepto, hay un componente territorial innegable en todas ellas: ¿puede hablarse de comarcas, áreas metropolitanas o mancomunidades sin referirse a su componente territorial?

Paralelamente, esta Ley define a la provincia como una Entidad local determinada por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

El artículo 11.2 de la LRBRL nos ofrece una orientación respecto de la trascendencia de la dimensión territorial de los municipios, al afirmar que sus elementos constitutivos son el territorio, la población y la organización. Curiosamente, no hay un precepto análogo en relación con las provincias, acaso porque el redactor de la norma dio por sentado este aspecto y, quizás, por la trascendencia que el elemento territorial del municipio tiene en la configuración del padrón municipal como fuente principal de provisión de datos necesarios para el ejercicio de las relaciones sociales. Pero este

desequilibrio regulatorio causa inquietud si pensamos que la provincia es un ente local territorial cuya configuración no puede prescindir de este sustrato.

En todo caso, debemos recordar que la LBRL resalta la naturaleza básica del municipio en la organización territorial del Estado. Como tal, tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Por su parte, el artículo 12.1 de la LBRL concreta esta dimensión territorial del municipio al definir el término municipal como el territorio en el que ejerce sus competencias, eso sí, sin un pronunciamiento análogo al de las diputaciones provinciales, al omitir su carácter de soporte territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. No creemos que tal omisión determine la negación del territorio municipal como una delimitación viable para ello. De hecho, uno de sus principales elementos pasa por el padrón municipal de habitantes, regulado en este precepto, además de servir de soporte en la definición de las diferentes demarcaciones previstas para la provisión de servicios públicos supralocales.

2.3. Un ejemplo de disfuncionalidad en el nivel estatal: los partidos judiciales y las demarcaciones notariales y registrales

Aunque, con carácter general, la organización de los servicios estatales suele partir del sustrato provincial, hay ejemplos llamativos que evidencian la existencia de demarcaciones que distorsionan la realidad de las relaciones sociales y la movilidad en áreas de nuestro territorio. Es el caso de los partidos judiciales y las demarcaciones notariales y registrales.

En el primer caso, porque, además de ser el sustrato territorial del poder judicial y de su ejercicio de cara a los ciudadanos, también sirve para delimitar el ejercicio de funciones no estrictamente judiciales pero de gran trascendencia para los ciudadanos de forma directa (el Registro Civil) y de manera indirecta (Administración electoral y, en particular, elección de diputados provinciales). En este último caso, la representación en las diputaciones provinciales se superpone a la organización comarcal de cada comunidad autónoma y pivota sobre la demarcación que integra el partido judicial, que en general no va a coincidir con la realidad territorial actual.

En efecto, el artículo 30 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ) dice que el Estado se organiza territorialmente, a efectos judiciales, en Municipios, Partidos, Provincias y Comunidades Autónomas. Y el artículo 32 de esta LOPJ añade que el partido es la unidad territorial integrada por uno o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma provincia. En coherencia con ello, la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial se orienta a garantizar el acceso de los ciudadanos a los Juzgados y a evitar una dispersión excesiva de medios personales y materiales que quebrantaría los principios de racionalidad y economía por los que se rige toda organización eficaz. Se parte de una tendencia a la concentración para conseguir tales fines y, además, a la distribución por comarcas de los servicios para su mejor coordinación y aprovechamiento por los ciudadanos.

Estos principios funcionales en el diseño del partido judicial parten de un sustrato histórico hoy día superado por la generalización de las relaciones digitales, de las relaciones electrónicas en las Leyes de Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público y los nuevos modelos de movilidad derivados de la mejora de las infraestructuras –tanto las físicas como las digitales–. Sin embargo, lo que resulta trascedente es que no se ha avanzado en la tendencia a la división comarcal, en el caso de la Comunitat Valenciana probablemente por la indefinición de su diseño. Pero en la práctica, el sistema es disfuncional, porque la adscripción a los partidos judiciales distorsiona los flujos reales de la movilidad y contamina la configuración de las demarcaciones registrales y notariales, ancladas en el sustrato del partido judicial.

En efecto, el artículo 3 de la Ley Orgánica del Notariado, de 28 de mayo de 1862, dice que cada partido judicial constituye distrito de Notariado, dentro del cual se crearán tantas Notarías cuantas se estimen necesarias para el servicio público, tomando en cuenta la población, la frecuencia y facilidad de las transacciones, las circunstancias de localidad y la decorosa subsistencia de los Notarios.[1] No es necesario hacer hincapié en la fecha de dicha norma (1862) para evidenciar que se trata de un modelo desfasado, que ha sido objeto de innumerables modificaciones a lo largo del tiempo y que nace lastrado por una concepción inicial que no se adapta a la evolución de la sociedad y las infraestructuras.

---

[1] Un ejemplo bien ilustrativo: los vecinos de los municipios de Benifairó de la Valldigna y Simat de la Valldigna han de desplazarse a Alzira (20 km) para acudir al notario y al registro de la propiedad, cuando podrían hacerlo a Tavernes de la Valldigna, que dispone de Notarías y Registro de la Propiedad (6 km) y la gran mayoría de sus desplazamientos con finalidades institucionales se hacen en dirección a esta ciudad.

Desde esta aproximación, cualquier estrategia territorial debería intentar la racionalización de la distribución de las demarcaciones notariales –en línea con la de los partidos judiciales– teniendo en cuenta la realidad de la movilidad social del siglo XXI.

2.4. Su pormenorización en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana

La Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (y sus modificaciones) fue derogada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril. No podemos resistirnos a resaltar la llamativa técnica legislativa de esta última Ley Orgánica, que modifica la redacción original de sus 61 artículos y añade una veintena para, finalmente, derogar todo el texto de 1982. En efecto, la finalidad explícita de la LO 1/2006 consistía en hacer una reforma necesaria del Estatuto de Autonomía promulgado en 1982, de modo que se modificaron los 61 artículos que configuran la Ley Orgánica 5/1982, de primero de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, y, además, incorpora 20 nuevos artículos. Sin embargo, la Disposición derogatoria dispone que queda derogada la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, así como la Ley Orgánica 4/1991, de 13 de marzo, y la Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo.

Con independencia de esta circunstancia, hemos de centrarnos en la forma en que dicha LO 1/2006 diseña el nivel local del modelo territorial, lógicamente dentro de los parámetros básicos definidos por la CE y la LRBRL en su Título VIII. Así se corrobora en el artículo 64 cuando prevé que en el marco de la legislación básica del Estado, Les Corts aprobarán la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, lo que se ha llevado a efecto con la aprobación de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana. Es de resaltar que este artículo 64 prevé la posibilidad, mediante ley de Les Corts, de descentralizar en favor de los Ayuntamientos aquellas competencias que sean susceptibles de ello, atendiendo a la capacidad de gestión de los mismos. Esta descentralización irá acompañada de los suficientes recursos económicos para que sea efectiva.

El artículo 65, sobre el que luego hablaremos, remite a una ley de Les Corts, que deberá ser aprobada por mayoría de dos tercios, para ejercer la facultad de determinar la división comarcal, después de ser consultadas las entidades locales afectadas.

Y el artículo 66 se ocupa de las diputaciones provinciales, disponiendo que, además de las funciones previstas por la legislación básica, podrán recibir las que le delegue o transfiera la Comunidad Autónoma, estableciendo además una habilitación específica de coordinación de las funciones propias de las diputaciones provinciales que sean de interés general de la Comunitat Valenciana, facultad respecto de la que es fácil augurar un futuro conflictivo. De momento, se han publicado los Decretos 25/2016 y 26/2016, de 4 de marzo, del Consell, por el que se fijan las directrices de coordinación de las funciones propias de las diputaciones provinciales de Alicante, Castellón y Valencia en materia de turismo y deporte, ambos anulados por sendas Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 24 de febrero de 2017, en las que –en esencia– se argumenta la vulneración de lo previsto por el artículo 52 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, que reserva a una Ley de las Cortes Valencianas estas tareas de coordinación.

2.5. Su (escasa) concreción en la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana

El artículo 1 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana (LRLV) dispone que la Comunitat Valenciana se organiza en municipios, comarcas y provincias a las que se garantiza la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Y atribuye también la condición de entidades locales a las entidades locales menores, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios. La principal novedad derivada de esta norma radica en la inclusión, dentro del elenco de entidades locales valencianas a las que expresamente se atribuye naturaleza territorial, de las comarcas, aspecto al que más adelante haremos referencia. También resulta llamativa la referencia a las entidades locales menores, que no aparecen incluidas en el artículo 3 de la LBRL, a pesar de su regulación en el artículo 38 del RDL 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).

Debe tenerse en cuenta que la caracterización de una entidad local como territorial implica diferencias respecto a las que no lo sean, como ocurre, por ejemplo, en la regulación de la legitimación para la impugnación de las disposiciones y actos de la Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas que lesionen su autonomía, así como para promover, en los términos del artículo 119 de la LBRL, la impugnación ante

el Tribunal Constitucional de leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas cuando se estime que son estas las que lesionan la autonomía constitucionalmente garantizada (art. 63 LBRL). De igual modo, el artículo 1.3 del TRRL dice que los Municipios, las Provincias, las Islas y las otras Entidades locales territoriales estarán exentos de impuestos del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los términos de la Ley.

En el siguiente cuadro, se comparan los artículos 3 de la LBRL, 38 del TRRL y 1 de la LRLV:

	Artículo 3 de la LBRL	*Artículo 38 del TRRL*	*Artículo 1 de la LRLV*
EELL Territoriales	1. El municipio. 2. La provincia. 3. La isla en los archipiélagos balear y canario.		1. Municipios. 2. Comarcas 3. Provincias
Otras EELL	1. Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía. 2. Las Áreas Metropolitanas. 3. Las Mancomunidades de Municipios.	1. Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal.	1. Las entidades locales menores. 2. Las áreas metropolitanas. 3. Las mancomunidades de municipios.

El artículo 5 de la LRLV regula el concepto jurídico de "término municipal", definiéndolo como el ámbito territorial en que el ayuntamiento ejerce sus competencias. Se trata de una mera reproducción del artículo 12.1 de la LBRL que nada añade en cuanto al déficit regulatorio derivado de su falta de articulación como territorio que sirve de soporte a la acción pública de otros niveles organizativos. Los arts. 6 y 7 se ocupan de establecer el procedimiento de deslinde de los términos municipales y los objetivos generales de la creación o supresión de municipios y alteración de los términos municipales, en armonía con la legislación básica estatal.

Puede afirmarse que la norma desaprovecha la ocasión de anclar el territorio municipal como unidad básica para organizar el despliegue de la acción pública autonómica y, en definitiva, como forma de organizar de manera racional las demarcaciones mínimas para la provisión de servicios.

2.6. El problema de las comarcas

El art. 141.3 de la CE dice que se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, habilitando de esta forma un espacio normativo propio para que las CCAA puedan plasmar sus peculiaridades territoriales, desde la perspectiva de una realidad geográfica diversa que atiende, además, a la herencia histórica. En relación con este aspecto, debe recordarse que el Tribunal Constitucional, en su temprana Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, ya indicó claramente que la creación de comarcas podrá repercutir en las competencias de los municipios agrupados en las mismas, pero tal hecho no puede en ningún caso desembocar en una abolición, por desapoderamiento total, de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

Desde el respeto a esa garantía institucional de la autonomía local, el art. 65 del Estatuto de Autonomía las define como circunscripciones administrativas de la Generalitat y Entidades Locales determinadas por la agrupación de municipios para la prestación de servicios y gestión de asuntos comunes. Además, remite a una ley de Les Corts la determinación de la división comarcal, previa consulta de las entidades locales afectadas, que deberá ser aprobada por mayoría de dos tercios, al igual que para las áreas metropolitanas. De esta definición resalta, como ocurre en la legislación básica estatal, la doble naturaleza de las comarcas, de una parte como circunscripciones administrativas de la Generalitat y, de otra, como circunscripción administrativa de las entidades locales, de tal manera que su propia naturaleza normativa conduce al diseño de un espacio idóneo para la coordinación, con una perspectiva de racionalización territorial, de las políticas públicas de la Generalitat y las de las propias entidades locales. Y hay que hacer notar que estamos circunscribiéndonos al ámbito administrativo, como un espacio de la acción pública que debería quedar claramente deslindado del ámbito de gobierno, al menos desde el enfoque técnico que propugnamos.[2]

---

[2] Sobre los problemas derivados de la falta de distinción entre las nociones de Gobierno y Administración en el ámbito local, se ha señalado la inexistente distinción entre gobierno y administración en el ámbito local, el menoscabo del estado de derecho y la ausencia de liderazgo racional y la necesidad de reforzar de las funciones de fe pública administrativa y el asesoramiento legal preceptivo (Martínez Vila, 2015, p. 405).

Aunque de la redacción literal del precepto no se deduce la presencia de las diputaciones en el espacio regulatorio de las comarcas, hay que resaltar que siempre se está refiriendo a la noción de entidades locales, lo que no permite excluir, al menos en principio, su intervención.

El desarrollo normativo de las comarcas en la LRLV es muy escaso, limitándose, como hemos visto, a configurarlas como entidades locales territoriales y a definirlas en términos muy genéricos.

Y ello a pesar de que el Decreto 170/1985, de 28 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, sobre procedimiento en la creación de demarcaciones funcionales con incidencia territorial, ya planteó que, con el fin de facilitar y avanzar homogéneamente en la tarea común de conseguir una división comarcal se hace necesario establecer una coordinación de todas aquellas demarcaciones funcionales con incidencia territorial. En ese contexto incipiente, se elaboró en 1988 un documento denominado Propuesta de demarcaciones territoriales homologadas,[3] en el que aparece el siguiente detalle (por provincias y comarcas) (ver página siguiente).

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, las Comarcas no existen en nuestro territorio, al menos mientras no entre en vigor la ley de Les Corts prevista por el artículo 65 del EA que, previa consulta de las entidades locales afectadas, deberá ser aprobada por mayoría de dos tercios, *quorum* de aprobación que exige un consenso lógico, derivado de la enorme trascendencia de la medida. Desde esta perspectiva, la regulación de las mancomunidades de ámbito comarcal contempladas en el artículo 2.3 de la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de la Generalitat, de mancomunidades de la Comunitat Valenciana (publicada en el DOCV nº 8406, de 19/10/20187), reconoce la calificación de mancomunidades de ámbito comarcal a aquellas que lo soliciten y cuyo ámbito territorial se inscriba dentro de una de las demarcaciones territoriales contenidas en el anexo de esta Ley y que coincide con las definidas por el Decreto 170/1985, de 28 de octubre.

Si bien es cierto que esta previsión despliega sus efectos, al menos formalmente, en el campo de las mancomunidades, no es menos cierto que, materialmente, se está reconociendo legislativamente una organización de las comarcas al margen de las previsiones del art. 65 del EA, prescindiendo, por una parte, del *quorum* reforzado de aprobación por mayoría de dos tercios y, por otra, del trámite esencial –vinculado al dogma de la autonomía local– de la previa consulta a las entidades locales afectadas.

---

[3] http://www.pegv.gva.es/muncom

Provincia	*Comarca*
Alicante	
	El Baix Segura / La Vega Baja
	El Baix Vinalopó
	El Comtat
	El Vinalopó Mitjà / El Vinalopó Medio
	La Marina Alta
	La Marina Baixa
	L'Alacantí
	L'Alcoià
	L'Alt Vinalopó / Alto Vinalopó
Castellón	
	El Alto Mijares
	El Alto Palancia
	El Baix Maestrat
	Els Ports
	La Plana Alta
	La Plana Baixa
	L'Alcalatén
	L'Alt Maestrat
Valencia	
	El Camp de Morvedre
	El Camp de Túria
	El Rincón de Ademuz
	El Valle de Cofrentes-Ayora
	La Canal de Navarrés
	La Costera
	La Hoya de Buñol
	La Plana de Utiel-Requena
	La Ribera Alta
	La Ribera Baixa
	La Safor
	La Vall d'Albaida
	L'Horta Nord
	L'Horta Oest
	L'Horta Sud
	Los Serranos
	València

2.7. Las áreas metropolitanas

No ocurre lo mismo con las áreas metropolitanas, reguladas en el Título V de la LRLV (arts. 73 a 87) y definidas como entidades locales integradas por los municipios de gran-

des aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vínculos urbanísticos, económicos y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la gestión coordinada de determinadas obras y servicios (art. 73). Su creación se remite a una ley que habrá de ser aprobada por mayoría cualificada de Les Corts, de acuerdo con las previsiones del artículo 65.3 del EA. De acuerdo con el artículo 84, sus competencias se centran en la gestión supramunicipal de obras o servicios, que se determinarán en su ley de creación y se referirán, en todo caso, al ámbito territorial de un área metropolitana que requiera una coordinación o planificación conjunta de los mismos.

3. Los anclajes regulatorios: las perspectivas sectoriales y la ineficiencia territorial valenciana

El estudio del nivel local en la organización territorial valenciana, desde las diferentes perspectivas sectoriales requiere una consideración previa trascendente: la necesidad de encajar las competencias locales en el espacio del ejercicio de las autonómicas. Dicho de otro modo: la Comunitat Valenciana ejerce competencias en un amplio elenco de sectores en los que va a encontrarse con la realidad municipal, que dispone también de atribuciones que, por definición (art. 12 LBRL), tienen su espacio propio en cada término municipal. Por tanto, la normativa sectorial ejercida en función de competencias exclusivas o de desarrollo propias de las Comunidades Autónomas debe tener en cuenta la garantía institucional de la autonomía local, reconocida por la CE y, en consecuencia, ha de buscar la articulación de su acción con la local, intentando evitar disfunciones que, en definitiva, supongan incomodidades a los ciudadanos. La realidad demuestra que el disperso diseño de la dimensión territorial valenciana está contribuyendo a enormes ineficiencias, que se plasman en diseños sectoriales carentes de coordinación.

Veámoslo con algunos ejemplos.

3.1. El enfoque ontológico desde la ordenación del territorio y el urbanismo: la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana y las Áreas (dis)funcionales

El artículo 149.1.3ª de la CE permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, lo que se ha llevado a efecto en el artículo 49.1.9ª del EA, que dispone que La Generalitat tiene competencia exclusiva sobre la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

Por su parte, el artículo 25.2.a) de la LBRL dice que el Municipio ejercerá en todo caso como competencia propia, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, el urbanismo, que comprende el planeamiento, la gestión, la ejecución y la disciplina urbanística. En esta línea, el artículo 2.1 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP) indica que corresponde a la Generalitat y a los municipios ejercer las potestades de planeamiento, gestión y disciplina, referidas a las ordenaciones territorial y urbanística, de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

Ello implica, de forma muy resumida, que la Generalitat ejerce la competencia de ordenación del territorio, imbuida de una clara dimensión supralocal y, además y en materia de urbanismo, la decisión sobre las materias más trascendentes del planeamiento urbanístico, fundamentalmente al reservarse la competencia para la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento que afecten a la ordenación estructural, entre otros casos (arts. 46 y 55 de la LOTUP).

El artículo 15 de la LOTUP define el objeto, funciones, contenidos y documentación de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV) como el instrumento marco de la ordenación del territorio, entre cuyas funciones destacan las de identificar las grandes oportunidades del territorio establecer los objetivos, principios y criterios que constituyen el marco de referencia de las decisiones con incidencia territorial, orientar los procesos de planificación territorial y urbanística, definir las estrategias para la ordenación y gestión de la infraestructura verde del territorio e integrar de manera coherente y eficiente todas las actuaciones que tienen una proyección sobre el territorio. Sus objetivos y principios directores son vinculantes para el conjunto de las administraciones públicas con ámbito competencial en la Comunitat Valenciana.

En desarrollo de estas previsiones, el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la ETCV, es el instrumento que define un modelo territorial de futuro para la Comunitat Valenciana, en sintonía con la Estrategia Territorial Europea y Española, integrando las políticas sectoriales con proyección territorial, teniendo en cuenta las amenazas y oportunidades del contexto exterior, fomentando las acciones impulsoras de cambios en el territorio, estableciendo directrices de planificación y gestión para el suelo no urbanizable, y definiendo los ámbitos adecuados para la planificación de ámbito subregional.

Se menciona la gobernanza territorial como una visión supramunicipal que apuesta por la constitución de entes territoriales flexibles y operativos para alcanzar la máxima eficiencia en la ejecución de los planes, programas y proyectos que desarrollen la necesaria planificación del territorio en la escala intermedia entre el municipio y la comunidad autónoma. Esta gobernanza tiene que procurar la necesaria coherencia de sus políticas territoriales.

La Directriz 17 define los ámbitos de planificación territorial definiendo como ámbitos subregionales las áreas funcionales, de tal modo que los ámbitos territoriales definidos en la estrategia territorial serán de necesaria observancia en las políticas de implantación de equipamientos y servicios por parte de las administraciones sectoriales de la Generalitat.

Desde este enfoque, la Directriz 18 apuesta por un nuevo modelo de gestión territorial con una orientación supramunicipal lógica si se tiene en cuenta que la ordenación territorial trasciende el ámbito estrictamente local. En un mundo globalizado ya no tiene sentido anclarse en una concepción decimonónica de la planificación urbanística; tanto la ETE como la ETCV plantean la necesidad de ampliar la escala de la gobernanza con el fin de fomentar la coordinada especialización del territorio, generar economías de escala en la planificación de la implantación de actividades, coordinar los asentamientos de una sociedad basada en la movilidad y en las relaciones entre pueblos y ciudades, articular las relaciones campo-ciudad y, en definitiva, posicionar al territorio en un contexto mucho más amplio.

Para ello, se prevé la figura de las entidades gestoras de la planificación supramunicipal. De este modo, se podrán constituir bajo la fórmula jurídica de mancomunidades o consorcios, organismos cuyos objetivos se orientan a liderar, en los ámbitos supramunicipales definidos por la estrategia territorial (áreas funcionales y áreas urbanas integradas), la formulación, elaboración, procesos de participación pública y gestión de los programas y proyectos que se desarrollen en los mismos; promover las iniciativas que se generen en estos ámbitos, así como el liderazgo y la gestión de las interdependencias del conjunto de actores presentes en el territorio. De forma preferente estos entes se adaptarán a los ámbitos supramunicipales definidos en la estrategia territorial. Según la Directriz 19, estos entes supramunicipales se corresponderán con las áreas funcionales u otros ámbitos supramunicipales definidos en la estrategia territorial (como podría ser el caso de las Áreas Urbanas Integradas).

La ETCV crea quince áreas funcionales con la finalidad de establecer ámbitos territoriales que permitan orientar la planificación de los equipamientos y servicios de las administraciones sectoriales de la manera más eficiente posible y ser, al mismo tiempo, una referencia espacial para la planificación subregional. Además, el sistema urbano de la Comunitat Valenciana se completa con las áreas urbanas integradas de Valencia, Alicante-Elche y Castellón.

Las áreas funcionales previstas en la ETCV son las siguientes:

a) Área Funcional de Els Ports-Baix Maestrat.
b) Área Funcional de Castellón.
c) Área Funcional del Valle del Palancia.
d) Área Funcional de Valencia.
e) Área Funcional de Requena-Utiel.
f) Área Funcional de La Ribera del Xúquer.
g) Área Funcional de Xàtiva.
h) Área Funcional de La Safor.
i) Área Funcional de La Vall d'Albaida.
j) Área Funcional de La Marina Alta.
k) Área Funcional de Alcoi.
l) Área Funcional de La Marina Baixa.
m) Área Funcional del Vinalopó.
n) Área Funcional de Alicante-Elx.
o) Área Funcional de La Vega Baja.

Como puede apreciarse, las áreas funcionales de la ETCV no coinciden con la Propuesta de demarcaciones territoriales homologadas (1988), elaborada por la propia Generalitat. Desde esta perspectiva, sería muy recomendable un esfuerzo de coordinación y/o actualización.

Si la ETCV trata de planificar los equipamientos y servicios de las administraciones sectoriales de la manera más eficiente posible y ser, al mismo tiempo, una referencia espacial para la planificación subregional, ¿cuál es la razón que impide tender a hacer coincidir dichos ámbitos con los de la propuesta de organización comarcal? Desde luego, parece que la lógica demanda que, o bien las áreas funcionales de la ETCV se adapten al mapa comarcal o, por el contrario, que el modelo comarcal se ajuste a la

ETCV. Lo que no parece admisible, en ningún caso, es que no se afronte el problema con una visión espacial coordinada. Si no se resuelve esta disfunción, todo el sistema quedará lastrado desde el inicio, puesto que el diseño territorial de la ETCV debe informar todos los desarrollos sectoriales en las diferentes áreas de la acción pública autonómica. Si la LOTUP establece un férreo control de la adecuación de la planificación urbanística municipal a la ETCV, no parecería lógico que ese mismo control se relajase hasta la flaccidez cuando se trata de extenderlo a la propia acción de la Generalitat. Y ello con independencia de que cualquier norma sectorial que plantee demarcaciones territoriales que se aparten de lo normado en la ETCV podría incurrir en nulidad por vulnerar lo dispuesto en la Directiz 5, que dice que la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana formula unos objetivos y unos principios directores de la ordenación del territorio vinculantes para el conjunto de las administraciones públicas con ámbito competencial en la Comunitat Valenciana. Apartarse de lo establecido en las directrices precisará de una adecuada justificación basada en el cumplimiento de los objetivos y principios directores, en conexión con la Directriz 17 que, como hemos visto, dispone que los ámbitos territoriales definidos en la estrategia territorial serán de necesaria observancia en las políticas de implantación de equipamientos y servicios por parte de las administraciones sectoriales de la Generalitat.

3.2. Otros enfoques sectoriales

3.2.1. *Sanidad: los departamentos y zonas básicas de Salud*

El artículo 13 de la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de Salud de la Comunitat Valenciana, dispone que el Sistema Valenciano de Salud se ordena en departamentos de salud, que equivalen a las áreas de salud previstas en la legislación básica estatal. Los departamentos de salud son sus estructuras fundamentales en tanto que constituyen las demarcaciones geográficas en las que queda dividido el territorio de la Comunitat Valenciana a los efectos sanitarios. Cada provincia tendrá, como mínimo, un departamento de salud, el cual se podrá subdividir en zonas básicas de salud. Por último, remite a un desarrollo reglamentario la definición de la estructura, organización y funcionamiento del Sistema Valenciano de Salud, pudiendo crearse las unidades o fórmulas organizativas que se consideren necesarias.

En coherencia con esta previsión, en su art. 14 se prevé la elaboración del Mapa Sanitario de la Comunitat Valenciana como instrumento estratégico para la planificación

y gestión sanitaria, que permite la ordenación del territorio en diferentes demarcaciones geográficas: departamentos de salud y zonas básicas de salud, también remitido a su concreción reglamentaria.

El actual modelo se sustenta en 24 departamentos de salud que no coinciden ni con la propuesta comarcal de 1988 ni con las áreas funcionales delimitadas en la ETCV. Se articulan en torno a los centros de referencia que, a su vez, son gestionados en su mayoría de forma directa, aunque cinco de ellos se gestionaban indirectamente mediante concesión administrativa y dos de ellos con figuras consorciales. Con independencia de las múltiples críticas planteadas en relación con el modelo concesional en un contexto de neoliberalismo de dudosa eficiencia social en servicios públicos básicos como el sanitario, es llamativa la disparidad de sistemas de gestión, aspecto que –seguramente– no permite una adecuada homogeneización de los costes realmente soportados por el sistema.

Debe tenerse en cuenta que este modelo está siendo objeto de profunda revisión en la actualidad, mediante complejos procesos de reversión.

3.2.2. *Bienestar Social*

También en este ámbito la planificación territorial del modelo valenciano de servicios sociales es insatisfactoria, ya que "los resultados nos han llevado a indicar que el modelo actual de los servicios sociales valencianos se caracteriza por haberse desarrollado de forma centralizada, desordenada, con escasa calidad y al margen del territorio. La comparativa en legislación nos indica que no se asienta sobre derechos subjetivos, tiene desestructurados e invisibilizados sus recursos, y sobre todo carece por completo de planificación en todos los ámbitos del sistema, siendo especialmente grave en el ámbito de la organización funcional y territorial" (Uceda-Domínguez-Martínez, 2015: pp. 93-121).

Las atribuciones competenciales concurrentes han contribuido a complicar enormemente el escenario, puesto que la LRSAL redujo drásticamente las competencias locales en la materia, al modificar el art. 25 de la LBRL y restringir la actuación municipal a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social (número 2, letra e). De hecho, su disposición transitoria segunda se ocupó de regular el proceso de asunción por las Co-

munidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales, disponiendo que el 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas debían asumir la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

Esta previsión ha sido objeto de preocupación por parte del legislador, que ha afrontado decididamente la neutralización de las contundentes previsiones de la disposición transitoria segunda de la LRSAL en la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, en cuyo Preámbulo se explicitan los motivos de la reforma en los siguientes términos:

Basándose en el criterio de cercanía al ciudadano, se considera que las administraciones locales son las idóneas para asumir ciertas funciones derivadas de la Ley de Dependencia. Por ello se modifica el artículo 6 de la Ley 5/1997, para que establecer que corresponde a las entidades locales, la gestión –de acuerdo con la planificación, coordinación y financiación autonómica– de recursos para la atención de las personas en situación de dependencia, en especial las actuaciones relativas a Servicios de Promoción de Autonomía Personal, Servicio de Ayuda a Domicilio, y la actividad de aplicación técnica del instrumento de valoración.

Este propósito se ajusta, al menos en teoría y en lo referido a la atribución de competencias más allá del listado del artículo 25 de la LBRL, a la doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencia 41/2016, de 3 de marzo) relativa a la incidencia de la LRSAL en las competencias locales en materia de servicios sociales, que propugna que la nueva redacción del artículo 25.2 de la LBRL es plenamente constitucional, si bien rechaza el carácter de *numerus clausus* del listado establecido en el mencionado artículo. Así pues, las Comunidades Autónomas podrán otorgar competencias propias más allá de las ya establecidas en el artículo 25.2 de la LBRL a los municipios, si bien deben hacerlo respetando lo que establecen los apartados 3, 4 y 5 del mencionado artículo 25. Esto significa que la determinación por las Comunidades Autónomas de las competencias propias de los municipios, más allá de lo que establece el actual artículo 25.2 de la LBRL tiene que hacerse por Ley, evaluando la conveniencia de la implantación de los servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera (art. 25.3 LBRL). Asimismo, la mencionada Ley

ha de ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas, y debe de prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales. Finalmente, se establece la obligación de que la ley que determine las competencias propias municipales garantice que no se produce una atribución simultánea de competencias en otra administración pública, todo esto en cumplimiento del artículo 25.5 de la LBRL.

En definitiva, el escenario competencial local en materia de servicios sociales ya no es el del raquítico art. 25.2.e), sino el del modificado 6.1 de la Ley 5/1997, de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional y que atribuye a las Administraciones locales el análisis de las necesidades y de la problemática social municipal, la titularidad y gestión de los servicios sociales generales, la programación de actividades en su campo social, el fomento de la acción comunitaria, la gestión de los programas y de las ayudas económicas que le pueda encomendar la administración de la Generalitat, la titularidad y gestión de aquellos servicios sociales especializados que le corresponda, la gestión de los recursos necesarios para la atención de las personas en situación de dependencia, en especial las relativas a los Servicios de Promoción de la Autonomía Personal, Servicio de Ayuda a Domicilio y la actividad de aplicación técnica del instrumento de valoración y, en definitiva, aquellas otras que le correspondan por disposición normativa.

3.2.3. *Educación*

Al igual que en relación con el marco competencial en materia de servicios sociales, también en educación la LRSAL ha traído importantes cambios, consistentes en la modificación de la competencia en materia de educación, prevista en la letra n) del artículo 25.1 de la LRBRL, que en su redacción original atribuía a los municipios la participación en la programación de la enseñanza y la cooperación con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria. La nueva redacción de este precepto por parte de la LRSAL reduce su objeto drásticamente a "participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de

nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial", suprimiendo las obligaciones de sostenimiento de centros docentes públicos y la intervención en sus órganos de gestión.

Complementando esta previsión, la disposición adicional décimo quinta de la LRSAL, relativa a la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la educación, dice que "las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del municipio, aunque hayan sido ejercidas por estas, por diputaciones provinciales o entidades equivalentes, o por cualquier otra entidad local, relativas a participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, para el que se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales".

Esta disposición adicional plantea ciertas dudas, porque las competencias a que se refiere son, precisamente, las que contempla la nueva redacción del art. 25 de la LRBRL (participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes) y, por lo tanto, las que conservan las administraciones locales. Parece que, aunque se mantiene como competencia municipal, la Ley prevé su asunción por las Comunidades Autónomas en los términos del sistema de financiación de las comunidades autónomas y de las haciendas locales, aunque no se fija ningún plazo.

No obstante el art. 33 de la LVRL señala que son competencias propias de los municipios, entre otras, participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria; la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios y recintos de los colegios públicos de educación infantil, educación primaria y educación especial; cooperar con la administración educativa en la

obtención de solares para la construcción de nuevos centros públicos (letra o). Es cierto que se trata de una norma anterior a la LRSAL y, por tanto, podría entenderse derogada por aplicación de su Disposición Derogatoria.

3.2.4. *Movilidad y Transportes*

La Ley 6/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de Movilidad de la Comunidad Valenciana contiene en su preámbulo un diagnóstico clarividente de los problemas que aquejan a la movilidad en los albores del siglo XXI. También puede afirmarse que se trata de la norma autonómica que regula de forma más ambiciosa la movilidad como sistema con sustantividad propia frente a otros sectores del Ordenamiento jurídico, introduciendo una regulación detallada de los instrumentos de movilidad, la sostenibilidad y la participación pública, en línea con las estrategias europea y estatal y con las últimas tendencias que, como antes hemos expuesto, propugnan un enfoque sistémico de la materia.

También se dice que "movilidad, progreso y libertad se han venido entrelazando en los últimos dos siglos de la historia de las sociedades avanzadas trasformando radicalmente el escenario de aislamiento y subdesarrollo en el que transcurría la vida de la inmensa mayor parte de las personas, mediante la multiplicación de las posibilidades para desplazarse y por lo tanto de las opciones de trabajo, formación y acceso a los servicios, a la vez que las empresas generaban cada vez más riqueza y empleo", transformando la geografía y las relaciones sociales en un mundo en el que las fronteras se han permeabilizado.

En otras palabras, "se trata de avanzar hacia un patrón más equilibrado de movilidad en el que los desplazamientos a pie y en bicicleta y el transporte público tengan un papel cada vez más relevante tanto en el corazón de los espacios metropolitanos como en los ámbitos cada vez más amplios a los que se extiende la movilidad cotidiana".

En este contexto, el título I de la ley encomienda a las administraciones públicas un papel central de cara a impulsar patrones equilibrados de movilidad y, en particular, el uso del transporte público y la potenciación de los desplazamientos en bicicleta y, sobre todo, a pie. En el ámbito de la planificación territorial y urbanística, propugna "un desarrollo de modelos urbanos en los que la integración de usos, las densidades intermedias, la contigüidad de los desarrollos y la calidad del entorno propicien este tipo de desplazamientos".

Es importante reseñar que el artículo 9 de la Ley 6/2011 dispone que los planes de movilidad son los instrumentos que concretan, en un ámbito o implantación determinada, los objetivos planteados en esta ley, y en particular el paulatino progreso hacia patrones más equilibrados de movilidad, con participación creciente de los modos no motorizados y del transporte público. Tales planes definen igualmente las acciones y estrategias a emprender en orden a alcanzar tales objetivos, sirviendo por lo tanto de marco de referencia a la planificación concreta en materia de servicios públicos de transporte, de infraestructuras y del resto de acciones en relación con el acondicionamiento del espacio urbano.

Y entre los distintos planes de movilidad en función de su ámbito territorial, aparecen, además de los planes municipales de movilidad, de los que luego nos ocuparemos, los planes supramunicipales de movilidad, de ámbito comarcal o metropolitano.

¿Cómo es posible plantear una estrategia global de movilidad en base a un ámbito comarcal que –con independencia de su significación histórica o geográfica– no existe jurídicamente como tal? ¿No sería más racional remitir este nivel de planificación a las áreas funcionales definidas en la ETCV?

El párrafo 2 del artículo 3 de dicha Ley 6/2011 asigna a la administración local la promoción de patrones equilibrados de movilidad urbana, que encaja en la competencia descrita en el artículo 25.2.b) de la LBRL, referida a la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas; la planificación, ejecución y mantenimiento de las infraestructuras de transporte urbano, de acuerdo con lo previsto al respecto en la presente norma y en la legislación urbanística y de régimen local, en clara correspondencia con la competencia genérica en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística del artículo 25.2.d) de la LBRL; y la provisión de los servicios de transporte público dentro de los núcleos urbanos, en consonancia con el artículo 25.2.ll) de la LBRL, referido al transporte público de viajeros, cuyo ejercicio es obligatorio para municipios de más de 50.000 habitantes, de acuerdo con el artículo 26.1.d) de la misma norma.

El párrafo 3 del artículo 3 de la Ley 6/2011 añade que las competencias antes señaladas serán ejercidas bajo el principio general de la colaboración administrativa, de manera que la acción conjunta de las diversas administraciones tenga como fruto ofrecer al ciudadano un sistema integrado de transportes, tanto en lo referente a la planificación

de las infraestructuras y los servicios, como en los aspectos relacionados con sistemas intermodales, la información, la tarificación y la coordinación de itinerarios y horarios. Nueva concepción que la realidad de las interferencias competenciales impone a la materia, no solo desde la perspectiva de la superposición de los diferentes ámbitos competenciales territoriales sino también desde el punto de vista de la los sistemas intermodales o polivalencia de los nodos de movilidad que permitan la combinación de las diferentes formas de transporte.

¿Se puede hablar de un sistema integrado de transportes si ni tan si quiera está clara la definición de su sustrato territorial? Nuevamente ¿comarcas o áreas funcionales? ¿Se puede prescindir –en ese sistema integrado– de variables de la movilidad tales como las derivadas de las demarcaciones a las que antes hemos hecho referencia tanto desde el nivel estatal como desde el autonómico? Por no hablar de las redes transeuropeas.

4. Conclusiones

En resumen, la primera incógnita a despejar, como cuestión previa, es la relativa a si existe realmente un modelo sólido de organización de nuestro territorio, más allá de los ambiciosos objetivos de la ETCV.

La realidad pone de manifiesto que no hay una visión sistémica del territorio como recurso esencial del desarrollo de cualquier sociedad, con todos sus potenciales y con todas sus debilidades; falta un diagnóstico claro, no existen estrategias para el diseño y ejecución de las políticas públicas que, en su totalidad, deben tomar en consideración un análisis territorial que permita adecuar la provisión de servicios públicos a una organización mínimamente racional y eficiente.

Y ello a pesar de la superación de modelos relacionales presenciales derivada de la digitalización de nuestra sociedad, puesto que, al menos a medio plazo, siguen existiendo múltiples supuestos en los que resultan inevitables (sanidad, educación, servicios sociales, etc).

Si el germen de la organización del nivel local pasa por solucionar el fenómeno de la pequeña dimensión de los municipios españoles, seguramente una de las alternativas que se ofrecen no pasa tanto por la supresión y fusión de municipios como por la poten-

ciación de figuras asociativas y, principalmente, las comarcas-áreas funcionales. Y esto, necesariamente, requiere una coordinación al más alto nivel normativo de su definición.

En esta tensión comarcas-áreas funcionales parece que debería tenerse en cuenta el análisis y diagnóstico de la ETCV para superar lastres históricos que ya no tienen sentido en la actualidad. Aunque también sería conveniente reflexionar sobre los problemas del diseño de las áreas funcionales, acaso como consecuencia de una aproximación al territorio desde la escala autonómica que, en muchas ocasiones, produce desajustes sobre los que se requiere una reflexión técnica, con la participación y el consenso de todos los sectores afectados.

Y, en todo caso, es inaplazable la necesidad de propugnar mecanismos que impidan un efecto indeseado subyacente en su diseño: el centralismo de las cabeceras de comarca-área funcional que, como consecuencia del peso de sus representantes en los diferentes espacios de decisión política, impiden una verdadera especialización territorial en sus ámbitos. Desde este punto de vista y en línea con la ETCV, se debería garantizar que la ubicación de los elementos principales para la provisión de servicios públicos garantice un cierto equilibrio en su ubicación concreta en cada municipio, no tanto en función del peso de la capitalidad como de acuerdo con variables técnicas, territoriales, paisajísticas y geográficas que permitan el establecimiento de redes bien integradas que satisfagan, en definitiva, las demandas de una población heterogénea.

Bibliografía

ALBI CHOLBI, Fernando. "La crisis del municipalismo". Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1966.

———. "Las derivaciones inmediatas de la crisis del municipalismo". *Revista de Estudios de la Vida Local*, 150, 1967.

SOSA WAGNER, Francisco. "La autonomía local". *REALA*, 241, 1989.

BAÑO LEÓN, José María. "La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la constitución española". *Revista española de derecho constitucional*, 21, 1988.

GENERALITAT VALENCIANA. "Metas+Propuestas. Estrategia Territorial Comunitat Valenciana". Valencia, 2009. www.cma.gva.es/etcv.

MARTÍNEZ VILA, Ignacio y otro. "La inexistente distinción entre gobierno y administración en el ámbito local", *Agenda para la gestión municipal 2015-2019*. La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 2015.

MINISTERIO DE GOBERNACIÓN, Secretaría General Técnica. "Estudio sobre delimitación comarcal en las Provincias Españolas". Madrid, 1965.

PINAZO HERNANDIS, Javier, "*Administración Pública y Gobernabilidad"*, Low Cost Books, Valencia, 2013.

UCEDA-MAZA, Francesc Xavier, DOMÍNGUEZ ALONSO, Francisco Javier y MARTÍNEZ-MARTÍNEZ, Lucía. "Servicios sociales en la comunitat valenciana: el actual 'modelo valenciano' y una nueva agenda de construcción de un modelo derechos sociales". Alternativas. *Cuadernos de Trabajo Social*, 22, 2015.

Anales de la Real Academia de Cultura Valenciana nº 94 (2018)

José Carlos de Bartolomé Cenzano

El Síndic de Greuges, una garantía institucional de los derechos de la sociedad valenciana

RECEPCIÓN: 25-07-2018
REVISIÓN: 10-09-2018
ACEPTACIÓN: 12-09-2018
PUBLICACIÓN: 21-01-2019

EL SÍNDIC DE GREUGES, UNA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS DE LA SOCIEDAD VALENCIANA

Resumen: El presente trabajo de investigación pretende examinar la institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Valenciana, también denominado Síndic de Greuges (en castellano, Síndico de Agravios). El estudio pretende realizarse desde el momento presente de transición, toda vez que se ha publicado en el portal de transparencia de la Generalitat Valenciana el primer borrador del anteproyecto de la nueva ley sobre la institución. Se utiliza una metodología comparada con el anteproyecto y la ley vigente al objeto de explicar los principales cambios y la propuesta del análisis prospectivo de la institución. Pensamos que el presente trabajo puede resultar muy interesante, toda vez que se nos ha asegurado por el consenso alcanzado que los aspectos sustanciales del presente proyecto, *mutatis mutandis* se convertirán en breve en Ley autonómica.

Palabras clave: Síndic de Greuges, Defensor del Pueblo Autonómico, garantía de derechos y libertades fundamentales, principios rectores de la política social y económica.

SÍNDIC DE GREUGES, AN INSTITUTIONAL GUARANTEE OF THE VALENCIAN SOCIETY RIGHTS

Abstract: The present research work aims to examine the institution of the Ombudsman of the Valencian Community, also called Síndic de Greuges (in Spanish, Síndico de Agravios). The study aims to be carried out from the present moment of transition, since the first draft of the new law on the institution has been published in the transparency portal of the Generalitat Valenciana. A methodology compared with the preliminary draft and the current law is used, in order to explain the main changes and the proposal of the prospective analysis of the institution.
We think that the present work can be very interesting, since we have been assured by the consensus reached that the substantial aspects of the present project, will soon become autonomous law.

Key words: Ombudsman, Síndic de Greuges, institutional guarantee of rights and freedoms, guarantees of rights, defense of rights, human rights, guiding principles of social and economic policy.

1. Una breve referencia histórica sobre la institución

En este punto seremos breves, toda vez que el origen de la institución es de sobra conocido y se trata de una parte del estudio del órgano constitucional muy manido en la doctrina española, quizás por resultar muy atractivo como garantía institucional de los derechos humanos (Bartolomé Cenzano 2002, 155).

Como sabemos, la institución del "ombudsman" tiene su origen en la Constitución Sueca de 1809, que puso fin al régimen absolutista y comenzó a desarrollar el parlamentarismo.

Sus funciones propias poco a poco se decantaron hacia la persuasión, la amonestación, la influencia y sobre todo la transparencia de la actuación delos funcionarios. Todo ello por la trascendencia socio-política que fue adquiriendo el informe anual preceptivo. Sin duda se trataba de un órgano que, alejado de la coacción y del aparato represor del Estado, pretendía devolver a la ciudadanía los resultados de sus investigaciones para darle luz y transparencia a la actuación administrativa en relación a los derechos más importantes de los ciudadanos y a los colectivos más vulnerables.

Actualmente, si bien tiene la posibilidad de iniciar procedimientos disciplinarios y jurisdiccionales, según la regulación de cada Estado, aquello que le dota realmente de un poder original es la posibilidad de dar publicidad a las advertencias y recomendaciones que llegan a la opinión pública por medio de su informe anual.

Vinculado generalmente al Parlamento, órgano en el que reside la representación del pueblo, ejerce una magistratura de influencia, con absoluta independencia de los demás poderes del Estado, en eso radica su esencia. Este Ombudsman fue instituido como una especie de defensor de los derechos del Parlamento, paliando así las insuficiencias del control parlamentario sobre ciertos sectores de la Administración (Colomer Viadel 2013, 30).

Junto al modelo sueco, elegido por el Parlamento, nos encontramos con supuestos como el "Mediateur" francés, que es elegido por el Presidente de la República. Gran parte de la doctrina considera que, a pesar de dicha elección, en el ámbito fáctico los informes de esta institución permiten observar una actuación realmente independiente en relación con el Gobierno y la Administración.

Por otra parte, la institución del "Ombudsman" se ha extendido por todo el mundo, desde su origen sueco, pasando por Finlandia en 1919 y Dinamarca en 1953. En Europa, podemos destacar su recepción en los ordenamientos jurídicos del Reino Unido en 1967, Francia en 1973, Portugal en 1976 o España en 1978 (Pérez Francesch 2005, 69).

Sin duda, el desarrollo y complicación prestacional del modelo de Estado social ha favorecido la aparición de nuevos mecanismos de control de la Administración, debido a la necesidad de garantizar derechos de esta naturaleza como la educación, la sanidad, la vivienda o el medioambiente (Cascajo Castro 1989, 43). Por consiguiente, es en el ámbito de los derechos sociales y de las prestaciones de los poderes públicos, donde instituciones como el Defensor del Pueblo tienen un sentido específico, pudiendo por medio de su magistratura de la "auctoritas" no solo solucionar un mal servicio sino contribuir, con su seguimiento, a la mejora de una prestación.

De todos los modelos de Derecho comparado en los que inspirarse, ante la expansión de esta institución tras la segunda posguerra, el constituyente español optó por la elección parlamentaria de amplio consenso, con una amplia independencia de funcionamiento y con un parámetro de actuación amplio como lo es la defensa de los principales derechos dentro de la actividad de la Administración Pública (Bartolomé Cenzano 2003, 258).

La doctrina ha analizado la naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo, especialmente su relación con las Cortes Generales, calificándolo como un órgano auxiliar de las mismas, cuando no un órgano constitucional (Várela Suanzes-Carpegna 1983, 84). A nuestro juicio, dada la naturaleza de sus funciones y la transcendencia de las garantías para los derechos más importantes de los ciudadanos, se trata de un órgano de naturaleza constitucional, plenamente independiente, con un encuadre meramente formal en el Parlamento.

2. El Síndic de Greuges: sus principales características y misiones

El "Síndic de Greuges" (en adelante sin comillas o Síndico de Agravios) es el nombre que recibe el Defensor del Pueblo en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana. La institución fue creada y regulada mediante la Ley de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges.

En el preámbulo de esta norma ya se recoge las principales características de la institución autonómica. Tras recordar, el mismo, el artículo 54 de la Constitución Española (uno de los dos artículos dedicados a las garantías constitucionales del Capítulo IV de la CE), señala que un Síndico de Agravios nombrado por las Cortes Valencianas, como Alto Comisionado de las mismas, velará por los derechos reconocidos en el Título I de la Constitución Española en el ámbito competencial y territorial de la Comunidad Autónoma Valenciana. La Ley fijará su estatuto, facultades y mandato.

Así pues, su misión fundamental es velar por el cumplimiento y respeto de los derechos y libertades que asisten a los valencianos en el disfrute de la democracia, siendo, a la vez, fiel garantía de la legalidad y transparencia, acorde con el Estado de Derecho, de que los actos y/o resoluciones emanados de los órganos de la Administración Pública de la Generalidad se atengan a los principios reconocidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.

Queda pues garantizada, con la institución del Síndico de Agravios y su actuación, la existencia de un control externo respecto de los actos y resoluciones de la Administración que se dicten o se promulguen por los diversos órganos que componen la Administración Pública de la Generalidad Valenciana (autogobierno autonómico). Además asienta la transcendente idea y la voluntad de las Cortes de que tales actuaciones administrativas no supongan, en ningún caso, la infracción o simple desconocimiento de aquellos derechos y libertades.

La institución autonómica supone un avance significativo en la sensibilización de nuestra sociedad hacia aspectos tan fundamentales como la no discriminación por razones de sexo (Calatayud Chover 2017, 225), el respeto a las libertades públicas y derechos políticos de los ciudadanos o el respeto institucional a la diversidad e, incluso, a la discrepancia.

El Síndico de Agravios fomenta la cultura democrática y constituye un verdadero observatorio de la actuación administrativa y un medio de publicidad de primer orden para la exposición pública de actuaciones reales, directrices y protocolos de actuación contenidos en sus informes. Se trata de una verdadera pedagogía de los derechos humanos a partir de la realidad cotidiana.

3. El amplio marco normativo mixto del Síndic de Greuges. sus relaciones con otros órganos y garantías

La primera norma de naturaleza mixta (nacional y autonómica, art. 147.3 CE) que contiene la previsión de la figura de un Síndico de Agravios para la Comunidad Valenciana es la LO 5/1982, de 1 de julio, del primer Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en cuyo capítulo VI, que contaba con un único artículo, el 24, disponía que: de acuerdo con la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y de la coordinación con la misma, un Síndico de Agravios, nombrado por las Cortes Valencianas, como alto comisionado de las mismas, velará por los derechos reconocidos en el Título I de la Constitución española en el ámbito competencial y territorial de la Comunidad Autónoma Valenciana.
Inmediatamente disponía que la ley fijara su estatuto, facultades y duración de su mandato (Sevilla Merino 2009, 182).

Nos encontramos así con una previsión temprana que pretendía establecer una institución similar al defensor del Pueblo para el territorio de la Comunidad Valenciana, y que trabajase en una estrecha colaboración con este. Los principios de organización y funcionamiento de la Administración, contenidos en el art. 103.1 CE, debían ponerse en valor con estas magistraturas de "auctóritas" garantes de los derechos del Título I CE, ya en el territorio nacional o autonómico.

Por otra parte, la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, reguló las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas. Se trataba de establecer, con carácter general, las adecuadas normas para desarrollar y concretar el modo de aplicación de los principios básicos de coordinación y cooperación previstos en el artículo 12.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, respetando siempre lo establecido en la Consti-

tución y en los respectivos Estatutos de Autonomía. Ello evitaría solapamientos funcionales y favorecería la fluidez y eficacia de las relaciones interinstitucionales con cierta simetría de competencias.

La conveniencia de lograr una articulación razonable en el ejercicio de las funciones propias del Defensor del Pueblo y de dichos Comisionados Parlamentarios justificaba sobradamente la Ley de las Cortes Generales.

Además, tal y como se recogía en su preámbulo, se facilitaría la ulterior formulación de las Leyes propias de cada Comunidad Autónoma. Así pues, esta norma pretendía funcionar, sin invadir ámbitos autonómicos, como un marco normativo de relaciones interinstitucionales. Coordinación y homogeneización eran sus principios esenciales.

En el art. 2 de la ley 36/1985 se concretaba el régimen para la colaboración y coordinación de las instituciones a fin de desarrollar y concretar adecuadamente la colaboración y coordinación entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados parlamentarios autonómicos. En este ámbito se preveía el concierto de acuerdos sobre los ámbitos de actuación de las Administraciones Públicas objeto de supervisión, los supuestos de actuación de los Comisionados parlamentarios, las facultades que pudieran ejercitar, el procedimiento de comunicación entre el Defensor del Pueblo y cada uno de dichos Comisionados parlamentarios, y la duración de los propios acuerdos.

Por otro lado, en la supervisión de la actividad de órganos de la Administración pública estatal y que radicasen en el territorio de cada Comunidad Autónoma, el Defensor del Pueblo podría recabar la colaboración del respectivo Comisionado parlamentario para la mejor eficacia de sus gestiones; así como recibir de él las quejas que le hubieran sido remitidas sobre la actividad de dichos órganos de la Administración pública estatal. A su vez, el Defensor del Pueblo podría informar al Comisionado parlamentario autonómico del resultado de sus gestiones, a fin de garantizar la eficacia y un buen resultado final.

Como puede observarse se trataba de establecer cauces de colaboración y protocolos para garantizar una más eficiente comunicación entre órganos evitando dilaciones y solapamientos funcionales. Quizás se deberían haber establecido cauces hacia instituciones internacionales como la ONU o el Consejo de Europa. Sus decisiones deben tener una clara repercusión por la universalización de las garantías de protección. La

regionalización de algunas garantías no debe estar reñida con el debate y la construcción internacional de las medidas eficaces de protección; así lo demuestran algunas instituciones como el Comité de las Regiones o el Congreso de Poderes Locales y Regionales del mismo año pero en el Consejo de Europa.

Posteriormente, la Ley de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges, reguló la institución, y en su preámbulo se recogía su misión fundamental de velar por el cumplimiento y respeto de los derechos y libertades que asisten a los valencianos en el disfrute de la democracia siendo, a la vez, fiel garantía de la legalidad y transparencia, acorde con el Estado de Derecho, de que los actos y resoluciones emanados de los órganos de la Administración Pública de la Generalitat se atengan a los principios reconocidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.

Quedaba en sus inicios así garantizada, con la institución del Síndico de Agravios y su actuación, la existencia de un control externo respecto de los actos de la Administración que se dictasen o se promulgasen por los diversos órganos de la Administración Pública de la Generalitat Valenciana y la voluntad de las Cortes de que tales actuaciones administrativas no supusieran, en ningún caso, la infracción o simple desconocimiento de aquellos derechos y libertades y sí un avance significativo en la sensibilización de la sociedad valenciana hacia aspectos tan fundamentales como la no discriminación por razones de sexo.

Posteriormente, por Resolución 126/III de la Comisión de Peticiones de las Cortes Valencianas, se aprobó el Reglamento de organización y funcionamiento del Síndic de Greuges.

Se trataba de un instrumento normativo necesario para el desarrollo y complemento de la Ley. Con él se pretendía concretar los medios individuales para su funcionamiento y sobre todo, organización.

En el artículo séptimo del reglamento, además de las competencias establecidas en el Estatuto de Autonomía y en la Ley del Síndico de Agravios, se establecían para el óptimo funcionamiento del órgano, las áreas especializadas por materias y asignan a cada asesor el área que estima conveniente.

Se recoge en este precepto la idea de que para el mejor cumplimiento de los fines del Síndico de Agravios podría agrupar las diferentes áreas de la institución en los siguientes departamentos:

–Administraciones Públicas.
–Relaciones con el Defensor del Pueblo.
–Urbanismo, medio ambiente y calidad de vida.
–Derechos humanos y protección del menor.

También se recoge como esencial para el cumplimiento de sus funciones, mantener relación directa con las Cortes Valencianas, por medio de su Presidente, mantener relación directa con el Presidente de la Generalitat Valenciana y los Consellers de su Gobierno, mantener relación también con el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y con el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

Por su parte, la Ley 4/2009, de 5 de mayo, de la Generalitat, de Reforma del artículo 5.4 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges (2009/5221. DOGV, núm. 6012 de 13.05.2009), sustituye el texto del punto 4 del artículo 5 de la Ley 11/1988 por el siguiente:

> 4. En tanto no se haga efectiva la toma de posesión del nuevo Síndic de Greuges, desempeñarán el cargo, interinamente y con plenitud de funciones, los adjuntos, por su orden.
> Transcurridos tres meses, a contar desde el día en que se declare oficialmente la vacante, durante cuyo periodo de tiempo desempeñará el cargo interinamente el adjunto primero, y no habiendo tomado posesión el nuevo Síndic de Greuges, alternarán el desempeño del cargo, de forma rotatoria y por su orden, los adjuntos, comenzando el adjunto primero, por períodos de un año cada uno de ellos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 8 de esta ley.

El artículo 10 de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres introduce también como principio de actuación que Les Corts y el Consell procurarán en el nombramiento o designación de personas, para constituir o formar parte de órganos o instituciones, que exista una presencia paritaria de mujeres y hombres.

Parece ser que aun así, la composición de los órganos de estas instituciones estatutarias estaba lejos de lograr la igual representatividad de las mujeres. Era necesaria, por tanto, una modificación de las leyes reguladoras de las instituciones recogidas en el capítulo VI del Estatuto de autonomía para garantizar de manera efectiva la compo-

sición representativa entre mujeres y hombres de sus órganos y garantizar la igualdad de oportunidades.

Por ello, la Ley 12/2017, de 2 de noviembre, de la Generalitat, de modificación de las leyes reguladoras de las instituciones de la Generalitat para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en sus órganos, modifica en su artículo 1 el apartado 1 del artículo 8 de la Ley 11/1988, y queda redactado de la siguiente manera:

> 1. El síndic o síndica de Greuges nombra, previo dictamen favorable de la Comisión de Peticiones de Les Corts, dos sindicaturas adjuntas, primera y segunda, las cuales estarán sometidas al mismo régimen de prerrogativas e incompatibilidades establecidas en el capítulo anterior. Estos nombramientos deberán responder al mérito, la capacidad y la igualdad entre mujeres y hombres. A los efectos de esta ley, se considera que existe igualdad entre mujeres y hombres cuando haya una presencia mínima del 50 % de mujeres entre las sindicaturas adjuntas.
> El nombramiento o cese de las sindicaturas adjuntas se publicará en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.

Existen además otras normas que han de servir para garantizar la transparencia y el acceso de los ciudadanos a la información del Síndic de Greuges en su actividad presupuestaria y administrativa, que no desarrollamos en este momento por afectar de manera muy tangencial a la institución.

Sí merece la pena esbozar muy brevemente en esta sede su relación con el Defensor del Pueblo Europeo (en adelante DPE). Esta institución europea trata los casos de mala administración en la acción de los órganos de la Unión Europea; interviene tanto por iniciativa propia como sobre la base de las reclamaciones presentadas por los ciudadanos de la Unión. Es nombrado por el Parlamento Europeo para toda una legislatura.

Su regulación básica se contiene en los artículos 20, 24 y 228 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y artículo 43 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

El Defensor del Pueblo Europeo, figura creada por el Tratado de Maastricht (1992) como elemento de la ciudadanía europea, tiene por misión:

–Mejorar la protección de los ciudadanos en caso de mala administración en la acción de las instituciones y órganos de la Unión;

–y, en consecuencia, reforzar la transparencia y el control democrático en la toma de decisiones y la administración de las instituciones de la Unión.

Las modalidades de su elección y destitución se establecen, por su parte, en los artículos 219 a 221 del Reglamento del Parlamento Europeo.

La cercanía institucional con el Comité de las Regiones (en adelante CDR), nacido del mismo Tratado, resulta crucial para que puedan llegar solicitudes desde las diferentes regiones de Europa al Defensor del Pueblo Europeo. La condición de miembro de una asamblea local o regional de Europa, puede producir una conexión casi directa del DPE con los Defensores Regionales de cualquier punto de Europa.

En el ámbito de la política de cohesión, el CDR, por medio de su Comisión de Política de Cohesión Territorial (COTER), se centra en la evaluación del resultado de las negociaciones sobre acuerdos de asociación y programas operativos y en el cumplimiento del principio de asociación en el contexto de la programación de los Fondos EIE para el período 2014-2020, así como en los informes de la Comisión sobre cohesión.

Nos parece esencial que puedan fortalecerse los canales de diálogo regional entre el DPE y los defensores regionales. En este sentido, dentro del Capítulo IV del Anteproyecto valenciano dedicado a las relaciones con otras instituciones homólogas, concretamente en el artículo 72, se prevé esta colaboración de manera directa, dice así: "sin perjuicio de las competencias propias de la institución del Defensor del Pueblo estatal, el Síndic o la Síndica de Greuges podrá mantener con la institución del Defensor del Pueblo Europeo las necesarias relaciones de cooperación a fin de compartir informaciones que puedan ser de interés mutuo". Pensamos que para realizar esta cooperación de manera fluida y efectiva, sería conveniente la creación de una aplicación de naturaleza informática que enlazase a todos los Defensores del Pueblo europeos, ya nacionales o regionales.

Se podría enfocar como una oficina virtual en la que se recogiesen las últimas resoluciones innovadoras, al objeto de sistematizar en una base de datos la doctrina contenida en los informes y resoluciones.

Sin duda ello podría llegar a constituir una verdadera y valiosa jurisprudencia de los derechos humanos, de sus garantías y una nueva forma de pedagogía de los mismos. En abril de 2018, se ha publicado en el Portal de Transparencia de la Generalitat Valenciana, el Borrador del Anteproyecto de Ley de la Generalitat al que ya nos hemos referido, por la que se regulará de nuevo la Sindicatura de Greuges de la Comunitat Valenciana incorporando las modificaciones que se planteen pertinentes en Les Corts. En el estudio prospectivo de la figura institucional autonómica prestaremos atención a las principales reformas que contiene el citado borrador.

4. Análisis prospectivo del Síndic de Greuges. Una valoración crítica sobre la reforma planteada en el borrador del anteproyecto de la nueva ley valenciana

4.1. El ámbito material estatutario de la Sindicatura de Greuges en la doctrina jurisprudencial del TC

Como nos recuerda el preámbulo del nuevo anteproyecto de Ley Valenciana, las funciones que en la actualidad ejercen las instituciones autonómicas asimilables al Defensor del Pueblo han de ser leídas a la luz de la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho de la posible regulación de nuevos derechos en los llamados Estatutos de Autonomía de segunda generación, partiendo de las previsiones recogidas en los artículos 53.1, 81.1 y 147.2 de la Constitución y de la competencia exclusiva que el artículo 149.1.1ª de esta le otorga al Estado.

En este sentido, y sobre la base del respeto a la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de todos los ciudadanos y ciudadanas del Estado español, en el apartado a) del fundamento jurídico 13º de su Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, el TC aseveró que: "Es inherente a nuestro sistema constitucional que, como consecuencia del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias exclusivas o de desarrollo legislativo, los ciudadanos residentes en los distintos territorios autonómicos puedan estar sometidos a regímenes jurídicos diferenciados en las áreas materiales correspondientes a dichas competencias y, consecuentemente, tengan diferentes derechos en esas áreas". A continuación, en los fundamentos jurídicos 15º a 17º de esa misma Sentencia, el TC estableció que los artículos 138.2, 139.1 y 149.1.1ª de la Constitución no impiden que los Estatutos de Autonomía puedan establecer derechos subjetivos, pero diferenció a tal efecto entre los apartados c) y d) del artículo 147.2 de la Norma Suprema en el siguiente sentido:

> los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien, han de entenderse, según antes se acaba de decir, como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya (fundamento jurídico 15º c).

Lo debemos entender así porque, en los fundamentos jurídicos 16º y 17º de su Sentencia 31/2010, de 28 de junio, el Tribunal Constitucional especificó que "los Estatutos de Autonomía no son aptos para desarrollar ni para regular el ejercicio de los derechos fundamentales y que los derechos reconocidos en las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas han de ser, forzosamente, distintos de aquellos y estar materialmente vinculados al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma correspondiente". Ahora bien, bajo la misma categoría "derecho" pueden comprenderse realidades nominativas muy distintas, y será a estas a las que haya de atenderse, más allá del puro *nomen*, para concluir si su inclusión en un Estatuto es o no constitucionalmente posible (fundamento jurídico 16º de la citada sentencia).

Dentro de estos parámetros jurisprudenciales debe valorarse una de las principales novedades de los Estatutos de Autonomía aprobados a partir de 2006: la inclusión de un catálogo de derechos atribuidos a la ciudadanía de cada territorio, que en el caso de la Comunitat Valenciana se materializa en el Título II del Estatuto reformado a través de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

En primer lugar, no se trata de derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional; en segundo lugar, reciban la denominación que reciban, será su contenido el que determine su verdadero alcance; y, en tercer lugar, corresponderá al legislador autonómico hacerlos efectivos en la medida en que cobran auténtico significado en virtud de su vinculación con las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma en su propio Estatuto.

Tal y como nos recuerda el preámbulo del nuevo anteproyecto de Ley Valenciana, para las instituciones autonómicas similares al Defensor del Pueblo, la previsión estatutaria de tales listas de derechos ha supuesto un reto y una oportunidad para realzar el valor de su trabajo. Como sabemos, el ámbito material de actuación de dichas instituciones gira esencialmente en torno a la investigación de la actividad de las respec-

tivas Administraciones Autonómicas y esta actividad está sujeta a varios parámetros que han condicionado su función:

a) Tiene su fundamento en las competencias asumidas en cada Estatuto.
b) Velan por el respeto de los derechos de la ciudadanía de cada territorio.
c) Han visto potenciado su papel en tanto en cuanto el elenco de esos derechos se ha visto notablemente ampliado.

Además de la configuración de esta realidad jurídica se han producido dos circunstancias que también inciden directamente a la hora de definir el lugar que ocupa y las funciones que ejerce la Sindicatura de Greuges de la Comunitat Valenciana y sus instituciones homólogas en otras Comunidades Autónomas. La primera de esas circunstancias tiene que ver con los altos índices de desigualdad social de los últimos años, con la situación de vulnerabilidad en la que vive una parte importante de la sociedad y con la necesidad de garantizar a toda la población unas condiciones de vida que permitan mitigar o paliar, en todo lo posible, la exclusión y la pobreza.

En este ámbito, instituciones como la Sindicatura de Greuges, que tradicionalmente ya se habían ocupado con intensidad de velar por los derechos de la infancia y la adolescencia, así como por los de las personas mayores, por los de las personas con diversidad funcional o en situación de dependencia y por la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, se han visto en la obligación ineludible de extender su ámbito de investigación, de preocuparse por la situación de un mayor número de personas y colectivos, y de reflejar en sus informes una realidad a la que ni esas mismas instituciones ni la sociedad en su conjunto pueden permanecer ajenas.

La segunda circunstancia está conectada con la relación entre la ciudadanía y los poderes públicos. Los conceptos de participación ciudadana, transparencia, ética pública y buen gobierno, que hasta no hace mucho tiempo estaban prácticamente ausentes de la vida pública, han adquirido un papel necesario y representan la plasmación de la conciencia de una sociedad que pide rendición de cuentas, que quiere intervenir en la gestión de los asuntos públicos y que aspira, con toda legitimidad, a controlar y vigilar de cerca la actividad de quienes, al frente de sus responsabilidades, tienen el deber de servir con objetividad los intereses generales y actuar con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho para hacer efectivo el mandato del artículo 103.1 de la Constitución.

El Anteproyecto recoge este imperativo en su art. 68, según el cual:

"1. La Sindicatura de Greuges colaborará, de forma específica, con todos aquellos organismos y entidades que, desde su respectivo ámbito material de atribuciones, velen para garantizar que las Administraciones Públicas sirvan con objetividad los intereses generales y actúen con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

2. En particular, la Sindicatura de Greuges cooperará con la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, con el Consell de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y con todos aquellos organismos que contribuyan a establecer criterios y adoptar medidas de control con el fin de lograr que la actuación de los poderes públicos se rija por los principios de integridad, transparencia y buen gobierno".

Por otra parte, según el preámbulo de borrador del anteproyecto, todas estas circunstancias, sumadas al contexto jurídico antes descrito, hacen necesaria una Ley que dote de nueva regulación a la Sindicatura de Greuges de la Comunitat Valenciana.

Durante casi tres décadas, la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, permitió poner en funcionamiento la institución, la dotó de un marco jurídico suficientemente estable, proporcionó una base sólida para sus investigaciones y posibilitó la atención de miles de quejas y consultas ciudadanas sobre los quehaceres de la Administración autonómica en relación a los derechos más importantes de los administrados. Ahora, respetando y aprovechando el bagaje que proporciona el tiempo transcurrido, es el momento adecuado para dar un nuevo impulso a la institución mediante una norma mucho más amplia, que trate de mejorar la sistemática de su predecesora y, a la vez, prever aspectos que quizás en 1988 resultaban innecesarios y, sin embargo, hoy en día resultan imprescindibles por la nueva realidad social.

La nueva regulación parece obedecer más que a una modificación de contenido, a una verdadera adaptación a la nueva realidad social. Hoy las figuras de los defensores del pueblo coadyuvan a cumplir con fines y objetivos que se contienen en nuevas leyes, nuevos instrumentos normativos que recogen actuales principios para garantizar la democracia.

Hoy, podemos entender que la figura del Defensor del Pueblo, además de constituir una magistratura de opinión, resulta esencial como observatorio del ejercicio de las

funciones de la Administración en relación a los derechos políticos y sociales, cauce de participación institucional, control y fiscalización de naturaleza ciudadana, cauce de transparencia para el buen gobierno, elemento esencial para la protección de los derechos de carácter íntimo o personal, en su colaboración con otros órganos y agencias, etc.

4.2. La nueva regulación: elección, funciones y procedimientos

Según el art. 2, la actual Comisión de Peticiones, de las Cortes Valencianas conocerá, informará y, en su caso, decidirá, sobre las cuestiones relacionadas con la Sindicatura de Agravios, de acuerdo con lo que disponga la Ley.

El Presidente de las Cortes reunirá en convocatoria específica a la Comisión, con el objeto de proponer al Pleno de la Cámara el candidato o candidatos al Síndico de Agravios.

Para poder ser elegido se requiere gozar de la condición política de valenciano, ser mayor de edad y estar en el pleno uso de los derechos civiles y políticos. En el art. 4 del anteproyecto se añade conocer los dos idiomas oficiales de la Comunitat Valenciana y no haber ejercido durante los dos años anteriores a la fecha de presentación de la candidatura funciones directivas en partidos políticos, altos cargos o mandatos representativos en las instituciones públicas de la Comunitat Valenciana. Se pretende con ello blindar mejor la independencia de la institución. Así, se garantiza legalmente la independencia "de criterio" respecto de las demás Instituciones de la Generalidad. Obviamente, durante su gestión no podrá estar sujeto a instrucciones ni mandato imperativo alguno.

El Síndic de Greuges es elegido en la actualidad con la exigencia de un amplio consenso político, por al menos, dos tercios del Pleno del parlamento valenciano por un período de cinco años, un año más que la legislatura, pudiendo ser reelegido. Se trata de garantías legales de independencia, que pretenden protegerle desde muy variados ámbitos. El procedimiento previsto en el art. 4 del borrador de anteproyecto para la designación y elección de la persona titular de la Sindicatura de Greuges será el siguiente:

a) En el plazo de diez días desde que haya quedado vacante el cargo, la Presidencia de Les Corts declarará formalmente abierto el procedimiento de elección y se iniciará

un plazo de un mes para que los grupos parlamentarios puedan presentar las candidaturas que estimen oportunas.

b) Los candidatos y las candidatas deberán comparecer en el plazo de treinta días ante la Comisión de Les Corts encargada de las relaciones con la Sindicatura de Greuges para que esta pueda valorar su idoneidad en atención, entre otras, a sus respectivas trayectorias profesionales y la concurrencia de posibles causas de incompatibilidad.

c) Finalizadas las comparecencias, la citada Comisión elevará a la Mesa de Les Corts un dictamen con las conclusiones extraídas y la Mesa propondrá a un candidato o a una candidata.

d) A la vista de dicha propuesta, la Presidencia de Les Corts convocará una sesión extraordinaria del Pleno para proceder a la elección.

e) La elección de la persona titular de la Sindicatura de Greuges requerirá el voto favorable de las tres quintas partes del Pleno de Les Corts.

Como puede observarse, se reduce la proporción, de dos tercios a tres quintos, equiparándolo así en este extremo a la regulación nacional del Defensor del Pueblo. Se pretende fluidificar en lo posible el proceso de elección y evitar así el colapso por el desencuentro parlamentario. De cualquier forma la institución pierde legitimidad democrática. Dentro del nuevo panorama en el que se ha fragmentado la representación parlamentaria y se ha disuelto el bipartidismo, esta nueva fórmula quizás pueda resultar más ágil para conseguir el consenso necesario para la elección.

Por otra parte, si en esta sesión extraordinaria del Pleno de Les Corts no obtuviera la mayoría indicada en el apartado anterior, se abrirá un plazo de un mes para que los grupos parlamentarios puedan volver a presentar candidaturas.

Según dispone el art. 2 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndico de Agravios, este es elegido en el presente por las Cortes Valencianas para un período de cinco años, sin perjuicio de su posible reelección. Este dato también parece que cambiará, toda vez que el borrador del nuevo anteproyecto contempla en su art. 6 que el mandato de la persona titular de la Sindicatura de Greuges tendrá una duración de siete años y la persona que ocupe el cargo no podrá ser reelegida. De esta forma, la posible reforma

opta por un mandato más amplio, pero sometido a renovación obligatoria. El hecho de que ya no quepa la reelección, a nuestro juicio potencia el carácter democrático de la institución, por la simple alternancia periódica. Por otra parte, pensamos que el mandato de siete años es más que suficiente para adquirir una gran experiencia en la materia y cumplir de manera óptima la función encomendada por la Ley.

Además, el Síndico de Agravios, aun después de haber cesado en su mandato, gozará de inviolabilidad por los actos realizados, opiniones y declaraciones manifestadas en el ejercicio de las funciones que le son propias.

El art. 10.1 del borrador añade la inamovilidad durante todo su mandato, de tal forma que solo podrá ser cesado o suspendido en el ejercicio de sus funciones por las causas expresamente previstas por la Ley. Esta garantía de independencia nos recuerda a la expresada en el art. 117.1 y 2 CE para los jueces y magistrados integrantes del Poder judicial.

De igual forma, durante su mandato, no podrá ser detenido, ni retenido (añade el borrador de anteproyecto) por actos delictivos cometidos en el territorio de la Comunidad Valenciana, sino en caso de flagrante delito, con el fuero especial del TSJ. Fuera del territorio autonómico, la eventual responsabilidad penal se podrá exigir, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

El artículo 7 del anteproyecto recoge además las Declaraciones de intereses y de bienes y la adhesión al Código de Buen Gobierno de la Generalitat.

En este sentido, el Síndic o la Síndica de Greuges deberá presentar ante Les Corts, de conformidad con lo que establece el Código de Buen Gobierno de la Generalitat, una declaración de sus actividades profesionales, mercantiles, industriales y laborales que puedan ser causa de incompatibilidad, o bien una declaración para hacer constar que no ejerce ninguna actividad considerada incompatible.

Además, deberá formular declaración de bienes patrimoniales, detallando todos aquellos bienes, derechos y obligaciones de los que sea titular. A dicho documento se adjuntará copia de la última declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto sobre el patrimonio, o bien se autorizará a Les Corts a obtener esa información directamente ante la Administración Tributaria.

Posteriormente, en caso de ser elegido, el Síndico de Agravios deberá tomar posesión de su cargo ante la Mesa de las Cortes y prestar el preceptivo juramento o promesa de fiel desempeño de su función.

Su misión esencial es velar por el cumplimiento y respeto de los derechos y libertades que tienen los ciudadanos frente a las Administraciones públicas de la Comunidad Valenciana (Generalitat, Administración institucional dependiente, Diputaciones y Ayuntamientos).

Debemos resaltar la absoluta independencia funcional y política del Síndic, toda vez que tiene prohibido aceptar ninguna orden o instrucción de la Generalitat ni de ningún otro órgano y actúa con objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio sus funciones. Está sujeto además a un fuerte marco de incompatibilidades recogido en el art. 7 de la Ley11/1988, de 26 de diciembre y 16 del borrador de anteproyecto.

Además, el Síndic o Síndica de Greuges, en el presente, debe nombrar, previo dictamen favorable de la Comisión de Peticiones de Les Corts, dos sindicaturas adjuntas, primera y segunda; que deberán publicarse en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana. Estos nombramientos, según el art. 8 de la Ley 11/1988, deberán responder al mérito, la capacidad y la igualdad entre mujeres y hombres.[1]

Sin embargo, esta realidad también se modifica en el borrador de anteproyecto, toda vez que su artículo 12 propone contar con tres Adjuntas o Adjuntos.

Los Adjuntos y las Adjuntas asistirán al Síndic o a la Síndica de Greuges en el ejercicio del cargo y asumirán las funciones que aquel o aquella les deleguen, incluidas las relacionadas con el gobierno y la gestión de la institución, sin perjuicio de aquellas otras funciones que les atribuya la legislación sectorial.

El Reglamento de Organización y Funcionamiento de la institución determinará el régimen de sustituciones y suplencias aplicable entre el Síndic o la Síndica de Greuges y sus Adjuntos y Adjuntas. Reglamento cuya interpretación le corresponde en exclusiva al Síndic para reforzar su independencia.

---

[1] Este precepto se reformó recientemente y quedó redactado en estos términos por la Ley 12/2017, de 2 de noviembre, de la Generalitat, de modificación de las leyes reguladoras de las instituciones de la Generalitat para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en sus órganos (DOCV 9 noviembre).

El Síndic designará, en atención al mérito, capacidad e igualdad entre mujeres y hombres, a las personas que estime más adecuadas para ocupar los puestos de Adjuntos y Adjuntas.

A los efectos de esta Ley, se considera que existe igualdad entre mujeres y hombres cuando haya una presencia mínima del 50 % de mujeres entre la persona titular de la Sindicatura de Greuges y las sindicaturas adjuntas.

Las personas designadas comparecerán ante la Comisión de Les Corts encargada de las relaciones con la Sindicatura de Greuges para que esta pueda valorar su idoneidad en atención entre otras a sus respectivas trayectorias profesionales y la concurrencia de posibles causas de incompatibilidad.

El dictamen favorable de la Comisión de Les Corts encargada de las relaciones con la Sindicatura de Greuges será condición necesaria para proceder al nombramiento de cualquier Adjunto o Adjunta.

La misión de los Adjuntos consistirá en auxiliar al Síndico en sus funciones, así como sustituirle cuando proceda. Además, las Adjuntas y Adjuntos tienen responsabilidad directa de su gestión ante el Síndico de Agravios.

Como sabemos, el Síndico de Agravios podrá iniciar, de oficio o a instancia de parte (mediante queja), cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos de la Administración de la Generalidad y sus autoridades y funcionarios. Tratará de comprobar si los derechos y libertades de los ciudadanos pueden haber sido vulnerados.

El Síndico de Agravios dispondrá para ello del libre acceso a los archivos y registros administrativos en el ámbito competencial de la Generalidad. Facilitar la tarea de investigación de la institución es una exigencia de la transparencia y la democracia. De manera preferente, la consulta de la información y la documentación deberá permitirse por medios telemáticos; así lo dispone el art. 37.2 del borrador del anteproyecto.

La reforma recoge lo previsto sobre la modernización de los nuevos registros electrónicos, expedientes electrónicos y nuevas formas de comunicación electrónica impuestas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su capítulo I, sobre las normas generales de actuación.

En la práctica cotidiana para presentar una queja basta con rellenar un breve formulario que puede encontrarse estandarizado o remitir una carta firmada, indicando: los datos personales, una breve explicación del problema, así como de las gestiones que se hayan podido realizar ante la Administración valenciana para intentar solucionarlo. Conviene acompañar la documentación de la que se disponga en relación con el problema, ello facilita enormemente la gestión del asunto, pues sirve para analizar los antecedentes, así como las gestiones realizadas con anterioridad y sus resultados. Se evita solapamientos y se puede actuar con mayor seguridad.

Según el art. 26 del anteproyecto, las quejas pueden presentarse mediante un escrito, formalizado en papel, o preferentemente por vía telemática, de conformidad con las previsiones de la Ley 39/2015 o verbalmente, personándose en la sede de la Sindicatura de Greuges. En caso de presentación de una queja verbal, el personal de la institución procederá a su transcripción inmediata para que la persona interesada pueda, en ese mismo instante, leerla, realizar las modificaciones que estime necesarias u oportunas, dar su conformidad y firmarla antes de proceder a registrarla de entrada.

Además, la Sindicatura de Greuges dispondrá de un registro interno que permitirá efectuar un seguimiento ordenado y sistemático de las quejas recibidas, de las archivadas, de las admitidas a trámite y de los procedimientos de investigación iniciados a partir de estas últimas.

En el caso de que pudiera surgir alguna duda sobre la admisión a trámite de la queja, se puede plantear la misma bien a través de otro formulario habilitado al efecto o a través de la denominada Oficina de Atención Ciudadana. Obviamente, la tramitación de la queja no suspende la ejecución de las resoluciones administrativas o judiciales ni tampoco interrumpe los plazos legales para recurrir contra ellos. Se trata de una vía complementaria, pero diferente.

Según el art. 31 del anteproyecto, la apertura del procedimiento de queja se comunicará tanto a la persona interesada o a su representante, junto con la admisión a trámite de su queja, como al sujeto, órgano u autoridad cuya actuación o inactividad vaya a investigarse.

Estos últimos dispondrán de un plazo de un mes, que se iniciará a partir del día siguiente en que tenga lugar la notificación, para remitir a la Sindicatura de Greuges un

informe detallado y razonado sobre los hechos que motivaron la apertura del procedimiento. Debemos destacar que en el artículo 18 de la Ley 11/1988, el plazo previsto es de quince días. Sin duda se pretende doblar el plazo por la complejidad de la elaboración y sobre todo del acopio de información para su elaboración.

Según el artículo 27 del anteproyecto, ni la presentación de quejas, ni las actuaciones llevadas a cabo por la Sindicatura de Greuges en el marco de los procedimientos de investigación iniciados como consecuencia de aquellas, tendrán coste alguno para las personas interesadas.

Para instar la actuación de la Sindicatura de Greuges no se precisa asistencia letrada ni representación procesal.

Aquellos mensajes que pudieran contener expresiones ofensivas para la dignidad humana, racistas, xenófobas, o de apología o incitación a la violencia, de actividades ilegales o que atenten contra los principios de la convivencia democrática, serán automáticamente eliminados.

Los informes que elabora la administración tras la solicitud, se remiten al ciudadano para su conocimiento. Las alegaciones son todas las manifestaciones que el autor de la queja crea oportuno hacer para que consten en el expediente. De este modo, se referirán a la conformidad con la actuación administrativa o, por el contrario, si ha apreciado algún error o mala praxis, lo hará constar. Se trata de que el ciudadano tenga la oportunidad de justificar sus peticiones en la queja una vez conoce los argumentos concretos de la administración. Ello dota de seguridad jurídica al procedimiento.

Sin embargo, no resultan recurribles las resoluciones del Síndic, toda vez que la Ley establece expresamente que sus decisiones no serán susceptibles de recurso. Ello encuentra su fundamento en el carácter no vinculante de las mismas. No obstante, el ciudadano siempre podrá aportar nuevas circunstancias que deberán ser oportunamente valoradas y tenidas en cuenta cuando fuere procedente.

A pesar de que el Síndico de Agravios no cuenta con fuerza coercitiva directa, según el art. 31 del anteproyecto, cuando durante la tramitación de un procedimiento de queja se evidenciasen indicios racionales de la comisión de presuntos ilícitos penales o administrativos, el Síndic o la Síndica de Greuges deberá ponerlos en conocimiento del Ministerio Fiscal o de la autoridad administrativa competente, según corresponda.

Además, durante el curso de todas las investigaciones, deberá garantizarse el tratamiento de la información recabada con máxima reserva y discreción, así como el cumplimiento de la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal.

Ello no es óbice, según el nuevo art. 34 del anteproyecto, para que las resoluciones del Síndic o de la Síndica de Greuges que pongan fin a un procedimiento de queja, se hagan públicas a través de la página web de la institución. Además, deberán ser notificadas tanto a las personas interesadas, o a sus representantes, como a las Administraciones Públicas u otros sujetos cuyas actuaciones o inactividades hayan sido objeto de investigación.

Cuando se trate de empresas, públicas o participadas, vinculadas contractualmente con las Administraciones Públicas, concesionarias de servicios públicos o receptoras de subvenciones de la Administración autonómica valenciana o de cualquier otra entidad enumerada en la Ley que regula las materias de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat Valenciana, en las cuantías, términos y plazos que esta ley establece, la resolución se notificará también a la Administración Pública titular de la competencia.

En el art. 35 del anteproyecto se prevé además la obligación de responder de los investigados por escrito al Síndic o a la Sindica de Greuges, en un plazo no superior a un mes, que se computará de conformidad con las previsiones de la normativa estatal sobre procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. Ello es muy importante para la seguridad jurídica, pues podrá constituir el cuerpo de la motivación principal de los posibles recursos que se puedan interponer después, ya sea vía administrativa o jurisdiccional.

El Título IV del anteproyecto se dedica a los informes del Síndico de Agravios. En el plazo de sesenta días a contar desde el inicio del segundo periodo ordinario de sesiones, el Síndic o la Síndica de Greuges presentará ante Les Corts un informe anual referido al ejercicio inmediatamente anterior.

En cada informe anual se hará constar, como mínimo:

a) Un balance de la situación en la que se encuentra la protección y garantía de los derechos y libertades de los valencianos y las valencianas.

b) El número y la naturaleza de las quejas recibidas, así como el resultado de las investigaciones a que hayan dado lugar.

c) Las investigaciones iniciadas de oficio, con especificación del motivo, el ámbito material de actuación abarcado y el resultado alcanzado.

d) Los informes especiales o extraordinarios que la institución haya emitido durante el periodo correspondiente.

e) Los casos en los que la institución haya promovido fórmulas de concertación, con indicación expresa de sus resultados.

f) Los supuestos en los que se haya instado, ante los sujetos legitimados para ello, la interposición de recursos de amparo, recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencias.

g) Una valoración del nivel de colaboración demostrado por los distintos sujetos cuyas actuaciones o inactividades hayan sido objeto de investigación, del grado en que hayan sido admitidas las sugerencias, recomendaciones o advertencias efectuadas y de aquellos casos en los que las autoridades o el personal empleado público se hayan negado a colaborar o hayan mantenido una actitud abiertamente hostil ante las investigaciones llevadas a cabo.

h) Los convenios de colaboración suscritos y los resultados derivados de las relaciones de cooperación mantenidas con otras instituciones, entidades y organismos, públicos o privados, cuyas funciones sean similares a las de la Sindicatura de Greuges.

i) Un anexo con la liquidación del Presupuesto de la institución correspondiente al ejercicio sobre el que se realiza el balance de actuaciones.

Según el art. 52.2 del Anteproyecto, en los informes anuales no se harán constar datos ni referencias que permitan identificar, directa o indirectamente, a las personas interesadas o afectadas por los hechos sobre los que hayan versado los distintos procedimientos de queja. Sobre este punto, hemos de decir que el interés jurídicamente protegido es la esfera íntima de las personas con responsabilidades públicas; pero justo en este caso, no podemos compartir íntegramente el hecho de no dar publicidad

a todos los extremos que se corresponderían con la situación jurídico-material externa al expediente y que motiva la existencia del mismo. Puesto que el Síndic de Greuges no dispone de fuerza coercitiva directa, pensamos que el hecho de poder expresar todos sus datos, podría servir para que no se repitieran ciertas acciones contrarias a los derechos de los ciudadanos. Por la especial relevancia de los intereses en fricción, no pensamos que deban prevalecer, sin más, los que se corresponden con el ámbito personalísimo y que han podido vulnerar derechos de carácter fundamental.

Desde este humilde trabajo animamos a una ponderación en la que se relacionen las dos dimensiones de los derechos y la trascendencia para la protección del interés público. Como instituciones de derechos humanos vale la pena preguntarse si en el esfuerzo por dar seguimiento y aportar al cumplimiento de las atribuciones de las autoridades competentes, no quedó descuidada la tarea de identificar cuándo esa autoridad no está en condiciones de dar respuestas novedosas y satisfactorias, porque su marco está ceñido a una manera de proceder que responde a lógicas que se reproducen con independencia de los resultados (Agostino 2017, 14).

En sentido parecido se percibe que el concepto de servicio público está intrínsecamente ligado a la efectividad de los derechos fundamentales. Los servicios públicos existen para posibilitar el cumplimiento de derechos y solamente así deben ser entendidos.

Como sabemos que los derechos fundamentales son universales, imprescriptibles, inalienables e irrenunciables, los servicios públicos deben seguir los principios de la supremacía del Derecho colectivo sobre el derecho individual, del Derecho público sobre el privado, de la eficiencia, continuidad, universalidad, impersonalidad y también de la ausencia de discriminación en relación a los usuarios, (Luciano de Oliveira 2017, 62).

Quizás por ello, el anteproyecto si eleva el interés público por encima del personal en el caso de que las Administraciones Públicas investigadas, sus órganos, sus autoridades y el personal que trabaje para ellas, se negasen a colaborar con la Sindicatura de Greuges. En este concreto caso, sí se hará constar en las resoluciones que pongan fin al procedimiento, así como en los informes anuales, especiales y extraordinarios, que emita el Sindíc o la Síndica de Greuges, la identidad de las personas responsables.

Además, la persistencia en las actitudes obstaculizadoras que derive en un comportamiento hostil o sistemáticamente entorpecedor de las investigaciones llevadas a cabo

por la Sindicatura de Agravios, dará lugar a un informe especial de carácter monográfico, en el que se identificará a las autoridades y al personal que sean responsables de lo sucedido.

Antes de finalizar el periodo ordinario de sesiones en el que se haya presentado el informe anual correspondiente, el Síndic o la Síndica de Greuges comparecerá ante el Pleno de Les Corts para exponer sus principales contenidos. Posteriormente se publicarán en el Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes.

Además, el Síndic o la Síndica de Greuges podrá presentar ante Les Corts Valencianes, a lo largo de los periodos ordinarios de sesiones, informes especiales que, con carácter monográfico (Calatayud 2017, 227), aborden el estado de la protección y defensa de los derechos y libertades de los valencianos y las valencianas en un ámbito material determinado.

También, cuando se produzca una situación de urgencia que así lo aconseje, el Síndic o la Síndica de Greuges podrá presentar ante Les Corts Valencianes o ante la Diputación Permanente de Les Corts un informe extraordinario referido a la protección y defensa de los derechos y libertades de determinados colectivos que se encuentren en situación de riesgo de exclusión o de especial vulnerabilidad. En este tipo de informes, tampoco se harán constar datos ni referencias que permitan identificar, directa o indirectamente, a las personas interesadas o afectadas por los hechos que hayan provocado la apertura de los distintos procedimientos de queja.

Los informes son instrumentos jurídicos de enorme valía, toda vez que, a pesar del carácter informador de los mismos, no se puede desconocer *las auctoritas* y efecto persuasivo que tiene la institución para el resto de poderes públicos. En España se ha abierto y consolidado una corriente de respeto hacia la institución que puede observarse en la utilización progresivamente al alza de este mecanismo de protección de los derechos.

A nuestro juicio mejoraría la eficacia de los informes si se quitase cualquier cortapisa a la posibilidad de la publicación de los nombres y apellidos de los funcionarios que fueron objeto de queja de los ciudadanos. Ello no significa en modo alguno incriminar, pero si informar, por las propias exigencias de la transparencia, de que se ha abierto un expediente informativo en una determinada Administración por una concreta actuación.

Bibliografía

AGOSTINO, Ana. "Defensor del Pueblo", VV.AA. *El gran desafío del siglo XXI: los derechos humanos en las metrópolis,* Éforos, II. 3, Buenos Aires, Carlos Constenla, 2017, 11-20.

BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos (de). *Derechos Fundamentales y Libertades Públicas,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2003.

———. *La Comunidad Valenciana: Derecho autonómico e instituciones políticas,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.

CALATAYUD CHOVER, David. "Aproximació a l´informe del Síndic de Greuges sobre l´atenció i protección a les dones víctimes de violència de gènere a la Comunitat Valenciana", *Anuari de Dret Parlamentari*, XXIX (2017), 225-260.

CASCAJO CASTRO, José Luis. "Los defensores de pueblo en el Estado Social y Democrático de Derecho: una perspectiva teórica", *Revista Vasca de Administración Pública* XXV (1989), 43-54.

COLOMER VIADEL, Antonio. *El Defensor del Pueblo, Protector de los Derechos y Libertades y Supervisor de las Administraciones Públicas*, Navarra, Cívitas, Thomson Reuters, 2013.

PADILHA LUCIANO DE OLIVEIRA, Ana. "Defensor del Pueblo", VV.AA. *Los servicios públicos mirados desde los derechos humanos* Éforos, II, 3, Buenos Aires, Carlos Constenla, 2017, 61-68.

PÉREZ FRANCESCH, Juan Luis, "El defensor del Pueblo en España: balance de veinticinco años de experiencia constitucional", *Revista de Estudios Políticos (nueva época)* 128 (2005), 59-86.

SEVILLA MERINO, Julia. *Instituciones Políticas de la Comunitat Valenciana,* VV.AA. Coord. Visiedo Mazón, Francisco, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009, 181-189.

VÁRELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. "La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo", *Revista Española de Derecho Constitucional* 8 (1983), 63-80.

Anales de la Real Academia de Cultura Valenciana nº 94 (2018)

VICTORIA RODRÍGUEZ BLANCO

El carácter bifronte del poder judicial. Una mirada a la Administración de Justicia en la Comunidad Valenciana

RECEPCIÓN: 18-07-2018
REVISIÓN: 18-07-2018
ACEPTACIÓN: 12-09-2018
PUBLICACIÓN: 21-01-2019

EL CARÁCTER BIFRONTE DEL PODER JUDICIAL. UNA MIRADA A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

Resumen: Desde la consideración bifronte del Poder Judicial, como Poder del Estado por una parte y como servicio de la Administración de Justicia por otra, el presente trabajo se centrará en dos aspectos fundamentales. Un primer núcleo versará sobre las relaciones entre el poder político y el poder judicial. Un segundo aspecto tratará sobre el ámbito competencial de la Administración de Justicia en la Comunidad Valenciana. Finalizará con unas consideraciones acerca de los principales retos que presenta el Poder Judicial en el siglo XXI.

Palabras clave: Sistema político. Independencia judicial. Consejo General del Poder Judicial. Administración de Justicia.

THE TWO-SIDED ASPECT OF THE JUDICIAL POWER. A GLANCE AT THE VALENCIAN COMMUNITY JUSTICE ADMINISTRATION

Abstract: From the two-sided consideration of the Judicial Power, as a State Power on the one hand and as a service of the Administration of Justice on the other, this paper focuses on two aspects. The first one deals with the relationship between the political and the judiciary powers. A second aspect analyses the competencies of the Administration of Justice in the Valencian Community. The conclusions outline seven considerations about the challenges confronted by the Judicial Power in the XXI Century.

Keywords: Political System. Judiciary Independence. General Council. Justice Administration.

1. Poder Judicial y Sistema político

Es difícil establecer una línea divisoria del Poder Judicial respecto del entorno donde se desarrolla. Resulta complicado asegurar la existencia o presunción de un poder judicial independiente si partimos de la consideración del sistema político como permanente relación entre la política y su entorno, que enfatiza la interdependencia de los diferentes elementos que conforman la estructura política como si de un sistema se tratara (Easton, 1979). Un sistema sería "Cualquier organización compleja que recoge y transmite información, genera actividades y controla resultados" (Vallés 2010, 48). Desde esta perspectiva, los actores políticos y sociales, los ciudadanos, solicitan demandas y realizan reivindicaciones y las élites dirigentes adoptarán decisiones públicas en función de esas propuestas. El entorno social será en definitiva el que reclame la intervención pública. En este contexto, la estructura política se presenta necesariamente dinámica por cuanto tendrá que transformarse para asegurar en cada momento la paz social.

En un marco político donde el conjunto de las instituciones del Estado aparecen controladas por las élites dirigentes de los partidos políticos, incluyendo al Consejo General del Poder Judicial o el Tribunal Constitucional, se ve necesario reflexionar sobre esa escasa independencia del Poder Judicial como principio político básico de un Estado de Derecho. A ello se añade también otro condicionante debido a que el modelo de Estado en las sociedades contemporáneas no es neutro sino que se adentra en la sociedad e interviene en ella. Todo este conjunto de fenómenos plantea una débil independencia del Poder Judicial en el seno del sistema político. Esta implicación del Estado en la sociedad, afecta a múltiples dimensiones y tiene gran transcendencia en el ámbito judicial, así por ejemplo, se puede pensar en el papel reforzado que tiene el Juez no solo como defensor de la ley, entendida como expresión de la voluntad popular, sino también como defensor de los valores inspirados y plasmados en la misma Constitución. Toda la judicialización del conflicto catalán que ha quedado en manos

de los Jueces, plantea también un interrogante acerca de la legitimidad democrática de la función jurisdiccional. La posición predominante del Juez en un marco político viene también a enturbiar la deseable independencia judicial. Desde esta última perspectiva, y respecto al protagonismo del juez en su labor de aplicación del Derecho se puede aglutinar en dos grandes vertientes toda la doctrina a la hora de fijar cuál debe ser el papel del Juez en el desarrollo de su función jurisdiccional. Una primera posición es aquella que considera que el Juez en su labor aplicativa del ordenamiento jurídico debe atenerse al espíritu fiel de la ley, sin innovar, no debe aportar algo que en inicio correspondería a otros órganos de decisión como pudiera ser el legislativo, posición teórica de la función del Juez como mero interprete de la ley o guardián de ésta (Requejo, 2006). Una segunda vertiente, incluiría a aquellos autores que permiten un papel creativo del Juez a la hora de interpretar, hasta el punto de que puedan crear Derecho, para resolver de forma justa, los valores que impone nuestra Constitución (Andrés Ibáñez, 1976). Ambas teorías son ejemplos de dos concepciones jurídicas distintas a la hora de enfatizar la función del Juez en el desarrollo de su labor jurisdiccional. Para la primera concepción, el Juez debe hacer valer un concepto de justicia previamente definido en la norma y no imprimir su propia consideración, por tanto el concepto de justicia se convierte en un concepto completamente objetivo y no en un concepto subjetivo de quien tiene la función aplicativa del Derecho al caso concreto. En el desempeño de la actuación del Juez desde esta posición, el órgano jurisdiccional debe saber y poder encontrar la resolución justa en el tenor literal de la norma. No debe por tanto inmiscuirse en valores políticos ajenos a la labor jurisdiccional, no debe el Juez hacer política con el Derecho. Sería por tanto este modelo el prototipo de Juez neutro, que refleja la versión defendida por la doctrina positivista que argumenta la supremacía del poder legislativo, para crear la norma. Jueces y Tribunales deben juzgar por tanto conforme a criterios jurídicos, lo contrario sería atribuirse una legitimidad que no tienen. "La doctrina positivista consiste en fundamentar que Jueces y Tribunales deben juzgar conforme a criterios jurídicos y si lo hace con criterios políticos exceden los límites de su legitimación, que emana de su estricta sumisión a las leyes" (Íñiguez 2008, 77). Desde esta interpretación del modelo de Juez que aplica el ordenamiento jurídico se presenta una mayor independencia de la función jurisdiccional respecto al sistema político. Con el principio de independencia judicial se asegura por tanto una única dependencia, la del Juez respecto al ordenamiento jurídico. Frente a la crítica que desde cierto sector doctrinal se realiza sobre la necesaria vinculación del Poder Judicial con el Estado, en detrimento de una mayor independencia de Juez o una mayor libertad creadora, se argumenta que el Juez también tiene una

legitimidad democrática derivada de la sumisión a las leyes promulgadas por el legislativo con sujeción estricta al principio de legalidad (Bachof 1985, 59) sostiene: "La legitimidad democrática del Juez deriva del escrupuloso respeto a la ley". De todo ello se desprende que el Juez puede adoptar una posición completamente fiel a la letra de la ley, sin otro tipo de aportaciones que no sean las del estricto ordenamiento jurídico o puede apostar por una papel más activo y transformador de la realidad utilizando para ello todos los recursos que le ofrece el Derecho, a través de una labor creadora y transformadora, sería la posición defendida por la teoría del Uso Alternativo del Derecho. Una posición intermedia entre ambas grandes corrientes pero menos definida, ubicaría a aquellos autores que aprecian en los valores consagrados en la Constitución, cierta capacidad para remover los obstáculos y transformar la realidad adecuándola a situaciones de mayor justicia e igualdad real.

2. Administración de Justicia y competencias autonómicas

Se ha afirmado que el Poder Judicial, en cuánto institución constitucional, no existe. "El desgobierno judicial es consecuencia en definitiva de la destrucción intencionada del Poder Judicial y conjuntamente, del mal funcionamiento de su sucedáneo, el servicio público de la Administración de Justicia" (Nieto 2004, 24). El rendimiento de las instituciones en una forma no prevista en su configuración constitucional por el apoderamiento que sobre ellas realizan los partidos políticos provoca la percepción de una disminución del poder judicial a favor de un servicio de la Administración de Justicia. Sin embargo otros autores asimilan el concepto de Poder Judicial con el de Administración de Justicia, de tal manera que Poder Judicial y Administración de Justicia viene a ser lo mismo, superando una vieja "dicotomía" referida a que las Constituciones progresistas se refieren a poder judicial frente a las conservadoras que optan por usar el término de Administración de Justicia (Huertas Contreras 1995, 21).

Nuestra Constitución enuncia su Título VI bajo el rótulo "del Poder Judicial" para señalar en su artículo 117 que la justicia se administra por Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial. Parece que hubo una intencionalidad sobre el uso del Poder Judicial en detrimento de una mera Administración de Justicia.

La Constitución en su artículo 149.5 establece que el Estado tiene la competencia exclusiva en la Administración de Justicia. Sin embargo muy pronto el Tribunal Constitucional

ejerció de árbitro entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la hora de delimitar el papel de ambas instituciones en cada una de las materias de reparto competencial y marcó una diferencia o distinción entre Administración de Justicia y administración de la Administración de Justicia en sentencias diversas (STC 108/86 de 29 de julio, o STC 105/2000 de 13 de abril), abordándose también una distinción entre Poder Judicial y Administración de justicia al señalar que nuestra Constitución habla de Poder Judicial y que lo conforman únicamente Jueces y Magistrados (Navas Sánchez 2002, 40).

Los medios personales y materiales que desarrollan su labor en relación a la potestad jurisdiccional ejercida por los Jueces, desempeñando labores accesorias o de auxilio a dicha función jurisdiccional secretarios judiciales, médicos forenses, oficiales, agentes, no forman parte del Poder Judicial, sino que viene a conformar lo que el Tribunal Constitucional ha señalado como "administración de la Administración de justicia". Es en este último ámbito donde se desenvuelve la actividad de las Comunidades Autónomas, que en sus Estatutos de Autonomía han asumido competencias en materia judicial. Las competencias sobre medios personales y materiales entendidos como no esenciales a la función jurisdiccional han podido ser asumidas por las Comunidades Autónomas a raíz de la distinción establecida por el Tribunal Constitucional entre Administración de justicia y administración de la Administración de Justicia. Se ha producido por tanto una participación de las Comunidades Autónomas en materias de la competencia exclusiva de la administración de justicia del artículo 149.5 del texto constitucional. Sobre la lógica expansiva de la Administración de Justicia en detrimento del Poder Judicial hay que señalarla STC 105/2000 de 13 de abril.[1] Este pronunciamiento nominativo expresa el desacierto de la doctrina constitucional a la hora de ir reduciendo el núcleo del Poder Judicial, primero a través de la nueva forma de elección de los vocales en 1985, después con la diferenciación entre Administración de Justicia y administración de la Administración de justicia, circunstancias que provocaron una mengua de la capacidad competencial del Estado para dar una participación a las comunidades autónomas. Por la importancia de lo que se argumenta en relación a esa pérdida de independencia del Poder Judicial, transcribimos a continuación algunos párrafos del voto particular emitido por los citados Magistrados:

El modelo virtual del sistema judicial, tal y como aparece diseñado en la Constitución fue respetado en la primera Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial

[1] Muy relevante y crítico el voto particular emito por el Magistrado De Mendizabal al que se adhiere el Magistrado Jiménez de Praga en la STC 105/2000 de 13 de abril.

1/1980, de 10 de enero, anticipada para hacer posible que se completara la composición del Tribunal Constitucional, cuya natural evolución hubiera conducido a puertos muy distintos de los que hemos arribado a estas alturas. El primer embate y muy fuerte, a ese modelo lo infligió en 1985 la Ley Orgánica del Poder Judicial, ratificada con aspavientos retóricos por un Tribunal Constitucional. En la misma sintonía, la STC 108/1986 apuntaló el giro copernicano dado en la forma de componer el Consejo General del Poder Judicial, expropiando doce plazas reservadas a la elección por los propios Jueces y Magistrados para dárselas a las Cortes Generales, a quienes se les había reservado constitucionalmente las otras ocho, lo que ha permitido el uso parlamentario de que los nombres de su presidente y su vicepresidentes sean pactados desde fuera y ratificados luego formulariamente desde dentro del Consejo. No paró ahí la cosa y, desde los Jueces de Paz hasta el Tribunal Supremo, que se minimizó, o los Tribunales Superiores, que se hipertrofiaron, el diseño ha sido gradualmente deformado. La posición respectiva de estos y aquel se ha subvertido ya que el Supremo ha sido gradualmente degradado a Tribunal Superior del Estado *stricto sensu* mientras que los territoriales muestran una clara vocación de convertirse en los Supremos de las Comunidades Autónomas, con una inversión radical del art. 123 CE [...] Luego vendría la donosa invención jurisprudencial de una singular categoría, la administración de la Administración de Justicia, para hacer entrar a un personaje que no estaba en el reparto, el Poder Ejecutivo, único poder real como se palpa con una imparable tendencia expansiva y en una línea paralela la aparición de las "cláusulas subrogarías" (STC 56/1994 de 24 de febrero), tiñendo las aguas de un radiante color jacobino. Digo ya, sin ambages, que por debajo del tenor de la Constitución se está produciendo un desplazamiento de placas tectónicas que ha alterado el subsuelo del sistema judicial tal y como lo diseñó aquella en 1978, más allá de una interpretación evolutiva. En definitiva se ha operado una "mutación constitucional", entendiendo por tal un cambio del contenido de las normas que, conservando la misma redacción, adquieren un significado diferente, como definió este fenómeno el Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania. Sin utilizar el mecanismo que para su reforma establece la Constitución, se ha ido transformando y deformando esta. La mutación constitucional queda a la vista en más de un aspecto y no solo en este, pero en este nos jugamos el Estado de Derecho.

Resulta muy crítica la fundamentación de las argumentaciones del voto particular en la sentencia señalada. Se ha procedido, gracias a la generosidad otorgada por el Tribunal Constitucional, a una excesiva merma del contenido esencial del Poder Judicial.

Lo que se había prestablecido como Poder Judicial ha devenido en su posterior desenvolvimiento en poco Poder Judicial; pudiéramos decir que es más acertada la afirmación de mínimo Poder Judicial y máxima Administración de Justicia.

Esta depuración del concepto de Poder Judicial para dar cabida a la participación de las Comunidades Autónomas en su gestión nos lleva a la concatenación con el concepto de servicio público sosteniéndose que la Administración de Justicia no deja de ser un servicio público aunque el Poder Judicial no comparta todas las técnicas de gestión de aquel (Canales, 1995). Afirmándose que la prestación de la justicia como servicio público encuentra su primera traducción en la Ley de Supresión de tasas Judiciales en 1986 y en la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, Ley 1/96 (López Aguilar 1996, 145). Sin embargo la calificación de servicio público causa alarma en algunos medios judiciales que entienden que esta concepción supone un paso más en la eliminación de la justicia como tercer poder del Estado (Aulet Barros 1998, 286). Por tanto, se puede distinguir un concepto bifronte del Poder Judicial, como Poder del Estado y como Administración de Justicia, desde esta segunda acepción, se vincula con el servicio público pero disminuye la fortaleza del Poder Judicial como poder del Estado.

El tenor de la Constitución es claro, al establecer el artículo 149, 1.5º que el Estado tiene competencia exclusiva, sobre la materia, mandato que se complementa con otro, sobre el principio de unidad jurisdiccional, que es la base de organización y funcionamiento de los Tribunales (117.5). Por ello hay quién sostiene que todo lo relativo a la organización y funcionamiento de los Tribunales, así como el régimen jurídico de su personal, debiera ser materia de competencia estatal exclusiva y algún partido político como VOX incluso, ha incorporado al debate una recuperación de competencias a favor del Estado en materias como Justicia, educación o sanidad.Con el desarrollo del estado de las autonomías y el proceso de descentralización que también ha sufrido la administración de justicia, se complica aún más, la relación Poder ejecutivo-Poder Judicial. En este sentido se aprecia una triple relación, en el reparto de responsabilidades entre tres niveles de gobierno, órganos de gobierno del Poder Judicial-Ministerio de Justicia-Comunidades Autónomas. Ello no favorece una mayor agilidad y eficacia de la justicia, sino que además, provoca mayor complejidad en la necesaria independencia judicial, (Martínez Alarcón 2004, 167). Sin embargo otros autores sostienen que las Comunidades Autónomas disponen de unas atribuciones residuales por su sometimiento a control en un sistema que se presupone que está garantizado de una autonomía constitucional (Jiménez Asensio 2003, 11).

En las XXIV Jornadas de Jueces Decanos de España se puso también de manifiesto la necesidad de reordenar las competencias en materia de Justicia ya que se asiste a un ineficaz sistema de gestión en el que intervienen varios protagonistas, el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas, existiendo una falta absoluta de coordinación "donde las omisiones de unos dejan vacías de contenido las decisiones de otros".[2] Por tanto se puede concluir que la participación de las Comunidades en la Administración de Justicia ha tenido dos efectos, uno positivo por cuanto ha acercado a los ciudadanos y ha democratizado la acción jurisdiccional y otro menos positivo al minimizar la dimensión del Poder Judicial como Poder del Estado.

3. La Administración de Justicia en la Comunidad Valenciana

El traspaso de competencias a favor de las Comunidades Autónomas no ha sido homogéneo en el tiempo. Así entre las Comunidades que primero recibieron los medios materiales y económicos para realizar las funciones en materia de Administración de Justicia fueron Cataluña en 1983 y País Vasco, en 1987. La Comunidad Valenciana asume las competencias por Real Decreto 293/1995 y entre las Comunidades que asumieron dichas competencias más tarde encontramos; Asturias 2006, Cantabria o Aragón en 2007 y la Rioja en 2010. Existen Comunidades que no han querido asumir competencias en la materia y siguen siendo gestionadas desde el Ministerio; son Castilla-La Mancha, Castilla-León, Murcia, Baleares y Extremadura. Ceuta y Melilla no tienen la consideración de Comunidades sino de ciudades autónomas.

El Estatuto de la Comunidad Valenciana está regulado en la Ley Orgánica 5/1982 de 1 de julio. Fue modificado por la Ley Orgánica 1/2006 de 10 de abril que supuso una revisión profunda para ajustarse al desarrollo político y económico que había tenido la Comunidad desde su Estatuto fundacional, además su texto reformado se acomodaría también a la realidad europea para incorporar funciones y relaciones con las instituciones europeas que no se habían contemplado anteriormente. También se añadía la posibilidad de celebrar convenios con otras Comunidades y la participación de la Comunidad en la acción exterior del Estado. En el ámbito de la Administración de

---

[2] Conclusiones de las XXIV Jornadas de Jueces Decanos de España, Valencia, 1-3 de diciembre de 2014. Se encuentra disponible en Internet: http://revistas.laley.es/content/Revista.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAO29B2AcSZY1Ji9tynt_SvVK1-B0oQiAYBMk2JBAEOzBiM3mkuwdaUcjKasqg

Justicia, el antiguo Estatuto sufre una modificación importante y el nuevo artículo 36 establece el marco de competencias de la Generalitat sin especificar órdenes concretos como hacía anteriormente y así con la última reforma, la Generalitat ejerce todas las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconozca o atribuya al Gobierno del Estado, artículo 36.1.1º. Además la Generalitat participará en la creación o transformación del número de secciones o juzgados en el ámbito de su territorio, proveerá de medios personales, materiales y económicos a la Administración de Justicia, asume la competencia para ordenar los servicios de justicia gratuita y se reconoce la participación de los valencianos en la Administración de Justicia a través del Jurado en los procesos penales que se sustancien ante los órganos jurisdiccionales con sede en la Comunidad. Otra novedad aportada con la reforma del Estatuto fue la previsión del Consell de la Justicia de la Comunidad Valenciana.

La Consellería de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas dispone de un órgano superior; la Secretaría Autonómica de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas. De dicha Secretaria Autonómica dependen tres Direcciones Generales; la Dirección General de Justicia, la Dirección General de Reformas Democráticas y la Dirección General de Función Pública. Una Subsecretaria completa el organigrama.

La Dirección General de Justicia ejerce las competencias establecidas en el artículo 70 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, así como las correspondientes en materia de relaciones con la justicia, infraestructuras judiciales, gestión y formación del personal al servicio de la administración de justicia, planificación de la Oficina Judicial, justicia gratuita, atención a víctimas de delito, colegios profesionales, asociaciones, fundaciones, registros y notariado, uniones de hecho y mediación. En especial, tiene atribuidas las siguientes competencias:

a) Dirigir, impulsar, coordinar y ejecutar las competencias que han sido atribuidas a la Generalitat en el ámbito de la Administración de justicia, en aplicación del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y del artículo 69.3 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, en particular las relativas a relaciones con la justicia, infraestructuras judiciales y gestión de unidades, servicios técnicos de apoyo a los órganos jurisdiccionales, gestión de recursos humanos, formación del personal al servicio de la administración de Justicia, planificación de la Oficina Judicial y justicia gratuita.

b) Organizar, ejecutar y controlar la política de la Generalitat en materia de atención a la víctima del delito a través de la red de oficinas de atención a las víctimas del delito y relaciones con los órganos judiciales de la Comunitat Valenciana.

c) Implantar, desarrollar e impulsar en todos los ámbitos medidas encaminadas a la desjudicialización de conflictos así como mecanismos alternativos de resolución de los mismos.

d) Dirigir, impulsar, coordinar y ejecutar las competencias que han sido atribuidas a la Generalitat, en aplicación del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana y de las correspondientes normas sectoriales, en materia de profesionales, asociaciones, fundaciones, uniones de hecho, registros y notariado.

El traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia se realizó por Real Decreto 293/1995 de 24 de febrero. Por otro Real Decreto posterior, 1949/1996 de 23 de agosto se ampliaron los servicios traspasados a la Comunidad Valenciana referidos anteriormente en materia de provisión de medios materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia. El Real Decreto 1950/1996 de 23 de agosto regula el traspaso de funciones y servicios de la Administración el Estado a la Comunidad Valenciana en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia. Por último el Real Decreto 491/1997 de 14 de abril ampliaría los medios personales adscritos a los servicios traspasados en la norma anterior.

La Comunidad Valenciana está organizada en 36 partidos judiciales, existiendo en toda España 431. La Comunidad Valenciana cuenta con 555 Jueces y Magistrados, frente a los 992 de Andalucía, 842 de Cataluña o 772 de Madrid. La media de Jueces por cada 100.000 habitantes en España es de 11,8, sin embargo en la Comunidad Valenciana está en 11,2. El Principado de Asturias es la Comunidad con mayor número de Jueces por habitante, 14,9, le sigue Cantabria con 13,4 o Castilla y León con 12,9. La Comunidad de Castilla-León es la peor dotada con 9,7.[3] Hay 254 Fiscales adscritos a la Comunidad Valenciana frente a los 386 de Cataluña o 438 de Andalucía. Cuenta con 506 Juzgados de Paz.

[3] Datos extraídos del Consejo General del Poder Judicial, la justicia dato a dato, 2017.

Respecto a Letrados de la Administración de Justicia, la Comunidad Valenciana cuenta con 400 frente a los 471 de Cataluña, los 539 de Madrid o los 666 de Andalucía. La inversión en Justicia por habitante es de 55,7 euros en la Comunidad Valenciana frente a los 79,8 en el País Vasco, los 65,4 en Cataluña o los 64,8 en Madrid. La que menos recibe es Navarra con 44,7 euros por habitante. Somos la segunda Comunidad con más procedimientos de separación y divorcio después de Andalucía. La Comunidad Valenciana es la tercera con más denuncias en los Juzgados, 46 por cada 10.000 habitantes, detrás de Baleares, 48,5 y Murcia, 53,3.

La Consellería de Justicia ha reclamado al Ministerio la ampliación de la Planta Judicial de la Comunidad Valenciana por la infradotación que esta sufre.

4. La percepción de la Justicia y los desafíos inmediatos

Se parte de la consideración, que existe una fundada creencia de los ciudadanos basada en que la justicia se percibe como politizada. Cuando se habla de la politización de la justicia se pretende expresar un intento del poder político de influir sobre la justicia. No quiere ello decir que la inmensa mayoría de los Jueces y órganos jurisdiccionales no sean imparciales en la aplicación del Derecho y en la resolución de conflictos que tramitan en el ámbito procesal. Lo que se quiere fundamentar es que existe cierta intención del poder político de influir en el ámbito judicial. Esta presión es directa en cuanto al intento de controlar determinadas instituciones judiciales y sobre concretos Jueces cuando estos son responsables de asuntos sensibles de gran relevancia política. Esta forma de control político es por otra parte, indirecta, al apreciarse un empeñado interés del poder político de reservar para sí, a través del control del Consejo General del Poder Judicial, determinados nombramientos de concretos órganos jurisdiccionales. Desde hace años se está produciendo un debate social y político acerca de la politización de la justicia. Las instituciones jurisdiccionales reciben una valoración muy baja por parte de los ciudadanos. Así por ejemplo el Consejo General del Poder Judicial obtiene un 3,54 según el último estudio de abril de 2015.[4] El Tribunal Constitucional, un 3,4 en la misma fecha.[5] Los partidos políticos como principales instrumentos de mediación política tampoco son bien valorados por los ciudadanos y desde hace años se considera uno de los tres problemas principales según el Centro de Investiga-

[4] Estudio A.1.02.06.064, CIS.
[5] Estudio A.1.02.02.005, CIS

ciones Sociológicas. Tampoco debe ser una casualidad que, en el año 2010, más de 1400 Jueces firmaran un Manifiesto a favor de la despolitización de la Justicia. Poco después nacería también la Plataforma Cívica por la Independencia que desde su inicio viene realizando una crítica seria y rigurosa de los principales problemas que tiene el Poder Judicial, señalando sobre todo dos aspectos. Uno, la negativa configuración del Consejo General del Poder Judicial desde que se eliminara en 1985 la capacidad a los Jueces de elegir a los 12 Vocales de origen judicial, a partir de aquel momento pasaron todos sus miembros a ser elegidos por el Parlamento. El segundo aspecto viene dado por la capacidad que tiene el Consejo en la designación de los órganos gubernativos y que no siempre han seguido los principios de mérito y capacidad, favoreciendo por tanto la libre designación de Vocales "amigos". Se viene reclamando desde hace tiempo que se publique previamente la baremación de los méritos de los candidatos para evitar la discrecionalidad. Así por ejemplo se dio un caso de relevancia social en la designación del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Murcia en detrimento de otra candidata, Pilar Alonso que estaba situada más de 1000 puestos por encima en el escalafóny que tenía muchos más méritos para haber sido nombrada que el otro candidato sobre el que al final recayó la elección. Al final de varios recursos el Tribunal Supremo falló en junio de 2017 a favor del candidato masculino porque se valoró sobre todo "el programa de futuro" y su programa de actuación.

También el Consejo General de la Abogacía viene desde hace años reivindicando una potenciación de la independencia de los Jueces y un buen Gobierno del Consejo General del Poder Judicial así como una Fiscalía más independiente. Por otra parte en noviembre de 2015 la prestigiosa ONG Transparencia Internacional, proponía públicamente a los partidos políticos ante las inmediatas elecciones generales del 20 de diciembre de ese año, un paquete de 40 medidas para luchar contra la corrupción, previamente estudiadas en la Comisión de medidas legales y sociales en el seno de la Organización. Se señalaba entre otras propuestas, realizar reformas en la elección del Consejo General del Poder Judicial y en el nombramiento de Jueces en los puestos superiores, estableciendo límites a los partidos políticos. Solicitaba también el Compromiso para la despolitización en la elección de los miembros del Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo y Consejo de Estado, así como de los organismos creados con idénticos fines en Comunidades Autónomas. Pedía así mismo que la elección de sus miembros se realizara con transparencia y con arreglo a criterios objetivos de méritos y capacidad. Se proponía también la Modificación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal en su composición, atri-

buciones y en el sistema de elección de los Fiscales, Fiscal General, Junta de Fiscales de sala, distintas Fiscalías: Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional, Audiencia Nacional y Anticorrupción, para que dicha selección se ajuste a los principios de transparencia y los criterios de mérito y capacidad. Otra petición importante consistía en el aumento urgente de efectivos en las carreras judicial y fiscal hasta alcanzar la media de la Unión Europea (11,8 Jueces en España por 21 jueces en U.E. por cada 100.000 habitantes). Las cuatro Asociaciones Judiciales presentaron a finales de diciembre de 2017 una demanda por falta de medios en los juzgados y aseguraban que un 43% de los Juzgados españoles sufren saturación.

La percepción de la Justicia por los ciudadanos y operadores jurídicos es negativa por la imagen de "politización" que se visualiza en distintos barómetros y estudios. También esa influencia del poder político sobre el judicial ha sido criticada por organismos internacionales. El último Informe presentado en Bruselas por la Comisaria de Justicia en el 2017 sitúa a España entre los últimos países de la Unión en cuanto a independencia judicial. También los informes del Grupo GRECO, conjunto de países que luchan contra la corrupción dependiente del Consejo de Europa ha llamado la atención a España en diversas ocasiones solicitando una mayor separación de los partidos políticos respecto al órgano de gobierno de los jueces para mejorar la situación "tanto en apariencia como en realidad". A dichas recomendaciones se les fijó el plazo del 31 de julio de 2017 para que España las cumpliera pero a fecha de hoy sigue sin abordarse. Hubo a inicios de la presente legislatura un intento de avanzar en el estudio de medidas para fortalecer la independencia judicial. Así se creó en el Congreso una "subcomisión de estudio para una estrategia nacional de Justicia" donde se escucharon voces de expertos para afrontar medidas regeneradoras en el ámbito judicial pero dicha comisión se disolvió en marzo de 2018 sin conclusiones ni propuestas de reforma. Por tanto en el ámbito del Poder Judicial este debe fortalecer su independencia y ello favorecerá también una mejor imagen ante los ciudadanos. En el nivel nacional según el barómetro del CIS, el funcionamiento de la Administración de Justicia se valora como mal o muy mal por un 73,1% de los ciudadanos en el último estudio de fecha de julio de 2017.[6]

En el ámbito propio de la Comunidad Valenciana reseñar que el barómetro que publicó la Generalitat a inicios de año en su apartado 14 nos indica que un 46,4% de los valencianos valoran como muy mala y mala la Justicia. Así también es destacable que

[6] Estudio A.8.03.01.022 del CIS.

según la misma encuesta entre los temas que deberían ser prioritarios para el Gobierno valenciano aparece la Justicia en quinto lugar, por delante de otras preocupaciones como la dependencia, la igualdad de género, el medio ambiente o la transparencia.[7]

El grado de satisfacción de los ciudadanos frente a las respectivas instituciones democráticas constituye una medida cierta de calidad de esa democracia (Pasquino 2000, 71). Por tanto, debe realizarse un esfuerzo por parte de los poderes públicos para garantizar una mayor independencia judicial y que las instituciones judiciales mejoren su valoración ciudadana.

También hay que señalar que en el actual contexto social, determinadas sentencias han generado cierta alarma y debate, así por ejemplo cabe recordar el caso de "La Manada". Este asunto reveló dos cuestiones importantes, una primera en cuanto al fondo del asunto que refiere a la necesidad de poner una mirada de género en los asuntos jurisdiccionales, la Ministra de Justicia ha anunciado recientemente una revisión de determinados delitos. La segunda es que los Jueces no siempre son amparados y defendidos por el órgano obligado a ello que es el Consejo General del Poder Judicial. En cuanto al primer aspecto, el caso de "la Manada" y la presión social provocaron la puesta en funcionamiento de un órgano asesor del Ministerio de Justicia que llevaba dormido varios años y cuya composición era puramente masculina. La voz de alarma hizo que se procediera a su ampliación para dar cabida a asesoras femeninas. La desidia de los actores políticos a veces reduce atención a los ciudadanos. El otro tema de consideración refiere a las críticas que se hicieron incluso desde el propio Ministerio de Justicia al Juez que emitió un voto particular. "Es difícil que un órgano elegido por los políticos sea capaz de defender de los ataques de este a los miembros del Poder Judicial", argumentaba la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial que con fecha de 8 de mayo de 2018 y ante la gravedad del caso puso en conocimiento del Consejo Consultivo de Jueces europeos los ataques a la independencia judicial. No debe olvidarse que el Consejo General del Poder Judicial nació como órgano de defensa de la independencia del Poder Judicial, sin embargo en muchas ocasiones calla y no atiende a su función constitucional. Otras veces se limita a realizar una declaración institucional que resulta insuficiente para garantizar a los Jueces su independencia frente a las presiones sociales y políticas.

---

[7] Barómetro de la Generalitat Valenciana publicado el febrero de 2018; http://www.argos.gva.es/fileadmin/argos/Documentos/Encuestas/201712A_Frecuencias.pdf

Hay que hacer también una referencia especial a la huelga general que se llevó a cabo en España el día 22 de mayo de 2018 y que fue convocada por todas las asociaciones judiciales y las asociaciones de fiscales. Sobre el ejercicio del derecho de huelga de los Jueces y magistrados se dio un debate doctrinal relevante con motivo de la primera huelga que se celebró en España en el año 2009 por el colectivo de Jueces y Magistrados. Frente a la posibilidad del ejercicio de huelga existen dos planteamientos, teóricos-doctrinales a la hora de examinar el derecho de huelga de Jueces y Magistrados. Desde la consideración de que los Jueces y Magistrados configuran un poder del Estado, no puede sostenerse el ejercicio del derecho de huelga de los titulares del poder. En sentido contrario, desde una segunda vertiente que atendería a la consideración del servicio público de la función jurisdiccional realizada por los titulares de dicha potestad, se admitiría el ejercicio constitucional del derecho de huelga de los Jueces. Se ha reconocido la comprensión de esa dualidad entre Poder Judicial y Administración de justicia cuando se afirma "es cierto que los Jueces son un poder independiente de la Administración en lo que respecta a sus decisiones jurisdiccionales, pero son absolutamente dependientes de ella en lo que se refiere a sus condiciones materiales e instrumentales de trabajo" (Saavedra López 2009, 29).

Por tanto, la cuestión sobre la legalidad o no del derecho de huelga del colectivo judicial no es baladí o superflua por cuanto según se considere que el Poder Judicial es servicio público o es poder estatal traerá consecuencias distintas sobre el reconocimiento o no del derecho de huelga de los Jueces y Magistrados. Si se concibe la función jurisdiccional como mero servicio público, tendrá cobertura completamente legal dicho ejercicio constitucional. Sin embargo, para quienes conciban la función jurisdiccional como un Poder del Estado, como Poder Judicial, no cabe plantearse el ejercicio del derecho de huelga porque el poder no se puede dejar de ejercer. Hay que destacar que el Consejo General del Poder Judicial se ha negado a reconocer el derecho de huelga, alegando que carece de soporte normativo. Y suele reiterar su declaración suscrita con motivo de la primera huelga de fecha de 9 de febrero de 2009 para no fijar servicios mínimos. Lo que si pidió el Consejo General del Poder Judicial en el último paro fue la previa comunicación a los Tribunales Superiores de Justicia de los Jueces que seguirían la convocatoria y en la Comunidad Valenciana la siguieron 331 Jueces y Magistrados. Un total de 2916 Jueces y Magistrados fue el seguimiento nacional, según consta en la página del Poder Judicial.

Por otra parte la implantación de un buen sistema tecnológico de información y comunicación debe ser una prioridad en la actualidad. La caída en diversas ocasiones

del servicio de Justicia Digital, LexNET y que puso al descubierto miles de datos en julio de 2017 hace necesario un esfuerzo en garantizar la seguridad y la privacidad de las comunicaciones entre los usuarios del servicio.

En cuanto a los retos inmediatos desde el ámbito de la Administración de Justicia en nuestra Comunidad se debe implantar el Consell de la Justicia regulado en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y cuyo desarrollo legislativo no ha visto la luz.

Es necesario también un esfuerzo económico en el incremento del ratio de Jueces en la Comunidad Valenciana para ofrecer un servicio público de calidad ya que es de todos conocidos que la justicia tardía no es justa.

En el marco político actual se está hablando sobre la necesidad de una reforma constitucional sobre todo a raíz del problema del *Procés*. El Consell Valenciano, el 9 de febrero de 2018 aprobó un Acuerdo de reforma sobre la Constitución. Se trata de un documento político que hace referencia a la necesidad de consolidar una democracia más avanzada y por ello propone en el punto 9 de este enunciado "establecer un procedimiento de designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional que refleje la pluralidad del conjunto del poder judicial y de la sociedad española y que garantice la participación tanto del estado federal como el de las Comunidades Autónomas". Por consiguiente se trata de un fortalecimiento de las Comunidades Autónomas u órganos equivalentes de distribución territorial como verdaderos sujetos políticos aptos para participar en la designación de aquellas instituciones. Se debe tener en cuenta que el acuerdo es un punto de inicio para un debate que pivota sobre los ejes programáticos del Pacto del Botánic que suscribieron PSOE y Compromís con el apoyo externo de PODEMOS después de las elecciones autonómicas de mayo de 2015.

5. Conclusiones

1. Resulta difícil hablar de independencia del Poder Judicial por su relación con el sistema político donde se desarrolla la labor jurisdiccional ejercida por Jueces y Magistrados y por la influencia que el poder político pretende ejercer sobre determinadas instituciones judiciales. El protagonismo ejercido por Jueces y Magistrados en el marco político perjudica la imagen de independencia judicial que resulta esencial en un Estado de Derecho.

2. La participación de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la Administración de Justicia ha sido positiva por cuanto ha acercado la acción jurisdiccional a los ciudadanos pero supone una reducción de la dimensión del Poder Judicial.

3. Desde el punto de vista de la Administración de Justicia, la Comunidad Valenciana presente un déficit de Jueces y Magistrados respecto a la media española y la media europea lo que impide ofrecer un servicio público de justicia rápido que asegure una diligente satisfacción de la acción de la justicia.

4. Se ha puesto en evidencia la necesidad de una mirada de género en los asuntos jurisdiccionales, no solo en la composición de los miembros de los órganos asesores del gobierno sino también en la formación jurídica de los aplicadores de la ley. Derecho y sociedad deben transcurrir de modo paralelo para que el Derecho sea el eficaz instrumento que garantice la paz social.

5. La ciudadanía percibe que las instituciones judiciales no son del todo independientes por el intento de apoderamiento que de ellas realizan los partidos políticos y ello ha sido denunciado por diversos organismos internacionales y nacionales. Es necesario realizar un esfuerzo para recuperar la independencia judicial que asegure también una mayor confianza ciudadana en las instituciones del Estado.

6. Sería pertinente que el Consejo General del Poder Judicial retomara la configuración del año 1980 para que los Vocales de origen Judicial sean elegidos por ellos mismos como así aconseja La Carta Europea del Juez.

7. Además, como vienen reclamando desde hace tiempo las Asociaciones Judiciales, el Consejo General del Poder Judicial debe hacer una labor efectiva de vigilancia y amparar eficazmente a Jueces y Magistrados contra los ataques a la independencia que sufren estos.

Con estas propuestas se conseguiría un robustecimiento del Poder Judicial que siempre será favorable para una consolidación fuerte del Estado de Derecho donde impere el principio esencial de la división de poderes, por lo menos en cuanto al Judicial se refiere ya que la fórmula parlamentaria de Gobierno implica una matización e interrelación entre los otros poderes, el legislativo y el ejecutivo. Precisamente a ambos órganos, la Constitución les excluye del calificativo de Poder, atributo que sin embargo sí reserva para el Poder Judicial.

6. Bibliografía

ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto. "Para una práctica judicial alternativa", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* XVI, (1976), 155-175

AULET BARROS, José Luis. *Jueces, Política y Justicia en Inglaterra y España,* Barcelona, Centro de Estudios Constitucionales, 1998.

BACHOF OTTO. *Jueces y Constitución*, Traducción de Rodrigo Bercovitz Rodríguez-Cano, Madrid, Civitas, 1985.

CANALES ALIENDE, José Mª. "El servicio público de la justicia", *Revista Política y Sociedad* XX (1995), 63-70.

EASTON, David. *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortur, 1979.

HUERTAS CONTRERAS, Marcelo. *El Poder Judicial, en la Constitución Española*, Universidad de Granada, 1995.

ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, Diego. *El fracaso del autogobierno judicial*, Navarra, Thomson-Civitas, 2008.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. "Reforma de la Administración de Justicia y Comunidades Autónomas", *Parlamento y Constitución,* Anuario VII (2003), 9-50.

LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando. *La Justicia y sus problemas en la Constitución*, Madrid, Técnos, 1996.

MARTÍNEZ ALARCÓN, María Luz. *La independencia Judicial*. Madrid, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, 2004.

NAVAS SÁNCHEZ, María del Mar. *Poder Judicial y sistema de fuentes*, Madrid, Civitas, 2002.

NIETO, Alejandro. *El desgobierno Judicial*, Madrid, Trotta, 2004.

PASQUINO, Gianfranco. *La Democracia exigente,* Traducción de González Rodríguez, P., Madrid, Alianza, 2000.

REQUEJO PAGÉS, José Luis. "Dependencias y servidumbres del Juez independiente", *Revista Española de Derecho Constitucional* LXXVI (2006), 75-93.

RODRÍGUEZ BLANCO, Victoria. *La politización de la Justicia; claves de una realidad*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2017.

SAAVEDRA LÓPEZ, Modesto. "La Administración de justicia, ¿servicio público o poder del Estado?", *Jueces para la democracia,* LXV (2009), 29-31.

VALLÉS, José María. *Ciencia de la política,* Barcelona, Ariel, 2010.

Recursos Web

Abogacía;
https://www.abogacia.es/

Asociación Judicial Francisco de Vitoria;
http://www.ajfv.es/comunicado-defensa-la-independencia-judicial/

Cadena Ser;
http://cadenaser.com/emisora/2017/06/08/radio_murcia/1496928750_819568.html

Centro de Investigaciones Sociológicas;
http://www.cis.es/cis/opencms/ES/index.html

Comisión Europea;
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-890_es.htm
Confilegal;
https://confilegal.com/20180706-las-cosas-claras-especialidad-especializacion-y-especialistas/amp/?_
Congreso de los Diputados;
http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/SubPon?_piref73_1339276_73_1339269_1339269.next_page=/wc/composicionOrgano&idOrgano=303201&idLegislatura=12
Consellería de Justicia;
http://www.justicia.gva.es/es/web/justicia
Diario El Independiente;
https://www.elindependiente.com/economia/2017/11/26/colapsados-los-juzgados-dicen-basta/
La Gaceta;
https://www.gaceta.es/noticias/vox-aboga-eliminar-constitucional-27042015-2030
Iustel, diario del Derecho;
https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1179195&utm_source=DD&utm_medium=email&nl=1&utm_campaign=17/7/2018
Plataforma Cívica por la Independencia Judicial;
http://plataformaindependenciajudicial.es/2018/05/03/2967/
Poder Judicial;
http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial
Transparencia Internacional;
https://transparencia.org.es/ti-espana-presenta-40-medidas-para-prevenir-y-combatir-la-corrupcion-politica-e-institucional/
Tribunal Constitucional;
https://www.tribunalconstitucional.es

Anales de la Real Academia de Cultura Valenciana nº 94 (2018)

JAVIER PINAZO HERNANDIS

Aportaciones del pensamiento valenciano para la teoría del Gobierno y Administración española y europea

RECEPCIÓN: 31-07-2018
REVISIÓN: 31-07-2018
ACEPTACIÓN: 28-09-2018
PUBLICACIÓN: 21-01-2019

APORTACIONES DEL PENSAMIENTO VALENCIANO A LA TEORÍA DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA Y EUROPEA

Resumen: En el pensamiento histórico político-administrativo europeo merecen un lugar destacado los autores valencianos Belluga, Furio y Valeriola. Su pensamiento se enmarcaría en torno a los diversos géneros sobre el buen gobierno y la buena administración de sus respectivas épocas conocidos como Espejo de Príncipes, Gobierno político y económico del reino y Ciencia de Policía que precedieron a la Ciencia de la Administración moderna, desarrollada en el siglo XIX como consecuencia de la revolución política de 1789 y la social de 1848.
En estos autores nuestros hay aportaciones pioneras, relevantes y significativas para la historia político-administrativa europea.

Palabras clave: Buen Gobierno, Buena administración, Espejo de Príncipes, Ciencia de la Policía, Gobierno Político y Económico del Reino.

VALENCIAN THOUGHTS CONTRIBUTION TO THE SPANISH AND EUROPEAN GOVERMENT AND ADMINISTRATION THEORIES

Abstract: The Valencian authors Belluga, Furio and Valeriola deserve a prominent place in the European political-administrative historical thought. Its thought would be framed around the diverse genres on the good government and the good administration of its respective epochs known like Mirror of Princes, political and economic Government of the kingdom and Police Science that preceded the Science of the modern Administration, developed in the nineteenth century as a result of the political revolution of 1789 and the social revolution of 1848.
In these authors, there are pioneering, relevant and significant contributions for the European political-administrative history.

Keywords: Good Government, Good administration, Mirror of Princes, Political and Economic Government of the Kingdom.

1. Pensamiento político-administrativo en la Valencia de los siglos XV, XVI y XVIII

Se ha clasificado dos tipos de obras en la Ciencia de Gobierno; las de "experiencia de segundo orden" inspiradas en textos sagrados, libros o la historia que se centran en la forma de gobernar y actuar político que derivan en consideraciones ligadas a las cincuentas del momento y la "propia experiencia" que proviene de aquellos que han tenido contacto con la realidad política (Santos-Santos, 2008, XLI). Este será el caso de los autores "valencianos" objeto del presente, los tres realizaron funciones de gobierno o de administración –con diferente énfasis sin duda– y además ostentaron también los tres el grado de doctor universitario.

A pesar de que la literatura sobre los *Specula* prosiguió en España, en el siglo XVI, no hay autores valencianos en el mismo, pero respecto del periodo que recogemos, una frase de síntesis de esta aportación valenciana que divulgamos y reivindicamos destacaría que "este pensamiento fue pionero, relevante y notable".

2. Pedro Belluga Tous

Nacido posiblemente en Valencia y tal vez en 1390, Belluga Tous tras una estancia en Bolonia de quince años se doctoró como *utriusque iuris* y de regreso a Valencia fue asesor del Justicia criminal en 1429 e intervino en las Cortes valencianas en diversas ocasiones. A raíz de un exilio de quince meses en Almansa fruto de una disputa legal surgida en las Cortes del 1438 –que le supuso su arresto, confiscación y destierro por su oposición a la detención del Justicia mayor Díez de Aux–, terminó de escribir su obra *Speculum Principum* entre 1437 y 1441, dedicada a Alfons V el Magnànim.

En 1441 fue a Nápoles, junto con Alfonso de Borja (el futuro Calixto III) –presunto instigador de la obra–, y tras una mutua reconciliación tras el exilio le entregó en mano

la obra siendo el mismo Rey que le pusiera el título. Así entró al servicio del magnánimo como maestro racional en 1442 y como abogado patrimonial en 1457 y tras la muerte del Rey siguió como fue asesor del hermano y sucesor Juan II como abogado fiscal en 1458 y como abogado patrimonial en 1461.

El *Speculum Principum* fue muy conocido y prestigioso en la Europa moderna del siglo XVI y XVII siendo impresa tres veces (vg. París y Venecia) y abordó cuestiones que hoy se ubicarían en las áreas de ciencia política, de teoría del derecho, de derecho procesal y comparado o de derecho positivo valenciano de la época.

Es muy significativo, por anticiparse incluso a Furio sobre el sentido más moderno y práctico de la dirección política del Príncipe y en especial en un sentido más democrático por mor de cierto institucionalismo incipiente, que el propio Belluga afirme en la rúbrica veintiséis del libro que la labor moralizante, sustancial a la literatura de espejos, no es propia de juristas, sino de confesores reales y predicadores:

> Se trata de obras de tipo moralizante, encaminadas a instruir a los Príncipes antes de acceder al trono, o a los propios reyes, sobre sus deberes de gobernantes, la necesidad de dominar sus pasiones, de aconsejarse de personas leales y de obrar rectamente conforme a la justicia. Tarea esta, como dice Belluga, de predicadores y confesores reales, no de juristas; por ello, en estos *Specula* no se encuentran referencias concretas al régimen político o a las instituciones peculiares de cada reino. El ejercicio del Poder, y las limitaciones en el mismo, tal como en aquellas obras se presentan, descansan en la medida en que el gobernante por la educaci6n que ha recibido llega a autolimitarse en su actuación; no en lo que los preceptos legales o consuetudinarios lo concretan y determinan (García-Gallo 1972, 204).

Por ello pese a que el titulo impuesto por el Magnànim pudiera sugerir, nada tiene que ver con el género propio de los Espejos encaminados a la educación de los Príncipes. Por su contenido, es una obra que trata de cuestiones referentes al gobierno político, pero no es una obra de política de aquellos tiempos que se ocupaban en tono polémico de los problemas de la cristiandad y de su gobierno, del Papa y del Emperador ni de las filosófico-aristótelicas que persiguen configurar una República ideal.

Así pues la obra es un *speculum* pero solo en cuanto en él ha de mirar el rey y hallar como lograr la incolumidad y salvación de su pueblo, la libertad de sus súbditos y la prosperidad de su hacienda. Y como señala el proemio número uno de la obra en él ha de mirarse el rey en sus diversos cometidos:

> como sabio, para que entienda; como justo, para que realice la Justicia; como director de la ciencia, para que apoye al autor y su obra; como rey, para que administre el patrimonio real; como defensor de la Iglesia, para que armonice la jurisdicción eclesiástica y la secular; como cabeza del ejército, para que conserve la jurisdicción y privilegios militares; como protector de la Comunidad, para que procure e1 bien y justicia de los súbditos.

Algún autor ha destacado la doctrina política de Belluga aunque se ha mantenido que, ante todo, es un libro de derecho, que no se ocupa de política, sino de la organización concreta del Reino, aunque se reconoce que "si bien expone opiniones sobre algunos de los temas importantes de la vida política, no son estos los que constituyen el punto central ni tampoco es propiamente un libro de consejos, de doctrinas teológicas y morales o del recurrente aristotelismo" (García-Gallo, 1972, 206).

Es una obra singular en el amplio campo de la literatura política y jurídica de la Baja Edad Media equiparada en cuanto a la trascendencia de lo jurídico al proyecto de Fernando el Santo o el de Alfonso el Sabio y por ello no se ocupa de Política, sino de la organización concreta del Reino. Lo que Belluga pretende es el ejercicio de las funciones de gobierno, que se legitiman cuando respetan la justicia y es condenable cuando no (García-Gallo, 1972, 206).

Belluga en su obra muestra al Rey las leyes y pactos concertados con el pueblo para convencerle de que deben ser observados pues el gobierno estrictamente ajustado a Derecho, fortalece al Rey y al Reino de Valencia pues Belluga piensa concretamente sobre nuestro territorio, sus leyes y su Rey. Como tratado de Derecho público valenciano, el autor se ocupa solo[1] de una "Teoría General de la Administración Pública en su régimen jurídico" que presenta el sistema político y gubernativo valenciano conciliando los derechos del Rey con los de los súbditos y sus garantías.

La obra se sitúa en los primeros intentos de exponer en su conjunto y con autonomía el derecho público vigente y para construir doctrinalmente su planteamiento acude los tratadistas del *Ius Commune* como fuente de interpretación *dels Furs* y los privilegios valencianos y para las lagunas jurídicas acude a la doctrina romanista y canonista.

Igualmente se construye en un tratado independiente, un sistema de garantías de los derechos subjetivos y de los procedimientos para hacerlos valer frente a la misma Ad-

[1] Con gran amplitud en la tercera edición de su obra de 539 páginas.

ministración, por lo que escrita a mediados del siglo XV representa uno de los primeros intentos de construir lo que modernamente se llama el Estado de Derecho. Se sistematiza la legislación y la costumbre de Valencia para su primacía sobre del Rey súbditos, dado su origen pactista (García-Gallo, 1972, 206-209 y 212).[2]

El *Speculum* se divide en cuarenta y ocho rúbricas y que se pueden agrupar en tres partes. La primera, comprensiva de las diez primeras rúbricas se ocupa de la Curia (Cortes), su carácter, composición y organización. La segunda parte, de 31 rúbricas, se ocupa de las situaciones o actos jurídicos que lesionan derechos y producen agravios y de cómo se resuelven en las Cortes. La tercera de solo, siete rúbricas, se ocupa también de las Cortes en otros aspectos no contemplados en la primera (Bellluga, 2000, 23-119).

En suma debe destacarse que ya en el siglo XV el valor del buen gobierno va perdiendo su connotación meramente moral en aras al valor de su eficacia como instrumento de progreso material de la sociedad en su conjunto, superando el paradigma estamental o de castas, supuestamente elegidas por la divinidad (Belluga, 2000, 19-21).

Sobre este buen gobierno nos dirá;

–Si un reino padece adversidades del mismo modo que existe un medicamento para remediar cualquier enfermedad, existen medidas de gobierno para remediar cualquier problema de un país.

–Las adversidades llegan por la gracia de Dios, pero Dios ha previsto el remedio de la ciencia médica para las enfermedades y el remedio del arte de gobernar para las adversidades de los pueblos.

–El buen gobierno debe conseguir que sus súbditos sean ricos, así podrán pagar muchos impuestos sin empobrecerse.

–El Príncipe que tiende a la reparación del bien común también cuando dicta leyes, debe rodearse de buenos consejeros y oírlos antes de actuar, aunque no está obligado a seguir los deseos de su concejo compuesto de solo humanos, aunque él también lo es.

---

[2] Para ello establecerá una jerarquía normativa entre furs (aprobados por los tres brazos de las Cortes con el Rey); los actes de Cort (aprobados por solo uno o dos brazos con el Rey); y los ordinaments (como leyes hechas por el Rey con el consentimiento de los tres brazos).

Belluga en el aspecto de filosofía política ya refleja la evolución del teocentrismo hacia el espíritu racionalista posterior de sesgo antropoteocentrista, según el cual todo lo que sucede es obra de Dios, pero la humanidad puede gobernarse y progresar desarrollando su capacidad científica, jurídica y organizativa.

3. Fadrique Furio Ceriol

Miquel Joan Ceriol i Balle, fue el verdadero nombre de Fridericus Furius Caeriolanus o en romance el conocido Fadrique Furio Ceriol,[3] nació en Valencia el 24 de mayo de 1527 ciudad que con diecinueve años abandonó hacia 1546, para viajar por Francia, Flandes, Inglaterra, Alemania, Dinamarca, Austria e Italia (Ferragut-Grau, 2016, 39) y fue problamente en Lovaina donde se licenció en Teología y Doctoró *utriusque iuris* y publicó su primera obra *Institutio Rhetoricarum Llibri III* en 1554, en la que prometió ofrecer instrucciones para un orador como nadie antes había hecho (Truman, 1999, 89).

Escribe esta obra de 1554 como miembro del grupo de intelectuales españoles que se establecieron en la ciudad como círculo universitario de la Facultad de Teología en la década de 1550. Esta actividad reportada a la Inquisición hizo que los intelectuales españoles en el extranjero (Coimbra, Paris, Bolonia, Roma) fueran llamados a informar a sus respectivas autoridades territoriales de la Inquisición (Truman, 2009, 372).

Posteriormente publicó en Basilea en 1556 *Bononia sive de libris sacris en vernaculam linguam Convertendis libri duo*, como traducción de la Biblia al romance castellano y que al estar prohibido le supuso el arresto por motivos de herejía por el Rector de la Universidad de Lovaina a las órdenes de Felipe II. Después de la investigación de los cargos, fue liberado de prisión pero vuelto a arrestar y finalmente huido y refugiado en el obispado de Lieja, para regresar a España en 1564.

Despreciando los esfuerzos de escritores pasados de libros de instrucción para Príncipes pasados, Furio enfatiza lo exigente de la tarea que requiere un hombre dotado de aprendizaje excepcional y lectura amplia, curiosa, observadora y de amplia experiencia. Afirma que él mismo, desde sus primeros años, ha tratado de conocer y com-

[3] Algunos autores optan por escribir Furio sin acento, al derivar de los *Furii* romanos ya que el apellido Furio no perteneció a su familia (Ferragut-Grau, 2016, 39).

prender las diferentes formas de buen gobierno y haber leído libros sobre los pueblos de los hombres, del mundo antiguo, y otros libros sobre el gobierno de los pueblos en los tiempos modernos como los turcos, Italia, Alemania, Francia, España y otros.

Habla de sí mismo como un estudiante de varios idiomas y diferentes tipos de aprendizaje desde la edad de siete años, de haberse licenciado en teología durante cinco años y conocer el canon y el derecho civil como un doctor *utriusque iuris*. Añade el haber estudiado filosofía natural y moral, política, historia, y haberse interesado en cuestiones de Estado (Truman, 1999, 92).

Con posterioridad en el ámbito de la praxis política nuestro personaje ejerció de consejero del gobernador de los Países Bajos Luis de Requesens entre 1573 y 1576 para buscar una solución pacífica al conflicto de Flandes si bien ante su fracaso se resolvió por Don Juan de Austria en escena con otros métodos más expeditivos. Protegido de Carlos V llegó a ser bibliotecario de Felipe II a quien dedicó su proyecto de memorial extenso sobre la política y el gobierno intitulada *Sobre las Instituciones del Príncipe* compuesto por cinco tratados presumiblemente distribuidos en veinticuatro libros que contemplaría la oficina principesca, funciones y normas (Truman, 1999, 93).

El *Concejo y Concejeros del Príncipe* sería el único libro publicado en 1559 de un total de ocho libros previstos para el Tratado V. Este libro sí puede entenderse como acabado visto el contenido y los argumentos sobre las diversas materias abordadas; definición de las funciones; aptitud y capacidad e los consejeros; relación Concejo-Príncipe-Concejeros; límites en el ejercicio del gobierno del Concejo y del Príncipe (Scandellari, 2005, 49-50). Se ha calificado el estilo de la obra como práctico en intención y alcance, sistemático y compacto en presentación, coloquialmente directo y sin los adornos del aprendizaje clásico.

Para Furio el Príncipe es lo que en España se llama Rey y es un compuesto de dos naturalezas; hombre, con cuerpo y alma, y Príncipe. Esta distinción es crucial pues hay artes propias para el hombre (filosofía, leyes, matrimonios, medicina,...) y artes propias para un Príncipe, pues existe una suposición errónea, según la cual "buen Príncipe" significa un hombre que es bueno y también es un Príncipe. Frente a esta visión Furio, afirma que el Príncipe bueno es el que posee pleno conocimiento de su profesión y aplica ese entendimiento con inteligencia aguda y prudencia. Por medio de un esfuerzo prudente, puede preservarse a sí mismo y a sus súbditos en su Estado y consolidarlo

para sus sucesores, para lo que es determinante que sea alguien capaz de reflexionar por sí mismo y también de beneficiarse del consejo de otros. El arte de gobernar bien es una habilidad particular, que requiere instrucción específica como la de un buen jinete (Truman, 1999, 90, 91 y 93).

La visión de Furio es la de una unidad corporal orgánica en la política, un organismo único del que el Príncipe es la cabeza y los consejeros los miembros pues son "sus oídos, ojos, sentidos, voz, pies y manos" (Scandellari, 2005, 53). Furio no da ninguna indicación de cómo llegó al esquema de los consejos que propone: no hace referencia a ningún sistema conciliar de gobierno existente en su época o en épocas anteriores. Algunos de sus comentarios más detallados sobre las tareas de los consejos que él tiene en mente sugieren fuertemente una deuda con el relato de Aristóteles, en *Rhetorica,* I-IV. Sí parece que superando el sistema particular de gobierno conciliar preexistente –en el que algunos consejos son responsables del gobierno territorial, mientras que se ocupan de cuestiones generales de política o departamentales–, en su obra prevé una gama más amplia de consejos departamentales, de los que Felipe II había heredado, otorgando un cometido mucho más reconocido y activo para su Consejo de Paz (o "de Estado") aunque no deja claro la libertad de acción de los Consejos en pro de la desconcentración político-administrativa.

Más interesado se muestra en la variedad de asuntos de los que cada consejo propuesto podría ocuparse funcionalmente (Truman, 1999, 95) considerando que siete es el número ideal de consejos para ocuparse de la buena organización del Estado en las materias de Hacienda, Paz (Estado), Guerra, Mantenimiento, Leyes, Pena y Mercedes. La buena organización del Reino se logra con un perfecto y eficiente funcionamiento de los organismos institucionales, que se consigue con una división de funciones y competencias de los diferentes.[4]

Mientras que en otros autores el énfasis[5] se fija en el arte del consejo aquí el concejo hace referencia a la institución y a la utilidad política dada su función asesora ya que

---

[4] Esta normatividad orgánico-funcional ha permitido la discusión en torno a si en esta división funcional de los siete consejos ya está prenunciada la separación de poderes de Montesquieau (Scandellari, 2005, 56; Sevilla 1952, 68).

[5] Vg. Ramírez de Prado embajador de Felipe IV en la corte francesa de Luis XIIII, escribió *Consejo y Consejero de Príncipes* en 1617, dedicado al Duque de Lerma, miembro del Consejo de Estado del citado monarca español. Para el autor el fin de los consejeros es aportar la experiencia personal de una parte y de otra, contribuir a que la experiencia colectiva ayude al monarca a decidir, otorgando un papel notable la historia.

el Rey no puede estar en todas partes. Además el concejo es instrumento contra la corrupción y la incapacidad de quienes tenían a su cargo los asuntos del Estado. Recomienda que los miembros del concejo sean elegidos según criterios de competencia y virtud, entendida esta sin connotación religiosa y tal como la exigiera Montesquieau para el gobierno republicano en *El Espíritu de las Leyes* (libro I, cap. 5). El político virtuoso del siglo XVIII será semejante en muchos aspectos al consejero de Furio y el ideal del hombre de 1789 semejante en honradez. La solución frente a las tentaciones propias el hombre, está la fuerza del ejemplo y el ejemplo de la fuerza.

Por ello el consejo;

> es una congregación o aiuntamiento de personas escogidas para aconsejarle en todas las concurrencias de paz i de guerra, con que mejor i más fácilmente se le acuerde de lo passado, entienda lo presente, provea en lo porvenir, alcance buen sucesso en sus impresas, huia los inconvenientes, a lo menos (ya que los tales no se pueden evitar) halle modo con que dañen lo menos que se pudiere.

El buen Consejero;

> Se debe despojar de todos los intereses de amistad, parentesco, parcialidad, bandos y otros de cualquier aspecto; debe ser recto y objetivo y evitar toda parcialidad

Se proponen quince "cualidades" deseables en el consejero de un Príncipe. En términos generales, la mitad de estas representan habilidades (gran y genuino ingenio; arte de hablar bien; que conozca muchas lenguas; gran lector de historia; que sepa bien y perfectamente el fin, la materia, el cómo y el cuándo y hasta cuánto se extienda cada virtud; político y plático en el gobierno de paz y guerra;[6] haber viajado mucho[7] –especialmente en las tierras de su propio Príncipe y las de sus oponentes, alijes y vecinos–; y que sepa valorar las fuerzas de su Príncipe y las de sus enemigos) y la otra mitad, características morales (dedicación al bien público, tanto que está dispuesto a sacrificar su buen nombre, su vida y sus posesiones; que sepa cuidar a todo el cuerpo

---

[6] Significa principalmente "oficio político" y tiende hacia la búsqueda amoral de la conveniencia (Rubinstein, 1987, 54-55). Sin esta cualidad, dice Furio, el consejero no sabrá cómo aconsejar a su Príncipe sobre sus tratos con amigos y enemigos ni cómo ayudar a uno y dañar al otro (Truman, 1999, 97).

[7] El consejero debe conocer la fuerza de su propio Príncipe y de los aliados, enemigos y vecinos de este último: sus recursos financieros y su militan. La capacidad, el estado de sus alianzas, su posición económica, etc. A falta de tal conocimiento, los consejeros llevan a su Príncipe a hacer la guerra cuando debería haber paz e instar a la paz cuando debería haber guerra.

del Príncipe –y no que cure a una parte y desampare a otra–; debe ser justo y bueno –recompensando el bien y castigando al mal según sus méritos, y deseando paz y la guerra como el tiempo y el lugar lo hacen apropiado–; benéfico, es decir, un amigo de hacer el bien; amable y afable, –atento, alentador y discreto, su puerta siempre está abierta para todos–; franco y liberal –generoso–; y con fortaleza interior para decir la verdad al Príncipe y defenderlo de las mentiras). La primera serie de cualidades representa un mundo donde el cálculo, el engaño y la guerra son parte del orden normal de cosas. Las normas y los principios de la segunda serie se convierten en ideales de servicio como cualidades necesarias para las primeras (Truman, 1999, 96-102; Furio, 1996, 28-57).

En el capítulo IV de la obra el autor avisa sobre nueve aspectos que tiene que contemplar el Príncipe al momento de elegir a los Consejeros: Que sean hombre de reputación; que le diga verdades; que sean de todas las partes (provincias) del principado; que no se limite a elegir a los cortesanos; que no se precipite en la elección; que no se deje llevar por juicios de terceros; que sea examinado previamente por su habilidad y suficiencia; que haga pública la motivación de la elección; y que le tome juramento solemne sobre su cometido (Furio, 1993, 67-78). Hay aquí expuesto un criterio mixto de confianza y mérito por las cualidades que debe ser valorado por el Príncipe en función de su criterio personal y de su proyecto político para su Estado. En consonancia pues con las visiones más modernas de la gobernabilidad o de exposiciones político-administrativas de referencia clásica.[8]

Este consejo aglutinador de aptitud y capacidad supone unas cualidades que han de ser observadas directamente por el Príncipe en torno a la justicia; busca del interés ajeno; imparcialidad; ingenio; cosmopolitismo; conocimiento de las limitaciones propias. Súmese a estas virtudes funcionales las bondades de carácter moral (liberalidad, la franqueza, la justicia, la bondad,...) muy en consonancia con las habituales propuestas en la literatura de los *Specula*.

---

[8] Encontramos paralelismos con el sistema político-administrativo chino durante la dinastía Song (años 960 y 1279) en la que se abolió la prueba de actitud (aristocrática) y se sustituyó por el Examen de Palacio (centrado exclusivamente en los conocimientos) –el emperador Yangdi, de la dinastía Sui, el que en 606 estableció de un modo oficial y definitivo el Keju o sistema de exámenes imperiales competitivos que continuarían en los 1.300 años siguientes– aunque no se terminó radicalmente con el sistema aristocrático. El Examen de Palacio –de la Suprema Armonía de la ciudad prohibida–, exigido para el mayor rango en el mandarinato evaluaba la apariencia, la presencia, la manera de hablar, la caligrafía y el buen juicio de los candidatos que habían aprobado el previo Examen de la Capital y permitió fortalecer la influencia del emperador en el sistema y asegurar la lealtad de los mandarines de más peso. En la corrección se reunía con los ocho mandarines que lo aconsejarían en la evaluación en el Palacio de la Cultura.

Se conjuga en Furio el ideal de justicia con el de *recta actio* que apunta hacia la inmediata razón de Estado moderna, como hombre de su época humanista y renacentista y como teórico del Estado moderno contribuyó al advenimiento de este en el cual el arte del buen gobierno es el mantenimiento de lo *Stato* como propio de la secularización de la vida pública (Scandellari, 2005, 62-75).

De una parte los gobernantes de Furio son fuentes de bondad, justicia, misericordia y amor y se apartan de su propio interés, difiriendo en esto del arquetipo del Príncipe de Maquiavelo,[9] pero es cierto que Furio dividiría el mundo en dos partes, una dominada por la pasión y otra guiada por la razón, para lo cual la política ha de estar expurgada de toda intromisión religiosa o teológica. Sus ideas están en la línea del realismo político, la tolerancia religiosa y el equilibrio entre una necesaria centralización administrativa y la defensa de las leyes y privilegios de los diferentes reinos españoles, en donde un soberano experimentado y capacitado es el centro del edificio institucional. La finalidad del Estado está en su misma existencia, anticipando así la idea de la secularización de la vida pública (Scandellari, 2005, 49-75). El buen Príncipe no es el Príncipe bueno, sino aquel que entiende bien su profesión. Aquel que puede tomar por sí solo consejo y aprovecharse del ajeno para conducir las decisiones hasta el fin.

En esta línea en un estudio sobre el maquiavelismo en España, observa que Furio rechaza la opinión de larga data de que la frase "buen Príncipe" significa un buen hombre que resultó ser un Príncipe e insiste en que el buen gobernante es aquel que tiene un entendimiento completo de la profesión específica de ser un Príncipe (Maravall, 1972, 84-85). Esto sirve para situar a Furio bajo la influencia de Maquiavelo entre los españoles aunque no se encuentra evidencia de ello en su obra según algún autor (Truman, 1999, 103). Otras opiniones afirman lo cerca que están Furio y Maquiavelo, con una común visión pesimista de la naturaleza humana, un patriotismo inteligente, libre de todo chauvinismo y un gran interés por la eficiencia en todas las esferas (Méchoulan, 1973, 65). Otros han señalado que el tratado del valenciano tiene "innumerevoli

---

[9] Denostado en la España de la época especialmente por el clérigo Pedro de Ribadeneyra escribió su Tratado de Religión *y Virtudes que debe tener el Príncipe Cristiano* para gobernar y conservar sus Estados, con el objeto de polemizar con Maquiavelo. Con el subtítulo *Contra Maquiavelo y los políticos de este tiempo enseñan,*concibe a Maquiavelo como un consejero de Príncipes, pero un consejero diabólico, un "mal hombre y ministro de Satanás", por lo que no enseñará a los Príncipes los principios del gobierno, sino "cómo deben gobernar y conservar sus estados según las leyes de Dios. Obra de gran difusión con siete en español –1595, 1597 1601, 1605, 1788, 1868 y 1942– una en latín –1603– y otra en francés –1610– (Guerrero, 1983, 16).

prestiti non dichiarati" de Maquiavelo (D'Ascia, 1999, 551-584) o que en la época en que Furio escribe el Concejo, Maquiavelo no había sido todavía el blanco de sus detractores, como ocurrirá a fines del siglo, por lo que la obra del florentino circulaba por Europa sin graves problemas y sus teorías políticas se discutir con cautela,[10] por ello en la primera mitad del XVI, las ideas del humanismo y del renacimiento fueron parte de la formación de Furio y en especial está influido por las teorías del florentino,[11] sobre todo por la idea de que el Príncipe tiene que finalizar su acción de gobierno con éxito, y para lograr ese fin le son necesarios los consejos y la educación política (Scandellari, 2005, 73).

Destacable es que Furio no apuesta por la duplicidad y el engaño y si bien recomienda la mentira como un medio para llevar la paz a los Países Bajos en la década de 1570, lo hace como medida excepcional y no como un medio ordinario de gobierno (Truman, 1999, 103). Su fundamental mérito fue destacar que la ciencia de gobierno debía comprender un nutriente de disciplinas técnicas necesarias para administrar un Estado moderno que ya no podía ser gobernado con las categorías de virtud y de política empleadas hasta entonces.[12] Diferenciándose notoriamente de la mayor parte de los escritores españoles precedentes[13] y posteriores tanto en su rechazo del ideal providencialista de la monarquía española, como del ideal de defensora de la fe católica que había caracterizado en gran medida a la política exterior de Carlos V (Scandellari, 2005, 73-74).

---

[10] Las obras de Maquiavelo fueron prohibidas solo en el Índice romano de 1559 y en el Índice de Quiroga de 1583 (Puigdoménech, 1988, 23-32).

[11] Algún autor ha destacado la coincidencia en los autores de la capacidad del Príncipe de deliberar solo, así como de beneficiarse del consejo de los demás, poniendo en práctica todo lo posible para alcanzar la gloria (Cfr. en Maquiavelo, el capítulo 22 y los capítulos 4 y 23 de Furio que han invitado a afirmar que "Furio estaba escribiendo con recuerdos verbales en su mente derivados de una lectura directa del tratado de Machiavelo" (Truman, 1999, 106; Furio, 1993, 74).

[12] Furio no se muestra muy complaciente con el mundo clerical de su época; advierte contra aquellos que están tan dedicados a la Iglesia que, para favorecer o no sus intereses, convertirán al Reino en un payaso al revés. Tales hombres son peligrosos y destruyen el principado; "no le servirá, dice, al Príncipe justificar una cita afirmando que el duque, un obispo, un prelado erudito, un sacerdote santo le dijeron cosas buenas porque detrás de la cruz está el diablo"; "considerar como una creencia lo que puede ser probado fácilmente por la experiencia nunca fue sensato"; "el Papa Alejandro VI fue un buen Príncipe pero una mala persona" (Truman, 1999, 99, 107 y 110 y Furio, 1993, 67).

[13] Vid. lo señalado en Belluga y que *El Doctrinal de Príncipes* de Mosén Diego de Valera escrito entre 1474 y 1477 dedicado a Fernando el Católico de Aragón ya se sitúa entre un ideal medieval, caballeresco, y una visión más práctica y cercana al pensamiento renacentista acerca de la función política del Príncipe (Scandellari, 2007, 141-142).

La importancia y oportunidad de la obra de Furio sobre el Consejo como institución político-administrativa de su época[14] está ya prenunciada en el emperador Carlos V al afirmar que los negocios de los Príncipes consistían en dos cosas: consejo y ejecución. Que la primera tenía necesidad de claro y buen juicio, la segunda de mucha fe; siendo la dilación alma de aquella, la presteza de esta, y las dos, esencias de los Príncipes prudentes. La elección requiere sano y continuo pensar. La ejecución, ocasión muy proporcionada, que la oportunidad es un concurso de accidentes, que facilita lo que fue y sería dificultoso, dando siempre para las grandes empresas. El consejo como consultor es uno, pero como acción se concreta en organismos específicos de la Administración Pública y se diversifica en atención a los oficios consiliares que se habrán de ejercer, ya se trate, de la hacienda, el Estado o la guerra (Guerrero, 1983, 19).

Seguidor de Furio fue el conocido profesor universitario en Salamanca y Coimbra, Bartolome Felippe que con un tratado veinticinco años posterior sobre el Consejo principesco tendría una notable influencia (con cuatro ediciones), representando una postura más liberal en el arte de gobernar desde la necesidad de que los asuntos se deliberen con suficiencia y libremente ante el Príncipe (Felippe, 1584).

4. Tomás de Valeriola

Para la doctrina administrativista española el segundo cultivador español de la Ciencia de la Policía, por orden cronológico[15] fue el valenciano[16] don Tomás Valeriola Riambau Ruiz de Corella y Proxita, Caballero del hábito de Santiago y dueño de los lugares de Massalfasar y Ayacort, origen navarro por sus apellidos (Jordana, 1944, 711-712).

Valeriola bien formó parte o estuvo asociado a los trabajos de la Real Junta de Policía de la ciudad de Valencia, para la cual preparó un dictamen sobre la venta de granos por los labradores dirigido al Ayuntamiento de Valencia para evitar la especulación.

---

[14] La literatura sobre el Consejo de Príncipes también seria rica en la Administración imperial del siglo XVII español y en muchos aspectos seguidora de la tradición conciliar del momento de Furio. Entre otras pueden destacarse las de Lorenzo Ramírez de Prado, *Consejo y Consejero de Príncipes* (1617), Juan Pablo Mártir Rizo escribiría su *Norte de Príncipes* (1626); Diego Saavadera Fajardo, *Empresas Políticas. Idea de un Príncipe Político Cristiano* (1640).

[15] Precedido por Puig y Gelabert (1784) que divulga a Von Justi y seguido por Foronda (1801) que lo hace con De La Mare y Von Bielfied.

[16] Este año el Palau dels Valeriola del siglo XVII ubicado en el Carrer del Mar es objeto de rehabilitación para su transformación en centro cultural.

Tituló su obra *Idea general de policía (Tratado de policía sacado de los mejores autores que han escrito sobre este objeto)* y como práctica habitual en aquella época, emprendió su publicación en pequeños cuadernos que, de los dieciséis programados, solo vieron la luz ocho,[17] ignorándose las causas que causaron la castración de la obra.

Para Jordana se trata de un libro raro y poco conocido y además incurre en no desvelar quiénes fueron esos mejores autores de los que se nutre en su Tratado. A diferencia de Puig y de Foronda, que sí citaron honradamente sus fuentes, el caballero valenciano las cela con verdadero cuidado. Se ha dicho que Foronda fue más honrado que Valeriola al citar sus fuentes pero no incurrió en plagio pues sí menciona la referencia a unos mejores autores (Baena, 1968, 82-83).[18] Las escasas citas que contiene su obra son las mismas que se hallan en el texto que traduce o resume y este no es otro que el monumental *Traité de la Police* de De la Mare.

Señala Jordana que:

> El buen Valeriola debía tener en un armario bien cerrado los grandes volúmenes fuente de su erudición, de los que traducía o extractaba el texto de sus minúsculos Cuadernos. Así utilizó el Prefacio y los cinco primeros libros de la mencionada obra. Tal vez quedó esperando que le remitieran la continuación de la misma (interrumpida por la muerte del Comisario en el Chatelet, el año 1719), pues, de su propósito de continuar su Tratado da clara muestra que titulase "índice de los ocho primeros Cuadernos" el que publicó al final del octavo (Jordana 1944, 711).

Para Jordana algo hay en los Cuadernos de Valeriola que no pertenece a De la Mare y consiste como aportación propia en diversos capítulos y papeles, traducidos del francés, pero posteriores a dicho tratado e intercalados en la obra que hacen referencia a la polémica de entonces sobre la inoculación preventiva antivariólica y a algunos documentos eclesiásticos y disposiciones del siglo XVIII en materia de cementerios y sepulturas, igualmente muy controvertida.

El resto del contenido de los cuadernos está formado por leyes, pragmáticas y ordenanzas o reglamentos españoles sobre las materias de que trata, más algunas referencias a hechos o costumbres de la ciudad de Valencia.

---

[17] Todos ellos se imprimieron en Valencia, el primero, por don Benito Monfort, el año 1798; y los restantes por don José de Orga, en 1799, 1800 (el cuarto y quinto), 1801 y 1802 (el séptimo y octavo).

[18] Divulga con mención expresa a De la Mare en las páginas 3 y 4 de su obra. También cita a Von Bielefeld, además de la Enciclopedia.

Se ha criticado desde el pensamiento económico que la obra de Valeriola refleja el arcaísmo del pensamiento social y económico en la Valencia de finales del siglo XVIII (Lluch, 1980, 125-137) y ello especialmente por cuanto no siendo su marco ideológico el del *Ancien Regime* como el de los grandes tratadistas de la policía Bielfeld o Justi, y a pesar de algunos guiños a ideas nuevas, no se refleja en ella el pensamiento ilustrado liberal que empezaba a mostrarse en la economía y el derecho ya en la mitad de dicho siglo en Inglaterra, Austria, Italia o incluso en España.

No obstante estas críticas la obra se limita a la divulgación del saber foráneo y desconocido ya que la Policía se ocupaba de aspectos de actualidad de aquel entonces por mor de los conocimientos científicos o avances sociales que iban divulgándose y que oportunamente empiezan a preocupar a la acción política.

Lo destacable es que el valenciano pretendió una dimensión aplicativa de la policía foránea[19] a nuestra realidad valentina de aquel entonces, ocupándose en teoría o praxis de temas como: de la inoculación, del enterramiento y sus aspectos salubres (iglesias y cementerios alejados) o médicos (muertos aparentes o enterrados vivos); de la especulación del grano de la cosechas; del comercio de la carne, los mataderos y la peste; del lujo (no obstante el negocio de la seda valenciana). En suma se trata de aspectos curiosos que hoy incardinaríamos en las políticas sanitarias, de protección del consumo, muy propio hoy del ámbito local o autonómico.

5. Memoria histórica valenciana: pensamiento pionero, relevante y notable

Dado el carácter de divulgación este trabajo los tres personajes no son equivalentes ni equipotentes, de ahí como justicia la mayor extensión sobre Furio Ceriol dada su mayor repercusión y la cantidad de fuentes existentes que hemos intentado conciliar a modo de sinopsis y síntesis.

Expuesta la secuencia y sistematización inicial los autores valencianos que tratamos se incardinarían en el caso de Belluga y Furio en un Espejo de Príncipes formal pero superado materialmente en notables aspectos y en el caso de Valeriola, en la Ciencia

[19] Hemos visto que los tratados y praxis de policía se ocupaban de abastecimientos, comercio, artes, costumbres, lujo o juegos ilícitos.

de Policía europea y en algún aspecto menor en torno al Gobierno político y Económico del Reino en el territorio de Valencia supuesta una hipotética comparación por parte del autor sobre la dimensión aplicativa de ambas.

El objetivo de este trabajo ha sido la divulgación de un patrimonio intelectual que engrandece a la Ciencia Política y de la Administración española y europea desde nuestra historia valenciana y, a la par, es reivindicatorio, de que en su día y para la historia tuvimos tres autores del pensamiento político-administrativo interesados en el mejor funcionamiento del gobierno o el de su administración cuya aportación fue pionera, notoria y relevante por lo ya expuesto, pudiendo destacarse lo que sigue:

La obra de Belluga no es citada por Nieto como fundante en nuestra española de Ciencia de Gobierno y Administración si bien apareció en 1441 en el ínterin entre *Las Partidas* (1284) y la *Suma Politica* de Sánchez de Arévalo (1455). Desconocida la fecha de la obra de Álamos de Barrientos la obra de Belluga se antepone a la obra castellana de Mártir de Anglería (1492). Sobre su contenido tal vez se ha exagerado sobre su mérito de teoría jurídica administrativa, dada la época y la unicidad Rey-Administración desde las caraterísticas de personalización-patrimonialización. Tal vez merezca más su énfasis en el buen gobierno desde el respeto a las instituciones políticas y jurídicas, por mor de su sistematización y ordenación desde una erudición notoria en teoría y práctica del derecho valenciano y con cierta prenunciación de los valores democráticos.

Furio Ceriol fue uno de los cuarenta y cuatro hombres más ilustres de las letras de su época y ha sido considerado como predecesor de Montesquiaeu. También se ha dicho que Furio fue más conocido en Europa por su praxis política que por su obra divulgada. No fue pionero en la cuestión de los Consejos, presentes ya en tiempos remotos si bien en España alcanzaron su clímax con la polisinodia de los Austrias. Relevante pudo ser la obra de Furio aunque tan solo fuese porque el Rey prudente heredara la importancia de este de su padre, pero es de suponer que la obra fuera conocida en la corte castellana y la territorial del imperio.

El mérito de Valeriola es menos notable que sus predecesores pues no es un tratadista genuino ni un operador relevante de la Administración de su tiempo. Fundamentalmente fue un prohombre divulgador de la policía europea tardía del siglo XVIII, pero muy condicionada por su época de cambio a caballo entre el intervencionismo y el librecambismo.

No puede obviarse para la historia administrativa que cuando renace la Ciencia de la Policía a fines del siglo XVIII de la mano de los diversos cultivadores españoles, especialmente en el más tardío Foronda, lo hace bajo el signo de la improvisación o de la influencia francesa, cuando la importancia de esta ciencia está decayendo en toda Europa y el atisbo de la Ciencia de la Administración moderna es ya visible desde 1808.

En suma puede hablarse sin temor ni pudor de que el pensamiento valenciano de los tres autores sobre gobierno y administración fue nutriente del europeo o solo ingrediente del español en el caso de Valeriola.

Por el pensamiento de Belluga y Furio Castilla/España fue antes que Europa, pero –dígase fuerte– que Valencia antes que Castilla, en cuanto al Gobierno y Administración. Valencia nutrió a Castilla y España y estas a Europa en un buen grado. Y en un tono menor, Europa fue también divulgada en Valencia para su mejor administración.

Bibliografía

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. *Los Estudios sobre Administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, IEP, 1968.

BELLUGA TOUS, Pedro. *Espejo de Príncipes* (1437-1441), Estrategia Local, SA, Barcelona, 2000.

D'ASCIA, Luca. "Fadrique Furio Ceriol entre Erasmo y Machiavelo", *Studi Storici,* abril-junio, 1999.

FELIPPE, Bartolomé. *Tratado del Consejo y Consejeros del Príncipe*, Turín, Imp. Casa de Gio Vincencio, 1584.

FERRAGUT DOMÍNGUEZ, C., GRAU CODINA, F. (2016), "La praxis de la retórica en la obra de Fadrique Furio Ceriol", en Von der Walde Moheno, Lillian (ed.), *Retórica aplicada a la literatura medieval y de los siglos XVI y XVII*, México, Grupo Destiempos.

FORONDA, Valentin. *Cartas de Policía* (1801), 2ª ed., Pamplona, Imprenta de R. Domingo, 1820.

FURIO CERIOL, Fadrique. *Concejo y Concejeros del Príncipe* (1559), Madrid, Tecnos, 1996 (Estudio preliminar de Henry de Méchoulan).

———. *El Concejo y Consejeros del Príncipe y otras obras* (Edición, introducción y notas por Diego Sevilla Andrés), Institució Alfonso el Magnánimo, Valencia, 1952.

GUERRERO OROZCO, Omar. "Los consejos de los Príncipes españoles La Pedagogía Política de la Administración Pública Imperial". *Revista de Administración Pública (México)*, núm. 54, junio-abril, 1983.

JORDANA DE POZAS, Luis."Los cultivadores españoles de la Ciencia de la Policía". *Revista de Estudios de la Vida Local*, 17, 1944.

LLUCH MARTIN, Ernest. "Idea general de la policía de Tomàs Valeriola", *Recerques, Història, Economia i Cultura*, 10, 1980.

MARAVALL, José Antonio. *Estado moderno y mentalidad social (Siglos XV a XVII)*, Revista de Occidente (2 vols.). Madrid, 1972.

MÉCHOULAN, Henry. *Raison et alterité chez Fadrique Furio Ceriol: philosophe politique espagnol du XVI siècle*, Paris-La Haya, Mouton, 1973.

PUIG Y GELABERT, Antonio Francisco. *Elementos Generales de Policía*, Barcelona, Imprenta de E. Piferrer, 1784 (Traducción al español de la obra de Von Justi).

PUIGDOMÉNECH FORCADA, Helena. *Maquiavelo en España*, Madrid, Fundación Universitaria Española, 1988,

RAMÍREZ DE PRADO, Lorenzo. *Consejo y Consejero de Príncipes, Madrid, Luis Sánchez*, 1617.

RUBINSTEIN, Nicolas. "Study of Word Politicus in Early-Modem Europe", en Pagen (ed.), *The Languages of Political Theory*, Cambridge University, Press, 1987.

SANTOS HERRÁN, José Andrés, SANTOS LÓPEZ, Modesto. *Quevedo, Saavadera, Fajardo Antonio Pérez y otros. El arte de gobernar Antología de textos filosóficos-políticos. Siglos XVI-XVII*, Barcelona, Antropos, 2008.

SCANDELLARI, Simonetta. "El 'Concejo y Consejeros del Príncipe', algunos aspectos de la literatura política española del siglo XVI", *Res Publica*, 15, 2005.

———. "Mosen Diego de Valera y los Consejos a los Príncipes", *Res Publica*, 18, 2007.

TRUMAN, Ronald W. *Spanish Treatises on Government, Society and Religion in thetime of Philip II : The 'de Regimine Principum' and associated traditions*, Leiden, Brill, 1999.

———. "Fadrique Furio Ceriol's Institutionum Rhetoricarum Libri III (Leuven 1554)", en Papy, J. (ed.), *Syntagmatia: Essayson Neo-Latin Literature in Honour of Monique Mund-Dopchie and Gilbert Tournoy*, Leuven, University Press, 2009.

VALERIOLA I RIMBAU, Tomás de. *Idea General de Policía (Tratado de policía sacado de los mejores autores que han escrito sobre este objeto)*, (ocho cuadernos impresos por B. Monfort y J. de Orga entre 1798 y 1802.

Anales de la Real Academia de Cultura Valenciana nº 94 (2018)

Blanca Nicasio Varea
y Marta Pérez Gabaldón

El politólogo al servicio de las instituciones políticas de la Comunitat Valenciana

RECEPCIÓN: 03-09-2018
REVISIÓN: 07-09-2018
ACEPTACIÓN: 30-10-2018
PUBLICACIÓN: 21-01-2019

EL POLITÓLOGO AL SERVICIO DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Resumen: La Ciencia Política ha madurado, como disciplina, y se ha profesionalizado en los últimos años. De tal forma que sus profesionales cuentan, en la actualidad, con un perfil lo suficientemente definido y valorado como para afianzarse a ocupar una amplia diversidad de puestos en el ámbito público y privado. Es por ello que, en las instituciones públicas de la Comunidad Valenciana los politólogos adquieren, cada vez, un papel más relevante. Esto se debe, entre otros, a su capacidad de unir la teoría de su disciplina, con la aplicabilidad práctica de la misma en la actuación diaria de la administración pública, a que favorecen el acercamiento de las instituciones a los ciudadanos; y contribuyen a mejorar el funcionamiento de la sociedad y la vida de sus ciudadanos.

Palabras clave: Ciencia Política, politólogo, profesionalización, instituciones públicas, Comunitat Valenciana.

THE POLITICAL SCIENTIST AT THE SERVICE OF THE VALENCIAN COMMUNITY POLITICAL INSTITUTIONS

Abstract: Political Science has matured, as a discipline, and has become more professional in recent years. In such a way that its professionals have, at present, a profile sufficiently defined and valued to consolidate itself to occupy a wide diversity of positions in the public and private sphere. That is why, in the public institutions of the Valencian Community, political scientists acquire, each time, a more relevant role. This is due, among others, to its capacity to unite the theory of their discipline, with the practical applicability of it in the daily performance of the public administration, to which they favor the approach of the institutions to the citizens; and contribute to improving the functioning of society and the lives of its citizens.

Keywords: Political Science, political scientist, professionalization, public institutions, Comunidad Valenciana.

1. La Ciencia Política y su eficacia práctica

La Ciencia Política siempre ha encontrado dificultades a la hora de definirse a sí misma (Emmerich, 2007: 17). Una de las concepciones de la disciplina más sencilla y extendida es la planteada por Bobbio, quien define la Ciencia Política como el estudio de los fenómenos políticos realizado con la metodología de las ciencias empíricas y utilizando todas las técnicas de investigación de la ciencia del conocimiento (Bobbio, 2003: 77). En este sentido, siguiendo a Kaplan, entendemos que la Ciencia Política reconstruye los hechos, les da sentido en el campo de una teoría, de un conjunto de hipótesis, de procedimientos de examen y de métodos de análisis. De igual modo, sigue la evolución de los hechos; determina la naturaleza de los cambios observados, aprehendiendo los acontecimientos en series que les den lugar y significado; y descubre las propiedades subjetivas de los sistemas de relaciones que analiza, para deducir las leyes que lo rigen (Kaplan, 1999: 42).

Ante las disparidades que pueden hallarse entre las diferentes definiciones presentes en la doctrina académica, lo que se puede decir con toda seguridad es que se trata una Ciencia plural, ecléctica, interactiva y sinérgica, y en ningún caso aislacionista (Almond, 2001: 136). Se trata de una disciplina multidimesional y que debe "resignarse" a permanecer eternamente inacabada y, por tanto, abierta a la posibilidad de la extensión de su conocimiento, pues, en tanto que Ciencia Social, no puede quedar cerrada al aislamiento sino que debe considerarse parte del esfuerzo de surgimiento y evolución de una Ciencia y de la Sociedad que hoy en día deben concebirse como una mixtura de teoría y práctica a construir y realizar.

Asimismo, se puede decir que la Ciencia Política es un terreno impreciso (Alcántara Sáez, 1993: 147) y que requiere de un tipo de conocimiento, reflexión y debate caracterizado por la complejidad –característica igualmente presente en su objeto de estudio– (Barrios Ferrer, 1997: 177-178). Ahora bien, ello no obsta para que, sin lugar a dudas,

nuestra disciplina sea considerada Ciencia, si bien esta presenta requerimientos, supuestos, caracteres e implicaciones que, en parte, difieren de las de las ciencias físico-naturales. Esto es, la Ciencia Política no reposa sobre una racionalidad epistemológica totalmente diferente de las ciencias físico-naturales, ni sobre métodos imperfectos o ajenos respecto a ellas (Kaplan, 1999). Sin embargo, dista de aquellas en tanto en cuanto el laboratorio, de la Ciencia Política es, según Godelier (1982), lo que la historia produce, es decir la diversidad de las formas y las prácticas sociales, realidades que no pueden ser sometidas a las formas de observación, reproducción artificial y experimentación a las que se someten los objetos de las Ciencias físico-naturales.

De todo ello se desprende que, necesariamente, el reto y la exigencia de esta disciplina implican: "una restructuración de la configuración general del saber al respecto; la creación y extensión de brechas en los paradigmas cerrados; la apertura de cada dominio del conocimiento hacia los otros; la primacía de un pensamiento y de una teoría de tipo transdisciplinario, que tengan como punto de referencia y objeto los sistemas abiertos, multidimensionales y complejos" (Kaplan, 1999). Desde tal visión es desde la cual la Ciencia Política ha madurado y se ha profesionalizado (Goodin y Klingemann, 2001: 22), gracias, en definitiva, a su posición de Ciencia abierta al estudio y conocimiento de la sociedad y los fenómenos políticos que en ella acontecen.

Así pues, según entendemos actualmente el término, la Ciencia Política nació en Europa Occidental a principios de la década de 1950. No obstante, Sartori (2004: 9) explica que, en ese momento, lo que realmente sucedió fue que "renació". Ahora bien, dicha visión no sería del todo precisa debido a que durante todo el siglo XIX y hasta la Segunda Guerra Mundial, la Ciencia Política fue una disciplina cautiva y dominada, en gran medida, por los enfoques jurídicos e históricos. De este modo, aclara el autor, la Ciencia Política tuvo un nuevo comienzo y se convirtió en un campo de investigación por derecho propio a mediados del siglo XX (Sartori, 2004: 9).

Según Rafael del Águila (1997: 21-22), si entendemos la política como la actividad a través de la cual los grupos humanos toman decisiones colectivas (Hage et al, 1992), una enorme variedad de actividades deben ser consideradas políticas: desde las realizadas en el seno de un pequeño grupo de amigos o de una familia hasta las grandes decisiones de la comunidad internacional. En este sentido, como apunta el autor, es importante retener que la política ocupa un lugar central en la vida de los ciudadanos, muy superior en importancia a cualquier otro.

De este modo, hoy en día, el estudio de la política o, dicho de modo más formalista, de la Ciencia Política, debe situarse dentro de un marco extenso, tendente a alcanzar el conocimiento de la vida social sobre una base científica (Johnson, 1991: 13). Ahora bien, como apunta Sartori (1995: 16), el conocimiento científico de los hechos políticos, en tanto en cuanto se remite a fuentes de inspiración autónomas, encuentra ciertas dificultades para consolidarse. Esto se debe especialmente a que sobre ella gravita, de un lado, la hipoteca de la filosofía política y, del otro, el reclamo de la praxis política cotidiana, y a través de ella del discurso y las ideologías en conflicto.

A pesar de dichas dificultades, en el último siglo, la Ciencia Política ha ido consolidándose a través de un complejo proceso de autonomía, institucionalización y profesionalización. Este es un proceso gradual en busca, por una parte, de una autonomía orientada al aparcamiento y monopolio del discurso especializado, al estudio y la investigación científica acerca de lo político en detrimento de las disciplinas consideradas fronterizas; y en busca, por otra parte, de una mayor institucionalización y formalización, consiguiéndolo a través de la creación de diferentes estructuras que hacen posible su penetración y expansión en la vida académica y científica (Rojo Salgado, 2005: 85).

A partir de lo señalado hasta el momento, y como abordaremos en el presente capítulo, la Ciencia Política tiene actualmente retos y demandas objetivas que vienen dadas precisamente por el surgimiento y resurgimiento de una diversidad de fenómenos y procesos que, por su dinámica, generan problemas y distorsiones; y que, igualmente, requieren una propuesta explicativa que debe ser asumida con rigor, objetividad y perspectiva crítica (Rivas, 2001). En este sentido, nuestra área de conocimiento, siguiendo la línea de la presente investigación, requiere una cada vez más intensa labor por parte de sus profesionales orientada a dar una o varias respuestas efectivas a esos nuevos fenómenos sociales y políticos, cada vez más exigentes en sus reivindicaciones debido a la creciente complejidad de la comunidad política.

En este sentido, tal y como apunta Lucca, un significativo número de trabajos académicos se ha preguntado en tiempos recientes por el estado actual de la Ciencia Política. Ahora bien, no todos ellos analizan la situación de la disciplina desde el mismo punto de vista. Así pues, mientras unos focalizan el estudio en la problemática de su estatus como ciencia *in genere*, otros focalizan su atención en alguno de sus elementos particulares, ya sea la sustancialidad, determinación y configuración de su objeto de es-

tudio, en los paradigmas teóricos y metodológicos que la configuran, en las etapas de institucionalización de la disciplina, o en sus principales influencias y tradiciones (Lucca, 2008: 14).

Independientemente de si el objeto de los estudios insertos en la Ciencia Política aborda cuestiones más generales o específicas, nuestra disciplina debe presentar la racionalidad y rigurosidad propia de una Ciencia en cuanto a recolección de datos, correlación de variables, formulación de hipótesis y aplicación del método orientado a la comprobación o refutación de las citadas hipótesis. Todo esto debe ir orientado, como ya se ha dicho, no solo a dar sustento teórico al análisis de la realidad objeto de estudio, sino a tratar de mejorarla y transformarla mediante la praxis y la implementación de los conocimientos con los que cuentan los profesionales formados en la Ciencia Política.

Ciertamente, el profesional formado en la disciplina deberá luchar contra los prejuicios que todavía hay hoy, tanto en la sociedad como en la academia, en torno a su figura y a las dudas sobre el papel que puede desempeñar para mejorar la sociedad y la gestión tanto de sus problemas como de sus necesidades. En este sentido, no podemos sino tomar una posición cercana a la adoptada por Sartori (1995: 196, 197) a la hora de valorar el papel de los politólogos en la sociedad. Así pues, el autor tomaba una posición intermedia entre los que denominaba pesimistas y optimistas de la Ciencia Política.

Por un lado, se mostraba contrario al conjunto de autores pesimistas (entre los que se puede destacar a Pareto), los cuales ven condenada la Ciencia Política a la "impotencia práctica", en tanto en cuanto consideran que el hombre es un ser irracional que no se deja guiar por la razón y, por ende, tampoco seguirá los designios de la ciencia. Al contrario, Sartori considera que la sociedad sí recurrirá a los especialistas de la política en tanto que estos son necesarios para comprender la complejidad de los asuntos y poder hacerles frente, pero se posiciona de forma más conservadora que los denominados optimistas que consideran a la Ciencia Política como una ciencia "omnipotente".

Por otro lado, el autor discrepa de la posición adoptada por los optimistas porque la Ciencia Política tiene una razón específica para su debilidad práctica: que cuando se da el "saber", no por ello se da el "poder". Desde este punto de vista, entiende Sartori, la Ciencia Política se encuentra en una situación "peculiar" dado que en las clásicas aquel que posee la teoría posee también la práctica, mientras que en nuestra disciplina

quien tiene la teoría no suele tener la práctica, es decir el poder de aplicarla, y viceversa. Ante esta realidad, Sartori se cuestiona si convendría reunir en uno solo al científico de la política y al político sin ciencia. Y concluye que, en cualquier caso, "el politólogo está siempre inmensamente más adelantado que el político" (Sartori, 1995: 198). Precisamente por ello, el papel del politólogo ha sido, es y seguirá siendo fundamental para hacer frente a las necesidades y retos de la sociedad contemporánea.

2. El politólogo como científico social

Como bien señalaba Brenna (1995: 235) hace un par de décadas, en torno a la formación en Ciencias Políticas imperaban los diagnósticos que apuntaban hacia la necesidad de redefinir el perfil del egresado, partiendo de la redefinición de su objeto de estudio y, consecuentemente, del mercado de trabajo en el que se insertaría este como profesional. Sin embargo, desde la humilde posición de quienes suscriben estas líneas, actualmente, nos encontramos en un estadio más avanzado, en el que el perfil de las personas formadas en Ciencias Políticas empieza a ser lo suficientemente definido y lo suficientemente valorado como para afianzarse en tanto que firme candidato a ocupar una amplia diversidad de puestos en la esfera pública y privada.

No obstante, no se puede olvidar que el asentamiento de la disciplina y el reconocimiento de la importancia de sus profesionales no ha sido simultáneo en todos los países. Ciertamente, es en el mundo anglosajón donde su práctica profesional ha sido más tempranamente reconocida y más sostenidamente requerida, mientras en el contexto de la Europa continental ha sido más tímida y tardía. En este sentido, mientras en países como Francia podemos observar cómo en las últimas décadas la profesionalización y el requerimiento de politólogos en diferentes sectores de la administración pública son muy elevados (Bulcourf y Vázquez, 2004), en España dicha proliferación ha sido mucho más reciente.

Esta mayor demanda se debe a que el politólogo tiene un campo rico de estudio que se traduce en una formación integral relacionada con el gobierno, la toma de decisiones, la administración pública y demás áreas que constituyen su laboratorio y campo natural de trabajo (Rivas, 2001). La politología moderna persigue ofrecer y dar cuenta de un extenso campo de análisis y debates, con el único objetivo y aspiración de avanzar hacia un mejor y mayor conocimiento y tratamiento de la política, el poder y la

toma de decisiones, así como de la evolución y la transformación del Estado y de la democracia (Rivas, 2001).

A día de hoy, uno de los rasgos que caracteriza a la formación en la Ciencia Política actual es, por un lado, su grado de internacionalización, proliferación y pluralismo, y por otro lado, su grado de institucionalización y consolidación. Un signo claro y evidente de esta realidad es, para muchos autores, el creciente número de facultades, departamentos, grados, licenciaturas, postgrados, institutos de investigación, asociaciones de profesionales y académicos, publicaciones especializadas, fondos bibliográficos, etc. que no son sino reflejo del cada vez mayor número de profesionales dedicados a nuestra disciplina (Rojo Salgado, 2005: 86). Desde nuestra perspectiva, todo ello se ve amparado por el hecho de que cada vez son más los que defienden y abogan por la necesidad práctica del perfil del politólogo en cualquier tipo de institución.

En este sentido, la cantidad de ofertas y demandas de nuevas profesiones y especializaciones, es lo que nutre y justifica el desarrollo la Ciencia Política contemporánea. A nuestra disciplina se le pide teorías, metodologías, técnicas y conocimientos para a) la comprensión o la racionalización de los acontecimientos sociopolíticos que nos rodean y la realización de un adecuado diagnóstico; b) la prospectiva de lo que está por venir; c) el diseño de estrategias para operar con miras al futuro; y d) la elaboración de discursos ideológicos útiles para los distintos grupos e intereses (Kaplan 1999: 30).

El politólogo es un profesional que tiene como función estudiar y explicar la situación local, autonómica, nacional o internacional, según la institución en la que desempeñe su labor, a partir de un contexto histórico, político, económico y social determinado, considerando los ámbitos legal, geográfico y demográfico (Feria y Franco: 2010: 56). A tal efecto, es esencial que haga uso de sus conocimientos en filosofía política, historia, geopolítica, relaciones internacionales y política internacional, economía, ciencia de la administración y políticas públicas, democracia, derecho, sociología, teoría política o comunicación política, entre otros, a la hora de gestionar los asuntos relativos a la cosa pública, pero también aquellos que sean objeto de su desempeño profesional en el sector privado.

Así pues, debido a su amplio conocimiento teórico y práctico en diversas áreas, que incluso van más allá de las planteadas *ut supra*, cuenta con capacidad para posicionarse como un creador de opinión, así como también con capacidad de influencia sobre las de-

cisiones políticas. Por lo tanto, con frecuencia, "se enfrenta a un importante dilema ético: como profesional, debe realizar su tarea con excelencia; pero como ciudadano tiene sus propias valoraciones y convicciones, que pueden entrar en conflicto con su tarea profesional" (Emmerich, 2007: 29-30). Al igual que el politólogo en lo individual, la Ciencia Política como actividad académica colectiva se enfrenta también a un dilema ético: ¿es una ciencia al servicio de las élites o es una ciencia al servicio de los ciudadanos?

Ante tal tesitura, entendemos que, sin lugar a dudas, es una Ciencia al servicio de la ciudadanía, cuyos profesionales deben primar el carácter objetivo e imparcial derivado de su formación en la disciplina en el ejercicio de su actividad diaria. De otro modo, si el politólogo ejerciese su papel al servicio de las élites, nos alejaríamos de la concepción de la Ciencia Política como Ciencia y caeríamos en lo que comúnmente se conoce como "servilismo político", para el que no se requiere de ningún tipo de formación. En este sentido, el politólogo debe hacer valer su condición de científico para ser valorado dentro de las instituciones como un sujeto capaz de aportar una perspectiva que va más allá de los meros posicionamientos ideológicos, sin que por ello pierda de vista el contexto político en el que desempeña sus funciones.

En definitiva, lo que dota de especialidad al politólogo es que, ante todo, es un profesional, un analista de la política que se encuentra en posesión de una diversidad de conocimientos, enfoques y perspectivas teóricas que pasan a ser sus principales herramientas para abordar los diversos fenómenos y problemáticas que caracterizan a la política y el poder y las relaciones de dominación. Precisamente por ello, por la utilidad de esos conocimientos, cabe tener presente que la Ciencia Política no puede quedar en el mundo de las ideas. De este modo, la politología y sus profesionales cuentan con los suficientes elementos y herramientas para intervenir en los más diversos escenarios, ámbitos y niveles, desde la afinada reflexión teórica, pasando por el manejo de las principales teorías y el análisis político, hasta el tratamiento de la coyuntura política, la prospectiva electoral o el periodismo científico (Rivas, 2001).

Ante tal capacidad, parece que viene de suyo que la demanda de profesionales con un perfil politológico para la gestión pública en todos los niveles de gobierno aumente (Leiras et al., 2005: 86). Ahora bien, es cierto que no hay un solo perfil de politólogo, pues la multidisciplinariedad de su formación y la diversidad de opciones laborales ante las que los egresados se encuentran, hace que podamos hablar al menos de cuatro perfiles (Kaplan, 1999: 36-37):

En primer lugar, se encuentra el "científico político en sentido estricto", que es aquel que toma la posición de un científico social alejado de cualquier incursión práctica en la vida política y para el cual el valor esencial de la disciplina es la cientificidad. Se trata, por tanto, de un politólogo que se limita al estudio, al cultivo y a la producción del conocimiento politológico, para lo cual vive su actividad politológica como autónoma e incondicionada y hace un uso riguroso del paradigma científico-técnico. Su objetivo no es otro que el de producir conocimiento objetivo, empírico y apartado de cualquier atisbo de ideología. Este tipo de politólogo es esencial para la gestación del saber que está a la base de la formación del resto de profesionales de la Ciencia Política; sin su producción teórica, sus estudios de caso y sus novedades metodológicas la disciplina no podría avanzar.

Este perfil de politólogo, cada vez con mayor frecuencia, es llamado como asesor externo por las formaciones políticas y por los grupos parlamentarios para que estos puedan dotarles de una visión objetiva, técnica y especializada sobre cuestiones de relevancia política. Un claro ejemplo de ello se observa en el aumento del número de este tipo de expertos como comparecientes en las comisiones de investigación y de estudio de Les Corts Valencianes. De este modo, se evidencia cómo la relación entre la Academia y las instituciones públicas está cada vez más formalizada y publicitada, pues ya no se limita a consultas puntuales y de corte informal, sino que estas de canalizan por vías instuticionales.

En segundo lugar, aparece el "politólogo" en sentido estricto, que es aquel que goza de la capacidad para ocupar puestos de relevancia tanto en el mundo académico, estudiando, analizando e investigando los acontecimientos de impronta sociopolítica, como en el mundo de la política real, siendo partícipe de los problemas y procesos políticos de su contexto. Lo habitual es que esta segunda faceta, la de la dedicación a la praxis política, acabe por restar tiempo a la primera, aunque no siempre ha de ser así.

En tercer lugar, se presenta el "politólogo-tecnoburócrata", que es aquel que pretende "la independencia, el monopolio de la capacidad científica y la eficacia técnica para la solución de los problemas; el realismo pragmático, la neutralidad valorativa y el apoliticismo; la representación de los intereses nacionales; la función de arbitraje racional e imparcial en el manejo de los conflictos" (Kaplan, 1999:37). Su objetivo es ser parte activa en la vida pública, bien sea a través de la participación activa en el gobierno (ya sea en la política activa o en el *backstage* de la misma) o en la Adminis-

tración Pública, fundamentalmente, aunque también puede ocupar posiciones de relevancia en instituciones privadas y otro tipo de organizaciones de relevancia social. Este tipo de politólogo autoproclama sus capacidades y aspiraciones, pues en el fondo pretende gozar de un estatus, de un poder o de una capacidad de influencia sobre la realidad política.

En cuarto y último lugar, se encuentra el "politólogo comprometido", que es aquel que niega la existencia de la neutralidad valorativa y exige, tanto para sí mismo como para los demás, un sólido compromiso orientado a la toma de posición respecto de la realidad que le rodea. Se suele definir a sí mismo como "al servicio de clases, ideologías, proyectos políticos, en especial a través de la mediación de un partido, grupo o secta en subordinación a su dirección y aparato, su doctrina, su programa y sus acciones". Su posición dogmática le lleva a bloquear cualquier tipo de investigación o análisis que sea contrario a sus postulados. Considera que "la Ciencia Política aplicada, el pensamiento social subordinado a la praxis de los aparatos, son privilegiadas sobre la reflexión teórica, la investigación empírica, la producción de conocimientos confiables, las evaluaciones críticas, la propuesta de alternativas" (Kaplan, 1999:37). Podríamos señalar, en línea con lo señalado anteriormente, que es el tipo que más se aleja del objeto y fines de la Ciencia Política, pues pierde objetividad, neutralidad y rigor.

Ciertamente, cualquiera de estos perfiles puede hallarse en el entramado institucional valenciano, si bien es cierto que el aporte de todos ellos no es de igual intensidad, necesidad y calado. Podemos considerar que el "politólogo comprometido" puede aparecer vinculado a las cotas de poder de los partidos políticos, siendo estos afines a los postulados de los mismos y no planteando en ningún momento posición contraria o crítica con las acciones emprendidas por los cargos públicos ocupados por miembros de dicha fuerza. Su aportación al avance y la mejora de las instituciones, tal y como se desprende de lo señalado hasta el momento, es menor que la del politólogo en sentido estricto o del politólogo-tecnoburócrata, para los que la objetividad y rigor de la disciplina están presentes en todo momento, de modo que podrán realiza aportaciones que no esté motivadas por ideologías o pulsiones políticas. Así pues, el científico político podrá ser de ayuda, para la mejora y evolución de las institucionales, de manera puntual, bien cuando se recurra a ellos para recabar su posición de experto respecto a alguna cuestión o cuando los equipos, a través de los politólogos que forman parte de ellos, hagan uso de los conocimientos que estos científicos aportan a la hora de buscar mejoras en la gestión, solución a los problemas o alternativas a las formas de actuar en la vida pública.

Desde este punto de vista, entendemos que la presencia de los politólogos enriquece, sin lugar a dudas, el funcionamiento del entramado institucional a cualquier nivel. Esto es así por cuanto, en las sociedades contemporáneas, los politólogos se sitúan ante los desafíos que en la actualidad representan y se desprenden de "la transformación de la política", tanto de las instituciones como de los actores, todo ello sin perder de vista los desafíos impuestos por el proceso de globalización y las nuevas relaciones, órdenes y actores que surgen a escala mundial, nacional y local (Rivas, 2001).

3. La figura del politólogo en las instituciones públicas valencianas

La Ciencia Política tiene sus raíces en el estudio de las instituciones (Peters, 2003: 13). Según Peters (2003: 36-37), los principales elementos de las instituciones son las siguientes: a) son, de alguna manera, un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno. Una institución trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores; b) la estabilidad a través del tiempo. Si bien, algunas versiones del institucionalismo sostienen que existen instituciones más estables y otras más cambiantes, en todas ellas se requiere cierto grado de estabilidad; c) su funcionamiento debe afectar al comportamiento individual; y por último, d) entre los miembros de una institución debe haber cierto sentido de valores compartidos.

Las instituciones determinan "las reglas del juego" y lo hacen, además, de forma duradera, es decir, no pueden cambiarse de golpe en función del deseo de los agentes (Rothstein, 2001: 215). Para Duverger (1970: 7), las instituciones políticas están ligadas a las estructuras económico-sociales, a los niveles de desarrollo, a las ideologías y sistemas de valores y a las tradiciones culturales. Su conjunto forma el "sistema político", cuyos diferentes elementos no son separables.

En la Comunidad Valenciana existe una amalgama de instituciones públicas en las que los politólogos tienen, cada vez, un papel más relevante. Desde la Presidencia de la Generalitat, hasta las diferentes Consellerias, les Corts Valencianes, las Diputaciones Provinciales, los distintos organismos estatutarios (Consell Jurídic Consultiu, Sindicatura de Comptes, Consell Valencià de Cultura, Acadèmia Valenciana de la Llengua, Comité Econòmic i Social y Síndic de Greuges), las administraciones locales, entre otras, cuentan en sus respectivos gabinetes con profesionales de la Ciencia Política y

de la administración pública, un trabajo que nació como resultado de la necesidad de hacer aplicables estas ciencias sociales (Guerrero, 1990: 108).

En el caso de la Comunidad Valenciana, cada una de las distintas instituciones públicas mencionadas tiene sus propias características específicas, sus propias estructuras, normas de funcionamiento y de organización. En cada una de ellas el trabajo del politólogo varía: mientras que, por ejemplo, en el Consell Valencià de Cultura el politólogo debe tender a especializarse en temas vinculados a la cultura y la lengua valenciana; en el Consell Jurídic Consultiu tiene que contar con cierta formación jurídica que le permita seguir el tipo de trabajo que lleva a cabo el órgano estatutario, si bien sus funciones no serán coincidentes con las de un jurista. Del mismo modo, resultan diferentes las funciones que desarrolla un politólogo en un gabinete de una Conselleria, donde principalmente se dedican a la gestión, que en un gabinete parlamentario en Les Corts Valencianes donde la actividad legislativa y parlamentaria ocupa la mayor parte de las tareas de los miembros del gabinete. Sin embargo, en todas ellas el politólogo es el profesional que une la vertiente teórica de su disciplina, con la aplicabilidad práctica de la misma en la actuación diaria de la administración pública. Así pues, se puede decir que la relación entre Ciencia Política y administración pública se encamina hacia una relación entre teoría y práctica (Olvera, 2009: 392). Es por ello que se puede afirmar que la Ciencia Política y la administración pública son dos áreas de conocimiento científico y práctico que se encuentran intrínsecamente ligadas si queremos entender el quehacer político y gubernamental y su relación con la sociedad.

En las instituciones públicas, los politólogos desarrollan su labor diariamente aplicando sus conocimientos sobre la Ciencia Política a la práctica, una labor que, tal y como se ha comentado anteriormente, se ha incrementado en las últimas décadas. Esto se debe a que los conocimientos teóricos y metodológicos que adquieren durante su periodo de formación académica, les permite desarrollar todo tipo de funciones relacionadas con el análisis político, el diseño de campañas electorales, la coordinación con otros gabinetes institucionales, la confección y actualización de la agenda política, el asesoramiento a cargos electos, la preparación y elaboración de discursos políticos, la propuesta de iniciativas políticas de cualquier ámbito de actuación público, la redacción de argumentarios y posicionamientos políticos, la búsqueda y recopilación de documentación, textos e informes que permitan configurar los antecedentes y establecer el contexto de cualquier cuestión sobre la que se deba trabajar, entre otros.

De entre todas estas funciones, se puede subrayar de forma especial aquellas que guardan estrecha relación con la elaboración y puesta en marcha de estrategias políticas. Esto es, cada vez más, las instituciones valencianas persiguen el diseño estratégico de sus actuaciones, de modo que el politólogo desempeña un papel fundamental en la trazabilidad de las mismas, es decir, en el análisis del contexto, la elaboración de la estrategia, su puesta en marcha y la evaluación de la misma. Esta labor exige un perfil técnico al que está dando respuesta en la actualidad el politólogo. Esto es así por cuanto, en este contexto en el que los politólogos están cada vez más presentes en el entramado institucional valenciano, se observa una especialización y una profesionalización en la producción de ideas y esquemas teóricos, que ya no se encuentran separados de la práctica política.

Además, si bien como se ha mencionado cada institución tiene sus peculiaridades y sus ámbitos de actuación, es necesario señalar que el politólogo al servicio de cualquier institución política de la Comunidad Valenciana debe conocer profundamente, de un lado, las principales normas que rigen las instituciones y que establecen el marco sobre el que actúan, pero, del mismo modo, debe conocer y estar familiarizado con las costumbres, las tradiciones, la cultura, la forma de ser de los valencianos. Deben saber adecuarse a las características de la Comunidad, a su sociedad, a los actores que intervienen en la esfera pública... Así pues, en todos los gabinetes, cuya estructura generalmente es la siguiente: jefe de gabinete, asesores, jefe de prensa y responsable de redes sociales, siempre se cuenta al menos con un politólogo.

Se puede decir, por tanto, que los partidos políticos en general, y los cargos electos en particular, ya no recurren principalmente a profesionales del mundo del derecho, de la comunicación y de la economía, sino que también recurren, y lo hacen cada vez en mayor medida, a los profesionales de la Ciencia Política. Los políticos incorporan estos perfiles en los diferentes gabinetes de las instituciones públicas porque, más allá de su perfil técnico, son especialistas que aportan valor añadido al día a día de la política, principalmente en los aspectos más prácticos. Ese valor añadido de los politólogos se observa en que aportan, desde el conocimiento teórico y la reflexión crítica, creatividad, novedad y originalidad. Se puede decir que son capaces de diseñar y poner en marcha nuevas formas de hacer política que se adapta a la realidad social actual, una nueva forma de hacer política con la que se pretende revertir la situación de desafección hacia la política, sus instituciones y sus miembros. No se centran únicamente en objetivos electorales o de campaña, sino que van más allá analizando en profundidad la realidad y sus fenómenos políticos con el fin, entre otros, de que la sociedad en

general participe activamente en los asuntos públicos, es decir, que se involucre en el sistema político del que forma parte.

Su labor contribuye, en definitiva, a la práctica del ejercicio político, no solo desde la explicación del mismo, sino desde el rigor analítico y la elaboración de propuestas que mejoren la práctica de la política y cuyos resultados sean la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos valencianos, así como su bienestar social.

En este sentido, cabe señalar que Vallespín, en su obra "El futuro de la Política", argumenta que las instituciones políticas actuales apenas se han reciclado y prácticamente funcionan igual desde el periodo de la posguerra mundial (Vallespín, 2000: 10). Considera que no hay ninguna necesidad de reinventar nada, pero sí de *re-comprender* todo. Igualmente, entiende que hay que aprender a elaborar categorías novedosas que permitan reinterpretar las instituciones tradicionales y adaptarlas, por tanto, a las nuevas transformaciones (Vallespín, 2000: 13).

En ese contexto que apunta Vallespín, el politólogo tiene un papel clave a la hora de abrir la mirada a una realidad, la actual, mucho más compleja. Y es que hoy en día, la política no solo requiere análisis teóricos y técnicos de las situaciones que deben abordar, sino que debe ir más allá porque, tal y como indica Johnson, lo que está en juego no es tanto la naturaleza de las instituciones públicas, sino las acciones de quienes ocupan puestos en dichos organismos (Johnson, 1991: 61). Es por ello que es necesaria una respuesta multidisciplinar que los politólogos, por su formación y especialización, son capaces de aportar.

De otro lado, conviene subrayar, en relación con el perfil y campo profesional del politólogo y particularmente frente al llamado "intrusismo", que, tal y como apunta Vallespín, más que ninguna otra ciencia, la Ciencia Política "tiene que vérselas con un objeto esquivo, indefinible, polisémico y a la postre inabarcable". Con el agravante, prosigue el autor, "de que no solo constituye el centro de atención intelectual de quienes nos dedicamos a ella 'de profesión', sino que es el ámbito en el que, con plena legitimidad, cualquier ciudadano puede sentirse cualificado para intervenir".

Por ello, es importante reivindicar la figura del politólogo como profesional que se dedica a la reflexión y la construcción teórica de la realidad política que nos rodea, pero también que prevé y pone en marcha acciones específicas relacionadas con la actualidad que tienen como objetivo mejorar la sociedad.

En definitiva, en la actualidad, los politólogos que desarrollan su labor en las instituciones públicas de la Comunidad Valenciana lo hacen en un ambiente político-institucional, académico y profesional, en el que favorecen el acercamiento de las instituciones públicas a los ciudadanos y ayudan a que los mismos comprendan la dinámica política de las instituciones públicas y, como consecuencia de ello, se incremente la participación política de los mismos. Se puede decir, por tanto, con toda seguridad, que los politólogos, a día de hoy, tienen mucho que aportar a la esfera pública y política valenciana, y su reto se encuentra en seguir contribuyendo a mejorar el funcionamiento de la sociedad y la mejora de la vida de sus ciudadanos.

4. Consideraciones finales. Retos y desafíos de los politólogos al servicio de las instituciones públicas valencianas

Las sociedades actuales se encuentran en una etapa difícil, con muchos problemas críticos pendientes de solución. Sin embargo, como apunta Rojo Salgado (2005: 83), parece que nadie es capaz de ofrecer una idea clara, un proyecto sobre cómo debería ser un nuevo orden a fin de poder conjurar esos problemas. Frente a este panorama, la pregunta que surge es ¿qué debe hacer mientras tanto la Ciencia Política en general, y el politólogo en particular?

Partimos de la base de que, tal y como apuntan Bulcourf y Vázquez, cada día la Ciencia Política va desarrollándose más allá de sus ámbitos históricos y tradicionales. Es decir, en la actualidad, el ejercicio de la investigación y la asesoría comienzan a ejercerse fuertemente en organismos internacionales, fundaciones, institutos, asociaciones, consultoras y, desde luego, en la esfera de la administración pública y en la empresa privada. Así pues, la necesidad de comprender las interacciones humanas y las relaciones de poder implicadas en ellas nos lleva, como se ha explicado, a un requerimiento cada vez mayor de politólogos en sectores que no eran vistos como posibles espacios de práctica profesional (Bulcourf y Vázquez, 2004). De ahí la importancia de dar una respuesta a la pregunta que planteamos *ut supra*.

Tal y como se ha ido viendo a lo largo del presente capítulo, hemos de ser capaces de transformar el conocimiento básico y la erudición que nos proporciona la Ciencia Política en conocimiento aplicado, en utilidad práctica para que pueda ser aprovechado por nuestra sociedad. Como apunta Rojo Salgado (2005: 83), una de las cualidades y con-

quistas de la Ciencia Política es, junto con la autonomía e institucionalización y su alto grado de diversificación, su dimensión más práctica, su utilidad y prestación social. Es ahí donde el politólogo tiene su principal desafío: servir de correa de transmisión entre el conocimiento empírico de la Ciencia Política y la práctica política del día a día.

El politólogo debe ser capaz de comprender y explicar los complejos problemas de la realidad política y social actual en la que muchos de los fenómenos que se producen y a los que nos enfrentamos son tangencialmente distintos a los que existían hace años. Otro de los retos principales del politólogo es el de aportar nuevas reflexiones y nuevas teorías de la política que contribuyan a entender la realidad y a hacer de las instituciones lugares donde la gestión pública que, como explica Olías de Lima (2014), sea "la administración pública en acción" se oriente hacia el bien común.

El desarrollo inmediato y futuro de nuestra disciplina y de la de los profesionales que nos hemos formado en la misma ha de venir marcado, como apunta Rojo Salgado (2005: 84), de manera inevitable por las grandes transformaciones experimentadas tanto a escala local, como autonómica, estatal, europea y mundial. Los politólogos, por tanto, no solo deben interesarse por el estudio y la comprensión de esos nuevos fenómenos y de las transformaciones que vive nuestra sociedad, sino que, además, deben ser capaces de dar respuestas que lleven por el buen camino a la Ciencia Política. En definitiva, los científicos de la política no debemos limitarnos exclusivamente a observar, describir y explicar la realidad, sino que también hemos de intentar trabajar en su transformación y mejora. Este es otro de los retos de los politólogos, con una carrera madura y consolidada: hay que tratar de inventar la política, no basta con explicarla. Hay que definir y poner en marcha propuestas que mejoren la vida de los ciudadanos, que reduzcan los problemas a los que se enfrentan cada día, que contribuyan a reforzar y asentar los principios sobre los que descansa el Estado del Bienestar. Igualmente, conviene resaltar como reto la necesidad de seguir trabajando para revertir la actual situación de desafección y de desinterés de los ciudadanos, en general, ante cualquier cuestión relacionada con lo político. Consideramos, en esta misma línea, un desafío prioritario acercar la política a la ciudadanía, incrementar los cauces y las vías de participación de la sociedad con el fin de que se sientan parte activa de nuestro sistema político e institucional.

Por otro lado, cabe señalar que los politólogos vienen adoptando unos enfoques progresivamente más diversificados y definiendo ámbitos de trabajo y de investigación

cada vez más especializados. Es por ello que otro de los retos que conviene resaltar de los politólogos es precisamente conocer en profundidad y en detalle los temas que aborda en su día a día, es decir, especializarse en dichas cuestiones, ser un experto de las mismas para aportar ideas y propuestas desde el conocimiento en profundidad de la materia. Este es un criterio que, desde el punto de vista de quienes escriben, debería ser la base de los politólogos.

En definitiva, hablamos de una profesión, la de los politólogos, consolidada, pero que continúa su evolución y progreso, y con un gran número de promesas de futuro, a lo que hay que añadir el creciente reconocimiento de su utilidad social (Rojo Salgado, 2005: 88). Tanto la Ciencia Política, como disciplina, como los politólogos como profesionales se encuentran, por tanto, totalmente capacitados para afrontar los retos políticos del presente siglo y para convertir a las instituciones en verdaderos instrumentos al servicio del público, desde una perspectiva tanto teórica como práctica.

5. Bibliografía

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. "Cuando hablamos de ciencia política, ¿de qué hablamos?", *Revista Mexicana de Sociología*, 55, 4 (1993), 147-178.

ALMOND, Gabriel A. "Ciencia Política: la historia de la disciplina", *Nuevo Manual de Ciencia Política* (Tomo I), Madrid, Istmo, 2001, 83-149.

ARIAS MALDONADO, Manuel. "La Ciencia Equívoca. Sobre el Estudio Científico de la Política", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* (RIPS), 9, 2 (2010), 75-89.

BARRIOS FERRER, Gonzalo. "El papel de la Ciencia Política y la función del politólogo". *Revista Venezolana de Ciencia Política* 12 (1997), 175-192.

BOBBIO, Norberto. *Teoría General de la Política*, Madrid, Trotta, 2003.

BRENNA BECERRIL, Jorge. "La globalización en el siglo XXI y las nuevas necesidades de formación del politólogo en la UNAM", *Estudios Políticos* 9 (octubre-diciembre 1995), 233-239.

BULCOURF, Pablo y VÁZQUEZ, Juan Cruz. "La Ciencia Política como profesión". *Postdata* 10 (2004), 255-304.

CARRILLO, Ernesto y TAMAYO, Manuel. *El diseño de instrumentos para la evaluación de las políticas y los servicios públicos a partir de las percepciones de los ciudadanos*. Madrid, Seminario de Investigación del Departamento de Ciencia Política y Administración Pública UCM, 2008.

DE ARTAZA, Manuel. "La Ciencia Política, la Historia y las instituciones", *Ivs Fvgit*, 18 (2015), 45-74.

DEL ÁGUILA, Rafael. *Manual de Ciencia Política*. Madrid, Trotta, 1997.

DUVERGER, Maurice. Instituciones *Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970.

EMMERICH, Gustavo Ernesto. *Tratado de Ciencia Política*, Barcelona, Anthropos Editorial, 2007.

FERIA, María Fernanda y FRANCO, Marco Antonio. "Del encanto de ser politólogo al desencanto de ser desempleado: problemas, realidades y soluciones", *Revista Mexicana de Opinión Pública* (abril 2010), 51-62.

GODELIER, Maurice. *Les Sciences de l'Homme et de la Société en France. Analyse et Propositions pur une Politique Nouvelle*, Paris, La Documentation Francaise, 1982.

GOODIN, Robert E. "Laundering preferences", *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge, Cambridge University Press: Cambridge, 1986, 75-102.

GOODIN, Robert E. y KLINGEMANN, Hans Dieter. "Ciencia Política: la disciplina", *Nuevo Manual de Ciencia Política* (Tomo I), Madrid, Istmo, 2001, 21-82.

GUERRERO, Omar. "La profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública" *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XXXVI, 141 (1990), 107-121.

HAGUE, Rod; HARROP, Martin y BRESLIN, Shaun. *Comparative Government and Politics: An Introduction*, Londres, MacMillan, 1992.

JEREZ MIR, Miguel Juan. *Ciencia política, un balance de fin de siglo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

JOHNSON, Nevil. *Los límites de la Ciencia Política*. Madrid, Tecnos, 1991.

KAPLAN, Marcos. "El politólogo y la Ciencia Política: retos y dilemas", *Revista de Estudios Políticos* 106 (octubre-diciembre 1999), 29-44.

LEIRAS, Marcelo; ABAL MEDINA, Juan y D'ALESSANDRO, Martín. "La Ciencia Política en Argentina: el camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas universitarias", *Revista de Ciencia Política* XXV.1 (2005), 76-91.

LUCCA, Juan Bautista. "Debates y embates de la politología. Contemporary politology: a reflection on the limits of some theoretical approaches", *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* 30, Quito, 2008, 13-26.

OLÍAS DE LIMA GETE, María Blanca. "Gestión pública y políticas públicas", *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, 437-454.

OLVERA GARCÍA, Julio César. "El paradigma de la Ciencia Política y la administración pública: retos a los que se enfrentan en el siglo XXI. Convergencia", *Revista de Ciencias Sociales* 50 (mayo-agosto 2009), 383-399.

PETERS, B. Guy. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona, Gedisa, 2003.

RAMOS, Alfredo. "Politología: de la ciencia a la ingeniería política", *Cuestiones Políticas*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, 16 (1996), 139-150.

RIVAS, José Antonio. "Los desafíos de la Ciencia Política", *Reflexión Política* III. 6 (2001).

ROJO SALGADO, Argimiro. "La Ciencia Política: una disciplina consolidada y lista para afrontar los retos del siglo XXI", *Instituciones y Procesos Políticos: homenaje al Profesor José Cazorla*, Madrid, CIS, 2005, 83-100.

ROTHSTEIN, Bo. "Las instituciones políticas: una visión general", *Nuevo Manual de Ciencia Política* (Tomo I), Madrid, Istmo, 2001, 200-246.

SANTOS SILVA, Augusto. "La acción política un ensayo de teoría y perspectiva", *La Política. Ensayos de Definición*, Madrid, Sequitur, 2000.

SARTORI, Giovani. "Hacia dónde va la Ciencia Política", *Política y Gobierno* XI .2 (2004), 9-13.

———. *La Política: lógica y método en las ciencias sociales*, México Fondo Cultura Económica, 1995.

VALLÉS, Josep María. *Ciencia Política. Una Introducción*, Barcelona, Ariel, 2000.

VALLESPÍN, Fernando. "Viaje al interior de un gremio. De los politólogos y su proceloso objeto", *Claves de razón práctica* 40 (1994), 28-37.

———. *El futuro de la política*, Madrid, Taurus, 2000.

Anales de la Real Academia de Cultura Valenciana nº 94 (2018)

Daniel Catalá Pérez y
María de Miguel Molina

La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en la Comunitat Valenciana: una necesidad inaplazable

RECEPCIÓN: 20-06-2018
REVISIÓN: 27-06-2018
ACEPTACIÓN: 12-08-2018
PUBLICACIÓN: 21-01-2019

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA: UNA NECESIDAD INAPLAZABLE

Resumen: La eliminación de la *Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas* (en adelante, AEVAL), ha incidido negativamente en el débil grado de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España y ha abierto de nuevo el debate sobre la necesidad de impulsar esta herramienta de gestión pública. A nivel autonómico, aunque existen algunas iniciativas interesantes en Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) como Cataluña, el País Vasco, Navarra o Andalucía, la situación no es más halagüeña. En el caso concreto de la Comunidad Valenciana existen algunas experiencias de evaluación, sobre todo a nivel sectorial, pero con un alcance bastante limitado y restringido. Teniendo en cuenta que la evaluación de políticas públicas debe entenderse como uno de los instrumentos más útiles a la hora de facilitar la rendición de cuentas y la transparencia de los organismos del sector público y, además, como un instrumento de aprendizaje y mejora continua, surge la necesidad imperiosa de impulsar su institucionalización por parte de los poderes públicos valencianos. En el presente artículo, se revisa el marco teórico de la institucionalización de la evaluación para definir un modelo del proceso y analizar, en base al mismo, la situación actual en la Comunidad Valenciana en la materia.

Palabras clave: evaluación de políticas públicas, institucionalización, sistema público de evaluación, cultura de evaluación, oferta/demanda de evaluación.

THE INSTITUTIONALIZATION OF THE EVALUATION IN PUBLIC POLICIES IN THE VALENCIAN COMMUNITY: AN URGENT NECESSITY

Abstract: The elimination of the *State Agency for the Quality of Services and Public Policies Evaluation* (in Spanish, AEVAL) has had a negative impact on the degree of institutionalization of the evaluation of public policies in Spain, and has opened the debate on the need to promote this tool. At the regional level, although there are some interesting initiatives in regions such as Catalonia, the Basque Country, Navarre or Andalusia, the situation is not much more promising. In the specific case of the Valencian region, there are some experiences of evaluation at the sectoral level, but with a limited and restricted scope. The evaluation of public policies should be understood as one of the most useful instruments to facilitate accountability and transparency for the public sector bodies and as an instrument of learning and continuous improvement. So, there is an urgent need to facilitate its institutionalization by the Valencian public authorities. This article reviews the theoretical framework of the institutionalization of evaluation to define a model of the process and analyze, based on it, the current situation in the Valencian region in the matter.

Key words: evaluation of public policies, institutionalization, public evaluation system, evaluation culture, supply / demand of evaluation.

1. Introducción[1]

Los términos eficiencia, eficacia, transparencia, participación o rendición de cuentas, inundan los discursos de los decisores públicos en busca de la legitimidad de las instituciones públicas, perdida durante los últimos años, debido, en gran medida, a la falta de ética y conciencia democrática y a los abusos de una parte de la clase política. Esta situación, agravada por la crisis económica y financiera sufrida, ha provocado en el sector público la necesidad acuciante de aplicar medidas que faciliten la reforma y aceleren la modernización de la administración. Este tipo de medidas aparecen generalmente vinculadas a la incorporación de nuevos sistemas de gestión que, de una manera u otra, están relacionados con la evaluación de políticas públicas (Esteban 2005; Osuna y Bueno 2015).

En este artículo se parte de la concepción de la evaluación de políticas públicas como instrumento para promover el uso eficiente de los recursos públicos; la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública; la participación de la ciudadanía en dicha gestión; y la mejora y modernización de la administración pública, todo ello en respuesta a las demandas de una cada vez más exigente ciudadanía (Catalá-Pérez et al. 2015; Paja Fano 2017). Además, también se plantea como un potente productor de información que, bien aprovechada, se convierte en fuente de aprendizaje y conocimiento para todos los actores implicados. La evaluación se convierte, así, en un ejercicio de responsabilidad del sector público en general y de los órganos de gobierno en particular, ante la sociedad civil, pues un buen gobierno es aquel que cumple al máximo posible los requisitos de una democracia de calidad, caracterizada, en gran

[1] Este trabajo se ha realizado en el marco de un proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de España, a través de una ayuda de Formación de Profesorado Universitario (FPU 15/03926) dentro de los subprogramas de Formación y de Movilidad incluidos en el Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016.

medida, por la existencia de un debate público informado sobre el funcionamiento y efectividad de sus instituciones de gobierno (Lázaro 2012; Villoria 2011).

De cualquier forma, el reconocimiento de la evaluación como función indispensable de ese buen gobierno, no es suficiente para garantizar un uso adecuado de la herramienta, que dependerá principalmente de una correcta estrategia de introducción, adaptada al contexto y dotada de instrumentos que impulsen una práctica efectiva y útil (Lázaro 2012). Es decir, la integración de la evaluación de políticas públicas como una práctica sistemática en la gestión pública, requiere del desarrollo de diferentes capacidades de evaluación, que configuren un entorno favorable para establecer un sistema público de evaluación cuyo grado de institucionalización, a su vez, dependerá de diferentes factores.

Teniendo en cuenta estas premisas, el presente trabajo analiza el grado de institucionalización de la práctica de la evaluación de políticas públicas en la Comunidad Valenciana y estudia si, por tanto, podría hablarse de un sistema público valenciano de evaluación. Para ello se realiza una revisión de la situación en que se encuentra actualmente la práctica de la evaluación en la administración pública valenciana y se compara con un modelo teórico de proceso de institucionalización, definido a partir de las aportaciones de la literatura en la materia. Tal y como se comentará más detenidamente, de esta comparación se desprende que, a pesar de los tímidos avances normativos y de algún intento de estructuración de un entorno organizacional, la institucionalización de la evaluación es aún muy débil en el caso de la Comunidad Valenciana.

En cuanto a la metodología del presente trabajo, se ha seguido fundamentalmente un enfoque exploratorio cualitativo, analizando el contenido de la literatura sobre evaluación, así como la información proporcionada por las administración autonómica valenciana (normativa, páginas web, memorias...). Esta información se ha contrastado con fuentes primarias, mediante entrevistas mixtas a cargos y ex cargos de la *Generalitat Valenciana* implicados en la evaluación de políticas públicas.

El artículo se organiza en cuatro bloques de contenido además de la presente introducción. A continuación se plantea un marco teórico en el que se definen los conceptos de evaluación de políticas públicas y sistema público de evaluación para terminar planteando un modelo teórico de proceso de institucionalización. Seguidamente se revisa la situación actual de la práctica de la evaluación en la Comunidad Valenciana

desde las tres dimensiones fundamentales de un sistema público de evaluación: la oferta, la demanda y el entorno organizacional. Posteriormente se analiza el grado de institucionalización de la evaluación en la administración valenciana a partir de la información obtenida en las entrevistas realizadas y de su comparación con el marco teórico definido. El artículo finaliza con el apartado de conclusiones.

2. Marco teórico

2.1. El concepto de evaluación de políticas públicas

Las sociedades actuales exigen respuestas eficaces y eficientes de los gobiernos ante las necesidades y problemas sociales que surgen en entornos cada vez más complejos, aunque no todos ellos las generan debido, por ejemplo, a la falta de visibilidad de sus consecuencias, a la falta de voz o representación política de los afectados o a que sus efectos son observables únicamente a largo plazo. También existe la posibilidad de que las alternativas de intervención pública no sean viables o no gocen del consenso necesario. Puede considerarse, por tanto, que una política pública, entendida como la respuesta del sistema político-administrativo a una determinada situación de la realidad social, apunta a la resolución de un problema público previamente reconocido en la agenda gubernamental como políticamente inaceptable[2] (Subirats et al. 2012).

Desde esta perspectiva puede entenderse que existe un proceso, el llamado ciclo de las políticas públicas, que se inicia cuando un gobierno detecta la existencia de un problema que merece su atención y lo introduce en su agenda política. Este proceso termina con la evaluación de los resultados obtenidos por las acciones diseñadas e implementadas para eliminar o mitigar el problema en cuestión (Tamayo 1997; Asenjo-Ruiz 2016).

La evaluación se constituye, por tanto, en parte fundamental de este ciclo, en gran medida por su efecto de retroalimentación que puede dar lugar a una nueva definición del problema que originó el ciclo. Teniendo en cuenta la relevancia de la evaluación,

---

[2] Lo cual no significa que necesariamente la política pública implique acción gubernamental, pues la falta de respuesta o inacción es también una política pública, teniendo en cuenta que para Dye (2013) "una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer".

se debe evitar su consideración como trámite adicional, como más burocracia que añadir a la gestión pública o como la mera medición de una colección de indicadores definidos aleatoriamente (Pérez-Durántez Bayona 2008). La evaluación tampoco es únicamente control de legalidad, fiscalización, auditoría, investigación o seguimiento, aunque esté relacionada con estos instrumentos y probablemente, en ocasiones, los integre (Asenjo-Ruiz 2016). No es fácil, por tanto, definir la evaluación de políticas públicas aunque a partir de las aportaciones de ciertos autores, y sobre todo de organismos referentes en este ámbito (OECD-DAC Evaluation Network 2002; UNEG 2016; AEVAL 2010; Monnier y Toulemonde 1999), se pueden extraer una serie de características y requisitos que debe cumplir la evaluación y que, Merino Cuesta (2010) resume en una definición muy completa:

> La evaluación de políticas públicas se concibe como un proceso institucional que deberá adoptarse en todas las fases de la intervención pública, aplicando métodos sistemáticos y rigurosos de recogida de información, con el énfasis puesto en la comprensión integral de relación con los objetivos trazados, a fin de servir tanto al aprendizaje y a la mejora gerencial de los servicios públicos como a la estrategia sobre decisiones futuras, fundamentándose este proceso sobre el juicio de valor respecto a la acción pública evaluada y basándose en criterios establecidos por los principales actores implicados, con la finalidad última de mejorar la sociedad y rendir cuenta de la acción pública a la ciudadanía.[3]

Teniendo en cuenta esto, una buena planificación, gestión y difusión de las evaluaciones son elementos fundamentales en el proceso de evaluación, así como la existencia de un diálogo efectivo con los gestores de las políticas para que se sientan identificados con la evaluación, acepten las conclusiones y consideren la aplicación de las recomendaciones de la misma (Pérez-Durántez Bayona 2008).

2.2. Sistema público de evaluación

La preocupación por cómo deben abordase los procesos de evaluación ha alcanzado gran relevancia desde el punto de vista teórico, dada la importancia de la herramienta para, entre otras cosas, comprender y transformar las políticas, mejorar los procesos de toma de decisiones, profundizar en la legitimación social de la acción pública, co-

[3] Para una completa revisión de las diferentes funciones y fines de la evaluación, así como para una clasificación de la misma en base a diversos criterios y la identificación de los actores participantes en el proceso (Catalá-Pérez et al 2015) .

nocer sus impactos y las posibles alternativas y mejoras y dotar de mayor transparencia a los gobiernos (Ruiz-Martínez 2012; Ramió 2013; Catalá-Pérez et al. 2015). Pero a la hora de la aplicación práctica de la herramienta, pueden considerarse dos perspectivas básicas de la evaluación: como actividad puntual, impulsada o incluso impuesta por circunstancias concretas de diversa índole; o como práctica sistemática, periódica y reglada bajo un marco común normativo y metodológico dentro del ciclo de las intervenciones públicas.

Parece claro que la visión de la evaluación como una actividad puntual, en cierto modo ajena al resto de fases del ciclo de programación y ejecución de las políticas, impide el aprendizaje y la efectiva consecución de muchos de sus objetivos, puesto que no existe un marco común que articule las experiencias abordadas y dificulta el uso de sus resultados. Es necesaria, por tanto, una transición de la visión de actividad puntual a la de práctica interiorizada y sistemática, iniciando un proceso de institucionalización (Porrini y Murciano 2015).

En cualquier caso, cabe plantearse de qué forma ha de realizarse la institucionalización de la evaluación, qué modelo se debe seguir o qué fórmulas son las más convenientes. En este sentido, el gran reto es entender la institucionalización como el proceso a través del cual la evaluación se convierte en una parte integrada en la gestión pública y no como el resultado final (Baixauli-Cubells 2014; Lázaro 2015). Es decir, la institucionalización de la evaluación esel proceso político por el que se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la función de evaluación a partir de la estructuración de espacios e instancias de las administraciones públicas a las que encargar tal función, ubicándolos en distintos niveles de gobierno y según las distintas actividades o sectores a evaluar (Garde-Roca 2006, 4). Así, la institucionalización de la evaluación implica tanto su regulación, como la asignación de dicha función a organizaciones públicas concretas y la generación en dichas organizaciones públicas de un modelo cultural y organizativo que la posibilite (Ruiz-Martínez 2012). Con la institucionalización, la evaluación alcanza su pleno sentido al integrarse sistemáticamente en los procesos de toma de decisiones (Vela-Ríos et al. 2015).

De esta forma, el resultado del proceso de institucionalización es la estructura jurídica, organizativa y técnica, ala que llamaremos sistema público de evaluación, formada por el conjunto de reglas, principios, elementos y atributos (y las relaciones que se crean entre ellos y con el entorno), que persigue la integración de la función de evaluación

como una práctica rutinaria y reglada en la gestión de las instituciones y organismos de titularidad pública adscritas a un ámbito territorial o sectorial determinado. La definición de sus componentes dependerá de ciertos elementos contextuales que actuarán como condicionantes de partida del proceso de institucionalización (ver figura 1).

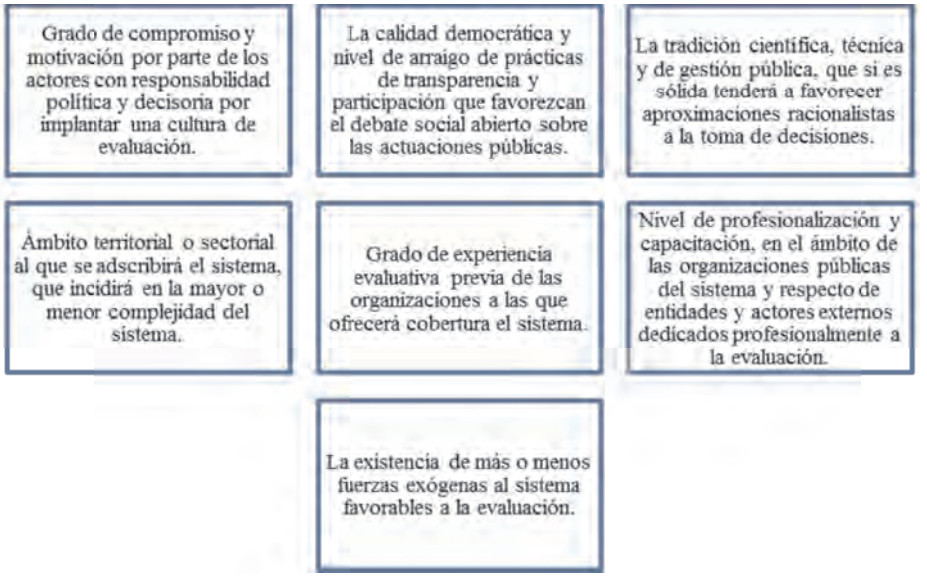


Figura 1. Condicionantes de partida para la institucionalización de un sistema público de evaluación. Elaboración propia a partir de varios autores (INAP 2011; García-Sánchez 2015; Lázaro 2012).

Un sistema público de evaluación tiene dos dimensiones básicas fundamentales, la oferta y la demanda de evaluación, cuya dinamización y ajuste son necesarios para que la institucionalización de la evaluación sea exitosa (Mackay 2000; Haarich 2006). Como subraya Ballart (1993), en el ámbito de la evaluación ha de existir un mercado de trabajo con un cierto volumen de negocio. Respecto de la demanda, es importante tener en cuenta la proveniente de todos los niveles de gobierno (central, autonómico y local), así como de organizaciones de la sociedad civil o de organismos internacionales como la Unión Europa (en adelante, UE). En cuanto a la oferta de evaluación, es importante el rol de las instituciones del sector público y el de las universidades, institutos, sociedades de evaluación, organizaciones no gubernamentales (en adelante ONG) y/o consultores nacionales y extranjeros. Este enfoque se completa al considerar

fundamental la existencia de mecanismos que vinculen estas dos dimensiones, siendo de especial importancia la planificación de las evaluaciones y de las acciones de desarrollo de capacidades evaluativas (Feinstein 2012, 46). También es necesario tener en cuenta el entorno del sistema de evaluación, es decir, las influencias externas como elementos configuradores del mismo, de forma que puede distinguirse entre elementos endógenos y elementos exógenos del sistema (Derlien 1998).

ELEMENTOS ENDÓGENOS	
Marco legal	La regulación del sistema es necesaria para establecer líneas orientadoras, pautas y criterios que guíen de manera reglada los trabajos de evaluación.
Organismos e infraestructuras	Es necesaria la existencia de algún/os organismo/s que se encargue de la supervisión, toma de decisiones y planteamiento de líneas de actuación futura que amplíen el radio de acción o consideren la reformulación del sistema. Pueden ser unidades u órganos de nueva creación o pueden asignarse estas responsabilidades y funciones a alguno ya existente
Sensibilización y formación	Las actuaciones dirigidas a la capacitación y motivación para la evaluación son clave en el sistema, puesto que el éxito del mismo reside en un cambio de actitud y mentalidad de las personas responsables.
Recursos y herramientas	Existencia de un repositorio común, de consulta abierta para todos los implicados (gestores, evaluadores…), con materiales documentales e información sobre enlaces o instituciones expertas de referencia.
Profesionalización	La definición de procedimientos de acreditación o certificación de profesionales dedicados a la evaluación, el establecimiento de códigos o estándares de actuación, el impulso de creación de asociaciones y redes que favorezcan el intercambio de experiencias y la promoción de eventos (jornadas, congresos…) y edición de publicaciones especializadas, contribuyen al desarrollo de una cultura de evaluación y, en definitiva, a la institucionalización.
Investigación	La evaluación es susceptible de avances e innovaciones por lo que es importante la configuración de una infraestructura dedicada a esta actividad (p.ej. la creación de un observatorio, la designación de esta actividad a organismos ya existentes, el apoyo a unidades y expertos del ámbito académico dedicados a esta actividad, etc.).

Tabla 1. Elementos endógenos de un sistema público de evaluación. Elaboración propia.

Entre los elementos endógenos (ver tabla 1) pueden encontrarse aquellos que conforman la demanda y la oferta, es decir, los mecanismos de vinculación, los de planificación y los de desarrollo de capacidades; y por lo que se refiere a los elementos exógenos, es posible distinguir dos fuentes de influencias externas (ver tabla 2). Por

una parte, cualquier sistema público de evaluación tiene relación con otros sistemas dentro de su ámbito de actuación (Vela-Ríos et al. 2015), de manera que el desarrollo de estos sistemas puede tener influencia directa sobre el diseño, estructuración y actuaciones de implementación de aquel y viceversa. Por otra parte, también existen presiones externas, de carácter menos controlable, que inciden igualmente en la evolución de los sistemas de evaluación (Haarich 2006).

ELEMENTOS EXÓGENOS	
Relación con otros sistemas en su ámbito de actuación.	El Sistema Político-Administrativo: es el marco que permite el desarrollo de la evaluación.
	El Sistema Jurídico: puede crear bases legales y normativas para la integración de la evaluación en las políticas públicas y la calidad de los servicios.
	El Sistema Educativo: permite la satisfacción de necesidades de formación en el ámbito de la evaluación.
	El Sistema Económico-Presupuestario: puede crear bases y vínculos para la integración de la evaluación en los procesos de auditoría.
	El Sistema Científico-técnico: su avance puede permitir el desarrollo de nuevas metodologías y herramientas técnicas para abordar la evaluación.
Influencias o presiones externas	Los organismos supranacionales (Banco Mundial, UE, etc.) pueden exigir la integración de la función de evaluación en contraprestación de ayudas económicas, apoyo o reconocimiento político.
	La sociedad civil (incluyendo la ciudadanía, las ONG o el sector privado), puede solicitar la evaluación de intervenciones y servicios públicos y/o su incorporación como participante activa en los procesos de evaluación, lo cual puede conllevar la necesidad de desarrollar nuevas metodologías y herramientas.
	Los medios de comunicación, como representantes de la opinión pública, también pueden exigir la rendición de cuentas sobre determinadas intervenciones y servicios prestados y, por otro lado, pueden ejercer un importante papel como difusores de la evaluación y sus resultados, así como de cualquier otro tipo de novedad relacionada con este ámbito de actuación.
	Las normas y costumbres culturales y la ética, en caso de evolucionar y modificarse, pueden influir en la manera de demandar, realizar y utilizar evaluaciones.

Tabla 2: Elementos exógenos de un sistema público de evaluación. Elaboración propia.

Finalmente, y hablando de influencias externas, la independencia de los organismos evaluadores y con ella la de las evaluaciones realizadas, es un aspecto fundamental en la institucionalización (Albi y Onrubia 2016). Frecuentemente se tiende a identificar evaluaciones independientes con evaluaciones externas (y, análogamente, evalua-

ciones internas con evaluaciones no independientes), cuando las evaluaciones internas perfectamente pueden ser independientes (Feinstein 2012, 48). En este sentido, es conveniente tener en cuenta que una evaluación independiente es la realizada por entidades y personas que no están bajo el control de los responsables del diseño y la implementación de la intervención (OECD-DAC Evaluation Network 2002).

2.3. La institucionalización de la evaluación de políticas públicas

A) En lo referente a la institucionalización de la evaluación de políticas, existen en el ámbito internacional experiencias variadas y con diferente grado de éxito en cada caso, por lo que no es fácil establecer un modelo ideal (Furubo et al. 2002; Jacob et al. 2015; Lázaro 2015; Albi y Onrubia 2016). En cualquier caso, la creación de un entorno organizacional capaz de vincular la oferta con la demanda de evaluación y que canalice las influencias externas es un factor clave. En este sentido, una característica general es la existencia de, al menos, un organismo central que ejerce el papel de órgano de referencia del sistema. En algunos modelos, estas entidades centrales efectúan evaluaciones para los distintos niveles de gobierno (Francia, Alemania). En otros, el protagonismo es de agencias dependientes de cada (o algún) ministerio que llevan el peso de la evaluación de las políticas sectoriales (los países latinoamericanos y, en cierta medida, Nueva Zelanda). Existen también modelos con un alto nivel de institucionalización que se basan en la transversalidad (Canadá, Australia) o en la plena integración de la evaluación en el proceso de políticas públicas (EEUU). Finalmente, también es posible encontrar modelos como el del Reino Unido, fragmentado y elástico, a la medida de las necesidades.

Vemos que en el ámbito internacional existen diferentes tipos de organismos e instituciones relacionadas con la práctica de la evaluación, que pueden tener encomendadas muy variadas funciones (desde la fiscalización y el control interno o externo, a la propia práctica de la evaluación de políticas públicas, pasando por funciones de coordinación, normalización, supervisión o incluso regulación). Además, recordando que uno de los aspectos fundamentales de la evaluación es su independencia, el enclave de estos organismos en el ejecutivo o en el legislativo es otro factor determinante en la dimensión organizacional de un sistema público de evaluación. Generalmente se considera que el mayor grado de independencia se alcanza situando a los organismos de referencia al servicio de los órganos legislativos.

B) En el caso de España, la puesta en marcha de AEVAL[4] en enero de 2007, supuso el intento más serio para la institucionalización efectiva de la evaluación de políticas públicas. Hasta ese momento, la experiencia se limitaba, además de a la evaluación exigida desde la UE para los programas de cofinanciación comunitaria, al trabajo realizado por los órganos fiscalizadores y de control externo e interno del sector público y a la existencia de organismos evaluadores en ámbitos muy específicos.[5] La supresión de AEVAL en el verano de 2017, supuso un frenazo al débil y lento proceso de institucionalización en España, a pesar de que la agencia fuera sustituida por el nuevo Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, adscrito y dependiente del entonces denominado Ministerio de Hacienda y Función Pública.

C) En el nivel autonómico, el desarrollo de la evaluación también ha sido limitado, a pesar de que casi todas las CCAA la contemplan en su ordenamiento jurídico, sobre todo a raíz de la regulación en materia de transparencia iniciada a partir de la aprobación de la ley estatal de 2013[6] (Paja Fano 2017). Incluso algunas CCAA recogen la evaluación en sus estatutos, sobre todo en los de más reciente aprobación (García-Sánchez 2015). Por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Andalucía[7] establece una reserva de ley para la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de las políticas públicas, algo en lo que esta comunidad ha empezado a trabajar a través de un plan de desarrollo que pretenden culminar en 2019 con la aprobación de una ley de evaluación (IAAP 2016).[8] También Aragón, en virtud de su Ley 5/2013, de 20 de junio, de Calidad de los Servicios Públicos de la Administración,[9] creó a principios

---

[4] AEVAL aspiraba a convertirse en una institución de referencia nacional e internacional en las actividades relacionadas con la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios públicos, pero no se puede afirmar que lo consiguiera. Para ciertos expertos, los diferentes gobiernos redujeron la evaluación como prioridad en la agenda política y con ello aminoraron el papel de la AEVAL, cuya continuidad se llegó a poner en duda en ciertos programas electorales en las elecciones generales de 2016, confirmándose su disolución a finales de julio de 2017.

[5] Entre ellos, la cooperación al desarrollo con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) o la educación, con la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA). Esto ha provocado, en líneas generales, que cada una de estas organizaciones haya desarrollado su propia cultura de evaluación favoreciendo la existencia de diferentes enfoques (García-Sánchez 2015).

[6] Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Boletín Oficial del Estado –en adelante, BOE– núm. 295, de 10 de diciembre de 2013).

[7] Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007).

[8] IAAP es el Instituto Andaluz de Administración Pública, que dispone de una web dedicada a este plan de desarrollo: http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/publico/home.filter?idsitio=60

[9] BOE núm. 175, de 23 de julio de 2013.

del 2018, la Comisión para la Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, como órgano de coordinación de la administración en estas materias.

Por otro lado, Cataluña siempre se señala como un caso de relativo éxito en España, al contar desde hace años con un organismo de referencia como el Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (IVÀLUA), que tiene como cometido la realización de evaluaciones con una orientación generalista (Baixauli-Cubells 2014). Navarra fue la primera comunidad en contar con un marco regulador específico en materia de evaluación[10] y creó también un organismo de referencia, la Comisión Foral de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, que desarrollaba actividades de formación, sensibilización y promoción de la evaluación y mantenía un registro de las evaluaciones realizadas desde el gobierno autonómico, pero que fue suprimido con los ajustes presupuestarios de la crisis económica (Lázaro 2015). Excluyendo estos casos, el País Vasco, Canarias o Baleares han incluido, en algún momento, la evaluación de políticas públicas en sus planes estratégicos y si bien se ha podido desarrollar alguna experiencia piloto o se ha llegado a asignar esta función a alguna organización o unidad concreta, por unos motivos u otros, no se ha ido mucho más allá que de declaraciones de intenciones, establecimiento de portales web ahora inoperativos o publicación de guías y manuales (Ruiz-Martínez 2012).

En general, de la experiencia en materia de institucionalización se desprende que la creación de agencias o instituciones especializadas no es suficiente para conseguir la institucionalización de la evaluación y es necesario acompañarla de voluntad política real y efectiva y de medidas que incidan en la oferta de evaluación y de la demanda (Lázaro 2012; Feinstein 2012; Mackay 2006 y 2008).

En este sentido, al tratar el tema del impulso de la oferta, una parte de la literatura habla del concepto de desarrollo de capacidad de evaluación (DCE), entendida como el capital humano (habilidades, conocimientos, experiencia, etc.) y los recursos financieros o materiales necesarios para la práctica de la evaluación que posee una organización en un momento dado (Haarich 2006; Mackay 2000 y 2006; Schiavo-Campo 2005). El concepto está también muy relacionado con el de cultura de evaluación que

[10] La Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos, cuyo objetivo principal era el establecimiento del Sistema Público de Evaluación de Navarra (BOE núm. 30 de 04 de febrero de 2006).

conlleva la consideración de la evaluación como algo más que una técnica o herramienta, como una forma de entender la administración y la gestión pública. En definitiva, puede decirse que los conceptos de cultura de la evaluación y DCE están enfocados al impulso de la voluntad y competencia de las personas y las organizaciones para gestionar y ejecutar evaluaciones.

Por el lado de la demanda, los poderes públicos deben impulsar una serie de políticas de evaluación, cuyo éxito dependerá en gran medida de su capacidad para encontrar el equilibrio óptimo entre las razones fundamentales que las justifican y los riesgos derivados de un mal diseño de las mismas (ver figura 2).

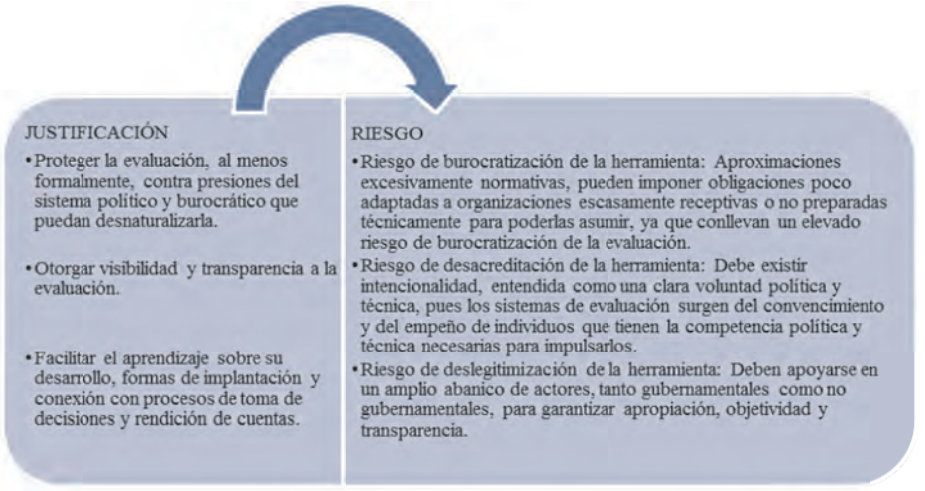


Figura 2. Justificación y principales riesgos en el diseño de las políticas de evaluación. Elaboración propia a partir de Lázaro (2012).

Con todo lo visto, las políticas de evaluación para el desarrollo de los sistemas públicos de evaluación tanto desde el lado de la oferta como de la demanda, enfrentan una serie de retos que deben ser afrontados con las estrategias adecuadas (tabla 3).

RETOS	ESTRATEGIAS
Preservar las características esenciales de la evaluación	Independencia: la evaluación debe protegerse de presiones políticas, en todas sus fases. Asimismo, se deben evitar rigideces innecesarias que impidan al evaluador ser flexible y receptivo a las necesidades de los usuarios finales.
	Credibilidad: determinada principalmente por la calidad técnica, pero también por la acogida subjetiva que otorguen a la evaluación quienes serán sus principales usuarios.
	Entorno profesional adecuado: los profesionales de la evaluación necesitan trabajar en ambientes donde se promueva la curiosidad intelectual, la búsqueda continua del conocimiento y su perpetuo cuestionamiento. Una evaluación de políticas públicas poco rigurosa, manipulada, oculta a la opinión pública o desacreditada por los decisores políticos o por los profesionales del sector público, difícilmente podrá servir a la mejora de la acción de gobierno.
Reconocer previamente los límites de la evaluación.	No se debería atribuir a la evaluación capacidades o asignársele funciones que no podría ni debería asumir y que, de hacerlo, acabarían complicando su avance. Las evidencias fruto de la evaluación, deben ser consideradas en la posterior toma de decisiones, pero tampoco deben aspirar a ser el único criterio a tener en cuenta, puesto que se correría el peligro de caer en una administración estrictamente tecnocrática.
Mejorar el diseño de las intervenciones: planificación vinculada a la evaluación	Es necesario promover cambios en la cultura del diseño y la planificación de las políticas públicas. La generalización del uso de herramientas de planificación estratégica, de sistemas de seguimiento y, desde el lado de la evaluación, de evaluaciones de diseño y de evaluabilidad,[11] son iniciativas que posibilitarían mejoras relevantes en este ámbito e incrementarían la eficacia y eficiencia de la propia intervención evaluadora.
Implicación de los directivos públicos	Es prioritario conseguir la involucración de los directivos públicos en este cambio de cultura que implica la práctica sistemática de la evaluación, pues no es posible si no va acompañado de una voluntad política respaldándolo. La experiencia dice que, cuando las organizaciones públicas tienen contacto con la evaluación, aprecian su utilidad y demandan evaluaciones que faciliten la toma de decisiones.

[11] El término evaluabilidad, ampliamente utilizado en el campo de la evaluación, se refiere a la medida en que una política o programa puede evaluarse de manera fiable y creíble, y su práctica constituye un tipo de evaluación por sí mismo (OECD-DAC Evaluation Network 2002).

Asentar la cultura de la evaluación haciéndola más visible	Es fundamental la priorización de la evaluación de un determinado número de políticas y programas, siguiendo criterios explícitos de relevancia política, presupuesto y viabilidad técnica. Es importante establecer el requisito de la evaluación al menos en los planes estratégicos o los grandes programas de intervención pública, la realización obligatoria de evaluaciones de diseño en el caso de políticas de nueva agenda o la implantación de planes plurianuales de evaluación.
Importancia del enclave institucional del organismo de referencia del sistema público de evaluación.	Muchas de las experiencias existentes tienden a ubicar al órgano evaluador dentro del poder ejecutivo, algunas en el poder legislativo y otras pocas en ambos. Este enclave puede llegar a desarrollar situaciones que van en detrimento de la evaluación.
Desarrollo de capacidades	Es preciso dotar al personal técnico de la administración de las capacidades analíticas necesarias. No se trata tanto de formar evaluadores expertos de alto nivel, pues éstos se podrán encontrar fuera de la administración, sino gestores de la evaluación, que sepan encargar y valorar estudios externos, así como asegurar su utilización posterior.
Utilización de la información de la evaluación	Hay que reforzar los instrumentos necesarios para garantizar que los resultados de la evaluación sean utilizados en el proceso de formulación de una política pública, de manera, que se promueva un aprendizaje significativo que impacte realmente en el mejoramiento de las mismas. Un buen sistema de incentivos que estimule la evaluación voluntaria de políticas, junto con la obligatoriedad de aportar evidencias sólidas sobre efectividad y eficiencia en los procesos de negociación presupuestaria de determinados programas, es el sistema vigente en algunos países.
Difusión de la información de la evaluación	La promoción de la evaluación a través la difusión de los resultados de las evaluaciones que se van realizando es fundamental. En este sentido se debe prestar mucha atención a los formatos y canales de comunicación para poner a disposición de los distintos grupos de interés todo el conocimiento acumulado (evaluaciones, análisis de necesidades, diagnósticos, metodologías utilizadas, herramientas de recopilación y análisis de la información, los datos sobre los que se han construido las evidencias…).

Tabla 3. Retos en la institucionalización de la evaluación de políticas públicas. Elaboración propia (a partir de Chelimsky 2008; Boldo et al. 2011; Lázaro 2012; Ruiz-Martínez 2012; Lázaro 2015; Vela-Ríos et al. 2015).

2.4. El proceso de institucionalización del sistema público de evaluación

Según lo visto hasta ahora, es posible deducir que las diferencias entre el grado de desarrollo de los sistemas públicos de evaluación se deben a la medida en que han sabido solventar los diferentes retos que se plantean en su proceso de institucionalización, el cual puede considerarse que cubre diferentes fases (Jacob 2005). Para Baixauli-Cubells (2014), existen dos fases principales en el proceso de institucionalización: *ex ante* (previa), que refleja el camino de la evaluación hacia la institucionalización propiamente dicha, compuesta a su vez por la etapa de integración de la evaluación dentro de la gestión pública y la de estabilidad; y *ongoing* (en curso), a partir del momento en que se produce la convergencia de prácticas y voluntades políticas y técnicas, cuyas etapas serían la de impulso de la cultura evaluadora y la de profesionalización.

Ciertos estudios sobre la institucionalización de la evaluación en ámbitos concretos como, por ejemplo la salud, hablan de pasos clave en el proceso de institucionalización: el desarrollo de un marco legislativo, el establecimiento de un sistema de relaciones institucionales, la creación de un programa de investigación del proceso de evaluación y el desarrollo y transferencia del conocimiento generado (Felisberto et al. 2017; Boldo et al. 2011). Otros autores incluyen entre estos pasos a cubrir, la conveniencia de crear un órgano rector, independiente y competente en materia de procedimientos, metodología y utilización y difusión de los resultados de una evaluación obligatoria para todo el sector público (Torrejón-Sanz y Rodríguez-Márquez 2016).

A partir de estas ideas, y teniendo en cuenta los elementos configuradores de los sistemas públicos de evaluación, se propone un modelo de proceso de institucionalización con ocho fases (ver Figura 3). Es importante señalar que no se trata de un modelo secuencial, aunque se siga un orden, que entendemos más o menos lógico, en su presentación. Es decir, las diferentes fases no necesariamente han de completarse según esta propuesta y seguramente no siempre tendrán el mismo protagonismo; puede que algunas de ellas se desarrollen en paralelo o que incluso se integren en una sola. Todo dependerá de ciertos condicionantes, por ejemplo, el nivel de "anarquía evaluativa" existente en la primera fase o situación de partida, la implicación de los actores participantes, etc.

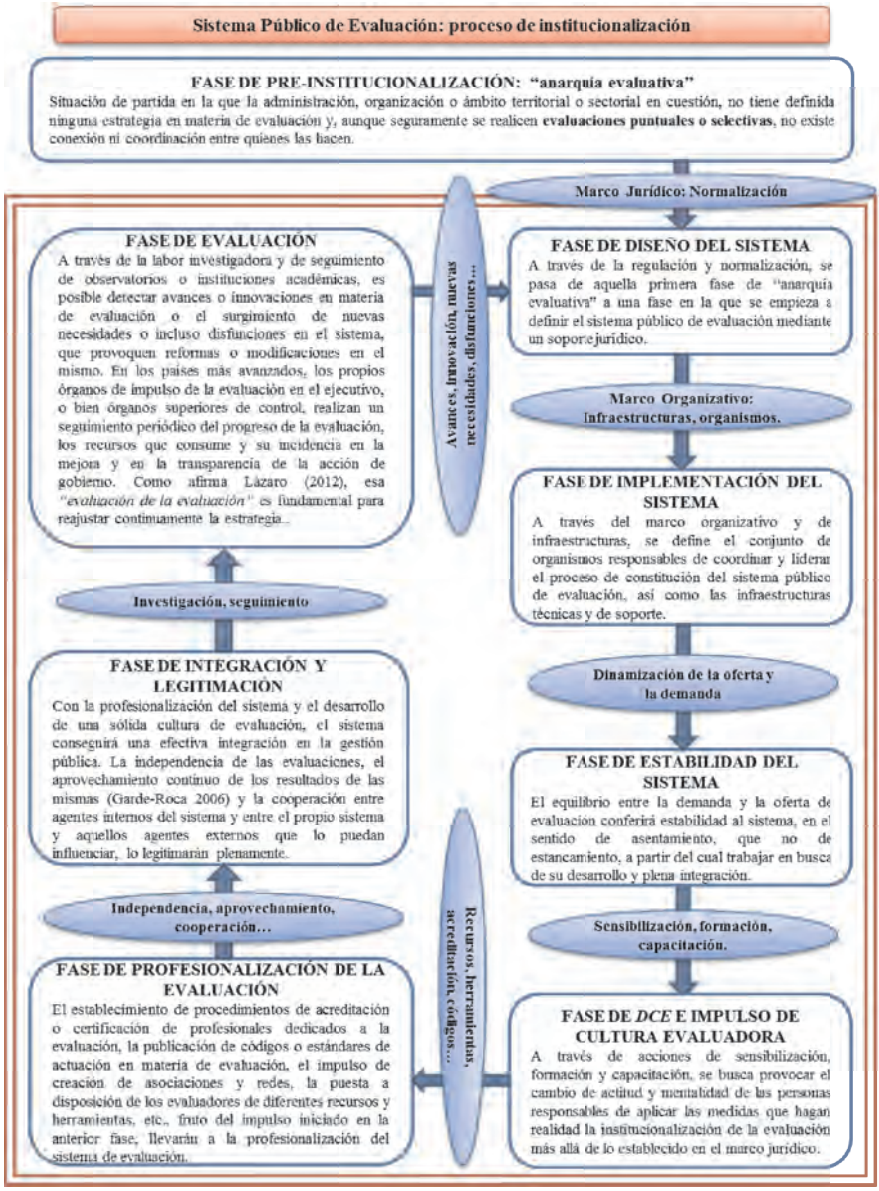


Figura 3. Fases del proceso de institucionalización de la evaluación. Elaboración propia.

3. Evaluación de políticas públicas en la Comunidad Valenciana

3.1. El entorno organizacional

A lo largo del presente trabajo se ha comentado que uno de los factores fundamentales para alcanzar una efectiva institucionalización de la evaluación, es la independencia de los organismos que tengan encomendada su práctica y, según la experiencia internacional, el mayor grado de independencia se alcanza cuando estos organismos se adscriben a los órganos legislativos. En el caso valenciano, encontramos dos instituciones vinculadas con la evaluación y adscritas a las Cortes Valencianas.

Por una parte, la Sindicatura de Cuentas es el órgano de control externo de la gestión económico financiera del sector público valenciano. La Sindicatura lleva a cabo su función fiscalizadora a través de auditorías de regularidad, que incluyen las financieras y las de cumplimiento de la legalidad, y de auditorías operativas, que incluyen las de economía y eficiencia y de eficacia. Por lo que respecta a la auditoría operativa, que es el tipo de fiscalización más próximo a la evaluación en el sentido que se le da en el presente trabajo,[12] la Sindicatura ha venido publicando entre dos y tres informes anuales desde 2012. Por otra parte, la Sindicatura también realiza alguna acción de impulso de la cultura de evaluación como la convocatoria anual del Premio *Mestre Racional*, para trabajos de investigación centrados en materias vinculadas a la actividad de la propia Sindicatura, entre ellas, la evaluación *ex ante*, intermedia y *ex post* de políticas públicas.

Por otra parte encontramos la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana, creada en 2016 y cuyo principal objetivo se desprende de su propio nombre y aspira a impulsar la integridad y la ética pública, además de a fomentar una cultura de buenas prácticas y de rechazo del fraude y la corrupción en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas. Se trata de una institución vinculada a la evaluación en tanto que pretende recuperar la confianza de la ciudadanía en los gobiernos, legitimando así la acción pública y mejorando la calidad democrática. Dada su reciente puesta en funcionamiento, todavía no existen informes o dictámenes publicados.

---

[12] La Sindicatura, siguiendo a la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), entiende la auditoría operativa como una revisión formal y sistemática, objetiva e independiente, que tiene por objeto comprobar si la gestión de los recursos por parte de las entidades que integran el sector público valenciano se ha efectuado de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia.

Siguiendo en el área financiera, pero dependiente del ejecutivo, está la Intervención General de la *Generalitat Valenciana*, órgano de control interno de las instituciones y entidades del sector público autonómico valenciano, que con rango de Secretaría Autonómica se adscribe a la *Conselleria* de Hacienda y Modelo Económico, y se encarga de asegurar que la administración de la hacienda valenciana se ajusta a las disposiciones aplicables en materia económica, financiera, contable y presupuestaria. En esta misma *Conselleria*, la Dirección General de Presupuestos, y concretamente el Servicio de Estudios y Análisis del Gasto Público, se encarga del seguimiento y evaluación de las políticas de gasto y del análisis y seguimiento de los objetivos fijados en la ley de presupuestos en función de los diferentes indicadores definidos. Por su parte, la Dirección General del Sector Público, Modelo Económico y Patrimonio, a través del Servicio de Seguimiento, Evaluación y Análisis Económico del Sector Público, se encarga del análisis, planificación, ordenación, seguimiento y evaluación en materia de reestructuración y racionalización del sector público instrumental de la *Generalitat*.

Otro organismo de la administración tradicionalmente vinculado a prácticas evaluativas es la Inspección General de Servicios, adscrita a la *Conselleria* de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, que se encarga, entre otras cosas, de efectuar la inspección general de todas las actividades, centros y servicios de los órganos y entidades del administración de la *Generalitat* y de evaluar, controlar y efectuar el análisis de la eficacia y la eficiencia en la gestión de dichas actividades, programas y servicios, en función de los objetivos finalmente conseguidos y en relación con los recursos utilizados.

También es posible encontrar servicios administrativos con funciones de evaluación reconocidas merced a las exigencias externas provenientes del ámbito europeo. Así por ejemplo, en la *Conselleria* de Hacienda y Modelo Económico, el Servicio de Política Regional de la Unión Europea y la Comunidad Valenciana y el Servicio del Fondo Social Europeo, se encargan de la evaluación de los programas operativos de financiación europea. Además, la Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria que es un organismo autónomo adscrito a la *Conselleria* de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, se encarga del análisis y evaluación de los programas en ejecución financiados con fondos de la Política Agrícola Común (PAC) de la UE.

Además de los comentados, existen servicios que, entre sus funciones, tienen asignadas las de seguimiento y/o evaluación (o vinculadas) de las políticas, programas o planes sectoriales en las materias competencia de cada *conselleria*, que resumimos en la Tabla 4.

CONSELLERIA	SERVICIOS CONCRETOS	FUNCIONES EVALUATIVAS
***Conselleria* de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación**	Servicio de Análisis, Estudios, Promoción y Seguimiento	Elaborar el anteproyecto de Plan Director de la Cooperación Valenciana y ejecutar su coordinación, seguimiento y evaluación y elaborar y realizar programas de seguimiento y evaluación de los proyectos y acciones de cooperación internacional al desarrollo y la solidaridad financiados con cargo a los presupuestos de la Generalitat.
***Conselleria* de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural**	Dirección General de Medio Natural y de Evaluación Ambiental	Realización de evaluaciones ambientales a través de los servicios de Evaluación Ambiental Estratégica y de Evaluación de Impacto Ambiental
***Conselleria* de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio**	Servicio de Planificación Económica y Regeneración Urbana	Seguimiento y evaluación de las políticas públicas desplegadas en materia de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana.
***Conselleria* de Igualdad y Políticas Inclusivas**	Subdirección General de Planificación, Ordenación, Evaluación y Calidad	Seguimiento y evaluación de la calidad en la prestación de los servicios sociales, impulsar planes y programas de calidad y elaborar propuestas y planes de actuación estratégicos
***Conselleria* de Sanidad Universal y Salud Pública**	Servicio de Planificación y Evaluación de Políticas de Salud	Dirigir y coordinar el diseño, seguimiento y evaluación del Plan de Salud de la Comunidad Valenciana y de desarrollar, analizar y evaluar las estrategias, proyectos y programas que se desprendan del mismo.
	Servicio de Planificación de Programas y Servicios Sanitarios	Potenciar el desarrollo e implantación de programas sanitarios así como el seguimiento y evaluación de los mismos.
	Servicio de Atención Sanitaria a las Urgencias y las Emergencias	Planificación y evaluación de los recursos sanitarios de urgencias y emergencias.
	Servicio de Evaluación Asistencial	Evaluación de los recursos asistenciales, de los indicadores de la actividad asistencial, de las nuevas fórmulas organizativas de los centros sanitarios o de la actividad asistencial concertada.
	Subdirección General de Investigación, Innovación, Tecnologías y Calidad	Establecer, gestionar, coordinar y evaluar un marco global que permita el desarrollo de la investigación en el ámbito sanitario y de establecer estrategias para la evaluación continua de la calidad asistencial y seguridad del paciente

CONSELLERIA	SERVICIOS CONCRETOS	FUNCIONES EVALUATIVAS
***Conselleria* de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo**	Servicio de Análisis y Evaluación Económica	nomía valenciana y de evaluación, orientación, planificación, coordinación y seguimiento de las políticas económicas de apoyo a la competitividad socioeconómica de la Comunidad Valenciana.
	Servicio de Planificación y Ordenación Industrial	Programación, gestión, promoción, seguimiento y evaluación de los planes, programas, proyectos y otras actuaciones de fomento y desarrollo de la política industrial.
	Servicio de Análisis, Planificación y Evaluación de Programas del Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF)	Evaluación de los distintos programas y actuaciones realizados por el SERVEF y seguimiento del cumplimiento de los objetivos, tanto operativos como estratégicos, en coordinación con otros servicios.
***Conselleria* de Educación, Investigación, Cultura y Deporte**	Servicio de Inspección General de Educación	Impulsar y llevar a cabo la evaluación, tanto interna como externa, de los centros docentes no universitarios y colaborar en la evaluación diagnóstica en los términos que se establezcan.
	Servicio de Evaluación y Estudios de la Dirección General de Política Educativa	Diseñar y realizar la evaluación general del sistema educativo no universitario
	Agencia Valenciana de Evaluación y Prospectiva (AVAP)	Acreditación y evaluación de las instituciones y profesorado universitarios; la evaluación de programas tecnológicos, empresariales, de investigación y desarrollo; y la prospectiva y análisis de las nuevas demandas tecnológicas, científicas y universitarias de utilidad para la Comunidad Valenciana.

Tabla 4. Servicios administrativos de la *Generalitat Valenciana* con funciones evaluativas en políticas sectoriales. Elaboración propia a partir de los Reglamentos Orgánicos y Funcionales de cada *conselleria*.

Con la AVAP se da una circunstancia especial que le confiere especial protagonismo a esta agencia en lo referente a la evaluación de políticas públicas. Por el Decreto Ley 7/2012, de 19 de octubre, del *Consell*, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat,[13] la AVAP asumió las funciones relativas a evaluación de organismos suprimidos por dicha norma[14] y también se le reconoció, más tarde, la competencia para la evaluación y acreditación de la calidad de los centros y entidades prestadoras de servicios públicos, sus políticas y programas.[15] Esto abrió el abanico de evaluaciones de su competencia, del ámbito sectorial de la educación universitaria a cualquier otro ámbito de políticas públicas.

La citada modificación reglamentaria tuvo su origen en la experiencia como Director General de Análisis y Políticas Públicas, del que era Director de la AVAP en el momento de efectuarse la misma, y de su interés en impulsarla práctica de la evaluación de políticas públicas. Precisamente la Dirección General de Análisis y Políticas Públicas, que se mantiene actualmente dependiente orgánicamente del Gabinete del Presidente, realiza sus funciones de forma transversal a todas las *conselleries*, en coordinación con las Subdirecciones Generales del Gabinete Técnico de cada una de ellas. Estas funciones son básicamente las de asesorar al director/a del Gabinete, realizar estudios e informes sobre las materias y políticas públicas que afecten al *Consell* y recopilar información y documentación para el seguimiento de las políticas públicas desarrolladas por el propio *Consell*.

Finalmente, y fuera del ámbito estricto de la administración de la *Generalitat Valenciana*, está el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE), creado en 1990 por la propia *Generalitat* y adscrito como instituto de investigación a la *Universitat de València* en 2013. Está dedicado al fomento de la investigación económica y ha desarrollado durante los últimos años diversas líneas de investigación, entre las que está la de "Diseño y evaluación de políticas públicas". Precisamente dentro de esta línea, en mayo de 2018, y con la colaboración de la *Generalitat Valenciana*, se ha puesto en marcha el Laboratorio de Análisis y Evaluación de Políticas (IvieLAB),[16]

---

[13] Diario Oficial de la *Generalitat Valenciana* (en adelante, DOGV) núm. 6886, de 22 de octubre de 2012.

[14] Como la Fundación Valenciana de la Calidad, la Fundación de la Comunidad Valenciana para la Calidad de la Educación y el Instituto Valenciano de Prácticas Sanitarias (INACEPS).

[15] Decreto 116/2013, de 6 de septiembre, del *Consell*, por el que se modifica el Reglamento de la *Agència Valenciana d'Avaluació i Prospectiva* (AVAP), aprobado por el Decreto 6/2008, de 18 de enero, del *Consell* (DOGV núm. 7106, de 09 de septiembre de 2013).

[16] http://www.ivie.es/es_ES/ptproyecto/ivielab-laboratorio-analisis-evaluacion-politicas-publicas/

un nuevo proyecto a través del cual se pretende diseñar nuevas metodologías y desarrollar herramientas, como bancos de datos o indicadores, que permitan conocer y difundir la realidad de la situación de las políticas públicas en España y aplicar estos nuevos métodos de evaluación a casos concretos, especialmente a las actuaciones de las administraciones valencianas.

3.2. El lado de la oferta

Hablábamos en anteriores epígrafes del DCE y de un necesario cambio cultural como elementos básicos del impulso de la oferta de evaluación de políticas públicas y de la importancia, entre otros aspectos, de la formación, profesionalización y capacitación del personal encargado de la gestión de la evaluación. En este sentido, el Instituto Valenciano de Administración Pública (IVAP) es el órgano en torno al cual gira la política de formación del personal al servicio de la administración valenciana[17] y si revisamos sus últimos planes de formación (2017 y 2018), la evaluación de políticas públicas no ocupa un lugar demasiado destacado. En 2017 se ofertó el Curso en Evaluación de Políticas Públicas con el objetivo de presentar los fundamentos teóricos y ejercitar las destrezas prácticas que permiten evaluar el impacto de las políticas, programas y servicios públicos, con una duración de 20 horas. Por lo demás, encontramos el Curso de Conocimiento de Políticas Públicas (ofrecido en ambos planes y en el que la evaluación es solo una parte de uno de los seis temas en que se divide el mismo), escuetas referencias a evaluaciones de tipo sectorial en algún otro curso y sendos cursos dedicados a técnicas de control interno e inspección de servicios.

Tampoco existe en la Comunidad Valenciana ninguna titulación universitaria específica de carácter oficial para la formación de personal especializado en evaluación. La pre-

[17] En realidad, como se verá, la oferta formativa del IVAP se compone de cursos de corta duración agrupados en formación continua y formación especializada. En este sentido, por el momento la capacidad formativa de la institución está lejos de alcanzar la que pueden ofrecer otros organismos. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), que además de cursos cortos oferta varios másteres de especialización (aunque ninguno específico en evaluación), o uno de los referentes europeos en la materia, la Escuela Nacional de Administración (ENA) francesa, cuyo selecto programa de formación de 24 meses capacita a funcionarios para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas al más alto nivel. En este contexto, iniciativas como el Programa Europeo de Formación Recíproca (ERT, del inglés *European Reciprocal Training*), pueden resultar de interés para que el alto funcionariado español conozca de primera mano cómo se están haciendo las cosas en organizaciones como, por ejemplo, la citada ENA.

sencia de la evaluación de políticas públicas en los planes de estudios oficiales, tanto de grado como de posgrado, se limita a su revisión en algunas unidades temáticas, o con suerte, en ciertas asignaturas generalmente optativas de algunas titulaciones del ámbito de la ciencia política, la gestión pública y, en algún caso, la sociología, la cooperación al desarrollo o la gestión de proyectos. En cualquier caso se trata de aproximaciones muy generales al tema, sin entrar en cuestiones técnicas o metodológicas sobre la herramienta, salvo, posiblemente, cuando se trata la evaluación puramente económica.

Si hablamos de titulaciones no oficiales, encontramos en la Universidad de Alicante el Master en Diseño, Gestión y Evaluación de Políticas y Proyectos Públicos, organizado por el Departamento de Estudios Jurídicos y del Estado y que se plantea, en uno de sus objetivos básicos, ofrecer los instrumentos clave para evaluar las políticas y proyectos públicos emprendidos, la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos y la calidad de la prestación de los servicios generados por dichas actuaciones.[18] Pero al revisar su plan de estudios parece que el máster se centra más en los fundamentos del análisis de las políticas públicas y en la teoría de la evaluación que en los aspectos más instrumentales y metodológicos de la misma.

Es posible identificar otras iniciativas puntuales que a través de la formación, la investigación, la difusión o incluso la divulgación pueden considerarse como medidas impulsoras de la oferta de evaluación. Por ejemplo, la Cátedra UNESCO de la *Universitat de València* ha organizado de forma esporádica actividades como el "Taller de evaluación de impacto experimental de las políticas y programas de desarrollo humano y cooperación",[19] con la idea de formar en capacidades para probar, mejorar y evaluar la eficacia de los programas y las políticas de desarrollo a través de la metodología de evaluación de impacto experimental. En el ámbito de la investigación, la AVAP ha cofinanciado el proyecto "Diagnóstico de los principales déficits del marco institucional de la Comunidad Valenciana para al diseño eficaz y eficiente de políticas públicas", coordinado desde la *Universitat de València*, y cuyos resultados no son accesibles a pesar de que se esperaba publicarlos en 2017 (Comité de Dirección AVAP 2017, 13).

Por su parte, la *Universitat Politècnica de València*, a través de su *Escola Tècnica Superior d'Enginyeria Informàtica* (ETSINF) y en coordinación con la *Conselleria* de

[18] https://cvnet.cpd.ua.es/webcvnet/PlanEstudio/planEstudioND.aspx?plan=9157&lengua=C&caca=2017-18#
[19] http://www.fundacio.es/cursos/ver_curso.asp?id=4605&patronat=3&idioma=cas

Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación puso en marcha en 2016 la Cátedra de Transparencia y Gestión de Datos,[20] que si bien no tiene una relación directa con la práctica de la evaluación, está vinculada a la misma en cuanto que su objetivo es realizar actividades relacionadas con la transparencia, la participación y el acceso de la ciudadanía a la información pública.

3.3. El lado de la demanda

A lo largo del presente trabajo se ha insistido en que uno de los pilares fundamentales para conseguir una efectiva institucionalización de la evaluación pasa por la existencia de una voluntad política real de impulsar su demanda. Esta voluntad política se refleja, en primera instancia, en la inclusión de la evaluación en las estrategias de gobierno y, consecuentemente, en la creación de un marco jurídico como paso esencial del proceso. Aunque, como también se ha comentado, esto no garantiza por sí mismo el éxito, es cierto, que la existencia de algún avance en este sentido, ha sido tradicionalmente el punto de arranque en las experiencias de institucionalización comentadas.

En la Comunidad Valenciana, un primer paso, infructuoso hasta el momento, fue la ya comentada modificación reglamentaria que reconoció a la AVAP la competencia para evaluar y acreditar la calidad de los centros y entidades prestadoras de servicios públicos, sus políticas y programas. También el Plan Estratégico de Innovación y Mejora de la Administración de la Generalitat 2014-2016 podría considerarse un nuevo y tímido intento de impulsar la demanda de evaluación al incluir el Plan de Calidad e Inspección de Servicios 2014-2016, cuyo objetivo era promover una gestión de calidad e implantar una cultura de la evaluación y control del rendimiento, en compromiso con la calidad y rendición de cuentas (Secretaria Autonómica de Administración Pública 2014).

Con la aprobación de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la *Generalitat*, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana[21] se observan nuevos pasos. Entre los principios orientadores de esta norma está el de responsabilidad y rendición de cuentas, por el cual, "la actividad pública y la de sus servidores exige la asunción de la responsabilidad derivada de tal desempeño, mediante el im-

[20] http://www.ctranspa.webs.upv.es/

[21] DOGV núm. 7500, de 08 de abril de 2015.

pulso de la evaluación de políticas y la rendición de cuentas". También obliga a las organizaciones públicas a publicar los informes de evaluación de las políticas públicas y de calidad de los servicios públicos que realicen[22] y a la *Generalitat* a impulsar la implicación ciudadana en la formulación y evaluación de las políticas públicas. Y finalmente, establece que una entidad experta e independiente deberá evaluar de forma objetiva y periódica las políticas públicas llevadas a cabo por la *Generalitat*.

Posteriormente se aprobó el Decreto 41/2016, de 15 de abril, del *Consell*, por el que se establece el sistema para la mejora de la calidad de los servicios públicos y la evaluación de los planes y programas en la Administración de la *Generalitat* y su sector público instrumental,[23] que además de revisar y mejorar la normativa en materia de calidad en los servicios públicos, pretende adecuarla a las exigencias de la ley de transparencia comentada. El decreto establece una serie de instrumentos para "hacer efectiva la consecución de las expectativas y necesidades de la ciudadanía, para caminar hacia la excelencia y apoyar permanentemente el incremento del nivel de calidad de los servicios", entre los que están las evaluaciones de calidad y las evaluaciones del cumplimiento y resultados de los planes y programas y su obligada difusión pública. Para las evaluaciones de calidad se establece el uso de la metodología propia del modelo EFQM.[24] Por lo que se refiere a las evaluaciones de planes y programas, aunque no se concreta una metodología, se habla de sistemas de medición de cumplimiento de objetivos a través del seguimiento de una serie de indicadores previamente establecidos, en lo que se define como una evaluación de resultados en base a criterios de eficacia y eficiencia. Se establece la obligación de realizar este tipo de evaluaciones al personal interno de cada *conselleria* y además, con independencia de estas evaluaciones departamentales, se le reconoce a la Inspección General de Servicios, la posibilidad de realizar evaluaciones de la eficacia y eficiencia de determinados planes y programas.

Por otra parte, desarrollando directamente la ley de transparencia valenciana, se aprobó el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del *Consell*[25] en el que se establece qué informa-

---

[22] La publicación de la información objeto de publicidad activa y de acceso público se hace a través del portal *GVA Oberta* que funciona así como instrumento de fomento de la transparencia (http://www. gvaoberta. gva.es/inici).

[23] DOGV núm. 7764, de 20 de abril de 2016.

[24] Modelo de calidad definido por la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (en inglés, *European Foundation for Quality Management*, de ahí las siglas).

[25] DOGV núm. 8118, de 01 de septiembre de 2017.

ción pública debe ser objeto de publicidad activa. En lo relativo a información sobre planificación estratégica, se deberán publicar los resultados de las evaluaciones de planes y programas y los informes de las evaluaciones de calidad según lo dispuesto para ambos instrumentos en el Decreto 41/2016, pero también los informes de evaluación de las políticas públicas, según lo que ya disponía también la ley de transparencia. Lo llamativo es que sea en esta norma, en la que ya no se hace más mención a la evaluación de políticas públicas, donde se define la misma por primera vez en el ordenamiento jurídico valenciano, al considerarla

> el proceso sistemático de generación de conocimiento encaminado a la comprensión integral de una intervención pública para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias respecto de su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos.

Finalmente, a principios de 2018 se ha publicado el Plan de Atención a la Ciudadanía, Simplificación y Mejora de la Calidad de los Servicios Públicos que reúne los proyectos que en estas áreas va llevar a cabo hasta el año 2019 la *Conselleria* de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, principalmente a través de la Subdirección General de Atención a la Ciudadanía, Calidad e Inspección de Servicios. A partir de las tres áreas funcionales de esta Subdirección General, el plan define una serie de líneas de actuación. Corresponde a la Inspección de Servicios llevar a cabo los proyectos donde se impulsa la aplicación de las herramientas definidas en el Decreto 41/2016. En este sentido, dentro de la Línea de Actuación XV ("Instrumentos de evaluación de la calidad de los servicios y de evaluación de los planes y programas"), encontramos un único proyecto ("Impulso y seguimiento de las autoevaluaciones y evaluaciones de calidad en todas las Consellerías"), cuyos objetivos son: la aprobación de un plan de autoevaluaciones y evaluaciones de calidad para el periodo 2018-2019; y la ejecución de dicho plan previendo acometer doce autoevaluaciones y cinco evaluaciones de calidad por año.

4. Análisis del grado de institucionalización de la evaluación en la Comunidad Valenciana

La evaluación de políticas públicas tal y como la planteamos al inicio del presente trabajo es una herramienta que se utiliza muy puntualmente en la Administración pública valenciana, al menos hasta ahora. La revisión realizada para obtener la información presentada en el epígrafe anterior, así como la obtenida en las diferentes entrevistas llevadas

a cabo, así lo confirman. Según esta revisión y la opinión de los entrevistados, más allá de las técnicas de fiscalización y de auditoría de regularidad de los órganos de control (externos o internos) o de los instrumentos de análisis económico, financiero o presupuestario desplegados por los servicios con funciones de análisis del gasto y de los fondos públicos, el resto de técnicas evaluativas empleadas se limitan, salvo contadas excepciones, al seguimiento de indicadores. Se trata, en el mejor de los casos, de la técnica que el Decreto 41/2016 llama evaluaciones de planes y programas, y que se limita a mostrar el nivel de consecución de determinados objetivos a través de la medición de una serie de indicadores. Es curioso que la norma lo presente como una novedad cuando, tal y como ha surgido en alguna de las entrevistas realizadas, la ley de presupuestos de la *Generalitat* viene ya estableciendo anualmente una serie de objetivos para cada programa presupuestario, cuyo grado de consecución se mide en base al valor óptimo de una serie de indicadores predefinidos. Posteriormente se realizan informes de seguimiento que bien podrían corresponderse con las citadas evaluaciones de planes y programas.

En cualquier caso, ni en las páginas web de los diferentes organismos y departamentos, ni en los portales de información en abierto de la propia Generalitat (*GVA Oberta* y Argos[26]), es posible encontrar informes de evaluación, más allá de memorias de actividades o, tal vez, algunos informes de seguimiento de determinados planes o programas[27] (v.g. los informes anuales de los planes de la Inspección General de Servicios o la memoria de actividades de la *Conselleria* de Sanidad). Siendo importante la publicación de este tipo de información, como un primer paso en la línea de fomentar la transparencia, la opinión general recabada en las entrevistas, es que son medidas todavía muy lejos de una efectiva rendición de cuentas por parte de la administración.

Entre las posibles excepciones al mero uso de técnicas de seguimiento, podrían citarse las auditorías operativas de la Sindicatura de Cuentas, que sin dejar de ser una herra-

---

[26] Desde 1996, la ya citada Dirección General de Análisis y Políticas Públicas dispone de este portal de información en abierto (http://www.argos.gva.es/va/inicio/), mediante el cual se pone al alcance de los ciudadanos, los diversos recursos informativos y documentales de los que dispone este departamento. Este portal fue, por tanto, una experiencia pionera en materia de transparencia de la Administración.

[27] Por el momento tampoco es posible acceder ningún informe de las evaluaciones de calidad de los servicios públicos exigidas por el Decreto 41/2016, a pesar de que Plan de Atención a la Ciudadanía, Simplificación y Mejora de la Calidad de los Servicios Públicos preveía que la Inspección General de Servicios iniciara su realización ya en 2018. Según el Informe final de resultados del Plan de la Inspección General de Servicios (2016-2017), el 28 de febrero del 2018 se aprobó el plan de autoevaluaciones de calidad, de las que finalmente se escogerán aquellas a contrastar con la evaluación de la Inspección General.

mienta centrada solamente en los resultados inmediatos de la intervención evaluada y en base únicamente a criterios de eficacia, eficiencia o economía, es cierto que es un instrumento que busca generar evidencias para la mejora de la intervención en cuestión. De cualquier forma, la actividad de la Sindicatura en este ámbito es relativamente reducida como se ha apuntado con anterioridad, aunque, curiosamente, tampoco hay que olvidar que se trata del único organismo con funciones evaluativas dependiente del legislativo, con lo que sabemos que ello supone para la independencia en sus funciones.

También la AVAP, en su función como entidad competente en materia de evaluación y acreditación del profesorado, titulaciones e instituciones universitarias, ha desarrollado una serie de criterios y protocolos de evaluación, estableciendo así una metodología propia que le ha permitido consolidar la práctica de la evaluación en el ámbito universitario valenciano. La AVAP intentó aprovechar su experiencia evaluativa en dicho ámbito para aplicarla a otras áreas de políticas públicas, pero como se comentará un poco más adelante, faltó voluntad política para impulsar el proyecto.

En el resto de políticas sectoriales, a pesar del número de servicios administrativos que tienen reconocidas funciones de evaluación, las evidencias de que esta práctica va más allá de la mera recopilación de datos y seguimiento de indicadores son muy pocas. Incluso los entrevistados han explicado que es común que sean los propios responsables de un determinado plan o programa los encargados de realizar este seguimiento si tienen interés en conocer los resultados del mismo, sin esperar que tenga que ser otro servicio el que lleve a cabo esta función. Esto, evidentemente, no ayuda al uso y la difusión de la información obtenida, que generalmente se queda en el ámbito interno, lo que a su vez tampoco favorece la transparencia, la rendición de cuentas, ni, por supuesto, un diálogo participado con la ciudadanía.

En este sentido, los organismos que podrían llegar a tener cierta importancia son la Dirección General de Análisis y Políticas Públicas y los Gabinetes Técnicos de cada *conselleria*, que, como en su momento se ha comentado, trabajan coordinados en el seguimiento de las diferentes políticas del *Consell* para la Presidencia de la Generalitat. Según ha surgido en las entrevistas, si bien la Dirección General venía desarrollando esta función desde su creación, se planteaba el problema de la falta de uniformidad de criterios en cada *conselleria* a la hora de recoger, tratar y facilitar los datos e información relativa a sus políticas sectoriales. En este sentido se planteó la creación de

los Gabinetes Técnicos con la idea de homogeneizar criterios y facilitar así el posterior análisis de la información. Con un cambio de enfoque en las funciones de esta "red" interdepartamental, ampliando los destinatarios de los resultados de su trabajo del ámbito interno al externo (ciudadanía), probablemente estaríamos ante un interesante actor de un posible sistema público de evaluación. Por el momento la información que se ofrece en el portal Argos es básicamente de tipo estadístico y electoral, mientras que en el espacio de la web *GVA Oberta* destinado a "Evaluaciones" dentro de "Acciones del *Consell*",[28] de la escasa información accesible, tan solo uno de los documentos es un informe de evaluación como tal. Se trata del Informe Final de la Evaluación Intermedia del Plan Director de la Cooperación Valenciana 2014-2017, lo cual nos remite a otra excepción en la práctica de la evaluación en la Comunidad Valenciana.

La cooperación es uno de los sectores de políticas públicas en los que internacionalmente la práctica de la evaluación más se ha desarrollado y el caso de la Comunidad Valenciana no es una excepción. En la web específica de la *Conselleria* dedicada a cooperación y solidaridad[29] es posible encontrar diferentes guías y metodologías de evaluación, así como los informes de evaluación de los diferentes planes directores (entre ellos, el ya citado) y meta evaluaciones de los proyectos ejecutados en cada plan director. Pero incluso siendo esta una de las excepciones más claras a la afirmación con que se iniciaba este epígrafe, tampoco este caso está exento de matices. El sector de la cooperación valenciana sufrió un revés importante con la revelación en 2012 del llamado "Caso Cooperación", por el que diferentes altos cargos de la *Generalitat* y algunos empresarios resultaron condenados por desviar fondos públicos destinados a proyectos de cooperación. Al parecer, entre otras irregularidades, se modificaron los criterios de evaluación de los proyectos para que resultaran beneficiados unos en detrimento de otros. Este es un claro ejemplo de cómo la manipulación de la evaluación, ya sea por parte de los decisores políticos o de los profesionales del sector público, la desacredita como herramienta de transparencia, rendición de cuentas o mejora de la acción de gobierno, convirtiéndola más bien en todo lo contrario.

Finalmente cabe comentar el papel del IVIE dentro del entorno organizacional de la evaluación de políticas en la Comunidad Valenciana, sobre todo a raíz del recién iniciado proyecto del Laboratorio de Análisis y Evaluación de Políticas (IvieLAB) en

[28] http://www.gvaoberta.gva.es/es/evaluaciones
[29] http://www.cooperaciovalenciana.gva.es/

colaboración con la *Generalitat Valenciana*. A la espera de comprobar el recorrido que pueda tener la iniciativa, es evidente que la participación del ámbito académico en el desarrollo de un sistema público de evaluación, en el impulso de la cultura de evaluación y el desarrollo de capacidades es imprescindible, pero también lo es el hecho de que la *Generalitat Valenciana* no debería considerar por cumplida su obligación de responder a las exigencias en materia de evaluación, descargando toda la responsabilidad sobre una institución como esta o cualquier otra del ámbito académico.

Precisamente ese papel fundamental de la academia, de la universidad valenciana en el desarrollo de capacidades para la evaluación concretado en la formación de profesionales o en el impulso de la cultura de la evaluación a través de la investigación es otro aspecto negativo del presente análisis. Por lo que se refiere a la investigación, además de la actividad del IVIE y de proyectos o iniciativas puntuales como los citados en el anterior epígrafe, poco más que comentar. Tal vez señalarla existencia de algunos profesionales de la evaluación (en el ámbito privado) e investigadores valencianos, que colaboran activamente al impulso de la cultura evaluativa de forma individual (por ejemplo participando en congresos o a través de trabajos como el que nos ocupa) o desde la sociedad civil a través de organizaciones de ámbito estatal como la Asociación Ibérica de Profesionales de la Evaluación (APROEVAL) o la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas (SEE).

Muchos de estos profesionales han recibido formación especializada fuera de la Comunidad Valenciana, pues las posibilidades aquí no son demasiadas.[30] De hecho, es el caso de alguno de los entrevistados, que interesado en impulsar la evaluación desde dentro de la administración, ha tenido que formarse fuera del territorio valenciano. La evaluación de políticas públicas figura en los planes de estudios de las titulaciones de grado a las que en teoría les correspondería tratarla con cierta profundidad, en ocasiones, de forma casi simbólica; y al revisar la formación de posgrado, solo se ha encontrado una titulación propia, que además la aborda principalmente desde la perspectiva de la ciencia política, cuando para su aplicabilidad, es necesario abordarla también desde la perspectiva de la gestión pública. La situación no mejora cuando

[30] Cursando por ejemplo, el Máster Propio en Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid (http://www.magisterevaluacion.es/) o el Máster Propio en Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad de Sevilla (http://www.cfp.us.es/cursos/mu/evaluacion-de-politicas-publicas/5534/).

comprobamos que hace el IVAP para capacitar a los empleados públicos en materia de evaluación, pues las acciones son claramente insuficientes.

Las carencias en formación y capacitación; la falta de coordinación entre departamentos y de un lenguaje común en materia de evaluación; el uso de técnicas que no van más allá del seguimiento o, en el mejor caso, de la evaluación de resultados y, por tanto, la escasez de evidencias e información útil para la toma de decisiones estratégicas; o la inexistencia de recursos de apoyo o asistencia, estándares y metodologías generales, son los principales aspectos por los que los entrevistados concluyen unánimemente que no existe cultura de evaluación en la administración pública valenciana. Pero tal vez lo más preocupante sea que la voluntad política por impulsar la demanda de evaluación y cambiar esta situación es insuficiente.

La ya comentada modificación reglamentaria de la AVAP que le reconoció la competencia para evaluar políticas y programas públicos supuso el primer intento de plantear la evaluación como una "respuesta plausible a esa demanda social de transparencia, participación y rendición de cuentas" y de iniciar un proceso de institucionalización para ofrecer a la sociedad "una mayor calidad democrática y una mejor gestión de lo que nos afecta a todos" (Navarro 2015). Se ha constatado en las entrevistas que el equipo impulsor de este cambio, con presencia de expertos en evaluación y pioneros en el desarrollo y puesta en marcha de diferentes organismos con competencias en evaluación a nivel nacional, encontraron dificultades para impulsar esta línea de trabajo. De hecho, la acogida del primer estudio realizado, el Libro Verde de la Empleabilidad de los titulados universitarios de la Comunidad Valenciana (AVAP 2013), no fue, al parecer, todo lo buena que cabía esperar por esa falta de cultura evaluativa que llevó a ver el informe como un intento de fiscalización más que como una herramienta de mejora y de aprendizaje. De cualquier forma, parece que los cambios en el gobierno autonómico y consecuentemente en la dirección de la AVAP tras las elecciones de 2015,[31] supusieron un cambio de estrategia en la institución, puesto que no ha habido avances en esta línea de trabajo y tampoco parece que la evaluación de políticas forme parte de los retos a corto plazo de la institución (Palazón 2016, 16-17).

---

[31] En las entrevistas se ha comentado repetidamente que el hecho de que los cargos directivos de organismos públicos como la AVAP, o cualquier otro que se pueda considerar como institución de referencia para un posible sistema público de evaluación, sean elegidos por los gobiernos de turno y estén ligados al ciclo electoral, es contrario a cualquier principio de independencia. De hecho, la propuesta inicial para la propia AVAP fue la de un organismo dependiente de las Cortes Valencianas y un director con un mandato de 5 años.

Como se ha comentado anteriormente, a partir de la aprobación de la ley de transparencia estatal en 2013, las CCAA empezaron a regular también en esta materia y en muchos casos se incluyeron referencias a la evaluación de políticas públicas en sus leyes autonómicas. Ese fue el caso de la Comunidad Valenciana, pero aparte del reconocimiento de principios y de la obligación de hacer públicos los informes de evaluación, el punto más interesante de la ley en la materia, que establece la necesidad de que un una entidad experta e independiente evalúe de forma objetiva y periódica las políticas públicas llevadas a cabo por la *Generalitat*, parece haberse quedado en una declaración bienintencionada pero claramente insuficiente. Tampoco el posterior desarrollo de algunos aspectos de esta ley en los Decretos 41/2016 y 105/2017 han aportado demasiado, pues cuando se habla de evaluaciones de calidad se está más cerca de la evaluación del desempeño de las organizaciones que de sus políticas (Catalá-Pérez 2017, 253 y ss.); y cuando se habla de evaluación de planes y programas en el sentido en que se hace en estas normas, se habla básicamente de seguimiento (Catalá-Pérez et al. 2015, 219-20).

4. Conclusiones

A partir de lo establecido en el marco teórico definido para el presente trabajo, y según la información recabada a través del análisis documental y de las diferentes entrevistas realizadas, puede concluirse que la administración de la *Generalitat* se encuentra en una fase de pre institucionalización dentro de un teórico proceso de institucionalización de la evaluación de políticas públicas y por tanto, es complicado poder hablar de un sistema público valenciano de evaluación. De hecho, a pesar de la existencia de un mínimo marco jurídico que podría servir para esbozar el que podría ser ese futuro sistema, no se puede afirmar que exista una clara voluntad política de cambio cultural plasmada en un decidido impulso de demanda de evaluación. Las disposiciones en materia de evaluación de políticas públicas en la normativa revisada no son, por lo general, concretas en cuanto a definición de responsabilidades y, cuando lo son, como en el caso de la AVAP, no se ejecutan.

El impulso de la oferta de evaluación que debería concretarse en el desarrollo de capacidades es también escaso, tanto desde dentro de la propia administración como desde el entorno académico, lo que impide que se consolide una base científico-técnica que contribuya a cambiar una cultura administrativa poco proclive a entender la eva-

luación como una herramienta de aprendizaje y mejora de la gestión pública. De hecho, aunque existen unidades de evaluación en instancias organizativas muy heterogéneas, éstas configuran un panorama disperso y desestructurado. Generalmente basan sus prácticas evaluativas en instrumentos de control y fiscalización en unos casos, o en técnicas de seguimiento en otros, que difícilmente permiten observar los efectos de los programas públicos más allá de sus resultados inmediatos, sin tener en cuenta los impactos o efectos a más largo plazo. De esta forma no se producen todos los efectos positivos sobre el funcionamiento de la administración que podrían generarse, ni tampoco una capacidad suficiente de aprendizaje de las mismas para la retroalimentación en el proceso de decisión.

Aunque como se ha podido comprobar, existen excepciones y en ciertos casos sí se realizan evaluaciones, estas son siempre de carácter muy sectorial (cooperación al desarrollo, educación, medio ambiente, etc.) y en algunos casos de carácter interno, en el sentido de que la difusión de la información de evaluación es mínima. Es decir, por una parte, no existe comunicación y coordinación para fomentar el intercambio interdepartamental de experiencias y conocimientos, y por otra, los resultados no son suficientemente visibles para el conjunto de la ciudadanía, desdibujándose las funciones esenciales de fomento de la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y, consecuentemente, la mejora de la calidad democrática.

Con todo esto, el escenario dibujado no es muy alentador pero, a pesar de que el objetivo del presente trabajo no es hacer propuestas concretas para la institucionalización, sí que nos permitiremos terminar con ciertas reflexiones surgidas en las entrevistas sobre cuáles podrían ser las líneas generales de actuación. Dada la situación de partida, es evidente que la institucionalización de la evaluación en la administración valenciana es un objetivo que debe plantearse a largo o muy largo plazo, sin prisas pero de forma decidida, a partir por ejemplo de algunos de los elementos ya existentes.

La reubicación orgánica en el legislativo de la AVAP, junto con una redefinición reglamentaria para desligar la elección de sus órganos de gobierno del ciclo electoral, así como una apuesta decidida por dotarla de los recursos necesarios, podría suponer aprovechar la experiencia de la agencia para convertirla en el eje sobre el que proyectar un futuro sistema de evaluación, sin tener que crear nuevos organismos. Estos cambios también servirían para situarla en el nivel de legitimidad que cuentan sus entidades homólogas europeas en funciones de evaluación y acreditación del ámbito específico

universitario. Por otra parte, desde el ejecutivo, el aprovechamiento de la "red" interdepartamental que conforman la Dirección General de Análisis y Políticas Públicas y los Gabinetes Técnicos de cada *conselleria* como unidades operativas en materia de evaluación de políticas para trabajar coordinadas con la propia AVAP, podría conformar una estructura organizativa muy interesante. La labor de seguimiento que ya se realiza desde esta "red" podría ser una de las principales fuentes de información para la AVAP que, a su vez, podría aprovechar la propia "red" para el necesario impulso de cambio cultural en la administración valenciana, introduciendo por ejemplo, evaluaciones *ex ante* o de diseño de determinados programas o políticas. De cualquier forma, como se ha insistido repetidamente, todo pasa por una voluntad política firme y decidida.

Bibliografía

AEVAL. *Fundamentos De Evaluación De Políticas Públicas*, Madrid, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, 2010.

ALBI, Emilio y ONRUBIA, Jorge. "Institucionalizar la evaluación económica de políticas públicas: eficiencia y rentabilidad social", *Papeles de Economía Española,* 147 (2016), 50-67.

ASENJO-RUIZ, Carlos. *Guía para el diseño, gestión y utilización de evaluaciones de programas y políticas públicas*, Madrid, Programa Euro Social, 2016.

AVAP, ed. *Libro Verde de la Empleabilidad de los titulados universitarios de la Comunitat Valenciana*, Valencia, Generalitat Valenciana, 2013.

BAIXAULI-CUBELLS, M. *La Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas: un Estudio de Caso sobre el Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques Ivàlua,* Bilbao, Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, 2014.

BALLART, Xavier. "Evaluación de políticas (Marco conceptual y organización institucional)", *Revista de estudios políticos,* 80 (1993), 199-224.

BOLDO, Elena et al. "La institucionalización de la evaluación del impacto en la salud en Quebec: ¿un modelo factible en España?", *Gaceta Sanitaria*, 25.6 (2011), 535-541.

CATALÁ-PÉREZ, Daniel. "El control y evaluación del desempeño de las administraciones públicas", *Management para las administraciones públicas*, Ed. María De-Miguel-Molina, Alexis Bañón-Gomis y Daniel Catalá-Pérez, Valencia, Editorial UPV, 2017, 249-280.

CATALÁ-PÉREZ, Daniel, DE-MIGUEL-MOLINA, María y CERVELLÓ-ROYO, Roberto. "La necesidad de la evaluación de políticas públicas como herramienta de impulso a la calidad democrática", *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción*. Ed. Joaquín Marco Marco y Blanca Nicassio Varea, Valencia, Asociación Valenciana de Politólogos (AVAPOL), 2015, 215-235.

CHELIMSKY, Eleanor. "A Clash of Cultures", *American Journal of Evaluation,* 29.4 (2008), 400-415.

COMITÉ DE DIRECCIÓN AVAP. *Plan de Actuaciones Ejercicio 2017*, Valencia, Agencia Valenciana de Evaluación y Prospectiva AVAP, 2017.

DERLIEN, Hans-Ulrich. "Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas", *Gestión y análisis de políticas publicas*, 11 (1998), 13-22.

DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy,* Boston, Pearson, 2013.

ESTEBAN, Marisol. "La evaluación y la mejora de la gestión pública: una reflexión", *Revista española de control externo*, 7.20 (2005), 35-60.

FEINSTEIN, Osvaldo. "La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en America Latina", *Presupuesto y gasto público* 68 (2012), 41-52.

FELISBERTO, Eronildo et al.. "Institucionalizando a avaliação nas organizações e agências de pesquisas: um estudo de caso exemplar", *Saúde em Debate*, 41.spe (2017), 387-399.

FURUBO, Jan-Eric, RIST, Ray C. y SANDAHL, Rolf. *International atlas of evaluation*, New Brunswick - London, Transaction Publishers, 2002.

GARCÍA-SÁNCHEZ, Ester. "Sistemas de evaluación en España: análisis y propuestas", *Studia Politicae,* 34 (2015), 117-133.

GARDE-ROCA, Juan Antonio. "La Evaluación De Políticas Públicas Y Su Institucionalización En España", *Papeles de evaluación,* 3 (2006), 1-38.

HAARICH, Silke Nicole. *Mejora de los sistemas de evaluación: desarrollo de la capacidad de evaluación respondiendo a la nueva demanda de la política regional europea*, Bilbao, Euskal Herriko Unibertsitatea - Universidad del País Vasco, 2006.

IAAP. *La Evaluación de Políticas Públicas en la Junta de Andalucía*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2016.

INAP. *El Sistema Público De Evaluación En Navarra*, Pamplona, Instituto Navarro de Administración Pública, 2011.

JACOB, Steve. "Réflexions autour d'une typologie des dispositifs institutionnels d'évaluation", *The Canadian Journal of Program Evaluation,* 20.2 (2005), 49-68.

JACOB, Steve, SPEER, Sandra y FURUBO, Jan Eric. "The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later", *Evaluation,* 21.1 (2015), 6-31.

LÁZARO, Blanca. "Estrategias para el avance de la evaluación: la experiencia catalana a través de Ivàlua", *Presupuesto y gasto público*, 68 (2012), 25-39.

———. *Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina*, Madrid, Programa EuroSocial, 2015.

MACKAY, Keith. *Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno*, Washington D.C., World Bank, 2008.

———. *Fortalecimiento De La Capacidad De Evaluación: Guía Para El Diagnóstico Y Marco Para La Acción,* Washington D.C., World Bank, 2000.

———. "Institucionalizacioin de los sistemas de seguimiento y evaluacion para mejorar la gestion del sector publico", *Documentos De Trabajo Sobre Desarrollo De La Capacidad De Evaluación*, 15 (2006), 1-26.

MERINO-CUESTA, María Luisa. "Conceptos Básicos para la Evaluación de las Políticas Públicas", *Curso Taller Internacional sobre Evaluación de Políticas Públicas,* 2010.

MONNIER, Eric y TOULEMONDE, Jacques. *Evaluating Socio-Economic Programmes. Glossary of 300 Concepts and Technical Terms - MEANS Collection, vol. 6*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1999.

NAVARRO, Jacobo. "Tiempo de evaluar las políticas públicas", *AVAP,* N.p., 2015.

OECD-DAC Evaluation Network. *Glosario de los Principales Términos sobre Evaluación y Gestión Basada en Resultados*, Paris, OECD Publishing, 2002.

OSUNA, José Luís y BUENO, Carlos. "La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la administración de la Unión Europea", *XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lima, CLAD, 2015, 1-12.

PAJA FANO, Mercedes. "Un nuevo marco legal para la evaluación", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 17 (2017), 6-25.

PALAZÓN, Salvador. "La Agència Valenciana d'Avaluació i Prospectiva (AVAP): diez años al servicio del Sistema Universitario de la Comunitat Valenciana", *Revista de Educación y Derecho*, 14 (2016), 1-18.

PÉREZ-DURÁNTEZ BAYONA, Inés. "La agencia de evaluación y calidad y la necesidad de evaluar las intervenciones públicas", *Presupuesto y gasto público*, 51 (2008), 255-269.

PORRINI, Laura y MURCIANO, Juan. "Editorial: Evaluación de políticas públicas", *Studia Politicae*, 34 (2015), 7-13.

RAMIÓ, Carles. *Balance del impacto de las crisis económica, política, social e institucional sobre las administraciones públicas en España 2011-2013: Diagnóstico y propuestas*, Madrid, GIGAPP- IUIOG, 2013.

RUIZ-MARTÍNEZ, Ana. "Panorámica actual de la evaluación de las políticas públicas", *Presupuesto y gasto público*, 68 (2012), 13-23.

SCHIAVO-CAMPO, S. "Building Country Capacity for Monitoring and Evaluation in the Public Sector: Selected Lessons of International Experience", *World Bank Evaluation Capacity Development Working Paper*, 13 (2005).

SECRETARIA AUTONÓMICA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Plan Estratégico de Innovación y Mejora de la Administración de la Generalitat 2014-2016*, Valencia, Generalitat Valenciana, 2014.

SUBIRATS, Joan et al. *Análisis Y Gestión De Políticas Públicas*, Barcelona, Ariel, 2012.

TAMAYO, Manuel. "El análisis de las políticas públicas", *La nueva Administración Pública*, Ed. Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, Madrid, Alianza, 1997.

TORREJÓN-SANZ, Lucía y RODRÍGUEZ-MÁRQUEZ, Jesús. *La institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas (Un enfoque para América Latina)*, Madrid, Instituo de Estudios Fiscales, 2016.

UNEG. *Normas y estándares de evaluación*, New York, United Nations Evaluation Group UNEG, 2016.

VELA-RÍOS, José et al. "Institucionalización de la evaluación del impacto en la salud en Andalucía", *Gaceta Sanitaria*, 30.1 (2015), 81-84.

VILLORIA, Manuel. "Evaluación De Programas, Calidad Democrática y Ética Profesional", *Claves. Reflexiones Socio Laborales De La UGT Andalucía*. Ed. Francisca Cabeza Verdugo. Sevilla, UGT Andalucía, 2011, 57-60.

Anales de la Real Academia de Cultura Valenciana nº 94 (2018)

Manuel Rodríguez Herrera

La policía en la Comunidad Valenciana: de la compañía de fusileros del Reino de Valencia al Cuerpo Único de Policía Autónoma

RECEPCIÓN: 31-07-2018
REVISIÓN: 31-07-2018
ACEPTACIÓN: 10-08-2018
PUBLICACIÓN: 21-01-2019

LA POLICÍA EN LA COMUNIDAD VALENCIANA: DE LA COMPAÑÍA DE FUSILEROS DEL REINO DE VALENCIA AL CUERPO ÚNICO DE POLICÍA AUTÓNOMA

Resumen: La policía está considerada como una de las instituciones sociales más antiguas, si bien el modelo de seguridad, tal y como hoy se conoce, tiene sus antecedentes en el siglo XIX. En el caso concreto de las tierras valencianas, desde el antiguo Reino de Valencia hasta el actual modelo autonómico, siempre han existido instituciones a las que se le ha encargado el control de la seguridad y el orden público. Desde la Compañía de Fusileros del Reino de Valencia, creada en el siglo XVIII, hasta los actuales cuerpos de Policía Local, la gestión de la seguridad ha sido una de las prioridades para las distintas administraciones. Tras la aprobación de la Constitución de 1978, y la construcción del Estado Autonómico, en la Comunidad Valenciana todavía está pendiente por definir el modelo valenciano de seguridad.

Palabras clave: Seguridad, historiografía, *Minyons*, Policía Local, coordinación.

POLICE FORCES IN THE VALENCIAN COMMUNITY: FROM FUSILIER COMPANY OF THE KINGDOM OF VALENCIA TO THE UNIFIED DEPARTMENT OF AUTONOMOUS POLICE

Abstract: The Police is considered one of the oldest social institutions, although the security model, as it is known today, has its antecedents in the 19th century. In the specific case of the Valencian lands, from the old Kingdom of Valencia to the present, there have always been institutions that have been entrusted with the control of security and public order. From the Fusiliers Company of the Kingdom of Valencia, created in the 18th century, to the current Local Police corps, the management of security has been one of the priorities for the Administration. After the approval of the Constitution of 1978, and the construction of the Autonomous State, in the Valencian Community it is still pending to define the Valencian security model.

Keywords: security, historiography, *Minyons*, local police, coordination.

Introducción

La policía es una institución cuyos antecedentes se remontan a las primeras aglomeraciones urbanas, a los primeros núcleos relevantes de población, por lo que presenta la doble característica de ser una de las formas más antiguas de protección social así como uno de los principales modos de expresión de la autoridad. No se conoce sociedad organizada sin que exista un poder de policía que asegure a sus miembros la seguridad interior, reprimiendo y previniendo comportamientos antisociales. La policía, tradicionalmente encargada de la aplicación de las leyes, la prevención y persecución del delito así como del mantenimiento del orden público, ha constituido una institución con características propias que lo distinguen de otros actores del sistema de justicia penal. La principal característica que la define y le otorga una posición muy específica en el contexto social es el contacto directo con la realidad criminal y, en especial, con la población, lo que la convierten en una institución compleja (Rico 2005, 17). La policía es, del mismo modo, una de las instituciones-emblema de las sociedades contemporáneas, pese a ser una institución relativamente reciente que surgió en el siglo XIX ligada a la urbanización y al desarrollo de las ciudades (Torrente 1997, 15).

La complejidad de esta institución obliga a que el estudio de la policía pase de forma inevitable por un acercamiento a su concepto que permita un mejor enfoque del objeto de estudio. Partiendo de una interpretación etimológica, uno de los argumentos habituales consiste en sostener que en virtud del origen de la palabra el término policía proviene de la antigua Grecia, que deriva del griego *politeia* –o *polis*–. Ello es absolutamente cierto desde el punto de vista etimológico, pero resulta totalmente falso desde el punto de vista histórico.[1] El significado griego de las palabras *politeia* –organización

[1] La fuerza policial de la Atenas Clásica estaba compuesta casi exclusivamente por arqueros escitas esclavos (Patterson 1993, 170), encargados de mantener el orden en las asambleas, tribunales y ceremonias. Estaban bajo las órdenes de un magistrado llamado *Astynomoi*.

de la ciudad– o *polis* –ciudad– no tenía una relación muy directa con lo que hoy en día se entiende por policía, haciendo referencia al *status* de los ciudadanos libres que en ella vivían y, también, al arte de gobernar –de ahí la *política*– (Parejo y Dromi 2001, 31). Estos términos podrían traducirse, eso sí, como las relaciones de los ciudadanos con el estado, la vida pública, la política, etc., pero en ningún caso se halla tal vocablo como designando un cuerpo de policía o una función de vigilancia (Recasens 2003, 72). La expresión latina *politia* se utilizó inicialmente para cubrir todo el ámbito de la Administración civil o secular, en contraposición a la religiosa o espiritual siendo, sin embargo, un concepto amplísimo, por equivalencia a política, es decir, el conjunto de las actividades del poder público. A lo largo del siglo XIV se desarrolló desde Francia, y con extensión a toda Europa, la doctrina del *ius politiae*. Ya en los primeros años del siglo XV algunas Ordenanzas Reales utilizan expresiones como las de *pour garder le bien publique* o *en très bonne policité*, lo que denota una incipiente desarrollo de las cuestiones vinculadas al ámbito de la seguridad y el bien común. En España, el concepto es conocido tempranamente, como resulta de la obra *De optima politia* (1455) de Alonso de Madrigal, si bien su empleo técnico solo tiene lugar mucho más tarde, concretamente en el siglo XVIII y tras las traducción y recepción de la obra de V. Justi. A tenor de esta doctrina, el señor tenía el derecho y la obligación de velar por el *buen orden* en su territorio, para lo que el *ius politiae* ofrecía la necesaria habilitación (Parejo y Dromi 2001, 32).

El primer paso para conceptualizar a la Policía, siempre partiendo de las inevitables dificultades a la hora de definir a esta institución, es intentar reducir la polisemia de un concepto para el que algún autor ha encontrado más de una docena de empleos diferentes. En un enfoque muy general, se puede decir que ese término designa a una institución, un grupo social, que cumple una determinada función. La dificultad de un enfoque conceptual es por otra parte puesta en evidencia por el número de definiciones de la policía de tipo enumerativo. Así, En la revolución francesa de 1789 en el artículo 26 del Código de Brumario Año IV se indicaba "la policía es instituida para mantener el orden público, la libertad, la propiedad, la seguridad individual". O bien, menos abstracta y más explícita, la que da, entre otros diccionarios, la *Grande Encyclopédie* de 1910 "no se conoce apenas sociedad un poco organizada sin que exista un poder de policía que asegure a sus miembros la seguridad interior, reprimiendo y previniendo delitos contra las personas y propiedades y, por otra parte, asegure la obediencia a los representantes del Estado y la aplicación de las disposiciones dictadas por los jefes". En la obra Instituciones del Derecho Público General, Ramón L. de Dou y de Bassols

diferencia, para el término castellano de policía, dos acepciones distintas, una genérica y otra específica. Para la genérica debe entenderse como "el buen orden que se guarda en los estados, observándose las leyes establecidas para su mejor gobierno". En relación con la segunda, se establece como "el aseo, la limpieza, curiosidad, buena crianza, y la urbanidad en el trato y todas las providencias de buen gobierno, que inmediata o mediatamente influyen en el aseo, en la comodidad de los moradores, en la seguridad de los bienes y personas..." (de Dou y de Bassols 1800, 340-341).

Caben otras muchas definiciones más actuales de la institución policial y, muchos son los autores que han ofrecido diversas visiones de una institución tan relevante, pero este no es el objeto del presente estudio y no debe apartarnos del objetivo principal, que no es otro que realizar una aproximación a una de las instituciones públicas valencianas que, como pocas, ha ido evolucionando y adaptándose a la realidad social, a la par que ha ido avanzando el proceso de construcción jurídico institucional desde el antiguo Reino de Valencia al proyecto autonómico y de autogobierno de la actual Comunidad Autónoma Valenciana. No obstante, y antes de realizar el análisis del impacto que el proceso de construcción autonómico ha tenido en las organizaciones policiales de la Comunidad, principalmente en el ámbito municipal, parece oportuno realizar un repaso historiográfico, aunque sea breve, a las distintas instituciones que, con mayor o menor relevancia, han ejercido la función policial en las tierras valencianas.

Breve aproximación a la historiografía policial española

Es una conclusión preliminar, aunque no menos fundamentada, el hecho que se presenta complicado buscar el consenso en relación con el desarrollo de los cuerpos policiales a lo largo de la historia de España, principalmente en relación a cuándo se puede empezar a hablar de la presencia de una verdadera policía, entendida esta como grupo humano estructurado, subordinado a las autoridades políticas, con funciones relacionadas con la seguridad y el orden público y con vocación de permanencia. Si bien no será hasta el siglo XIX cuando estas organizaciones se consolidarán como instituciones públicas con funciones definidas y diferenciadas del resto de estructuras con competencias en el control social, el eslabón más remoto que se suele aludir como antecedente de las modernas fuerzas de seguridad es, como muchos matices y salve-

dades, el de las *Hermandades*[2] (Romero 1988, 235). Durante la etapa de transición entre la sociedad feudal[3] y la moderna surgieron en España las denominadas comúnmente como *Hermandades*, si bien tanto por su origen –las primeras surgieron en el siglo XII y las más relevantes durante el XV–, como por sus fines –los fines de estas instituciones difieran notablemente de unas a otras hermandades–, es difícil poder afirmar que estas instituciones fuesen cuerpos de seguridad o de policía mínimamente especializados y separados, al menos formalmente, de la sociedad civil. No obstante, la aparición de la Santa Hermandad Nueva de Castilla[4] instaurada por las Cortes Castellanas en 1476, suele citarse como antecedente de los modernos cuerpos de seguridad, si bien no dejaron de ser un conjunto de ejércitos de naturaleza señorial con

---

[2] Con el término *hermandad*, al cual equivaldrían otros como cofradía, unión, vecindad o compañía, entre otros posibles, se hace referencia a una institución de orígenes muy antiguos y de naturaleza muy heterogénea, cuyo pleno desarrollo se inicia a partir de finales del siglo XII, y que presenta características y objetivos muy diversos, políticos, económicos, policiales, etc. Dentro de este amplio conjunto de posibles funciones, atender a la vigilancia y seguridad de las villas y la defensa de sus intereses era una de las muchas funciones que podían desempeñarse en caso de ser necesario.

[3] Durante los siglos XIII al XV existieron en las tierras valencianas instituciones más o menos formales, al margen del ejército, dedicadas a la vigilancia de las principales villas. Eran habituales las denominadas *crides*, que prohibían la circulación nocturna por las calles. O el conocido como *seny del lladre* o *la campana del lladre*, toques de campanas especiales que al llegar la noche avisaban a los vecinos que había llegado el momento de quedarse en casa y que de inmediato se cerrarían las puertas de las murallas. Por esta razón, el que lograba entrar en el recinto, se podía considerar como ladrón. En caso de grave peligro, las mismas campanas repicaban a arrebato para dar a aviso a la población y pedir la colaboración de los hombres jóvenes que con sus armas debían ayudar y perseguir a los malhechores.
La vigilancia y las rondas nocturnas por las villas y municipios se encargaba a alguaciles, *sotabatlles* o similares. Si el peligro era mayor, los vecinos se organizaban las denominadas *deenes,* grupos de diez hombres encargados de la vigilancia de calles y plazas. Especial mención merece la *Guaita-acte i efecte de guaitar o vigilar. Grup de persones encarregat de vigilar o patrullar una zona. Home encarregat de vigilar o patrullar*, institución más organizada e institucionalizada ya que por nombramiento del *Consell Municipal* se elegía un *Cap de Guayta* o *Cap de Guaytes* –la villa de Valencia creó esta figura en 1399 y contaba con doce en total, uno por cada parroquia, y únicamente uno ejercía estas funciones en la villa de Castellón– que tenían a su cargo la guaita o ronda de vigilancia por la zona que le era asignada. Cada *Cap de Guayta* tenía bajo su mando a varios *guaites* –centinelas, alguaciles, guardas– que le debían obediencia en todo momento. Esta institución se mantuvo activa en las tierras valencianas, con las consiguientes adaptaciones a cada realidad urbana hasta la aprobación de los Decretos de Nueva Planta en 1707.
Capítulo aparte merecería, sin duda alguna, por su gran relevancia histórica, el denominado *Centenar de la Ploma* –otros autores la denominan *Compañía de Ballesteros del Centenar* (Ximenez de Sandoval 1858, 123) o *Centenar del Gloriós Sant Jordi*–, milicia que nace tras la Conquista por Jaume I del *Regne de València* y que fue abolida en 1707 al perderse los Fueros, Privilegios y estructuras forales y locales de Valencia, y que durante sus largos siglos de historia fue símbolo de lealtad y servicio a las instituciones del Reino de Valencia.

[4] Los municipios adscritos a la *Hermandad* estaban obligados a aportar un jinete por cada cien vecinos y un hombre de armas por cada ciento cincuenta vecinos. Esta fuerza se organizaba a base de cuadrillas a las órdenes directas de los alcaldes de la Hermandad, elegidos uno entre la clase de los pecheros y otro entre la clase de los hidalgos (Contreras 1992, 90).

finalidades fundamentalmente bélicas y destinadas, esporádicamente entre sus principales cometidos, a combatir diversas formas de bandidaje y al control del orden interno (López 1987, 26). No obstante, se hace necesario hacer una breve referencia a la situación en las tierras del Reino de Valencia, situación que distaba en gran medida de lo ocurrido en Castilla. Como indica Narbona "no hubieron Hermandades en el Reino de Valencia, aunque sí malhechores y no pocas alteraciones del orden público" (Narbona 2006, 306), justificando esta diferencia en la propia realidad del Reino, más descentralizado y urbano, en el que las instituciones municipales asumieron un alto grado de competencias, y entre estas la seguridad y la justicia en las villas.[5] Tal y como indica el propio Narbona, como organización propulsada por la sociedad urbana con el objetivo de defender sus propios intereses, lo más parecido a las hermandades en Valencia fue la *Unión*, un movimiento nacido de la coyuntura crítica de mediados del siglo XIV y estructurado en milicias urbanas[6] –estas milicias urbanas fueron en realidad una pieza fundamental sobre la que se construyó una parte importante del sistema de seguridad, protección y defensa foral de las villas y del Reino durante siglos– que coaligados constituyeron un ejército[7] con el propósito de defender los fueros y privilegios de la ciudad y Reino de Valencia, es decir los intereses del realengo frente a la señorialización nobiliaria y al autoritarismo real.

Durante la Edad Moderna tampoco existió un cuerpo o institución de policía encargado en exclusiva del mantenimiento del orden público, sino que van a convivir una serie de instituciones, entre ellas las ya citadas Hermandades, que fueron aglutinando diversas funciones tales como la jurisdiccional, de policía y de orden público (Lazuén 1999, 20). En consecuencia, las funciones relacionadas con la seguridad seguían

---

[5] En este contexto adquiere especial relevancia la figura del *Justicia* y del *Justicia criminal*, oficial municipal con amplias funciones entre las que destacaban salvaguardar el orden público, lo que exigía confiscar las armas prohibidas, prender a los delincuentes, percibir multas por práctica ilegal del juego o por contravenir la orden de destierro, así como perseguir las injurias, heridas, violencias, homicidios y otros delitos.

[6] Los distintos reyes toleraron e incluso fomentaron la iniciativa militar autónoma por parte de los repobladores de las tierras del Reino, siendo este el medio más eficaz para asegurar la defensa de la frontera y la continuidad de la expansión territorial (Pablo 1998, 36), si bien el propio monarca era el que aprobaba las distintas normas reguladoras de la actividad militar que, al ser incorporadas a la regulación foral obligaban a toda la población –nobles incluidos–.

[7] Nada impide afirmar, en consecuencia, que tal y como indica Pablo, el Reino de Valencia cuenta con su propia historia militar medieval, diferenciada y distinta del resto de reinos, desarrollada, gracias al entramado foral, con amplia autonomía respecto de los designios de la monarquía, cuando, en algunos casos, no en su contra (Pablo 1998, 58). Y en esta historia propia y diferenciada desempeñó un papel especialmente relevante la ciudad de Valencia, dado que la ciudad empleó su poderío militar para actuar a modo de *Policía del Reino*.

siendo realizadas por un amplio conjunto de instituciones de diversa procedencia tales como gremios, ayuntamientos[8] y todo tipo de corporaciones que tenían sus propios veladores del orden (Martín 1990, 7). Pero pese a esta situación de dispersión en relación con la gestión de la seguridad, fueron surgiendo o reconfigurándose figuras ya existentes que poco a poco asumieron un mayor número de competencias en esta materia. Especialmente relevantes fueron la figura del *Corregidor*,[9] institución creada a mediados del siglo XIV y que se mantuvo vigente durante casi cinco siglos, el *Cuerpo de Inválidos*, creado en 1717 por Felipe V y con unas tareas próximas a las policiales[10] y, sobre todas estas, destaca la aparición durante la vigencia de Antiguo Régimen, y como verdadero antecedente de los cuerpos de seguridad modernos en España, de las primeras compañías o milicias que, si bien con origen en las tropas militares regulares, estaban formada en su mayoría por miembros ajenos, al menos inicialmente y no en todos los casos, a la estructura castrense, y en las que una de sus funciones principales era *perseguir a malhechores y delincuentes y luchar contra el bandidaje*[11] (Sales 1981, 19) así como para hacer frente a la elevada conflictividad social que se vivía en la España del siglo XVIII. Las primeras milicias de naturaleza foral surgieron en tierras aragonesas –Compañía Suelta de Fusileros de Aragón o la Compañía Fija de Aragón–, valencianas –Compañía Suelta de Fusileros de Valencia– y catalanas –Escuadras de Valls o de Mozos de Escuadra y la Compañía Fija de Rosas–. Pero sin duda alguna lo que pone en valor este hecho es que el modelo, se fue expandiendo al resto de territorios españoles, principalmente durante el reinado de Carlos III, extendiéndose por

---

[8] Cada ayuntamiento configuraba el personal dedicado a la seguridad y resto de funciones vinculadas al orden y la paz pública según sus necesidades y con diversos nombres y tareas: alguaciles –mayores, menores, de Ayuntamiento–, *saigs*, pregoneros, serenos, vigilantes, guardias, celadores, guardas de campo, de monte, etc.

[9] El *Corregidor* se correspondía con un cargo regio profesionalizado y ajeno al ámbito militar. Se caracterizan como oficiales reales que administraban justicia en los municipios que eran enviados por el poder real a un lugar determinado cuando circunstancias especiales lo justificase. Era, en consecuencia, el representante máximo de la autoridad y el poder regio en la esfera local, estando presentes a partir de 1480 en todas y cada una de las villas que revestían importancia. Durante los siglos XVI y XVII la institución asumió un importante número de competencias relacionadas con la protección del orden público. El siglo XVIII supuso una época de reorganización administrativa impulsada por Felipe V que afecto a la figura del Corregidor, principalmente con la aparición de la figura del *Intendente*, lo que supuso cierta duplicidad de funciones hasta que Carlos III deslindó ambas figuras recuperando el Corregidor la parcela vinculada a la justicia y el orden público.

[10] Por lo que respecta al orden y la seguridad tanto la Ordenanza de 1749 como la Instrucción de 1788 les encomendaba con carácter preferente la conservación de la *paz pública* referida a aquellas plagas antiguas y difíciles de extirpar que eran la mendicidad y la vagancia.

[11] Una de las primeras milicias que se organizaron, y tal vez la que ha sido más profundamente estudiada, fueron las Escuadras de Valls, estando compuestas inicialmente por cuadrillas de civiles Felipistas y creadas en 1690 por el alcalde de Valls, Pere Antón Veciana, con un grupo de 25 hombres o mozos más valientes y, según otros autores, en el año 1721.

todo el país mediante la creación de nuevas milicias o compañías territoriales encargadas de la protección de seguridad en unos casos, o bien, y lo que fue muy habitual, mediante la reorganización de otros cuerpos o milicias ya existentes anteriormente pero que requerían ser acomodados a las nuevas exigencias políticas.[12]

Y en este contexto, es imprescindible hacer una especial referencia a la situación en las tierras del Reino de Valencia donde surgió, ante la necesidad de reorganizar el modelo de gestión administrativa tras el Decreto de Nueva Planta y la consiguiente abolición de los Fueros y Privilegios, la *Compañía de Fusileros del Reino de Valencia* o *Minyons valencians*[13] –algunos autores también los denominan como Migueletes o *Miquelets* o, simplemente, *Escuadras Valencianas*–, creadas o confirmadas formalmente por Real Orden de 1 de marzo de 1774.

La Compañía de Fusileros del Reino de Valencia o *Els Minyons Valencians*

Pese a las referencias formales anteriormente citadas, *La Companyia dels Minyons Valencians* parece tener, con toda probabilidad, unos orígenes previos a la ya indicada Real Orden de 1774, dado que como otras de las milicias forales surgidas durante los siglos XVII y XVIII hay constancia de la presencia de milicias forales valencianas con cierta estructura interna, con mayor o menor organización, y con similar o distintos nombres, en diversos acuerdos públicos adoptados por instituciones valencianas a partir de 1620, si bien la tesis más documentada sitúa el surgimiento de la iniciativa de crear con naturaleza formal una Compañía de Miñones o Fusileros en Valencia hacia el año 1759[14] (Palop 1998, 341), acordándose su creación en 1765 y estableciéndose,

---

[12] Por su importancia, entre las compañías fijas destacaron las creadas en Castilla, Palencia o Canarias entre otros muchos ejemplos. Entre las compañías sueltas destacaron los Escopeteros voluntarios de Andalucía, la Compañía de Castilla la Nueva o la de Castilla la Vieja (Martínez y de Pazis 2004, 9).

[13] La Real Academia Española de la Lengua define el término *miñón*, –del cat. *minyó* "muchacho"– como *soldado de tropa ligera que estaba destinado a la persecución de ladrones y contrabandistas, o a la custodia de los bosques reales* al que, como segunda definición, *individuo perteneciente a la milicia foral de Álava y Vizcaya*. El Diccionari General de la Llengua Valenciana de la Real Academia Valenciana de Cultura define *minyó* como "*Adolescent. Nom popular dels membres d'una tropa que hi havia en València; realisava accions policials, vigilava per a mantindre l'orde públic, se dedicava a la persecució de roders o malfactors i també guardava els boscs reals"*. El Dicionari Normatiu Valencià de la Academia Valenciana de la Llengua define *minyó* como "*Xiquet, pàrvul*; *xic, xicot, persona jove* o *membre de certs cossos armats de policía*".

[14] El promotor de la idea de formar en Valencia una Compañía de Miñones o Fusileros de Montaña fue D. Andrés Simón Portero, Regente de su Real Audiencia.

esta vez de forma efectiva, en 1774. No obstante, no pude obviase en este punto una referencia, aunque sea breve, a la institución del Reino de Valencia que durante siglos desempeñó funciones similares a las que con posterioridad realizarían *Els Minyons*, y de los que puede afirmarse fue su antecesora, que no es otra que la ya anteriormente citada *Centenar de la Ploma*.[15] Tal y como ya se ha indicado, desde la conquista del *Regne de València*, y hasta la abolición de las instituciones propias por el Decreto de Nueva Planta, las tierras valencianas contaron con una institución foral de gran prestigio con funciones castrenses y de seguridad de naturaleza supramunicipal destinada, entre otras funciones, para acompañar a la bandera de la ciudad siempre que saliese al servicio del rey o *por ejecución de justicia*.[16] Como indica Sevillano Colom, la guardia o escolta de la bandera de Valencia era fundamentalmente una milicia popular, constituida en por una compañía de cien ballesteros de infantería, creada en 1365, y otros cien jinetes, creados estos últimos en 1376, según avalaban dos privilegios sucesivos de Pedro IV el *Ceremoniós*, formada por vecinos destacados de la ciudad de Valencia y enrolados a toque de campana, mediante pregón del Justicia y con la exhibición pública de la *senyera*, unos actos que realmente ponían en pie de guerra a la milicia valenciana (Sevillano 1966, 45). Pero si es indudable la relevancia que el *Centenar de la Ploma* o de *Sant Jordi* tuvo en la historia del Reino de Valencia, es necesario seguir avanzando hacia la institución que la vino, en cierto modo, a sustituir, *La Companyia dels Minyons Valencians*.

Esta milicia, que estuvo inicialmente al servicio de las instituciones del Reino de Valencia hasta la desaparición de estas por el Decreto de Nueva Planta, y posteriormente sirvió como institución real hasta su definitiva disolución como cuerpo armado en 1868, estuvo integrada regularmente por un número de *minyons* proporcional al censo de población, en una proporción de treinta *minyons* por cada treinta mil habitantes, dividiéndose cada grupo de treinta hombres en tres grupos de diez. Es destacable que tras el Decreto de Nueva Planta y la abolición de los Fueros la Compañía de Miñones de Valencia entró en su etapa de mayor esplendor, tal y como ocurrió con otras milicias o cuerpos forales o regionales destinados a la vigilancia y la seguridad, como la Com-

---

[15] En *Centenar de la Ploma* se presenta, sin duda alguna, como la principal y más prestigiosa de las milicias existentes en el Reino de Valencia, lo que la sitúa en una situación de privilegio tanto por sus cometidos como por su posición institucional.

[16] La sola amenaza de sacar la bandera de la ciudad servía habitualmente para reducir a los causantes del agravio. Si persistía la resistencia, Valencia era capaz de llevar cabo por su cuenta y riesgo campañas militares en cualquier parte del Reino (Pablo 1998, 59).

pañía de Infantería Fija de la Costa de Granada, los Escopeteros Voluntarios de Andalucía o la Compañía Suelta del Reino de Aragón. Tras la Real Orden de 1 de marzo de 1774 *els Minyons* fueron dotados de reglamentación propia por Real Orden de 4 de noviembre de 1774 que, a su vez, aprobaba la Instrucción del Capitán General *Conde de Saive* que regulaba, a modo de Ordenanza, el régimen y servicio de la Compañía, pasando su nombre oficial a ser, con carácter definitivo, *Compañía de Fusileros del Reino de Valencia* o simplemente, *Companyia de Minyons*.[17] La Compañía quedaba divida, a efectos de organización interna, en doce Escuadras distribuidas estratégicamente por todo el territorio del Reino, así como en los consiguientes recintos o distritos a criterio del Capitán General. Sus funciones quedaron determinadas, con carácter general, en *aprehender a los facinerosos y dar pronto auxilio a las justicias*, así como entre sus obligaciones estaba la de *recorrer entre todas las escuadras en cada mes todo el Reino de Valencia, para de esta suerte limpiarla de malhechores*. La propia Instrucción del Capitán General desarrollaba que junto a las rondas de vigilancia diarias debían realizar incipientes labores de información e inteligencia obteniendo información de los alcaldes de los municipios y de la red de informadores que se pudiesen crear, así como acudiendo a hospitales de pobres, tabernas, figones, mesones o panaderías, lugares a los que debían acudir disfrazados, si fuese necesario, con la finalidad de explorar y oír conversaciones y descubrir a los que, *faltando el debido respeto, hablasen mal del rey nuestro Señor y de su gobierno*, todo ello sin olvidar su labor principal que no era otra que la de aprehender y poner ante la justicia a malhechores, gente viciosa o sospechosa, delincuentes acuadrillados, reos, vagabundos o a los desertores de las Reales Tropas.[18]

En cuanto al armamento utilizado este consistiría en escopeta con bayoneta, un par de pistolas de charpa, frasco para la pólvora y una charpa con cinto, bandolera y canana. En relación con el uniforme *dels Minyons* –no puedo olvidarse que el uniforme es el principal rasgo característico de cualquier cuerpo de seguridad y le distingue y diferencia del resto de instituciones o servicios–, este no debería distar mucho del que

[17] La estructura de la Compañía quedó organizada inicialmente sobre el mando de un Capitán, un Teniente, un Alférez, cuatro Sargentos, ocho cabos y cincuenta y seis Miñones o Fusileros.

[18] Los objetivos de la Compañía parece que se cumplieron con eficacia, y un recuento de su actividad entre 1774 y 1779, referida únicamente a la detención de criminales, evidencian sus resultados: 100 desertores de diferentes cuerpos; 450 ladrones; 3 monederos falsos y 19 contrabandistas, es decir, un total de 572 delincuentes detenidos (Palop 2006, 340).

portaban las tropas regulares del ejército de la época.[19] Entre sus prendas habituales no debieron faltar, no obstante, prendas tradicionales valencianas, como bien indica Félix Colón de Larriátegui en su obra Juzgados militares de España y sus Indias: *el vestuario es á la valenciana: el de los cabos y fusileros gambeto y calzón azul; chupa encarnada; botines de correal ó becerrillo; alpargata á media pierna atada con cinta azul y sombrero sin galón con cucarda encarnada; redecilla y pañuelo de seda negra*. (Colón de Larriátegui 1817, 502).

Del mismo modo, destacar que pese a la naturaleza foral de la Compañía de Fusileros del Reino de Valencia, la institución tenía una clara vocación de servicio a las ciudades y villas, dado que tal y como consta en la propia Orden Real de 1774, los gastos que de la misma se derivasen debían ser costeados con los arbitrios propios así como los de todos los pueblos en justa prorrata, y cada villa o pueblo tenía obligación de dar alojamiento a los individuos de la Compañía que allí transitaren, lo que denota sin duda alguna que la vigilancia del orden y la seguridad en los municipios y villas esta tarea propia *dels Fusellers Minyons valencians*.[20]

Pero pese a su relevancia como institución propiamente valenciana, así como a su importante historia –no son pocos los autores que sitúan su nacimiento con carácter previo a la creación de las Compañías de Miñones del norte de España o de los propios Mozos de Escuadra– diversos hechos y acontecimientos históricos marcaron el declive y desaparición de la Compañía, empezando por el proceso de unificación de los cuerpos de seguridad que se llevó a cabo durante todo el siglo XIX en España, el cual corrió paralelo al deseo de controlar los espacios rurales destrozados por el bandolerismo (Lorente 2009,197). La creación por Fernando VII en 1824 de la Superintendencia de Policía y la Policía General del Reino, o la puesta en servicio en 1829 del Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras supuso la extrapolación del modelo policial de la capital de España al resto de provincias. Del mismo modo, la creación de la Guardia Civil en 1844 supuso un punto de inflexión para *els Minyons Valencians*, dado que, si

---

[19] Los uniformes que portaban *Els Minyons* tendrían algunas similitudes con los uniformes que actualmente portan las unidades o secciones de gala o representación de los Mossos d'Esquadra o los Miñones de Alava.

[20] La relevancia de la vinculación de la Compañía a las tierras del Reino de Valencia quedaba igualmente demostrada por el hecho de que tal y como consta en Real Orden de 10 de noviembre de 1785, las vacantes que se pudiesen generar en la misma debían ser ocupadas, con carácter preferente, por naturales de aquel reino, todos ellos gentes de buera reputación, hidalgos o labradores honrados y acomodados, que no hubiesen ejercido oficio mecánico, ni que se les conozca tacha alguna a sus familias.

bien no afectó en exceso inicialmente, sus funciones y competencias como cuerpos de seguridad regional poco a poco se fueron limitando a favor de la fuerza pública de carácter centralista. Por último, los acontecimientos políticos que desencadenaron el derrocamiento de la reina Isabel II en septiembre de 1868, y que supuso el inicio del Sexenio Revolucionario con el gobierno provisional de los Generales Serrano y Prim, conllevaron la abolición definitiva de todas los cuerpos de policía de naturaleza regional, quedando disuelta –y tal vez definitiva e injustamente olvidada– la *Companyia de Minyons valencians* en marzo de 1868,[21] todo ello pese a las reivindicaciones de continuidad de parte de la sociedad valenciana.[22]

Para terminar el breve repaso a una institución de gran relevancia histórica para la historia valenciana, se hace necesario, a modo de conclusión, recalcar que puede afirmarse que la *Companyia de Minyons valencians* debe ser considerada como el primer cuerpo de seguridad que prestó servicio en las tierras valencianas de forma organizada, regulada y con vocación de permanencia, quedando equiparado en relación a su antigüedad, funciones y organización interna al resto de cuerpos forales y regionales españoles algunos de los cuales, por unas u otras circunstancias, gozan hoy en día de un prestigio del cual podría haber gozado, sin ningún género de dudas, la *Companyía de Minyos del Regne de Valencia*.

El tránsito hacia el sistema policial contemporáneo: la seguridad municipal sus instituciones durante el siglo XIX

Desde finales del siglo XVIII se advirtió en España la tentativa de crear un servicio de seguridad pública de inspiración francesa. No obstante, fue a partir de la primera década del siglo XIX cuando surgiendo en las principales ciudades y villas España, siempre a iniciativa del poder central, diferentes instituciones destinadas la defensa de la seguridad y el orden público que fueron cubriendo, de forma ciertamente desordenada, las necesidades a las que no ofrecían respuesta los cuerpos regionales cada

[21] En 1876, tras la restauración monárquica de Alfonso XII, únicamente unos pocos cuerpos policiales regionales fueron recuperados. En concreto, solo los Miñones de Álava, Miqueletes de Vizcaya, la Guardia Foral de Guipúzcoa o les Esquadres de Cataluña consiguieron sobrevivir a la nueva situación política en España.

[22] La propia Diputación de Valencia, avalado por diversas asociaciones de propietarios, solicitó que se continuase con la gestión provincial de la seguridad, con hombres pertenecientes a las tierras valencianas y, por tanto, conocedores de su territorio y de sus gentes.

vez más desdibujados e inconexos. Entre estas instituciones destacan la Policía General, integrada por Comisarios Provinciales y por la denominada Milicia Urbana, surgida a finales del siglo anterior pero consolidada en 1809 tras su inclusión en el Estatuto de Bayona de 1808, así como la Guardia Cívica,[23] creada en Madrid en 1810 y con carácter obligatorio en relación con su reclutamiento, o los propios Celadores Reales,[24] de carácter provincial y creados en 1823 pero sustituidos por los Salvaguardias Reales en 1833. Posteriormente, y tras la creación de la Superintendencia General de Policía y la Policía General del Reino en 1824 por Real Cédula,[25] el modelo de la Milicia Urbana –denominada en algunas normas como Milicia Nacional Local[26]– se extendió a toda España, aunque bajo un férreo control central, pasando en 1835 a denominarse Guardia Nacional,[27] volviendo al nombre inicial tras el Motín de la Granja en 1836, quedando disuelta definitivamente entre 1843 y 1844.

Y ante esta compleja situación, en la que los distintos gobiernos centrales creaban y reorganizaban de forma permanente los distintos cuerpos de seguridad según sus necesidades e intereses, los municipios fueron adoptando sus propias soluciones ante la inseguridad y la necesidad de contar con funcionarios propios que proporcionasen respuestas a las nuevas necesidades de una sociedad urbana en proceso de cambio hacia la industrialización. En consecuencia, junto con el complejo y desordenado modelo estatal de seguridad, el sistema se completó con la aparición a lo largo de todo el siglo XIX de las instituciones encargadas del mantenimiento de la seguridad dependientes de los ayuntamientos. Es de destacar que desde 1812 la Constitución había otorgado a los alcaldes la función de mantenimiento de la tranquilidad y la seguridad de sus vecinos, y para ello había puesto a su cargo la anteriormente citada Milicia Nacional. La regulación posterior fue reconociendo la existencia de dichos cuerpos municipales que convivieron con la Milicia hasta su disolución definitiva en 1843-1844 por los moderados.[28] En consecuen-

---

[23] Creada por José I para garantizar el orden político burgués.

[24] La Provincia de Castellón fue una de las que llegó a contar con su Cuerpo de Celadores Reales, si bien prestaron servicio bajo este nombre durante unos escasos años.

[25] Lo previsto en la Real Cédula se mantuvo vigente hasta la creación en 1870 de los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad, hecho que nos sitúa ante lo que puede definirse como los antecedentes inmediatos de los cuerpos de seguridad actuales (Gil 2004, 44).

[26] Milicia política organizada por los liberales con el fin de garantizar el orden constitucional.

[27] En todo caso será siempre un cuerpo civil, voluntario, ligado a los Municipios y pagado por los ayuntamientos. Sus funciones eran hacer guardia en las Casas Consistoriales u otros lugares en que fuera necesario para la tranquilidad pública; dar patrullas para la seguridad pública; perseguir y aprehender en el pueblo y su término a los desertores y malhechores.

cia, a partir de la década de 1840 los ayuntamientos, a falta de tropas o cuerpos policiales, se vieron obligados a organizar rondas y servicios de vigilancia destinados a garantizar la paz y tranquilidad de municipios y villas,[29] a través de los ya citados alguaciles, encargados de la vigilancia del cumplimiento de las normas locales, así como de otros empleados municipales como los vigilantes, o los miembros de las guarderías rurales y los serenos,[30] estos últimos con origen en los gremios y con funciones más limitadas y centradas en las rondas de vigilancia,[31] todo ello sin olvidar en papel que desempeñaron las denominadas *partidas* en la lucha contra el bandolerismo.[32] Y en este contexto, y centrándonos en las principales villas valencianas que poco a poco se iban transformado de sociedades básicamente agrarias en sociedades de incipiente protoindustrialización, se fueron sucediendo acontecimientos históricos que motivaron que las autoridades locales se vieran obligadas a reorganizar sus distintos servicios y crear los primeros cuerpos municipales de seguridad.[33] En la práctica, se puede hablar de tantos cuerpos como municipios donde se creó, pues estos dependerían desde sus inicios únicamente de sus propios ayuntamientos (Martín 1990, 37).

En cuanto a la gestión de la seguridad y policía en la más importante de las ciudades valencianas, la propia ciudad de Valencia, el gobierno municipal ha desempeñado his-

---

[28] No obstante, varios decretos de 1854, culminados por el de 15 de septiembre de 1854, restablecieron la Milicia Nacional a las condiciones legales en que se encontraba antes del 1 de Octubre de 1844, fecha de su disolución por los moderados. Posteriormente, en agosto del mismo año, volvió a quedar disuelta.

[29] El origen de estos cuerpos propios de los Ayuntamientos se sitúa, en el ámbito del regulación posterior al Decreto de Nueva Planta, en la antigua institución de los Alcaldes de Corte, de cuartel o de barrio, los cuales, auxiliados de alguaciles y vecinos *honrados*, vigilaban sus respectivas demarcaciones (Requena 2013, 49) creados a partir de 1710 en las principales villas del Reino.

[30] La figura de los serenos llegó a ser de tal relevancia en el ámbito municipal que el 17 de septiembre de 1834 un Real Decreto los declaró obligatorios, al menos en todas las capitales de provincia.

[31] Destacar que en 1852 se creó el *Cuerpo de Vigilancia*, que pasó a llamarse en 1854 *Cuerpo de Vigilancia Pública y Municipal*, resultado de la unión el Cuerpo de Vigilancia y las primeras policías municipales, siendo separados de nuevo y con carácter definitivo en 1863.

[32] Las *partidas* se organizaban para dar respuesta a los problemas más graves de seguridad en los pueblos y ciudades, y se estructuraban en grupos más o menos amplios de hombres según las necesidades, que se organizaban a su vez en patullas más reducidas. Entre sus funciones, las cuales son difíciles de estructurar, destacó la lucha contra el bandolerismo y otros tipos de actividad delictiva. Algunas de las partidas más conocidas fueron las *partidas de capa*, de *fusileros* o de *disfrazados*, estas últimas destinadas a funciones de espionaje e información.

[33] La ciudad de Valencia, a modo de ejemplo, contaba alguaciles encargados de la vigilancia de edificios municipales, serenos –a los que pagaban los propios vecinos–, cuatro agentes de seguridad –uno por cada uno de los cuatro cuarteles–, guarda de paseos o parques, celadores y cobradores encargados de la vigilancia de la actividad comercial, guardas con distintos destinos en las principales zonas de la ciudad así como guardianes de mercado o de almacén (Ferrer 2011, 52).

tóricamente un papel especialmente relevante, destacando, sobre el resto, dos instituciones municipales como son la Junta de Policía y el Síndico personero. La Junta de Policía, que fue creada por real orden de 1788 y continuó durante el siglo XIX, estaba presidida por el Capitán General y de la misma formaban parte un regidor en representación municipal y un diputado del común –figura esta última de especial relevancia en el ámbito orden y de la pacífica convivencia en la ciudad–, y también formó parte de la misma posteriormente el Intendente. La Junta se configuró como un órgano de coordinación entre el Consejo real y el propio Ayuntamiento de Valencia, ostentando funciones en múltiples materias como el fomento de caminos o entradas de la ciudad, de sus arbolados y puentes, la alineación, adorno y aseo de calles y plazas y el control y disciplina de mercados y el alumbrado público, entre otras.

En relación con el Síndico personero, este cargo municipal de elección popular se situaría en posición inferior a los diputados del común, y las funciones de aquellos que ostentaban la personería estaban destinadas a velar por el bien común así como por los intereses y necesidades de los ciudadanos, si bien, dado el reconocimiento y prestigio social que alcanzaba a estos servidores municipales, su papel también fue especialmente relevante en el mantenimiento del orden y la paz en la ciudad al canalizar y dar respuesta las quejas y reclamaciones evitando motines y algaradas.

Del mismo modo, si bien no es pacífica la determinación de la fecha de creación, la Guardia Municipal surgió entre 1870 y 1872, siendo la fecha más exacta al parecer esta última, año en la que se aprobó el Reglamento de la Guardia Municipal.[34] La base de este cuerpo fueron aquellos empleados municipales que desempeñaban algún tipo de vigilancia en el ayuntamiento. Una característica importante en relación con el personal que debía formar la Guardia Municipal, característica que ya formaba parte de la propia idiosincrasia de la *Companyia de Minyons Valencians*, es que se procuró favorecer la naturaleza o vecindad de los solicitantes, teniendo preferencia los nacidos o avecindados más de seis años en la ciudad o su término; y, sucesivamente, en cualquier pueblo de las provincias de Valencia, de Alicante y de Castellón. Con ello se pretendió configurar un cuerpo en el que las condiciones culturales, las costumbres o la lengua materna fuesen comunes o, al menos, muy próximos al vecindario entre el

[34] La Guardia Municipal estaba organizada con un Jefe, un Subjefe, diez Inspectores de distrito y cien individuos, pudiendo el Ayuntamiento incrementar el número hasta ciento veinte y crear una sección de Caballería si fuese necesario,

que debían desarrollar su trabajo. Las principales funciones de la Guardia Municipal fueron la seguridad de las personas y sus bienes, la ayuda al ciudadano, el control de la moralidad pública o la exigencia del cumplimiento de los bandos de Buen Gobierno. En cuanto al crimen, se ordenaba su persecución, materializada en la prestación del auxilio necesario a las autoridades encargadas de su represión o castigo y, en último término, poniendo a los delincuentes a disposición judicial.[35] Del mismo modo, y en el caso de la ciudad de Castellón, la Guardia Municipal fue instaurada en 1895, concretamente en Sesión Municipal Ordinaria de 2 de enero, estando formada en sus inicios por un cabo y un total de diez individuos.[36] Al igual que en otras ciudades, en Castellón la seguridad estaba encomendada a un total de ocho alguaciles, seis de los cuales se integraron en la nueva Guardia Municipal y dos continuaron con sus funciones de colaboración con la administración municipal, y a los serenos, si bien estos últimos eran retribuidos directamente por los vecinos y los comerciantes de la ciudad. En el caso de la ciudad de Alicante parece que tal y como indican las principales fuentes, nos encontramos con el cuerpo de seguridad municipal más antiguo de las tres capitales valencianas, dado que su creación data del día 1 de mayo de 1847, cuando 14 guardias y 3 mandos formaron la Guardia Municipal.

El amparo legal de estos nuevos cuerpos de Guardia Municipal se concretó en la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877.[37] El artículo 73 de la Ley establecía, como obligación de los Ayuntamientos, los servicios de *Policía urbana y rural* y *Policía de seguridad*, determinándose en el artículo siguiente que estos empleados dependían exclusivamente del alcalde. No obstante, estas primeras e incipientes Guardias Municipales tuvieron que transitar un largo camino hasta convertirse en las organizaciones que hoy prestan servicio en los municipios. Y, sin duda, el camino más largo de su historia se desarrolló durante gran parte del siglo XX.

---

[35] Las funciones de los Guardias se extendían otras muy numerosas cuestiones: la regulación del tráfico, fundamentalmente de los peatones por las aceras; la consignación de los objetos que encontrasen; impedir la mendicidad; impedir el juego "desaforado" de los niños en las calles; ayudar en la recaudación, etc. así como todas las disposiciones escritas o verbales de sus superiores (Ferrer 2011, 64).

[36] El armamento de los guardias municipales estaba compuesto por sable y revolver los días ordinarios. Cuando las necesidades del servicio o las condiciones de orden público lo exigirán, podían usar una carabina.

[37] Para otros autores la creación de la Guardia Municipal tuvo un origen anterior, concretamente durante el reinado de Isabel II, mediante una Instrucción Real de 1833 por la que se creó este servicio en municipios de más de 400 vecinos, ampliándose esta cifra a 770 por Real Decreto de 1834 (Muinelo 1991, 16).

Las policías municipales durante el siglo XX: su realidad desde 1908 hasta los años 80

El camino que transitaron las Guardias Municipales durante el siglo XX en España se reflejó, a modo de resumen, en una sucesión de normas que fueron disminuyendo y aumentando la relevancia de estos cuerpos en el sistema público de seguridad. La primera de estas normas se aprobó vía Real Decreto del Ministro de Gobernación el 24 de febrero de 1908,[38] y significó la reducción de las potestades tanto de los alcaldes, como últimos responsables de estos servicios, como de las propias Guardias Municipales –frente al auge que había supuesto la Ley Municipal de 1877–. El objetivo de este Real Decreto fue regular y organizar en las capitales de provincia y en aquellas poblaciones más relevantes las funciones y competencias del Cuerpo de Vigilancia y Seguridad, dependiente del Gobierno de la nación, y la de los distintos cuerpos o funcionarios encargados de la gestión de la seguridad pero dependientes de los Ayuntamientos, tales como la Guardia Municipal Armada, serenos municipales o particulares, alcantarilleros, guardas de campo y demás agentes municipales que prestasen su cooperación a los servicios de orden público, prevención y represión de delitos y faltas. Las principales consecuencias de esta norma fue la subordinación de los Alcaldes a los Gobernadores Civiles en relación con la gestión de la seguridad, quedan las guardias municipales bajo las órdenes y control de los Jefes y Oficiales de Seguridad en todas aquellas tareas relacionadas con el orden público, la seguridad y la vigilancia.

Durante la II República se produjeron diversos hechos que tuvieron un importante impacto en la seguridad de las ciudades. Por un lado, en 1931 se creó para los municipios que no fuesen capitales de provincia un cuerpo de Policía Local –también se denominó como Cuerpo de Vigilancia Local– si bien era de carácter estatal y no estaba subordinado a los alcaldes[39] y fue disuelto en 1935. Por otro lado, un cambio relevante en la tendencia reduccionista en el ámbito de la seguridad local supuso la Ley Municipal de 1935,[40] donde se contempla como competencia del alcalde en el artículo 84, *mantener el orden y proveer a la seguridad pública e individual con medidas preven-*

---

[38] Gaceta de Madrid, número 56, 25 de febrero de 1908.

[39] La denominación de la norma que creó el cuerpo fue la siguiente: "Decreto creando, dependiente de la Dirección general de Seguridad, un Cuerpo de Policía con la denominación de *Policía Local*, determinando las funciones y jurisdicción de dicho Cuerpo, y que el mismo se constituya con el personal denominado Vigilantes de segunda clase". Gaceta de Madrid, 12 de julio de 1931.

[40] Gaceta de Madrid, número 307, 3 de noviembre de 1935.

tivas y represivas, así como *asumir el mando de cualquier fuerza pública que se sostenga con recursos municipales*. No obstante, hay que destacar que un año antes, en 1934, las policías y guardias municipales habían sido sometidas en su totalidad a jurisdicción militar en el marco de un proceso de militarización de todas las instituciones encargadas de la seguridad y, en 1935, fueron puestas bajo la dependencia y supervisión de la Guardia Civil.

La Guerra Civil supuso un hecho traumático que truncó todos los intentos de mejora y profesionalización de los cuerpos de seguridad dependientes de los ayuntamientos. Una vez terminado el conflicto, todos los integrantes de los cuerpos policiales se convirtieron en fuerzas al servicio del régimen surgido, y no se produce otro planteamiento que no sea el control de la situación política y social (Gil 2004, 267), por lo que de forma inevitable todos estos hechos conllevaron una merma en las competencias de los ayuntamientos, así como de las funciones y atribuciones de los cuerpos de seguridad municipal. La propia Ley de 8 de marzo de 1941, y el Decreto de desarrollo de la Ley de diciembre del mismo año, consideraron como elementos auxiliares de los servicios de vigilancia y seguridad del Estado a los guardias municipales. No será hasta 1950 con la aprobación del Texto Articulado de la Ley de Régimen Local, cuando se vuelva a considerar a los policías municipales como funcionarios subalternos, con el cometido de vigilar la seguridad pública e individual, siendo asociados en el texto a los celadores y ordenanzas municipales. En la misma línea se mantuvo el Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, de junio de 1955, donde desaparece su denominación y se incluyen entre los miembros que se les encomienda labores secundarias de vigilancia. No obstante, no todas las regulaciones posteriores a la Guerra Civil fueron perjudiciales. El Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 1952 estableció que todos aquellos funcionarios locales que usasen armas se debían constituir en un solo cuerpo, bajo la dependencia del alcalde y con un solo jefe inmediato. En el propio reglamento se citan los cargos que la estructuran y las funciones que les correspondían,[41] apareciendo, por primera vez entre estas, las funciones de orden público y de policía judicial, lo que supuso un avance importante como cuerpo policial y una clara diferenciación en relación con otros empleados municipales como los subalternos, serenos o vigilantes.

[41] Vigilancia y ordenación del tráfico, policía judicial, orden público, cooperación a la representación corporativa y las demás que le correspondan o se le encomienden.

Pero el paso de los años volvió a suponer una nueva merma en relación con el reconocimiento de las policías locales como parte fundamental del sistema de seguridad en España. Paradójicamente, y pese que entre 1950 y 1975 se produjo una verdadera revolución urbana en España y las ciudades vieron aumentada notablemente su población, el legislador optó por no mejorar las funciones y competencias de las policías locales, sino más bien todo lo contrario. El Decreto de 1975 en materia de policía municipal fue incluso regresivo, pues lo que en línea general parece confirmarle en sus funciones, supuso la desaparición de la competencia de policía judicial, lo que significó quitarle una función especialmente relevante y les volvía a situar en un segundo escalafón en relación con los cuerpos de seguridad del Estado. Esta tendencia regresiva se vio confirmada con el Decreto de 1976 por el que se regulan el régimen y funciones de la Policía Municipal en materia de orden público, donde se evidenció el carácter auxiliar de la Policía Municipal.

A modo de resumen, únicamente resta recalcar que la mayor parte del siglo pasado supuso un tránsito ciertamente insustancial para los cuerpos de seguridad dependientes de los ayuntamientos, en el que de modo alguno vieron reconocidos los profesionales de este ámbito el conjunto de derechos y atribuciones que sí que ostentaron otros funcionarios pertenecientes a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. No obstante, la aprobación de la Constitución Española de 1978 supuso, casi como en todos los órdenes de la administración, un cambio sustancial que merece atención aparte.

La Constitución Española de 1978 y la construcción del Estado autonómico: la transformación de las Policías Locales en la Comunidad Valenciana

La aprobación de la Constitución Española de 1978 supuso el inicio de un intenso proceso de transformación de las policías locales en toda España. Dos fueron los aspectos que permitieron este importante cambio. Por un lado, el principal precepto constitucional regulador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el artículo 104, quedó redactado con una perspectiva expansiva, lo que permitía englobar bajo su contenido a las tres administraciones con competencia en la defensa de derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana –policías del Estado, de las comunidades autónomas y los ayuntamientos–, remitiendo a un posterior desarrollo mediante ley orgánica. Este hecho supuso que las policías dependientes de los ayuntamientos se situaban en el mismo nivel institucional que las pertenecientes al Estado o las que se pudiesen crear

en las comunidades autónomas, hecho especialmente relevante y que rompía con la tradición de considerar a los cuerpos locales como auxiliares de los del Estado, aunque también supuso una clara indefinición en relación con el modelo policial español (Crespo 2005, 209). Por otro lado, y en segundo lugar, la propia Norma Fundamental otorgaba competencia a las comunidades autónomas en relación con la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que se estableciese en la ley orgánica citada con anterioridad –artículo 148.1.22–, todo ello sin olvidar que el artículo 149.1.29 posibilitaba a las comunidades autónomas a la creación de cuerpos policiales propios. Y será este segundo aspecto, la potestad de las comunidades autónomas para la coordinación de las policías locales en su ámbito territorial, lo que permitirá que a partir de la aprobación de la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que concretaba las funciones de las comunidades autónomas en relación con la coordinación de las policías locales, se iniciase el camino de cambio en el ámbito de la seguridad local. Si bien esta competencia coordinadora no quedó plasmada estatutariamente en la Ley Orgánica 5/1982 por la que se aprobó el primer Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, desde la creación por Real Decreto-Ley 10/1978 del régimen preautonómico del País Valenciano la gestión de la seguridad siempre estuvo en la agenda pública. Por un lado, todos los gobiernos preautonómicos contaron con consejerías de interior, hecho que denotaba el interés institucional por la materia y, por otro, el debate de cómo gestionar la seguridad siempre estuvo presente en la agenda política con posturas distintas entre aquellos que querían optar por la creación de una policía autonómica propia, tal y como estaban haciendo otras comunidades, y los que se decantaban por iniciar un proceso de mejora de las policías locales valencianas a través del desarrollo de la competencia recogida en el artículo 148 de la Constitución. Y si bien la creación de una Policía Autónoma sí quedó recogida en el Estatuto de 1982, concretamente en su artículo 36, pero nada contempló en relación con la coordinación de las policías locales tal y como ya se ha indicado, la complejidad que suponía la creación de un cuerpo de seguridad autonómico y la falta de impulso político por no ser una de las prioridades, decantó la balanza, curiosamente, hacia la segunda de las opciones, potenciar las policías locales como base de un proyecto futuro de modelo de seguridad propio.[42] Una vez aprobada la Ley 7/1985 de Bases de Régimen

[42] Pese a la falta de previsión estatutaria, la competencia de coordinación de las policías locales en la Comunidad Valenciana se asumió vía artículo 39 del a Ley Orgánica 2/1986, la cual funcionó en este supuesto como una norma de las reguladas en el artículo 150.2, tal y como ocurrió para Galicia o el País Vasco.

Local, que en la redacción inicial atribuía a los ayuntamientos competencia de *seguridad en lugares públicos* –en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas– y la ya citada Ley Orgánica 2/1986, la primera de las medidas adoptadas por el gobierno valenciano fue una apuesta por la mejora en la formación de los policías locales a través de planes específicos destinados a este colectivo. Entre todas las acciones desarrolladas destacó, por su relevancia, el primer curso de *Reciclaje para Policías Locales* organizado en 1986 por la Dirección General de Interior de la Generalitat Valenciana. En el curso, celebrado en el municipio de San Juan (Alicante), participaron cerca de 120 policías de municipios de las tres provincias y supuso el punto de partida para las políticas públicas autonómicas destinadas a lograr la coordinación de las policías locales. No obstante, y pese a estas concretas medidas, no se mostró por parte del gobierno valenciano una clara apuesta por el desarrollo de esta competencia durante los primeros años de vigencia estatutaria, cuando algunas voces habían indicado que el desarrollo de esta materia podría constituirse en un cimiento básico de las instituciones de autogobierno (Crespo 2005, 223).

Durante los años posteriores a la aprobación del Estatuto los esfuerzos se centraron en los trabajos previos dirigidos a la elaboración de una norma con rango legal que regulase la coordinación de policías locales como base para el proyecto de un modelo de seguridad propio de la Comunidad Valenciana. El resultado se concretó en la Ley 4/1990 de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Valenciana, norma que supuso un verdadero punto de inflexión en la gestión de la seguridad local, pese a que no fue ajena al control estatal y fue impugnada por el Presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional.[43] Ley de Coordinación de 1990 aportó diversas innovaciones en el ámbito de las policías locales, pero entre estas mejoras destacaron tres líneas estratégicas básicas: la determinación de las competencias y sistemas de coordinación, la creación del Instituto Valenciano de Seguridad Pública (IVASP) y la regulación de las normas básicas internas de los Cuerpos de Policía Local, es decir, el establecimiento de un régimen jurídico común tendente a la homogeneización de todos los Cuerpos de Policía Local. La determinación de la función coordinadora supuso la atribución expresa al Gobierno Valenciano de la competencia en materia de coordinación

[43] Recurso de Inconstitucionalidad 1918/1990, relacionado con la previsión en la ley de actuaciones supramunicipales –artículo 2– así como otras cuestiones relacionadas con los artículos 13.1 y 23.2 , resuelto por sentencia del Tribunal Constitucional 82/1993, de 8 de marzo que estimó parcialmente el recurso y declaró inconstitucional el artículo 2.3, pero acorde a Derecho el 2.2.

de policías locales,[44] seguida de la creación de la Comisión de Coordinación, máximo órgano consultivo, deliberante y de participación, y del Gabinete Técnico, órgano de apoyo a la Comisión y con funciones de documentación, preparación y asesoramiento. La creación del IVASP, inaugurado en febrero de 1991 en el municipio de L´Eliana, supuso la mayor apuesta y requirió el mayor esfuerzo presupuestario por parte de la administración autonómica. Con funciones en el ámbito de la investigación, formación y perfeccionamiento profesional de los funcionarios policiales, tuvo la virtud de ser de las primeras escuelas de formación en toda España, y se convirtió en pocos años en el verdadero motor de la mejora profesional de los cuerpos de policía local en la Comunidad, si bien con cierta deficiencia en la función investigadora dirigida a aportar nuevos modelos de seguridad alternativos al configurado (Crespo 2000, 274). Por último, en relación el establecimiento de un régimen jurídico común, se concretó en la aprobación de normas reglamentarias comunes relativas a la uniformidad, medios técnicos y armamento, estructura y organización de los cuerpos de policía o los derechos y deberes de estos funcionarios entre otras muchas cuestiones.

Considerando el efecto que tuvo esta primera ley en la seguridad local, podría calificarse como una norma *introductoria*, que permitió desde una perspectiva formal situar a las policías locales en el sistema de seguridad pública español, pero sin avanzar demasiado en aquellos aspectos materiales que conllevan la competencia de coordinación. No obstante, y pese al avance indudable que supuso, faltó un mayor grado de ambición y una apuesta clara por conseguir un modelo de seguridad pública valenciano con características propias, es decir, un sistema de seguridad local verdaderamente homogéneo y coordinado más allá de lo puramente formal, que se concretase en medidas específicas que configurasen un modelo propio y no una simple acumulación de cuerpos policiales sin sensación de globalidad, con funciones directoras por parte del gobierno valenciano tal y como facultaba la sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre (Guillén 1993, 178).

---

[44] La coordinación quedó definida en la Ley 2/1990 como "la determinación de los criterios necesarios para la mejor adecuación de la formación, organización, dotación y actuación de las policías locales al sistema y fines generales de la seguridad pública, dentro de los cometidos que tienen legalmente asignados, así como la fijación de los medios para homogeneizar las policías locales de la comunidad valenciana, a fin de lograr una acción que mejore su profesionalidad y eficacia, tanto en sus acciones individuales como en las conjuntas, proporcionando iguales servicios a todos los ciudadanos de la comunidad valenciana, sin perjuicio de la autonomía municipal constitucionalmente reconocida".

Todas estas carencias, así como el importante desarrollo que a nivel de plantillas de policía realizaron la mayor parte de ayuntamientos a partir de la aprobación de la primera ley de coordinación, supuso que a finales de la década de los años noventa surgiera la necesidad de avanzar en el camino hacia el establecimiento de un modelo de seguridad propio, aprobándose en 1999 por las Cortes Valencianas una segunda Ley de Coordinación con la intención de subsanar las deficiencias de la anterior y establecer las bases del tan pretendido modelo valenciano de seguridad. Esta segunda norma, frente al carácter introductorio de la primera ley de coordinación, supuso tomar conciencia de que las policías locales se configuran como un servicio público dirigido a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, lo que suponía abandonar la exclusiva regulación *ad intra*, centrada básicamente en las propias organizaciones policiales, hacia una visión *ad extra* –aunque ciertamente limitada– con una mayor proyección hacia el exterior, es decir, hacia la sociedad en la que se insertan, por lo que puede definirse como una norma *de desarrollo*. Si bien la estructura de la ley compartía elementos comunes con la anterior, del Preámbulo, así como de determinados preceptos de la misma, se desprendía la voluntad del legislador de avanzar en esta línea. A modo de ejemplo, el artículo 5 de la norma hacía referencia a conceptos innovadores como *servicio* o *seguridad pública*, quedando reservadas estas funciones en exclusiva a los cuerpos de seguridad local. Igualmente, en el artículo 6 se hacía referencia a la *profesionalidad* y a la *eficacia* de la actividad policial como características esenciales de la función policial. Del mismo modo, un órgano fundamental para la mejora profesional como había sido el IVASP pasó a denominarse IVASPE –Instituto Valenciano de Seguridad Pública y Emergencias– con el objetivo de integrar a todos aquellos servicios públicos implicados en la gestión de la seguridad y las emergencias en la Comunidad Valenciana –cuerpos de bomberos, servicio 112 o protección civil, y mejorar el funcionamiento y coordinación de todos estos recursos.[45] Por último, se regularon aspectos del régimen estatutario de los policías locales que en la práctica iban a tener una clara afectación en la calidad el servicio prestado, como pueden ser la segunda actividad, la jubilación o los derechos y deberes de estos funcionarios públicos. Del desarrollo reglamentario de la ley destacó la creación, en 2010, del Observatorio de la Seguridad Ciudadana de la Comunidad Valenciana, como órgano consultivo y deliberante integrado por representantes institucionales y profesionales de distintos ámbitos y actividades implicados en la gestión de seguridad pública, ór-

[45] En 2010 el Instituto cambió de sede abandonando el municipio de L'eliana pasando a ocupar sus instalaciones parte de la antigua Universidad Laborar de Cheste.

gano que venía a confirmar el avance hacia una política pública de seguridad mucho más transversal que la derivada de la primera ley de coordinación. Dentro del conjunto de medidas destinadas a la mejora del servicio prestado por las policías locales destacaron, entre otras acciones, el proyecto de adquisición de una plataforma informática común para todas las policías locales –proyecto no ejecutado finalmente por falta de financiación– o la aprobación en 2010 del *I Plan de actuación para los cuerpos de policía local de la Comunitat Valenciana ante posibles situaciones de racismo y xenofobia*, plan que puede considerarse como una de las acciones de carácter coordinador más innovadoras por su ámbito de aplicación y con mayor contenido material de las llevadas a cabo hasta la fecha.

Pero no puede obviarse que durante los primeros años de vigencia de la segunda ley de coordinación se produjo un hecho de especial relevancia, como fue el proceso legislativo tendente a la modificación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana que finalizó con la reforma estatutaria de 2006. En el ámbito que nos atañe, el nuevo Estatuto volvió a orientar el debate competencial hacia un nivel de máximos, recogiéndose en el articulado la creación de un cuerpo único de Policía Autónoma con vocación de servicio público integral. No obstante, y desde una visión pragmática que no obvió la complejidad que supone implementar este modelo de seguridad, el legislador autonómico, a diferencia del Estatuto anterior, sí incluyó esta vez como competencia propia la *coordinación de la actuación de las policías locales de la Comunidad Valenciana* en el artículo 55.3. Esta circunstancia supuso reforzar la posición de la seguridad local como base para la construcción de un modelo policial propio, un modelo más ambicioso que incluso podía convertir a las policías locales en el servicio de seguridad que asumiese el desarrollo de las competencias que el propio Estatuto y la normativa sectorial atribuían al todavía no creado Cuerpo de Policía Autonómica,[46] todo ello en virtud del contenido de la Sentencia 81/1993 del Tribunal Constitucional.[47] No obstante, de nuevo la realidad –esta vez la económica–, limitó en gran medida la capacidad de acción del Gobierno valenciano, y la crisis económica obligó a aparcar el desarrollo del artículo 55.1 del Estatuto en relación con la creación

[46] Desde 1993 se dispone de una unidad de la Policía Nacional adscrita a la Comunidad Valenciana, en virtud del acuerdo de colaboración del Ministerio del Interior y la Comunidad Valenciana, acuerdo concretado en la Orden de 16 de septiembre de 1992 (BOE de 23 de septiembre).

[47] La sentencia, en el fundamento jurídico quinto, considera acorde a Derecho que las Policías Locales puedan operar funcionalmente como Policía Autonómica en aquellas comunidades que no dispongan de la misma y siempre dentro de su ámbito territorial.

de una Policía Autónoma, centrando los escasos recursos disponibles en mejorar la coordinación de las policías locales, especialmente en relación con la formación de sus miembros. Del mismo modo, pese a estar presente en la agenda política la necesidad de una nueva ley de coordinación que adaptase la de 1999 al nuevo Estatuto así como a la realidad social, las prioridades autonómicas fueron otras, y hasta 2010 no se iniciaron los trabajos previos de preparación de los textos iniciales, que fueron retomados a partir de 2016 por el Gobierno surgido de las urnas el año anterior, y que se vieron plasmados en la tercera norma coordinadora en materia de policía aprobada a finales de 2017.

La Ley de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Valenciana de 2017: hacia la construcción de un verdadero modelo valenciano de seguridad pública

La tercera de las normas coordinadoras aprobada por las Cortes Valencianas a finales de 2017 ha supuesto un paso destacado en el proceso de construcción de un modelo propio de seguridad pública para la Comunidad Valenciana. Si la primera de las normas se definió como *introductoria*, y la segunda como de *desarrollo*, la tercera de las leyes debería tener un carácter *conclusivo*, destinada a la consecución del anhelado modelo valenciano de seguridad. Y para conseguir este objetivo no le falta contenido. Ley de extensión considerable al haber sido desarrollada en un total de 108 artículos, no puede obviarse por su relevancia el preámbulo, del cual se desprende una nueva visión por parte del legislador a la hora de abordar la función coordinadora, así como algunas de sus disposiciones adicionales, entre todas las incluidas destaca la tercera, la cual merecerá en este apartado una atención especial.

Un análisis del contenido de la Ley 17/2017 de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Valenciana debe pasar, inevitablemente y como ya se ha indicado, por la parte expositiva de la misma. En el preámbulo se han plasmado algunas de las ideas con mayor relevancia de toda la norma, entre las que destacan la voluntad del legislador de apostar por el diseño de políticas públicas que permitan la consecución de un modelo de seguridad propio para la comunidad, modelo basado en estrategias y enfoques policiales con una amplia base doctrinal como son la proximidad policial, la policía orientada a la solución de problemas o la prevención como herramienta destinada a la mejora de la seguridad y la convivencia. Todos estos conceptos configuran,

al menos desde una perspectiva teórica, un modelo de seguridad que se sitúa en la línea de las políticas públicas de seguridad más innovadoras que están siendo implementadas en los sistemas de seguridad de las democracias más avanzadas en el ámbito internacional. Y si a estos conceptos se suma la inclusión en el texto del preámbulo de otros objetivos en los que deberá basarse el modelo de seguridad como son el análisis –o inteligencia policial–, la planificación como instrumento básico de gestión, la transparencia y la rendición de cuentas o la apuesta por un modelo de seguridad que no olvide la vertiente integradora con especial atención a grupos sociales especialmente vulnerables –menores, migrantes, personas susceptibles de ser víctimas de delitos de odio o de violencia machista entre otros posibles–, puede concluirse que, al menos sobre el papel, el legislador ha delimitado muy claramente cuáles son las bases teóricas de las políticas públicas sobre las que se pretende cimentar el modelo de seguridad. Y si a esta apuesta decida por la innovación se añade el contenido de la disposición adicional tercera de la ley, que hace una referencia expresa y directa a que el objetivo final es lograr la creación del Cuerpo de Policía Autónoma Valenciana a construir inicialmente sobre el modelo actual de seguridad local, puede concluirse que la ley de coordinación vigente se constituye en el instrumento jurídico idóneo para conseguir definitivamente el tan anhelado modelo valenciano de seguridad. No obstante, y sin olvidar que todavía no se ha analizado la parte dispositiva de la ley –con lo que esto supone–, no puede más que desearse que este objetivo no se quede en un simple documento de buenas intenciones, y que por parte de todos los actores implicados en el proceso de construcción del futuro modelo de seguridad que debería surgir de la nueva ley se esté a altura de las expectativas generadas.

Realizado un análisis inicial del contenido más relevante de la parte expositiva y final de la norma, procede abordar a continuación aquellos aspectos del articulado que suponen las principales innovaciones en el ámbito de la gestión de la seguridad en la Comunidad Valenciana. En cuanto a las políticas y estrategias a implementar para conseguir una policía adaptada a la realidad actual y a las demandas sociales emergentes, en la norma se asumen como propias del modelo valenciano de seguridad las estrategias y enfoque más innovadores como ya se ha indicado. Apostar por la proximidad, la proactividad, la prevención o por la utilización de herramientas como la mediación o la policía orientada a la solución de problemas, supone situarse a la vanguardia de la gestión de la seguridad. Además, en el texto de la ley se encuentran referencias directas a la necesidad de convertir a la seguridad en un derecho de naturaleza transversal en el que la participación de toda la sociedad es un fundamento bá-

sico para su configuración –esta tarea se le encarga al ya existente Observatorio de Seguridad pero no se incluye en el mismo la participación de la ciudadanía– así como a otros principios o valores como la rendición de cuentas o la transparencia, principios por los que deberá velar el Comité de Ética y Transparencia en la Actividad Policial.

En relación con las acciones concretas destinadas a mejorar la eficacia de las policías locales, cabe destacar la apuesta por la planificación como estrategia básica de gestión de la seguridad. Si hasta la fecha las normas anteriores no habían hecho referencia a la necesidad de contar con planes de seguridad tal y como sí se viene haciendo desde hace años en otras comunidades autónomas, la actual ley recoge como documentos básicos de gestión la planificación estratégica, tanto desde una perspectiva autonómica como local o municipal. Del mismo modo, la norma recoge expresamente la necesidad de dar respuesta a algunas de las demandas históricas en el ámbito de la seguridad local, como ha sido el poder disponer de una plataforma informática común que pueda ser utilizada por todos los municipios destinada a mejorar la gestión organizacional y la información de que disponen los servicios policiales. Igualmente, otra de las reivindicaciones vinculada a mejorar la actuación de los cuerpos policiales de municipios limítrofes o cercanos ha sido abordada con la creación de los consejos supramunicipales de coordinación de las policías locales que, tomando como referencia fórmulas asociativas que permiten estrategias intermunicipales, facilitarán la coordinación y el asesoramiento en materia de seguridad en aquellos ámbitos territoriales en los que existan cuestiones de seguridad pública comunes a varios municipios. Del mismo modo, el legislador no ha obviado la realidad de aquellos municipios que, por especiales circunstancias, tienen un aumento de las demandas vinculadas a la seguridad en determinadas épocas del año pero que no requieren un aumento permanente de la plantilla –en clara referencia a los municipios turísticos de la Comunidad– los cuales podrán reforzarlas temporalmente mediante convenios de colaboración con otros municipios.

Ya por último, y en relación con otros aspectos destacables de la norma, no puede olvidarse la apuesta decidida por la igualdad de género, que se concreta en la obligatoriedad para las entidades locales que cuenten con cuerpo de policía local de aprobar los preceptivos planes de igualdad así como en diferentes medidas dirigidas a conseguir la paridad en los servicios locales de seguridad –entre estas medidas se incluyen los más cuestionados *cupos porcentuales*–, o la apuesta, ya citada, por un modelo de seguridad inclusivo que potencie, junto con las funciones institucionales más tradicionales, la vertiente asistencial del derecho a la seguridad.

Pero si bien son considerables los avances contenidos en la nueva ley de coordinación dirigidos a mejorar el funcionamiento y la coordinación de los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Valenciana, cabe destacar que el legislador podría haber aprovechado la oportunidad para incluir en la parte dispositiva un conjunto de principios informadores del modelo de seguridad –algunos se incluyen pero dispersos por la norma– o una apuesta más decidida por la participación ciudadana en la gestión de la seguridad, incluyendo herramientas concretas destinadas a mejorar las relaciones con la ciudadanía, como pueda ser un consejo de seguridad, a través del cual se pudiese articular el derecho de los ciudadanos a participar en las tareas de seguridad pública a través de las asociaciones y las entidades más representativas (Gómez 2006, 160). Igualmente, la seguridad como derecho básico de todas las personas debe de convertirse en un elemento de cohesión social y también territorial, por lo que en la nueva ley se podría haber aprovechado la ocasión para incluir órganos obligatorios de gestión de la seguridad a modo de comisiones provinciales de seguridad y, por otro lado, potenciar la función de las juntas locales de seguridad como instrumentos de colaboración y cooperación interadministrativa en el ámbito municipal.

A todos estos ámbitos de posible mejora podrían sumarse otros como la necesidad de potenciar de manera explícita el uso de la tecnología en toda su amplitud para mejorar la eficiencia de la seguridad o la necesidad de tomar decisiones dirigidas a racionalizar y hacer sostenible los servicios públicos de seguridad –debate este último que, pese a su incomodidad, no puede ser evitado– pero, sobre todo, lo más importante que se desprende de la ley es la necesidad imperiosa de implementar las políticas públicas necesarias para que la norma no se quede en un texto meramente simbólico o en un puro *brindis al sol*, y de una vez por todas, con altura de miras, en la Comunidad Valenciana se inicie de forma decidida el camino hacia al que tantas veces se ha hecho referencia en este texto, modelo valenciano de seguridad. El Gobierno Valenciano tiene un importante reto al que hacer frente de forma inmediata, por lo que no debe olvidar que hace ya muchos siglos que resuena la voz sabia de Sófocles que nos recuerda que no es aconsejable dar órdenes que no se puedan hacer cumplir dado que, como es sabido, una cosa es proyectar y publicar leyes y otra, ciertamente muy distinta, aplicarlas.

Bibliografía

COLÓN DE LARRIÁTEGUI, Félix. Juzgados militares de España y sus Indias. Volumen 2. Madrid, Imprenta Real, 1817.

CONTRERAS GAY, José. "Las milicias en el antiguo régimen. Modelos, características generales y significado histórico", *Chronica Nova*, 20 (1992), 75-103.

CRESPO HELLÍN, Félix. "Problemática competencial de la Policía Local: una referencia al modelo policial de la Comunidad Valenciana", *Anals de la Real Academia de Cultura Valenciana*, 75 (2000), 255-278.

———. "El Cuerpo Único de la Policía Autónoma y las Policías Locales de la Comunidad Valenciana: modelo policial de futuro", *Revista valenciana d´estudis autonòmics*, 49-50 (2005), 209-241.

DE DOU Y DE BASSOLS, Ramón Lázaro. *Instituciones de Derecho Público de España*. Madrid, Oficina de Don Benito García y Compañía, 1800.

FERRER GONZÁLEZ, Alberto. "De Guardia Municipal a Policía Local", *Historia de la Policía Local de Valencia* (2011), 49-285.

GIL SACRISTÁN, Estanislao. *Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de las Entidades Locales*. Madrid, Universidad Complutense, 2004.

GÓMEZ HERRERO, Albert. "La ley catalana del sistema de seguridad pública y el proceso de desarrollo de la policía autonómica", *Revista Catalana de Seguridad Pública*, 17 (2006), 129-161.

GUILLÉN LA SIERRA, Francesc. "La competencia autonómica sobre coordinación de las Policías Locales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional", *Autonomies*. 16 (1993), 177-196.

LAZUÉN ALCÓN, María Piedad. *Cuerpos de Policía y Seguridad Ciudadana en España: situación actual y perspectivas de futuro*. Madrid, Ministerio del Interior, 1999.

LÓPEZ GARRIDO, Diego. *El aparato policial en España*. Barcelona, Editorial Ariel, 1987.

LORENTE SARIÑENA, Marta y MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando. "Orden público y control del territorio en España (1822-1845): de la Superintendencia General de Policía a la Guardia Civil", *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, I. 19 (2009), 195-210.

MARTÍN FERNÁNDEZ, Manuel. *La profesión de policía*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas. Siglo XXI de España Editores, 1990.

MARTÍNEZ RUIZ, Enrique y DE PAZIS PI CORRALES, Magdalena. "*Milicia y orden público: crisis en el sistema de seguridad español del siglo XVIII y el Expediente de Reforma*", Cuadernos de Historia Moderna. 29 (2004), 7-44.

MUINELO ALARCÓN, Gonzalo. *El marco legal de las Policías Locales en España*. Valladolid, Ayuntamiento de Valladolid, 1991.

NARBONA VIZCAÍNO, Rafael. "*La Milicia Ciudadana de la Valencia Medieval*", Clio & Crimen. 3 (2006), 305-332.

PABLO MARTÍNEZ, Luis. "La Historia Militar del Reino medieval de Valencia: Balance y perspectivas", MILITARIA. Revista de cultura militar, 11 (1998), 29-75.

PALOP RAMOS, José Miguel. "Creación y establecimiento de la Compañía de Fusileros del Reino de Valencia", *Estudis: Revista de historia moderna*, 24 (1998), 339-354.

———. "Militares y civiles ante el control del orden público: "La Compañía suelta de Fusileros del Reino de Valencia", *Revista de Historia Moderna*, 32 (2006), 321-362.

PAREJO ALFONSO, Luciano y DROMI CASAS, José Roberto. *Seguridad pública y derecho administrativo*. Buenos Aires-Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2001.

PATTERSON, Orlando. *La Libertad. La libertad en la construcción de la cultura occidental*. Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1993.

RECASENS BRUNET, Amadeu. "La seguridad, el sistema de justicia criminal y la policía", *Sistema penal y problemas sociales* (2003), 287-313.

REQUENA HIDALGO, Jesús. *Policía y desarrollo urbano en la ciudad contemporánea*. Barcelona, Universitat de Barcelona, 2013.

RICO CUETO, José María. "El rol policial", *Ciudad y Seguridad en América Latina* (2005), 17-49.

ROMERO SAMPER, Milagrosa. "Delito, Policía, Estado y sociedad. Tendencias actuales de la investigación y debate historiográfico", *Cuadernos de Historia Moderna* IX (1988), 229-248.

SALES FOLCH, Nuria. *Els Mossos d´Esquadra*, Barcelona, L'avenç, 1981.

SEVILLANO COLOM, Francesc. El Centenar de la Ploma de la ciutat de València (1365-1711). Barcelona, Rafael Dalmau editor, 1966.

TORRENTE ROBLES, Diego. *La sociedad policial*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas-Universidad de Barcelona, 1997.

XIMENEZ DE SANDOVAL, Crispín. *Las instituciones de seguridad pública en España y sus dominios de ultramar: bosquejo histórico y reglamentario*, Madrid, Imprenta y Estereotipia de M. Rivadeneira, 1858.

Anales de la Real Academia de Cultura Valenciana nº 94 (2018)

EDUARDO COSTA CASTELLÁ

La función pública autonómica o el velo de Penélope

RECEPCIÓN: 31-05-2018
REVISIÓN: 27-06-2018
ACEPTACIÓN: 12-09-2018
PUBLICACIÓN: 21-01-2019

LA FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA O EL VELO DE PENÉLOPE

Resumen: La función pública autonómica ha conocido dos hitos legislativos: por un lado, la Ley 10/1985, de 30 de junio, apostó por un modelo abierto; permitiendo hacer frente a necesidades concretas, al seleccionar el personal según la premura del caso y reclutar efectivos, ordenándolos mediante un modelo basado en la clasificación de puestos de trabajo y, por otro, la Ley 10/2010, de 9 de julio, que, como la maldición del velo de Penélope, vuelve al modelo cerrado e hipertrofiado de cuerpos, escalas y agrupaciones funcionariales. En la actualidad, se tramita una nueva reforma. Este continuo tejer y destejer, determinará, a buen seguro, que se difumine o disuelva nuestra concepción de la función pública por la falta de un modelo adecuado y correcta transposición de las Directivas de la Unión Europea.

Palabras clave: Administración, reforma, empleo público y función pública.

THE AUTOMIC PUBLIC FUNCTION OR THE CURSE OF PENELOPE'S VEIL

Abstract: The autonomic public function has known two legislative changes: Law 10/1985, of June 30, which is committed to an open model that allowed it to face very specific needs, selecting staff, that would allow him with the haste of the case, recruit and order troops through a model based on the classification of jobs and Law 10/2010, of July 9, which, like the curse of Penelope's veil, returns to the closed and hypertrophied model of scales and functional Groups. We are in the process of a new reform, in which the continuous weaving and unraveling, will point out the absence of an appropriate model and transposition of the Community Directives, make the principle of non-discrimination among employees of the Administration, be diffused or in its case, dissolve our conception of the public function.

Keywords: Administration, reform, public employment and public function.

I. Introducción

Con el *velo de Penélope*, suele aludirse a una obra que no avanza, poniendo como pretexto una respuesta dilatoria. Es lo que hizo Penélope con los pretendientes que aspiraban a casarse con ella y suceder a Ulises en el gobierno de Ítaca. La fiel Penélope no perdió la esperanza del regreso de Ulises para que asumiera la administración y gobierno de su reino.

Pese a que la tradición ha hecho famosa la cuestión del velo, es del caso señalar que Homero, en la Odisea, nunca aludió al velo, se trataba de una mortaja o sudario destinado al anciano padre de Ulises, Laertes (Jiménez Fernández, 1996, 268-269). Al perverso velo de Penélope me refiero por cuanto que como en él se tejen y destejen sucesivas leyes que no permiten aflorar un modelo de función estable y adecuada a la problemática de nuestra Administración.

Efectivamente, la Función Pública Valenciana ha conocido dos hitos legislativos:

1. Con la Ley 10/1985, de 30 de junio, se pretendió un modelo superador de las técnicas y soluciones mantenidas en los dos grandes textos de la Función Pública Española: el Estatuto de 1918 y la Ley de la Función Pública de 1964; basado en la flexibilidad del puesto de trabajo y prescindiendo de los cuerpos, subescalas y clases.

2. Este modelo fue revisado en profundidad en la Ley 10/2010, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana (en adelante LOGFPV). Inopinadamente, no solo vuelve al modelo de cuerpo y escala sino que estos llegan a hipertrofiarse, hasta tal punto que los funcionarios pertenecientes a la Administración General se encuadran en 202 cuerpos y escalas; la llamada Administración Especial se estructura en nada menos que en 155 ordenaciones corporativas: 90 cuerpos y 65 escalas y, por si esto no fuera poco, en la Conselleria de Sanidad se establecen 13 cuerpos y 16 escalas de la Administración Especial. Francamente, un despropósito que complica la gestión del personal.

La cuestión no es el acierto o error en la elección del modelo,[1] el problema real es la elevada temporalidad de las plantillas, no haber afrontado la cuestión de los interinos, ni configurando una carrera merecedora de tal nombre, sino un concepto retributivo, desembocando transcurridos ocho años desde la reforma operada por Ley 10/2010, en una nueva reforma legislativa, que no supondrá –se dice– una ruptura radical con la situación existente, limitada a estabilizar aspectos a conveniencia, regularizando concretos elementos disfuncionales: número de cuerpos y escalas, reducir la temporalidad –que no eliminarla– y establecer sistemas de provisión flexibles, redundando en un *sostenella y no enmendalla*. A la hora de reformar, la actitud de todos los Gobiernos de la Democracia suele ser siempre la misma: denunciar las desviaciones de detalle, pero cuidándose mucho de no tocar las causas que la producen (Nieto García, 2017, 138).

A nuestro juicio, la Ley no es una *veste* tendente a cubrir a un poder desnudo con una vestidura que evite el rechazo social, pues no se trata de tapar impudicias sino de que no las haya[2] y el primer factor capaz de generar esa confianza es la adecuación de los medios a los fines perseguidos. Cuanta más reflexión exista, más posibilidades habrán de aprobar leyes apropiadas y estables sobre la base de políticas públicas adecuadas.

---

[1] Cierto es que el legislador puede establecer el modelo que estime oportuno –(cerrado, abierto o mixto)–, no en vano "Roma locuta causa finita" decía San Agustín, no obstante, bueno sería que se aclarara de una vez y no hiciera y deshiciera la mortaja para poder enterrar a Laertes. La cuestión radica como señala el Informe para la Modificación de la Ley 10/2010, de 9 de Julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana, en que es necesario introducir una serie de cambios en el sistema actual de la función pública valenciana, con el objetivo de dotar de mayor eficacia y eficiencia al funcionamiento de las Administraciones y entes públicos, pero también para reforzar los valores característicos del servicio público: la igualdad de oportunidades en el acceso y la carrera, la transparencia, la imparcialidad de los funcionarios, la ética pública, formulando a tal efecto la Comisión que lo elaboró, nada más y nada menos, que 125 recomendaciones, a las que dedica las páginas 191 a 227, que exceden de los meros retoques.

[2] Sirvan como ejemplo, el artículo 87.3 del TREBEP que concuerda con el 124 LOFGV, en cuanto posibilita que los funcionarios que hubieran desempeñado durante dos años consecutivos o tres con interrupción un alto cargo de la administración pública no sufrirán menoscabo en su derecho a la promoción profesional, lo que se traduce en el derecho a recibir el mismo tratamiento "en la consolidación del nivel competencial y conjunto de complementos que se establezcan en la correspondiente ley de presupuestos de la Generalitat Valenciana para quienes sean titulares de direcciones generales de la administración de la Generalitat", endogámica previsión cuya recta interpretación ha tenido adecuada respuesta de la jurisprudencia del TJCV Sección 2ª, en Sentencias 172/2017 de 29/03/2017, Rec. 449/2015; Sentencia 742/2015 de 2/12/2015, Rec. 217/2013 y STSJ núm. 856/2014 de la Comunidad Valenciana del 19/12/2014 (ROJ: STSJ CV 9471/2014), en evitación que el funcionario- político, lleve a cabo una meteórica carrera administrativa, en detrimento de los principios de igualdad, mérito y capacidad del resto de sus compañeros. Por no hablar de las DD.AA 2ª, D.T 5ª, 10ª sobre regulación de las situaciones de personal laboral y su funcionarización, o la consolidación de los interinos (D.T 4ª del TREBEP) que establecen un acceso al empleo público por la puerta trasera, devaluando su calidad.

II. Antecedentes en la evolución del modelo de función pública

1. Los años de hierro

Dejando de lado los antecedentes de la Función Pública Española del Estatuto de 1918 y, limitándonos al período de posguerra,[3] es del caso señalar que este se inicia con un nivel burocrático deplorable ante la sangría y depuraciones del aparato administrativo. Los puestos de la Administración se ocuparon por aquellos que acreditaron como mérito la inquebrantable adhesión al Jefe del Estado y a los principios del movimiento nacional, fue un milagro que las cosas funcionasen, pero se consiguió al incidir sobre el nuevo panorama algunos cuerpos de funcionarios de élite, como los ingenieros, abogados del Estado o inspectores de Hacienda. La organización, aunque en apariencia intrincada, era extremadamente sencilla, quiénes ocupaban los puestos claves bien retribuidos, coordinaban a los subordinados con una simple llamada telefónica y asistían al Ministro como un compañero más (Nieto García 2017, 167ss).

A mediados de los años 50, se produce un relevo generacional, los funcionarios formados en la Guerra Civil son sustituidos por funcionarios que carecían de ilusiones políticas y con una encomiable formación técnica, que dará lugar a la Ley de Régimen Local (1950) y sus reglamentos, la de Expropiación Forzosa (1954), Jurisdicción Contencioso-Administrativa (1956), Ley del Suelo de 1956; la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (1957) y la Ley de Procedimiento Administrativo (1958), en 1960 ya nadie conservaba la fe en la Revolución pendiente nacional sindicalista.

---

[3] Finalizada la Guerra Civil se encontraba vigente la Ley de Bases de 22 de Julio de 1918 y su reglamento de 7/09/1918, que establecían un sistema de carrera sustentado en torno al concepto de categoría sin vinculación con el nivel de los puestos de trabajo. Los funcionarios franquistas se sirvieron de las denominadas "corridas de escalas" para progresar aceleradamente en sus carreras profesionales, mejorando así sus posiciones iniciales. Sin embargo, las funcionarias y los funcionarios republicanos quedaban excluidos de esta promoción acelerada. Las primeras, porque la ley de 6 de diciembre de 1941 se basaba en que no todos los puestos de la administración del Estado son adecuados para la mujer, lo que impedía su ascenso a la categoría administrativa de jefas de administración, delegadas e inspectoras provinciales de trabajo, cuerpos de auxiliar y técnico-administrativo, los segundos, porque tras la obligada depuración fueron sancionados con la relegación en el escalafón. Después de esos primeros años de desconcierto y reajuste, se aprobó la primera disposición importante, la Ley del 26 de mayo de 1944. Esta ley no hizo más que retocar la estructuración de las categorías heredadas por la Ley de 1918, facilitando el acceso a la función pública mediante turnos de reserva para mutilados, antiguos combatientes y familiares.

El nuevo espíritu de la política de personal la encarna la figura del ministro López Rodó, que impulso la Ley 109/1963, de 20 de julio y el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, la Reforma de la Función Pública de 1964, se sustenta en dos pilares básicos: (i) los cuerpos y escalas y (ii) la carrera administrativa. La vida del funcionario discurre en el cuerpo en el que ingresa, la carrera supone el ascenso en la jerarquía, peldaño a peldaño (escala). Con el paso del tiempo, las sucesivas leyes no disuelven los cuerpos pero les van privando de funciones, hasta el punto que la carrera administrativa va desapareciendo.

2. La Constitución de 1978 y la Ley 30/1984, de 2 de agosto

En el tardofranquismo (1972-1975) con la despolitización de la burocracia, los funcionarios arrostran el aparato administrativo hasta que se aprueba la Constitución de 1978, pese a ella, la reforma no llegó hasta que el 2 de agosto de 1984 se aprueba la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la Función pública. No se trata de una reforma legislativa sino de simples medidas, que a decir de su exposición de motivos, afronta el problema de la carrera administrativa autorizando al Gobierno para reformar los cuerpos y escalas, permitiendo su supresión, unificación, clasificación y articulando la Administración sobre la base del puesto de trabajo que modifica el sistema retributivo y establece con claridad que las retribuciones van ligadas al desempeño de un puesto de trabajo.

Este texto legal supone un giro hacia un sistema de función pública abierto, admite un régimen de empleo público laboral, posibilidad ya prevista en la Ley de Funcionarios Civiles de 1964 aunque poco desarrollada. Sus rasgos son los siguientes:

a) Ámbito de aplicación mucho más amplio que el de la Ley de Funcionarios Civiles de 1964. Determinados artículos, aplicables al personal de las restantes Administraciones Públicas Territoriales, tienen el carácter de básicos.
b) Menor protagonismo de los cuerpos y escalas, adquiriendo relevancia el concepto del "nivel de puesto de trabajo" y "grado personal".
c) Unificación de los cuerpos y escalas tanto en lo que se refiere a la Administración del Estado, como a la Administración Institucional y a la de la Seguridad Social. Igualmente se produce una profunda modificación en la estructura de los Cuerpos docentes no universitarios, creándose los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria y de Maestros.

d) Modificación del sistema de retribuciones. Establece una primacía importante de aquellas que van ligadas al desempeño del puesto de trabajo, y
e) Regulación de las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado.

3. La Ley Valenciana 10/1985, de 31 de julio

Fue una ley innovadora basada en el puesto de trabajo, prescinde de los cuerpos y escalas, se centra en establecer dos sectores de la Administración: la general y especial, sin perjuicio del personal laboral destinados a los oficios; en síntesis, toma como ejes los cuatro factores siguientes:

a) Aplicación de un régimen jurídico unitario a todos los funcionarios de la Administración de la Generalitat Valenciana.
b) Constitución de una Administración que pone su acento en los puestos de trabajo y no en una estructura corporativa de personal.
c) Establecimiento de canales para facilitar la movilidad de los funcionarios y dentro de su estructura, para proveer el acceso a la Administración de la Generalitat Valenciana.
d) Posibilitando que los entes locales opten porque su personal sea seleccionado por la Generalitat.

Pese a la claridad y justificación de los objetivos perseguidos, pronto la realidad superó las buenas intenciones del legislador con el acceso a la Administración de personal laboral, cuando no de interinidades, además, se abre paso de nuevo a los denostados cuerpos funcionariales en el ámbito de la intervención general, la inspección de Hacienda o la abogacía de la Generalitat, de modo que, tras un primer texto refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana de 20 de marzo de 1991, surge el Decreto Legislativo de 24 de octubre de 1995 por el que se aprueba un nuevo texto refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana.

El texto refundido ni afrontó ni dio solución al problema del personal laboral, ni a la cantidad de recursos contencioso-administrativos derivados del Decreto 154/1994, de 29 de julio, por el que se establecían las bases del proceso de adaptación del régimen jurídico del personal a la naturaleza de sus puestos de trabajo, que tratándose de pues-

tos de funcionarios eran desempeñados por personal laboral. La situación se hizo insostenible y culmina con la Ley 1/1996, de 26 de abril, que declara la inaplazable necesidad de regularizar la situación de más de 2.000 trabajadores contratados laborales que desempeñan puestos de naturaleza funcionarial y tienen mermadas sus expectativas de carrera profesional. La solución propuesta no es otra que reconvertirlos en funcionarios, mediante una serie de cursos de formación, según tengan que acceder a un grupo o a otro. Se devalúa con ello nuevamente, la calidad del empleo público, abriendo la puerta trasera en el acceso a la función pública.

Como es fácil de colegir, en esta apretada síntesis, la historia se repite de forma circular e inacabable a modo de bucle temporal, al que se suma la Ley 10/2010 y ahora, el proceso culminará con la reforma que se nos anuncia, donde la titulación adecuada en lengua vernácula del funcionario primará sobre los conocimientos del Derecho Administrativo, lo que será todo un logro desde luego.

4. Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público

La aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público, por Ley 7/2007, de 12 de Abril (en adelante EBEP), objeto del posterior Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público –(en adelante TREBEP)–, antecedente de la vigente LOGFPV, responde a las siguientes directrices.

a) Unificación sustancial del régimen general aplicable al personal funcionario y laboral de las Administraciones Públicas, en la medida de lo posible, reuniendo las normas comunes y otras específicas de legislación básica de los funcionarios en un mismo texto legal, y de ahí la denominación genérica de Estatuto del empleado público.
b) Reconocimiento de una mayor autonomía de los legisladores autonómicos y de cada Administración para ordenar su sistema de empleo público.
c) Introducción de un conjunto de medidas de modernización del régimen de la función pública, reforzando los factores de profesionalidad, mérito y flexibilidad, con una nueva figura, la del directivo público, posibilidad de carreras horizontales, mayor diversidad retributiva y exigencia de evaluación del desempeño.

La pluralidad de legislaciones autonómicas y la falta de coordinación entre ellas, ha determinado que la aprobación del EBEP consagre el repliegue del Estado en tres campos[4] que abandona a otros tantos intereses: (i) cede ante los partidos políticos gobernantes en cuyas manos deja la facultad de nombrar y ascender a los empleados públicos. (ii) Ante la CC.AA., de manera que cada Comunidad a través del partido gobernante en cada momento sin otro límite que las suaves bases estatales les permite configurar a su gusto el modelo concreto; y (iii) por último, se abandona en favor de los sindicatos, la fijación de las condiciones de trabajo y su gestión (Nieto García, 2017, 177).

III. La Ley 10/2010, de la Generalitat, de ordenación y gestión de la función pública valenciana, cambio de modelo y vuelta al principio

En su Exposición de Motivos, se justifica la necesidad de una nueva regulación, en el transcurso de aproximadamente 25 años desde aquella fecha –31 de julio de 1985– y que a pesar de las sucesivas modificaciones que dieron lugar al vigente Decreto Legislativo de 24 de octubre de 1995, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana, se sigue constatando que la realidad social y administrativa actual difiere mucho de la existente en 1995. Trae a colación, como de especial importancia y trascendencia la aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por su carácter de norma estatal básica para todas las Administraciones Públicas españolas, lo que exige la adaptación y el ajuste de la legislación de la función pública valenciana a las previsiones básicas de la ley estatal.

En cuanto al papel del legislador autonómico en el reparto competencial previsto por la Ley 7/2007, no hay duda de que este recibe una atribución para el desarrollo de la legislación sobre la función pública local y asimismo sobre el propio régimen local (carácter bifronte). El legislador autonómico dispone de un título competencial que le permite configurar y desarrollar un completo "Estatuto de la Función Pública Local", lo que se ha manifestado en las decisiones legislativas, como la contenida en la Ley valenciana 10/2010 que nos ocupa, cuyas novedades más significativas respecto al vigente Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TREBEP), son:

---

[4] El EBEP no deja de ser una ley de remisión a otras leyes posteriores, las de las CC.AA. o a los pactos y acuerdos negociados con las organizaciones sindicales.

1. Personal al servicio de las Administraciones Públicas

1.1. Funcionarios de carrera

Sus funciones (artículo 9.2 del TREBEP), se recogen en el artículo 15.3 de la LOGFPV estableciendo que desempeñarán las que se atribuyan a los puestos clasificados como de dicha naturaleza según el Título IV de la Ley y, en todo caso, con carácter exclusivo, aquellas cuyo ejercicio implique la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales.

Los cargos administrativos no son ciertamente políticos pero se encuentran politizados en la medida que se exige de ellos una actitud políticamente positiva (Nieto García, 2008, 198). En la LOGFPV pese a la buena intención, el listón diferencial no se coloca lo suficientemente alto, pues si se compara con el art. 92 de la Ley 7/1985 (LBRL) en redacción dada por Ley 27/2013, 27 diciembre (BOE 30/12/2013), se aprecia la necesidad de una mayor concreción de las funciones, atendido que la regla general es el desempeño de los puestos a través de funcionarios de carrera.

1.2. Personal laboral

En nuestra legislación han venido conviviendo, funcionarios y personal laboral, pese a que estos últimos son la excepción (STC 99/1987 y STS de 13/05/2009 [rec. 562/2005]). Respecto de los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral (artículo 11.2 del TREBEP), la LOGFPV establece que solo podrán ser clasificados como puestos de naturaleza laboral aquellos que impliquen el ejercicio de un oficio (artículo 38).

Dentro del personal laboral, se distingue tanto en el TREBEP como en la LOGFPV, al fijo del indefinido no fijo, que el TREBEP se ha limitado a reconocer sin establecer la pertinente regulación de sus elementos esenciales, por lo que la STS Sala de lo Social de 28/03/2017 (rec. 1664/2015), considera que su régimen extintivo, por cobertura reglamentaria de la plaza, determina reconocerles la indemnización de veinte días por año de servicio, con límite de doce mensualidades, aplicándoles el art. 53.1.b) del Estatuto de los Trabajadores (en adelante ET), en relación a los apartados c) y e) del artículo 52 del mismo texto legal para los supuestos de extinciones contractuales por

causas objetivas, con lo que equipara a este personal con el laboral fijo conforme a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE).

Para mayor perplejidad del modelo, la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, en su D.A 26ª y 34ª con el carácter de básicas, crea la figura del personal "no empleados públicos laborales", cuyo carácter indefinido debe ser reconocido por sentencia de la jurisdicción laboral. De continuar sin transponer las Directivas de la UE la diferenciación terminará difuminándose hasta desaparecer, ello sin perjuicio de volver a patrimonializar los cargos y la politización de los bloques.

1.3. Personal eventual

En el artículo 19 de la LOGFPV, tras reiterar la definición ya recogida en el artículo 12.1 del TREBEP, se establece que, en todo caso son personal eventual, dadas las funciones de especial confianza que desempeñan, los conductores al servicio directo de los miembros del *Consell*. No define cuáles son sus funciones de asesoramiento especial,[5] si bien señala los órganos que podrán disponer de este personal (artículo 12.2 del TREBEP y el articulo 19 apartados 3 a 5 de la LOGFPV). El número máximo de personal eventual, así como sus retribuciones, se determinarán por el Consell y se publicarán en el Diario Oficial de la Comunitat Valenciana. Con todo, la STJUE, Sala Tercera en Sentencia de 9 jul. 2015, C-177/2014, les ha reconocido el derecho del cobro de los trienios, pues la mera naturaleza temporal de una relación laboral no basta para justificar el trato diferente frente a los funcionarios de carrera y otro personal público. Se difuminan nuevamente los contornos del personal funcionario de carrera, temporal y eventual, al no clarificarse su régimen jurídico, ni transponerse las Directivas de la UE.

[5] Exigencia tan sencilla, como establecer: se entenderán por funciones de confianza o asesoramiento especial aquellas vinculadas al desempeño y planteamiento de estrategias y propuestas de actuación o difusión en el ámbito de las competencias de la autoridad que efectuó el nombramiento, o apoyo que suponga una colaboración de carácter reservado sin que en ningún caso puede realizar actividades ordinarias de gestión o de carácter técnico ni ninguna de las funciones que corresponden al personal funcionario de carrera o al personal laboral.

1.4. Personal directivo profesional

El artículo 20 de la LOGFPV desarrolla el contenido del artículo 13 del TREBEP, estableciendo el régimen jurídico específico del personal directivo público profesional. Su nombramiento corresponderá al titular de la Consellería, organismo autónomo y ente público de la Administración de la Generalitat, previa autorización por acuerdo del *Consell*, por un período máximo improrrogable de dos años, para la puesta en marcha de proyectos, planes o programas concretos de duración determinada. No concreta el procedimiento de designación, que deberá atenerse a los principios de mérito y capacidad, así como a su idoneidad y experiencia profesional en relación con las competencias asignadas a la Administración Pública, llevándose a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia. Se le exige la presentación de una memoria anual en la que dará cuenta de los resultados logrados en relación con los objetivos previamente fijados.

Dicho personal se vincula a la Administración mediante un pacto de permanencia y no competencia finalizada la relación, sus retribuciones estarán integradas por dos porcentajes, uno del 60% con carácter fijo, y otro del 40% que tendrá carácter variable y estará vinculado a la consecución de los objetivos previamente establecidos para su gestión, quedando sujeto al régimen de incompatibilidades de los altos cargos. En consecuencia, no se sabe cuáles son sus funciones propias y se deja abierta la puerta a toda clase de posibilidades: funcionarios con cualificación especial o políticos enquistados en la estructura administrativa (Nieto García, 2008, 191).

2. Estructura y Ordenación del Empleo Público

La LOGFPV regula la cuestión en el Capítulo I de su Título IV (artículos 21 a 31); define los cuerpos y escalas (art. 21); los requisitos de su creación y supresión (art. 22); la agrupación de los cuerpos en lo que la Ley denomina Sectores; y otras cuestiones conexas, como el régimen jurídico de la integración de los funcionarios en los cuerpos y escalas en diversas circunstancias o algunas breves referencias a la clasificación del personal laboral y a la estructuración del empleo público local.

De conformidad con el TREBEP, los cuerpos y escalas se clasifican en Grupos y Subgrupos profesionales, en razón de los niveles de los títulos académicos requeridos para ingresar en ellos. Así, el artículo 24 reproduce la clasificación del TREBEP. A

ello añade el artículo 25 las Agrupaciones Profesionales de la Administración de la Generalitat (APF), para las que no se exige titulación alguna, tal como permite la Disposición Adicional Séptima del TREBEP.

De los arts. 21, 119 y D.A.16ª de la LOGFPV resulta que el sistema responde a una mixtura, que desemboca en un verdadero galimatías, mezclando conceptos tales como cuerpos, escalas, categorías y puestos que se complican cuando se combinan con otras figuras de la ley como las retribuciones complementarias o la carrera administrativa y la promoción interna, al aparecer concepciones particulares del grado y los denominados itinerarios profesionales (Costa Castellá, 2012, 166-213).

Como peculiaridad respecto del art. 76 del TREBEP, no especifica la titulación, permitiendo que se diferencie entre el Grupo A1 y A2 "en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso". La LOGFPV requiere para acceder a los 53 cuerpos y escalas encuadrados en el Subgrupo A1 el título universitario de Doctorado, Licenciatura, Ingeniería, Arquitectura o equivalente; el título universitario de Grado más el título oficial de Máster universitario.

El auténtico esqueleto de la Administración autonómica se halla en los Anexos de la LOGFPV: el Anexo I concreta los cuerpos y escalas de Administración General de la Generalitat, en el Anexo II que establece las Agrupaciones Profesionales de ese mismo ámbito; y los Anexos III y IV, diseñan el esquema de los cuerpos, escalas y agrupaciones gestionados por la Conselleria de Sanidad. La fragmentación de la función pública valenciana, con la hipertrofia de cuerpos, escalas y agrupaciones Profesionales, no tiene parangón con ningún otro modelo, dando lugar a una estructura corporativa pormenorizada en exceso, poco flexible y de muy difícil gestión, por no hablar de las luchas intercorporativas por su participación en los beneficios del poder, que en el pasado determinaron su desmantelamiento, pese a lo cual renacen con la LOGFPV.

3. Derechos y deberes de los empleados públicos

3.1. Derechos individuales

El artículo 66 de la LOGFPV reitera los derechos individuales ya enunciados en el artículo 14 del EBEP si bien añade, como novedades: (i) el acceso al expediente per-

sonal, en los términos que reglamentariamente se establezca; y (ii) la participación en la modernización tecnológica de la Administración en el marco de la planificación en la citada materia.

3.2. Carrera profesional y promoción interna

Los artículos 114 y siguientes de la LOGFPV regulan el régimen jurídico de la promoción profesional del funcionario de carrera.[6] El artículo 115 establece cinco modalidades de promoción profesional. Junto a las previstas en el TREBEP, de carrera horizontal, carrera vertical, promoción interna vertical y promoción interna horizontal, añade una quinta, la promoción interna mixta, que define como el acceso a un cuerpo u escala del grupo o subgrupo inmediatamente superior, correspondiente a otro itinerario profesional; resultando el itinerario profesional, como el conjunto de cuerpos, agrupaciones profesionales funcionarios o escalas, en los distintos grupos y subgrupos de clasificación profesional, que conforman un área de competencias, capacidades conocimientos y formación comunes, y que habilitan para el ejercicio de una profesión en el sector funcionarial de administración especial, o un conjunto de actividades en el de administración general. En relación a la carrera profesional horizontal, el art 117.2 de la LOGFPV remite al desarrollo reglamentario; refiere la carrera profesional vertical (art. 118) y la promoción interna del personal funcionario de carrera, a cuyo efecto se podrá acceder a un cuerpo o escala del grupo o subgrupo inmediatamente superior al que pertenezca, o a otro de igual clasificación profesional (art. 119).

Por último, la evaluación: medir y valorar la conducta profesional, rendimiento y logros en el desempeño del puesto por el empleado público, se encarga a una Comisión Técnica, remitiendo el artículo 121.3 de la LOGFPV al desarrollo reglamentario correspondiente.

Se echa en falta el diseño de una carrera merecedora de tal nombre, al modo de la legislación francesa o alemana, aproximándonos a los indeseados efectos del empleo público italiano.

---

[6] Hablar de carrera funcionarial no deja de ser un eufemismo a la vista del art. 16.2 del TREBEP, en mayor medida a la vista de las modalidades que nos presenta la LOGFPV, verdadero laberinto, cuya logomaquia pretende resucitar viejos fantasmas.

3.3. Derechos retributivos

La LOGFPV no establece demasiadas particularidades respecto del TREBEP, ni en los conceptos retributivos, ni en las retribuciones básicas y complementarias del personal empleado público. Aclara que, además del sueldo y los trienios, se considerará retribución básica las pagas extraordinarias (art. 75 LOGFPV), mientras que el artículo 76 determina las retribuciones complementarias que consistirán en: a) El complemento de carrera administrativa; b) El complemento del puesto de trabajo que, a su vez, se desglosa en competencial y de desempeño; c) El complemento de actividad profesional. Se generaliza el complemento de carrera, que si bien el art. 79 especifica que no es percibido por los funcionarios interinos, su desarrollo reglamentario por Decreto autonómico nº 186/2014, de 7 de noviembre, regulador del sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del funcionario de carrera de la Generalitat, ha sido severamente corregido por la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia (en adelante TSJ) de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, Sentencia 370/2017 de 7/07/2017, (Rec. 625/2015), Sentencia 299/2017 de 6/06/2017, (Rec. 606/2015), Sentencia 219/2017 de 26/04/2017, (Rec. 67/2015) Sentencia 196/2017 de 7/04/2017, (Rec. 9/2015), respecto del funcionario interino de larga duración (cinco años), entendiendo que constituye un complemento salarial cuya concesión depende de la duración de los períodos de servicios prestados, como los trienios y haber cumplido una serie de objetivos, por lo que en cuanto excluye de la percepción del complemento al funcionario interino, resulta discriminatorio y contrario a la Directiva nº 1999/70. La naturaleza temporal del servicio no puede en ningún caso, avalar el desigual tratamiento de los funcionarios de carrera y los interinos –(STS 402/2017, de 8/03/2017 (Rec. 93/2016)–.

En materia de retribuciones, como especialidad, la LOGFPV regula detalladamente en su artículo 83 la forma de deducción de las retribuciones, correspondiente a la diferencia, en cómputo mensual, entre la jomada reglamentaria de trabajo y la efectivamente realizada por el funcionario. Para el cálculo del valor/hora aplicable a dicha deducción se tomará como base la totalidad de las retribuciones íntegras mensuales que perciba el personal funcionario dividida por treinta y, a su vez, este resultado por el número de horas que tenga obligación de cumplir, de media, cada día. El artículo 84 de la LOGFPV, por su parte, regula la reducción y devengo de retribuciones del personal funcionario que realice una jornada inferior a la fijada para el puesto de trabajo que ocupe. Previsiones normativas que también han sido matizadas y corregidas por la STSJCV Sección 2ª, Sentencia 475/2014 de 9 Jul. 2014, Rec. 480/2012, en cuanto a la reducción de jornada impuesta a los funcionarios interinos.

3.4. Negociación colectiva

Respecto al derecho a la negociación colectiva y más concretamente a las Mesas de Negociación, el artículo 153 de la LOGFPV señala que la determinación de las condiciones de trabajo del personal empleado público se llevará a término a través de las siguientes mesas de Negociación: a) Mesa General de Negociación, en la que se negocian las condiciones de trabajo comunes al personal funcionario y laboral de la Administración de la Generalitat, así como de los sectores docente, sanitario y de justicia al servicio de la Generalitat; b) Mesa General de Negociación de las condiciones de trabajo comunes al personal funcionario de la Administración de la Generalitat así como de los sectores docente, sanitario y de justicia, al servicio de la Generalitat, comprendiendo ambas Mesas igualmente al personal estatutario; y c) Mesas Sectoriales, dependientes de la Mesa General de Negociación.

A los órganos de representación se dedica el artículo 150 de la LOGFPV, que regula las Juntas de Personal que se constituirán en cada uno de los centros de trabajo de la Administración de la Generalitat entendiendo por tales, a los exclusivos efectos electorales, la totalidad de unidades administrativas que radiquen en una misma provincia. Por lo que se refiere a las funciones de los órganos de representación, junto a las ya establecidas en el artículo 40 del EBEP, la LOGFPV incluye la de informar al personal sobre todos los temas y cuestiones detalladas en este artículo, con los límites establecidos en la normativa vigente.

3.5. Derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones

El artículo 68 de la LOGFPV desarrolla las previsiones del artículo 47 del TREBEP en cuanto a la jornada de trabajo, reconociendo al personal funcionario, el derecho a la reducción de la jornada de trabajo en los supuestos y con los requisitos que se determinen reglamentariamente.

Los artículos 69 y 70 de la LOGFPV a diferencia del TREBEP, mantienen la tradicional distinción entre los permisos y las licencias de los funcionarios públicos, por su diferente tratamiento en cuanto a la necesidad de autorización, se distingue entre las licencias retribuidas y no retribuidas incluyendo, entre las primeras, por cursos externos y

estudios a requerimiento de la Administración en la que presta servicios, y por participación en programas acreditados de cooperación internacional; y entre las segundas, se contemplan por razones de interés particular, por enfermedad de familiares, y para perfeccionamiento profesional por interés particular (art.70).

El régimen de vacaciones del personal funcionario, se contiene en el artículo 71 de la LOGFPV, matizando la regulación contenida en el TREBEP, señala que cuando el periodo de vacaciones coincida con una incapacidad temporal (derivada de embarazo, parto o lactancia natural, o con el permiso de maternidad o paternidad), el empleado público tendrá derecho a disfrutar las vacaciones en fecha distinta, aunque haya terminado el año natural al que correspondan.

3.6. Deberes de los empleados públicos

Los artículos 89 a 91 de la LOGFPV añaden a la regulación del TREBEP, tanto una previsión genérica de responsabilidad del empleado público por la buena gestión de los servicios encomendados como, más concretamente, su responsabilidad patrimonial en los términos prevenidos en el artículo 36 y 37 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y criminal si pudiera ser constitutiva de infracción penal.

4. Adquisición y pérdida de la relación de servicio

4.1. Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicio

Los principios rectores recogidos en el artículo 55 del Estatuto Básico, se completan en el artículo 51 de la LOGFPV, con los de eficacia y eficiencia, así como el de igualdad de oportunidades entre ambos sexos. En cuanto a la necesidad de conocer las dos lenguas oficiales de la Comunitat Valenciana como requisito de acceso a la función pública valenciana, el artículo 53.2 de la LOGFPV, desarrollando las previsiones del artículo 56.2 del TREBEP, exige únicamente que quienes superen las pruebas selectivas, acrediten sus conocimientos de valenciano mediante la presentación de los certificados, diplomas o títulos que hayan sido homologados por la Generalitat, o mediante la realización de un ejercicio específico al efecto. El personal que no pueda acreditar di-

chos conocimientos deberá realizar los cursos de perfeccionamiento que a este fin organice la Administración de la Generalitat.[7]

4.2. Pérdida de la relación de servicio

Son causas de la pérdida de la condición del personal funcionario de carrera las previstas en el art. 59 de la LOGFPV, añadiendo a las prevenidas en el artículo 63 del TREBEP, el fallecimiento del funcionario. En cuanto a la jubilación de los funcionarios, el artículo 63, apartados 3 a 5, de la LOGFPV regula expresamente la prolongación de la permanencia en el servicio activo, como máximo, hasta que se cumpla los 70 años de edad.

5. Provisión de puestos de trabajo y movilidad

La LOGFPV regula como otros sistemas de provisión de puestos de trabajo adicionando a los ordinarios (concurso y libre designación) previstos en el TREBEP, la comisión de servicios (artículo 104), la adscripción provisional (artículo 105), la permuta (artículo 106), el nombramiento provisional por mejora de empleo (artículo 107), el cambio de puesto por motivos de salud (artículo 108) y el traslado por violencia de género (artículo 109).

La movilidad del funcionario respecto de otras Administraciones, es negada y bloqueada en la práctica con la confección y aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo, la gran mayoría de puestos están cerrados a ella, en virtud de acuerdos con los sindicatos, pero además y como pone de manifiesto la STSJCV, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, Sentencia 612/2013 de 22/07/2013, Rec. 771/2011, resulta preciso con carácter previo a dicha forma de provisión por movilidad, que se suscriban conve-

---

[7] El tema fue objeto de debate en la Comisión de expertos que estudiaron la reforma de la LOGFPV (pp. 119-123) y en tanto que se zanjó por remisión a lo que dispusiera el legislativo autonómico, es de esperar la modificación –exigiendo la necesaria titulación– pues frente a la equilibrada disposición vigente, habida cuenta de los conflictos lingüísticos residenciados en sede jurisdiccional, que han motivado hasta el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por fraude de ley, no es de esperar otra cosa (Auto de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de la Comunidad Valenciana de 7/03/2018 y Sentencia nº 162/18 de 25/04/2018, rec. 143/2017).

nios de conferencia sectorial u otros instrumentos de colaboración para poder acceder a la misma, (arts. 84 TREBEP y art. 113 de la LOGFPV), en cuanto que salvaguarda del principio de reciprocidad interadministrativo.

6. Situaciones administrativas

Con carácter general, junto a las situaciones administrativas ya previstas en el artículo 85.1 del TREBEP (servicio activo, servicios especiales, servicio en otras Administraciones Públicas, excedencia y suspensión de funciones), la normativa autonómica, en desarrollo del artículo 85.2 del EBEP, distingue entre excedencia voluntaria y forzosa, e incorpora, como novedad, la situación de expectativa de destino (artículo 122 LOGFPV).

7. Régimen Disciplinario

Tras la publicación del EBEP, el TSJCV [Sentencias de 30/09/2014 (recurso 615/2014); 25/06/2015 (P .O. 4/2012); 546/2016, de 23/11, (P.O. 307/2014); Sentencia 706/2015 de 18/11/2015, Rec. 263/2014 y la nº 581/2016 de 14/12/2016, Rec. 29/2015, entre otras], entendió que el referido EBEP había dejado sin cobertura legal al Reglamento –R.D. 33/86– razonando que puesto que el EBEP solo contempla las faltas muy graves, siendo competencia autonómica tipificar las graves y leves, estas carecen de cobertura legal, en tanto no fueran establecidas por ley autonómica; criterio severamente corregido por STS nº 548/2017 de 30/03/2017, Rec. 3300/2015, en interés de la Ley que rechaza de plano esta tesis que supone dejar impunes las conductas transgresoras de estos dos tipos de infracciones disciplinarias (leves y graves), en que puedan incurrir los funcionarios públicos. Señala que esta impunidad no se puede tolerar, porque además de afectar al normal funcionamiento de la Administración Pública, como organización al servicio de la Comunidad, veta el ejercicio de la potestad sancionadora, sin que de la Exposición de Motivos del EBEP se infiera la derogación del RD 33/1986, de 10 de enero, cobertura legal que resulta de la aplicación integradora de los artículos 94 apartado 3º, 95 apartados 3º y 4º, Disposición Derogatoria Única, apartado g) y Disposición Final Cuarta, apartado 3º de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que mantienen en vigor el citado Reglamento mientras no se produzca el desarrollo legislativo en el ámbito de cada Administración Pública.

7.1. Infracciones

El artículo 141 de la LOGFPV, en desarrollo del articulo 95.2 p) del TREBEP, tipifica las faltas muy graves añadiendo a las ya previstas: (i) el uso excesivo o arbitrario en ejercicio de la autoridad que cause perjuicio al servicio o al personal a su cargo; (ii) la agresión grave a cualquier persona; (iii) el consumo de alcohol, de sustancias estupefacientes o psicotrópicas en el ejercicio de sus funciones que ponga en peligro la integridad física de otras personas; (iv) causar intencionalmente daños graves al patrimonio de la Administración; (v) intervenir en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención legalmente señaladas; (vi) la realización dentro de la jornada laboral de manera reiterada o con ánimo de lucro de otro tipo de actividades; (vii) incumplir las obligaciones impuestas por la normativa de prevención de riesgos laborales causando daños a la integridad física de otras personas. Dedica el artículo 142 de la LOGFPV desarrollando el artículo 95.3 del TREBEP, a la tipificación de las faltas graves, al tiempo que el artículo 143 de la LOGFPV, en desarrollo del artículo 95.4 del EBEP, tipifica las faltas leves.

7.2. Sanciones

El artículo 144 de la LOGFPV reproduce las sanciones del artículo 96 del TREBEP, si bien añade como novedad que "la resolución del procedimiento sancionador podrá declarar la obligación de realizar cursos de formación sobre ética pública". En desarrollo del artículo 96.3 del TREBEP, establece en su artículo 145 LOGFPV, la relación entre faltas y sanciones, determinando la graduación de cada sanción atendida la gravedad de la falta cometida por el personal funcionario público.

IV. Desbocada expansión del derecho laboral ante la deriva de un modelo adecuado

Hemos visto, como los distintos modelos de función pública, siempre han intentado diferenciar entre el funcionario de carrera, laboral y funcionario interino y eventual. La STS de 13/05/2009 (rec. 562/2005), siguiendo la doctrina del TC, concluyó que: "la regla general es el estatuto funcionarial y lo excepcional el régimen laboral; y esto hace que hayan de interpretarse restrictivamente las excepciones que en dicho precepto

se enumeran". Sobre la cuestión incide la Directiva europea 1999/70/CE, para la que no hay compartimentos estancos, situación que se agrava con, el TREBEP que da un paso hacia la unificación, estableciendo una serie de principios éticos y de conducta, comunes para todos (arts. 52, 53 y 54 EBEP), unas mesas de negociación sobre cuestiones comunes (art. 38.8 EBEP), así como una habilitación a las Comunidades Autónomas para establecer el modelo de empleo público que estimen más adecuado.

En esta situación de difícil equilibrio, que supone la inclusión en el empleo público de personal laboral fijo, indefinido, interino y eventual, incide la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, que adiciona la categoría de "personal laboral no empleado público" (DA 36 y 34 Ley 3/17) y la Directiva 1999/70/ CE junto con la vigencia del Acuerdo Marco que engloba a todos los trabajadores, sin establecer diferencias en función del carácter público o privado del empleador para el que trabajan, siendo indiferente el tipo de relación o categoría diseñada por cada legislación nacional (estatutaria, laboral, especial, etc.); allí donde hay relación de servicios retribuida por cuenta ajena, entra en juego la Directiva, hasta el punto que la STSJUE en Sentencia de 9/07/2015 (C-177/14, Regojo Dans) afirma aplicable aquella: independientemente de la calificación de su contrato en el Derecho interno (...) so pena de desvirtuar gravemente la eficacia de la Directiva 1999/70 y del Acuerdo marco y su aplicación uniforme en los Estados miembros, al reservar a estos la posibilidad de excluir a su arbitrio a determinadas categorías de personas del beneficio de la protección requerida por estos instrumentos de la Unión, ello comporta que:

–Las SSTS de 22/12/2012 (rec. 5303/2011); 14/07/2011 (rec.15/2010) admitieran el reconocimiento de los trienios prestados en régimen de interinidad con efectos retributivos con anterioridad a la entrada en vigor del EBEP, con los límites de prescripción que marca la Ley, conforme con lo establecido en las Sentencias del TJUE de fecha 22/12/2010 (asuntos C-444/2009 y C-456/2009).

–El personal eventual de confianza perciba trienios (STJUE, Sala Tercera en Sentencia de 9/07/2015, C-177/20149).

–La siguiente cuestión ha sido aproximar las figuras del personal laboral indefinido no fijo y la del funcionario interino por vacante, pues no parece admisible que el primero sea indemnizado cuando se cubra la vacante y no el segundo, lo que supone un tratamiento discriminatorio [STJUE de 14/09/2016 (C-596/14 Diego Porras) basán-

dose en la anterior Sentencia de 4 de julio de 2006 (C-212/04, Adeneler) afirma que el Acuerdo engloba a todos los trabajadores, sin establecer diferencias en función del carácter público o privado del empleador para el que trabajan].

–El TSJCV haya trasladado la doctrina al personal interino de larga duración, en cuanto a la percepción como concepto retributivo del complemento de carrera, justificándolo en lo indebido de estas situaciones anómalas por interés de la Administración a la que sirven, pues exceden de los presupuestos legales que autorizan acudir al personal interino, situaciones discriminatorias que repudian tanto la razón como la ética, ya que el hecho de trabajar para la Administración como interino de forma abusiva y prolongada, no puede convertirse en un perjuicio para el servidor público [STSJCV Sección 2ª, Sentencia 370/2017 de 7/07/2017, (Rec. 625/2015), Sentencia 299/2017 de 6/06/2017, (Rec. 606/2015), Sentencia 219/2017 de 26/04/2017, (Rec. 67/2015) Sentencia 196/2017 de 7/04/2017, (Rec. 9/2015)].

Las continúas controversias en sede jurisdiccional han determinado que el TS, por auto de la Sala Contencioso-Administrativa, de 12/06/2017 (rec. 732/2017) admita el recurso de casación apreciando el siguiente interés casacional:

1ª. Si, constatada una utilización abusiva de los nombramientos de personal estatutario eventual ex artículo 9.3 EMPE,[8] de conformidad con la STJUE de 14/09/2016 (asunto C-16/15), la única solución jurídica aplicable es la conversión del personal estatutario eventual en personal indefinido no fijo, aplicando de forma analógica la jurisprudencia del orden social, o bien si cabe afirmar que en nuestro ordenamiento jurídico existen otras medidas de aplicación preferente e igualmente eficaces para sancionar los abusos cometidos respecto de dicho personal.

2ª. Y con independencia de la respuesta que se ofrezca a la cuestión anterior, si el afectado por la utilización abusiva de los nombramientos temporales tiene o no derecho a indemnización, por qué concepto y en qué momento.

La Sentencia que pueda recaer, no excluirá la apertura de un nuevo frente en orden a la posible responsabilidad patrimonial del Estado Legislador, por no transponer la Di-

[8] Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud (EMPE).

rectiva 1999/70/CE y el Acuerdo Marco que engloba a todos los trabajadores, sin establecer diferencias en función del carácter público o privado del empleador para el que trabajan y para la que es indiferente el tipo de relación o categoría diseñada por cada legislación nacional (estatutaria, laboral, especial, etc.).

V. A modo de conclusión

Nuestra vigente Constitución, a diferencia de las precedentes, que dejaron en manos del legislador ordinario la cuestión del modelo de empleo público, si funcionarial (estatutario) o laboral (contractual), ha optado explícitamente (arts. 103.3 y 149.1.18 CE) en favor de un régimen estatutario para los servidores públicos. Se ha elegido, pues, un modelo estatutario de la función pública, no un modelo laboral, diferencia que aparece expresamente recogida en el propio texto constitucional, como deriva de la dicción de sus artículos 35.2 y 103.3 CE, que remiten respectivamente a la Ley para la regulación, por un lado del "Estatuto de los Trabajadores" y por otro, al "Estatuto de los Funcionarios Públicos" (STC 99/1987).

Con todo, no podemos soslayar que asistimos a un transformación de la institución de la función pública, producto de la crisis institucional española y de las concepciones propias del Derecho de la Unión Europea, con riesgo de cerrar en falso la crisis, mediante soluciones poco meditadas, que evidencian un claro declinar del funcionariado tal y como lo conocemos hasta ahora, esta es la cuestión que debe afrontar el legislador, pues las funciones del aparato burocrático difícilmente pueden ser satisfechas por esos otros tipos de empleados públicos, a los que hace mención la Directiva 1999/70/CE, haciéndose necesario que la administración replante sus postulados, llevando a cabo una reconversión del sistema que establezca un modelo de función pública en donde se seleccione a los mejores para un mejor servicio público.

Cualquier decisión del legislador debe dar respuesta adecuada: (i) a los procedimientos selectivos, con efectividad de los principios de igualdad, mérito y capacidad; (ii) diseñar una carrera que sea merecedora de tal nombre; (iii) establecer un modelo retributivo sugerente y atractivo; (iv) así como que el principio de eficacia opera indisolublemente unido con el de legalidad.

No está de más, recordar que la implantación de cualquier modelo de empleo público pasa por el previo convencimiento de los actores que intervienen y en la confianza de estos en el cambio cultural de la reforma como objetivamente necesaria.

Bibliografia

COSTA CASTELLÁ, Eduardo. "Estructura y Ordenación del Empleo Público", VV.AA. *Comentarios a la Ley de la Función Pública Valenciana*. Coordinadores: Remedios Roqueta Buj e Ignacio Sevilla Merino, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, 155-206.

JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, Juan. "¿El velo de Penélope? ¿La caja de Pandora?", *Boletín del Instituto de Estudios Giennenses*, nº 162, 1996, 267-271.

MAGÁN PERALES, José María. "Promoción Profesional, Provisión de Puestos de Trabajo y Movilidad de los Empleados Públicos", VV.AA. *Manual de Empleo Público,* Dir. Federico A. Castillo Blanco, Madrid, IUSTEL, 2009, 348-462.

NIETO GARCÍA, Alejandro. *El desgobierno de lo público*, Barcelona, Ariel, 2008.

———. *Testimonios de un jurista (1930-2017),* Sevilla, Global Law Press-Editorial Derecho Global, INAP, 2017.

VV.AA. Informe para la Modificación de la Ley 10/2010, de 9 de Julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana, Servei de Publicacions de la Generalitat, 2016.

VV.AA. Libro Violeta de la Función Pública Valenciana Servei de Publicacions de la Generalitat, 2017.

Anales de la Real Academia de Cultura Valenciana nº 94 (2018)

Concepción Mª Domínguez García

E-Administración y la nueva normativa: reflexiones en torno a su impacto en el tejido administrativo y social valenciano

RECEPCIÓN: 30-07-2018
REVISIÓN: 31-07-2018
ACEPTACIÓN: 05-09-2018
PUBLICACIÓN: 21-01-2019

E-ADMINISTRACIÓN Y LA NUEVA NORMATIVA: REFLEXIONES SOBRE SU IMPACTO EN EL TEJIDO ADMINISTRATIVO Y SOCIAL VALENCIANO

Resumen: La aplicación completa de las normas 39 y 40 ha provocado que las AA.PP. se hayan visto impelidas a migrar desde una esfera analógica hacia lo que se conoce como *e-Administración*. Es ésta una realidad impuesta que afecta al conjunto de ciudadanos, en general, y a los valencianos, en particular, cuyo respaldo legal se enmarca en las Normas referidas. Este contexto se ha visto espoleado por una concatenación de normas que, desde ámbitos diversos, impulsan este proceso. Ejemplo paradigmático lo constituye el Reglamento Europeo de Protección de Datos. La proximidad del *apagón* analógico es una dictadura que obliga a una necesaria reflexión sobre su impacto. En este Artículo se aborda esta transformación en clave jurídica y las dificultades que tiene una parte de la ciudadanía para adaptarse a ella.

Palabras clave: Interoperabilidad; Administración electrónica; Firma electrónica reconocida; ecosistema digital.

E-ADMINISTRATION AND THE NEW RULES: REFLECTIONS ON ITS IMPACT ON THE VALENCIAN ADMINISTRATIVE AND SOCIAL SCHEME

Abstract: The complete implementation of the norms 39 and 40 has caused that the Public Administrations have been impelled to migrate from an analogical sphere towards what is known like *e-Administration*. This is an imposed reality that affects all citizens, in general, and Valencians, in particular, whose legal support is framed in the aforementioned rules. The current context has been spurred by a concatenation of norms that, from different spheres, drive this process. A paradigmatic example is the European Data Protection Regulation. The upcoming of the analogical blackout is a dictatorship that forces a necessary reflection on its impact. This Article deals with this transformation from a legal perspective and the difficulties that has a part of citizenship to adapt to it.

Keywords: Interoperability; Electronic Administration; e-Signature; Digital Ecosystem.

1. Introducción

Este estudio pretende demostrar que el legislador se ha precipitado a la hora de exigir que las relaciones de la Administración con el administrado giren en torno a la tramitación electrónica y no lo sean en torno al papel.

Al comenzar es preciso recordar que, por primera vez, en 2018, el Ministerio de Sanidad ha incluido dentro del Plan Nacional de Adicciones las nuevas tecnologías.[1] No así la Organización Mundial de la Salud, que no reconoce aún esta adicción.

Instituciones como Proyecto Hombre, que cuenta con sede en Valencia, iniciaron un programa para el tratamiento de la adicción a las tecnologías de la información y la comunicación en 2013; el Programa comienza con tres personas atendidas. En 2016 pasan a ser 51, de lo que se desprende claramente que este tipo de "patología" va en aumento, con especial incidencia entre los jóvenes.

Desde hace ya varios miles de años el ser humano ha almacenado documentos de diferentes formas y en varios tipos de "soportes". Ya sea en papiros del antiguo Egipto, pergaminos en la época greco-romana, bambú en Asia y todos los materiales susceptibles de ser utilizados como base para preservar la sabiduría adquirida y que se encontraran al alcance de las civilizaciones a lo largo del planeta.

La producción de documentación, sobre todo administrativa, en relación con los administrados, cada vez es mayor, puesto que no solo crece la población, sino que la Administración controla prácticamente todas las facetas de la vida de los ciudadanos, con incidencia incluso en la esfera privada.

---

[1] En concreto, el 18% de la población entre 14 a 18 años realiza un uso abusivo. *Vid*. MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD. *Estrategia Nacional sobre Adicciones 2017-2024*, p. 13.

Los administrados están obligados *ex lege* a rendir cuentas desde su nacimiento (*radix, -icis*, en sentido estricto, esta práctica deviene de la *comtperendù* francesa), a través de los Registros Civiles, porque los progenitores deben inscribirlos para ser fuente de derechos y obligaciones. Es esta inscripción en un Registro la que lanza a las personas a la sociedad como a un mar inmenso para navegar a lo largo de su vida y se necesitan instrumentos para recordar y demostrar lo que somos, cómo debemos actuar, qué relaciones tendremosy qué dejaremos para la posteridad.

La sociedad ha cambiado en los últimos cincuenta años considerablemente. Se han concentrado los avances tecnológicos que han revolucionado las formas de vida.

La ciencia y la tecnología avanzan de forma tan rápida, que en muchas ocasiones las distintas generaciones no pueden ir a su ritmo. Los cambios y las novedades van acompasados, en ocasiones, de temor y resistencia.

También, la ausencia de pericia en el manejo de las nuevas tecnologías se torna un obstáculo, si bien la capacidad del ser humano de adaptarse nunca dejará de sorprender.

Abundando en la cuestión, en la literatura revisada encontramos referencias destacadas que hablan de "tecnoestrés" (Brod 1984, 1) en el ámbito laboral, las diatribas se amplían. Así, otros especialistas hablan de la angustia que producía la incorporación de las nuevas tecnologías a los puestos de trabajo y sus exigencias respecto al rendimiento (Weil-Rose, 1997, 179).

Posteriormente, han surgido otros conceptos asociados a diagnósticos psicológicos como la *tecnoansiedad* o *tecnofatiga* que, según afirman los expertos, también se da entre los más jóvenes por la falta de dosificación adecuada de los dispositivos y la dependencia absorbente que padecen y que incide, de forma preocupante, en las relaciones humanas.

No obstante, la tecnología tiene un efecto globalizador, reduce distancias acerca culturas y es catalizador de comportamientos, puesto que hay una hiperconexión transmedia. Nos encontramos en un contexto de hiperconectividad. El Derecho no se puede sustraer a esta realidad social, por lo que debe adaptarse y dotarse de instrumentos para servir a la sociedad con efectividad en un Estado Social y Democrático de Derecho.

El sector de la población que se acuña con el término *millenial* o *Generación Y*, la de los nacidos después de 1980 hasta 2000, posterior a la *X* (nacidos entre los años 1965 y 1980), ha conocido las anteriores tecnologías analógicas y no tiene temor a la era digital y en su mayoría han sabido adaptarse a ésta. La generación nacida con posterioridad, la *Generación Z* (a partir de 2000), nunca ha conocido un tiempo sin dichas tecnologías y sus habilidades interpersonales no se han desarrollado a consecuencia de la fuerte dependencia de las tecnologías y las redes sociales, lo que tendrá que servir de puente a la futura *Generación T* o táctil (la venidera), sin referente analógico.

Esta circunstancia supone un reto para los sistemas educativos y también para el futuro del Derecho y de la Administración, por lo que conjugar todo este avance y cambio de mentalidad con el inmenso sector de población de edad superior a los 65 años, lo que supone unos 8,6 millones en España, es decir, el 18,7% de la población en 2016 (INE 2018, 13) la mayor parte ya jubilados; no puede soslayarse que la esperanza de vida es ya de 83,2 años, por lo que este empréstito es todo un reto.

En el marco de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho, esta cuestión pasa por no dejar a nadie fuera o aislado porque en cada época siempre convivirán diferentes segmentos de edad y la Administración debe velar por interés general, un bien jurídico constitucionalmente protegido.

2. La cuestión de la doble normatividad: Antecedentes, justificación y alcance

La cuestión de la doble normatividad divide a la doctrina. La separación de ambos cuerpos legales se encuentra ya en el informe CORA. Volveremos sobre este aspecto más adelante.

Los primeros antecedentes de regulación administrativa se remontan a 1881, con la promulgación de la Ley de Bases, que se ocupa del procedimiento de las reclamaciones económico-administrativas, ya que esta especial relación de la Administración con los ciudadanos carecía de regulación. No debemos olvidar que la Constitución de 1876 es de larga data (estará en vigor hasta 1923).

En ese contexto, tiene lugar ocho años después la promulgación de la siguiente Norma procesal –Ley de Bases del Procedimiento Administrativo, de 19 de octubre de 1889–.

Como breve exégesis, debe recordarse que se trata de un *corpus* legal reducido –dieciocho escuetos preceptos (que cupieron en una sola página en la Gaceta de Madrid); esta vocación transitoria no se correspondería con su vigencia, por cuanto habrá que esperar varias décadas hasta el alumbramiento jurídico de la siguiente.

Desde un punto de vista procesalista, la Ley de Bases de 1889 aglutina procedimientos de índole tan diversa como aquellos emanados tanto desde el ámbito administrativo *estricto sensu* hasta el gubernativo, por cuanto el 13 de septiembre de 1888 se había dictado la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por lo que se debía trazar un camino a seguir.

Esta hoja de ruta cristaliza en la Norma referida, que posibilitará que la Administración dicte sus actos, pero sin los conceptos de acceso a la información que entendemos hoy en día, pues dependía de la atención del funcionario concreto y su desarrollo reglamentario se dejó en manos de los diferentes ministerios, lo que condujo a situaciones paradójicas y contradictorias. Se da, así, cumplimiento a una de las máximas proverbiales de la Administración: la motivación de sus actos, que garantiza lo contenido en las normas (artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre).

Hay que recordar que la Ley General de Procedimiento Administrativo que contribuyó al acervo de la cultura jurídica europea fue elaborada en Austria en 1925, que hace acopio de jurisprudencia de cincuenta años del Tribunal Contencioso-Administrativo Superior austriaco (1876) que es referente de principios jurídicos.

A la Norma austriaca le siguen la polaca y la checoslovaca, ambas de 1928, la yugoslava de 1930, todas ellas promotoras de los valores tuitivos garantes de los procedimientos. Ya en fechas más recientes, la suiza, de 1969 y la alemana, de 1976.

Abundando en esta cuestión, resulta curiosa la influencia de estos cuerpos normativos –en especial, el austriaco– en la legislación española, y ello a pesar de que no son coetáneos.

El 24 de julio de 1889 el Ministerio de Gracia y Justicia promulga el Real Decreto de nuestro Código Civil, más bien tardío, debido a las tensiones sociopolíticas del siglo XIX, pero vigente hasta nuestros días, no sin la necesaria adaptación y reformas a lo largo de los siglos XX y XXI, que incorporan los cambios sociales tan diferentes

a su época de elaboración. Es el caso, por ejemplo, de la desaparición de las limitaciones a la capacidad de obrar, la discriminación por razón de sexo, la modificación de la mayoría de edad, la despenalización del adulterio y amancebamiento o la introducción del divorcio, entre otros, dado que el elenco de ejemplos no es exhaustivo.

En la década de los 50 se crea la *Revista de Administración Pública*, que reúne a auténticos especialistas en Derecho Administrativo. En este entorno técnico tan fecundo, y época dorada del Derecho Administrativo, según los estudiosos en la materia, se acomete una nueva legislación que sucederá a la anterior normativa, que había promulgado normas de desarrollo a principios de siglo, para resolver incidenciasministeriales concretas, por lo que había que adaptarse a los tiempos actuales y a los avances técnicos.

Y en este devenir normativo, nos encontramos con la Ley de Régimen Local de 1950 y sus seis reglamentos de desarrollo, uno de los cuales aún vigente en la Administración Local (el Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales).

La Ley sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956, perdura hasta 1998 (después será derogada por la 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), por lo que permanecerá vigente veinte años, un lapso de tiempo considerable si se tiene en cuenta la proclividad a legislar de la Administración.

Por su parte, el Decreto de 26 de julio de 1957 aprueba el Texto Refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, que unifica las normas preexistentes en un único texto para los órganos superiores del Estado, al objeto de garantizar un funcionamiento común en la organización interna de la Administración.

Un año después, la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, sistemática y supletoria para los regímenes especiales, concibe el procedimiento como los actos encaminados a un fin, por lo que huirá de un procedimiento formalista y unitario, y dota de eficacia y agilidad (una demanda histórica que reclamabala Administración moderna).

En 1959 se crea el Centro de Formación y Perfeccionamiento del Cuerpo de Funcionarios Civiles del Estado (hoy Instituto Nacional de Administración Pública), como

consecuencia del Texto Refundido de 1957, que ha sido un prolífico centro de transmisión del saber y conocimientos administrativos y de inquietud científica, de producción literaria en torno a la Administración al servicio de los ciudadanos y mejora de la función pública.

La Ley 30/1992, de 30 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común sigue el mandato de la Constitución de 1978 y distingue entre los tipos de procedimientos de elaboración de leyes administrativas y los de producción de actos administrativos; elimina todo vestigio jurisdiccional y aglutina el mismo tratamiento garantista para los diferentes niveles de Administración Pública con el establecimiento de un marco común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas o legislaciones específicas, y regula específicamente la responsabilidad patrimonial y el procedimiento sancionador.

Esta Ley ha sido la base del Derecho Administrativo de profesionales de la abogacía y funcionarios en los últimos años y ha servido para fundamentar los recursos contencioso-administrativos y los informes de la Administración, con un efecto aglutinador.

No obstante, es lógico que la Administración apostara por una modernización de su sistema, pues en los últimos años hemos asistido a la implantación sin retorno, de las nuevas tecnologías de la información y, sin embargo, se ha optado por la división en dos leyes para operar *ad intra* y *ad extra*.

En la Ley 40 se insiste en los términos de eficacia y eficiencia, en la eliminación de órganos o entidades innecesarios o redundantes, y todo ello, tal y como se justifica en el Preámbulo "para facilitar la libertad individual y el desenvolvimiento de la iniciativa personal y empresarial", una cuestión programática de máximos –una carta de intenciones, a la postre– que no siempre fluye en la casuística.

Por ejemplo, lo anterior se constata en la realización de trámites para iniciar una actividad empresarial, para examinar las prerrogativas de la Administración en los procedimientos sancionadores, para evaluar la dirección por objetivos o la transparencia, si bien la mayoría de las pequeñas entidades locales, ni tienen medios personales o materiales para tal encomienda, ni publican políticas públicas o datos sobre transparencia en sus páginas web (véanse los medidores *Dintra* sobre transparencia). Del mismo modo, la interoperabilidad no es completa.

En materia de control regulatorio, tres son las velocidades que encontramos en la Administración. De un lado, el control férreo al que están sometidos los órganos centrales. De otro, aquellas Administraciones Públicas de sustrato diverso (que, en cualquier caso, deben obligatoriamente estar inscritas en un Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local). Por último, encontramos un conglomerado de entidades institucionales de sustrato asociativo que han protagonizado lo que la doctrina consolidada considera como "una huida del Derecho Administrativo" (por todos, Fernández Farreres 2012, 42).

El deber de cooperación es el vector que traza la Ley 40. De hecho, el máximo exponente de la interoperabilidad –aspecto del que nos ocupamos más adelante–, es la regulación de las Conferencias Sectoriales y Bilaterales de Cooperación (capítulo III). Se articula un conjunto de medidas importantes, como la creación de un Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación, al que se verán impelidas a adherirse las Administraciones Públicas.

Para dar cumplimiento a este ambicioso objetivo, la Ley 39 se combinará también con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, así como la Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondiente, que deroga la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, que inicia esta senda, por cuanto lo que se pretende es que la *E-Administración* sea la forma habitual de proceder.

Asimismo, también pretende aglutinar varias normas para que haya un único procedimiento administrativo, que incluya como sujetos a grupos de afectados, uniones sin personalidad jurídica y patrimonios independientes o autónomos.

Y, de igual modo, tiene incidencia en la postulación, por cuanto continúa practicándose el apoderamiento *apud acta*, ora presencial, ora electrónico. De hecho, se crea un registro electrónico de apoderamientos (art. 6).

En cuanto a los sistemas de firma electrónica, se reconocen y aceptan aquellos que se fundamentan en certificados emitidos por entidades acreditadas, que más adelante se nombrarán, de lo que se colige que cada Administración debe contar con un registro electrónico general, junto con un archivo electrónico único, así como un sistema de autenticación de copias (art. 10).

La Ley opta por la notificación electrónica como premisa principal (arts. 40-46), si bien, en su relación más directa con el interesado, se permite la presentación de copias en papel o digitalizadas. En cuanto a los plazos, se introduce el cómputo por horas y se califican los sábados como días inhábiles, al igual que ya hiciera en su día la Administración de Justicia.

La notificación electrónica se combina con un sistema de avisos (móviles, dirección de *email* y Punto de Acceso General Electrónico de la Administración). Junto a ello, la configuración del expediente electrónico, pese a estar foliado y autenticado, no siempre incorpora todos los documentos –informes internos, por ejemplo, que deben ser conocidos por los afectados–, lo que choca con el espíritu de la transparencia que se predica a lo largo de la Ley. De hecho, ello puede dar lugar a la indefensión del administrado al carecer del conocimiento de todos y cada uno de los documentos de su Expediente (art. 70.4).

En lo que a los procedimientos sancionador y de responsabilidad patrimonial se refiere, la Ley los regula de manera diferenciada, como especialidades del procedimiento general, y los dota de unas prerrogativas consustanciales a la *auctoritas* (política) inherentes a los órganos jurisdiccionales, como si de medidas cautelares se tratase (art. 56.3).

Abundando en esta cuestión, la Norma incentiva la figura del *delator*, más propia de la vertiente penal, al establecer una exención de la multa a aquel que, de forma proactiva, provea de la información de la comisión de una infracción a la Administración (véase, por ejemplo, el artículo 62.4 del precitado Cuerpo legal).

Como novedad importante, también se regula la tramitación simplificada en treinta días (art. 96). En cuanto a la revisión de los actos, se mantienen todas las posibilidades de la anterior Ley (recursos de alzada, reposición y extraordinario de revisión, art. 112, 121 a 126) pero desaparecen las reclamaciones previas a las vías civil y laboral (Disposición Final Tercera) sustituyéndola por la exigencia del agotamiento de la vía administrativa previa, por entender que carece de utilidad, con las implicaciones que ello comporta, no solo por la reducción de los plazos, sino por la oportunidad de evitar un proceso judicial.

Se pretende la participación de los ciudadanos en la elaboración de normas para lo que se crea el Plan Anual Normativo que recogerá las propuestas de estos antes de las

normas y después de las normas un sistema de evaluación de cumplimiento de objetivos y eficacia de estas (arts 132 y 133).

3. El Informe *CORA*, origen de la reforma

En 2013, se reúnen expertos en Derecho Administrativo en la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas y elaboran el Informe que ha servido de guía a las leyes 39 y 40, que afectarán al conjunto de administrados de todo el territorio nacional y que contiene 218 propuestas de medidas, de las que 11 tienen carácter general y afectan a todos los ámbitos de la Administración Pública; 119 tienden a eliminar duplicidades con las Comunidades Autónomas y dentro del Estado, 41 medidas pretenden eliminar trabas, simplificar los procedimientos y acercarlos a los ciudadanos, 39 mejoran la gestión de los servicios y medios comunes, 8 racionalizan la Administración institucional, entre otras tantas cifras que ya han examinado otros tantos expertos.

El Ministerio que figura a la cabeza de estas ambiciosas reformas de gran calado y punta de lanza es el de Hacienda y Función Pública (antes, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) que, junto con el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad (antes, Ministerio de la Presidencia), ha editado numerosas publicaciones, resúmenes, cuadros, explicaciones, resolución de preguntas frecuentes, entre otras muchas herramientas.

De todo lo anterior, se desprende un intento por parte de la Administración de resolver problemas con una visión cortoplacista pero, al contrario que ocurre con otros ámbitos, como por ejemplo el sector de la Energía, no se realizan análisis para el futuro a largo plazo, por lo que la realidad administrativa siempre irá a remolque de cualquier avance al que, sin embargo, ya se habrá adaptado el sector privado, mucho más dinámico, flexible y poroso a los cambios.

Parte de la doctrina considera que no solo se debe proponer reformas, sino que se debe ahondar en las causas de los problemas que originan la necesidad de estas reformas y que ya hemos tenido muchos estudios que no han conducido a ninguna vía porque las circunstancias políticas o económicas no han sido favorables y los errores o vicios se repiten porque a veces se limitan a constatar las medidas adoptadas en los últimos años, sobre todo con recortes para adelgazar presupuestos y sin haber intentado un

verdadero pacto de Estado, aún con el fraccionamiento político que ya se vislumbraba (Nieto García 2014, 102 y 108).

El Informe, cuya versión resumida consta de 253 páginas, aboga por una reducción del gasto presupuestario y una agilización de los procedimientos, en aras de dar cumplimiento al principio de la transparencia; no ahonda, sin embargo, en otras cuestiones, como en los recursos humanos que son los instrumentos para implementar este conjunto de medidas.

A la hiperinflación legislativa no le ha acompañado, sin embargo, una dotación de personal proporcional. Incluso, en el contexto de la crisis económica que ha transcurrido en el periodo 2007-2015, esta *ratio* se ha invertido, lo que ha dado pie a un incumplimiento de la normativa europea (no puede soslayarse que la Administración está inmersa en un sistema multinivel).

Un ejemplo paradigmático del coágulo que se crea se constata a raíz de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, modificada por la Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre, de remisión de suministro de información prevista en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que pone en marcha una serie de obligaciones impositivas como consecuencia de la adaptación a normativa europea pero cuyo desarrollo choca, una vez más, con la casuística (es el caso de los informes trimestrales de los habilitados nacionales, en su mayor parte interventores que, carentes de personal para apaciguar esta ardua tarea, debían entregar en plazos improrrogables datos económicos de las entidades locales, pero las plataformas a través de las que se instrumentaba la obligación se *colgaban* por las mañanas por tan intenso tráfico de datos).

Junto al esfuerzo de la Comisión, a la vez, se ha hecho hincapié en la implantación de medidas de agilización (término muy utilizado en los últimos años), racionalización de trámites y procedimientos y, tras la reciente reforma de la Ley de Contratos del Sector Público (9/2017, de 8 de noviembre), que simplifica los trámites y procedimientos en un intento de adaptaciónal marco europeo y al contexto digital.

Mediante esta, se potencian las centrales de compras, que evitan multitud de licitaciones y que son un foco atractivo para el conjunto de entidades locales, administrativas e institucionales (y el corolario instrumental de estas, por ejemplo, la compra de

medicamentos o equipos innovadores en tecnología, en el sector de sanidad), que introducen la posibilidad de adhesión a acuerdos marco.

También, la facturación electrónica ha evitado numerosos trámites a las empresas con la implantación de la *Plataforma FACe* para relacionarse con la Administración y llevar el seguimiento, abono y contabilidad de los proveedores y evitar desplazamientos y registro de facturas en papel.

Ello no obsta para que quede un largo camino por recorrer en la sanidad, uno de los sectores que mayor preocupación suscita a la población, sobre todo por los índices de potenciales usuarios en edades de inevitable necesidad y por lo difícil que resulta conjugar la asistencia sanitaria con la legislación contractual administrativa que no ha sido concebida teniendo en cuenta estas particularidades, como ha sido el caso en otros sectores (como Defensa y Seguridad) que sí han quedado excluidos del ámbito de esta Ley.

4. La interoperabilidad, clave de los servicios de la Sociedad de la Información

Parte de la doctrina consolidada sostiene que "la tecnología y la sociedad avanzan a un ritmo de liebre y las administraciones públicas deambulan a un ritmo de caracol cuando no en el sentido del cangrejo (con importantes regresiones) o se inmovilizan durante años con la estabilidad y el anclaje de un mejillón" (por todos, Ramió Matas, 2015, 1).

Se imponen, por lo tanto, dos velocidades y ello por cuanto no se realizan ejercicios de prospectiva, ni se planifica a largo plazo, quizás porque las políticas públicas tampoco se realizan con un horizonte mayor de cuatro años.

El término interoperabilidad es un concepto polisémico de base, de definición y alcance imprecisos, que a mucha población no le resulta familiar aún.

Este concepto se emplea a lo largo del Cuerpo normativo de las leyes 39 y 40 (art 28 de la ley 39 y art. 156 de la ley 40). Para el Cuerpo técnico, se trata de un "sistema de autopistas para datos e información que hace posible la administración electrónica". (Bustos, 2017, 1).

Por lo tanto, se trata de una posibilidad real de interoperar, interactuar e intercambiar datos y documentos entre administraciones públicas.

El Esquema Nacional de Interoperabilidad –la hoja de ruta de la implementación de la interoperabilidad– queda establecido en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero que, junto con el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, sobre el Esquema Nacional de Seguridad, desarrollaban el camino a seguir iniciado por la ahora derogada ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos y el Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, sobre Condiciones Básicas de Accesibilidad.

El citado Plan tiene tres dimensiones: i) organizativa, entendida como la capacidad de las entidades y de los procesos con los que realizan sus actividades para colaborar en el alcance de logros mutuamente acordados relativos a los servicios que prestan; ii) semántica, puesto que la información intercambiada pueda ser interpretable de forma automática y reutilizable por aplicaciones que no intervinieron en su creación, y iii) y técnica, por cuanto está planteada como una relación entre sistemas y servicios de tecnologías de la información, incluyendo aspectos tales como las interfaces, la interconexión, la integración de datos y servicios, la presentación de la información, la accesibilidad, la seguridad, etcétera.

Junto a estas, se añade la interoperabilidad jurídica, que puede definirse como la sincronización adecuada de la legislación de un determinado ámbito político para que los datos sean conformes a derecho aplicable en otras áreas. Por ejemplo, posibilitar que un certificado electrónico sea válido en otro Estado miembro distinto del emisor de origen. Y esto, precisamente, es lo que se denomina convergencia normativa.

En el ámbito de la salud y sanidad, por ejemplo, es fundamental tener una visión largoplacista, tanto por los avances de las ciencias e investigaciones científicas, como porque es un asunto que preocupa hasta el último habitante de cualquier parte del mundo, y la Administración sanitaria debe estar al corriente de las inquietudes de la población a la que administra y gestiona para procurarles, con la mayor eficiencia, agilidad y prontitud la mejor de las soluciones a su problema de salud o sistemas de prevención y vigilancia de esta.

Es deseable, por lo tanto, que esta realidad cale en el ordenamiento jurídico, que es un sistema multinivel (ámbito internacional, europeo, nacional, autonómico y local). Ejemplifica este escenario la expedición de la tarjeta sanitaria europea.

En la Comunidad Valenciana se expide la tarjeta sanitaria que conocemos por sus siglas SIP (Sistema de Identificación Poblacional), un sistema derivado del Sistema Nacional de Salud, que entronca con los sucesivos proyectos promovidos desde la Agencia de Calidad del Sistema Nacional por el Instituto de Información Sanitaria. Y ello por cuanto para poder tener una atención sanitaria en todo el territorio es preciso el intercambio electrónico de información sobre Seguridad Social que, desde la Comisión Europea, se impuso para poder llevar a cabo, por ejemplo, interconsultas a nivel internacional y de intercambio de información de la historia clínica, también con la finalidad de realizar investigación clínica.

Es por ello una tarea, esta vez sí, de cooperación (recordemos que en la Ley 40 no es obligatoria la cooperación, pero sí la coordinación) y ayuda efectiva entre países y regiones, por ello se debe producir la migración de la información para adaptarla a los diferentes cambios de la tecnología y de ahí la insistencia del Esquema Nacional de Interoperabilidad de que la información ha de ser completa, no ambigua y reutilizable.

En este sentido, se deben utilizar programas con estándares comunes y conocidos (interoperabilidad técnica) como el *Office*, de *Microsoft* para la conversión de documentos, al objeto de que la información pueda ser entendida y analizada (interoperabilidad semántica).

Los modelos de recogida de la información sanitaria (también en el resto de sectores) deben estar consensuados para compartirla y, para ello, un buen intento sería estandarizar por conceptos que contengan arquetipos.

El respaldo jurídico lo encontramos el Real Decreto 1093/2010, de 3 de septiembre, sobre aprobación del conjunto mínimo de datos de los informes clínicos en el Sistema Nacional de Salud.

Como potenciales pacientes en un territorio inmerso en un sistema jurídico multinivel es esencial que si una persona sufre un accidente o una enfermedad que le impide estar consciente, tenga la garantía de que en cualquier región europea pueda ser atendido de una forma eficiente y segura de que conocen si es diabético, hipertenso, si ha tenido algún infarto, si padeció fracturas o intervenciones quirúrgicas, si es alérgico a alguna sustancia farmacológica o alimenticia y no solo se ahorrará en costes a la hora de realización de numerosas pruebas que pretenden averiguar información, no

ya solo del estado actual del paciente, sino de cómo tratarle sin información previa sobre los posibles problemas o interacciones en el resto de su organismo.

Por lo tanto, es fundamental que se intensifique esta labor en el ámbito sanitario electrónico de atención primaria y hospitalaria (no solo con la estandarización de la codificación de diagnósticos, como se puede comprobar en los informes que emite el médico de cabecera o que figuran en los partes de baja laboral por enfermedad).

Esta colaboración e interacción fue iniciada en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, seguida en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud y continuada con la creación de Agencias Estatales –como la del Medicamento–, o la aprobación de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, puesto que las enfermedades no conocen fronteras, al igual que ocurría varios siglos atrás con las pestilencias que asolaban Europa.

La cuestión de la interoperabilidad alcanza el cénit en el ámbito de salud, en el que el bienestar general se torna un bien jurídico colectivo de primer orden (al fin y al cabo, los virus no entienden de legislaciones).

Un último apunte sobre la cuestión. Sorprende que aún se planteen recursos por la denominación de la tarjeta sanitaria comprendida dentro del Sistema Nacional de Salud, e interesante también cómo los resuelve en Pleno la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en la Sentencia de 2 de febrero de 2015 (recurso nº 214/2014) pues el documento no afecta al contenido sustantivo de la prestación sanitaria, ni a la forma cómo el correspondiente servicio se organiza en cada Comunidad Autónoma.

5. Sistemas de certificación de la firma electrónica

Como quiera que las leyes 39 y 40 obligan a determinados colectivos a relacionarse electrónicamente con la Administración y esta a su vez se obliga a incorporar el Registro Electrónico y a intercambiar la información interoperable entre las diferentes Administraciones Públicas, hay que saber, dónde se puede obtener la firma electrónica y cuáles serán válidas y se aceptarán por nuestras Administraciones, por cuanto la inminencia del *apagón* determina que estas se verán impelidas a llevar a término la migración (como ya se produjera en su día en la televisión digital el 3 de abril de 2010,

momento en que los ciudadanos se apresuraron a adquirir sus decodificadores, si es que querían aprovechar sus antiguas televisiones, o renovaban por nuevos elementos para no quedarse a "oscuras" y permanecer comunicados).

Pues bien, hasta un profesional autónomo, de las profesiones artesanales, como fontanero, panadero, carpintero, electricista, mecánico, etcétera, tiene el deber de realizar sus trámites de forma electrónica pero, incluso, uniones de personas físicas, como comunidades de propietarios, también. Es por ello que, quieran o no, tendrán dos opciones, o aprender a desenvolverse y navegar en el mundo digital, con unas nociones básicas informáticas, o contratar los servicios de profesionales que les representen y sean presentadores en su nombre de sus obligaciones administrativas. Sobre este particular hay jurisprudencia mixta. Destaca la Resolución de nuestro Tribunal Supremo estimatoria de un recurso contra la actividad de un ayuntamiento que incumple lo dispuesto sobre el punto de acceso general electrónico de la Administración (TSJ de Castilla La Mancha 504/2018, de 20 de diciembre), muy interesante por cuanto se refiere a una multa del Ayuntamiento de Albacete y esta quedó anulada por la habilidad en esta materia de la empresa recurrente.

Quedará un grueso de población, que bien por edad (hay que recordar cómo ha aumentado la longevidad actual de la población en general y en España en particular), bien por lo que conocemos como "pobreza energética", no haya podido o sabido adaptarse a estos cambios porque no solo hay que disponer de electricidad, conexión a internet con un mínimo de velocidad, sino tener actualizados los programas y que estos también sean interoperables entre los ciudadanos y la Administración y, sobre todo, que funcionen óptimamente.

En nuestra Comunidad Autónoma existe un precedente de fechas recientes que ha tenido incidencia en miles de personas (la inscripción en la bolsa de trabajo de sanidad y las inmensas dificultades de conexión que desbordó a la Administración y que dejó fuera a muchos participantes).

Y, de igual modo, la cita previa. Hasta hace bien poco, se podía obtener un informe de vida laboral en la misma mañana, mientras que ahora es necesario el turno digital para que lo expidan en unos días o esperar en el domicilio a recibirlo si todos los datos coinciden con los de la Administración.

También le queda a la Administración una ardua tarea porque hay que digitalizar los documentos de los últimos años, ya que aunque dispongamos de firma electrónica, hoy no podemos solicitar un certificado de defunción por medios digitales anterior al año 2009, a modo de ejemplo, con lo que la solicitud de documentos de relativa antigüedad seguirá obteniéndose por las vías tradicionales (presencialmente o habrá que esperar varios días).

El colectivo de la abogacía valenciana también padece el funcionamiento defectuoso de la plataforma electrónica de obligado uso Lexnet, que no permite en el tiempo estimado o esperado la presentación de escritos (el último día de plazo la presentación se convierte en una tarea no apta para cardíacos), como tampoco permite adjuntar la voluminosa documentación que acompaña a las demandas, debiéndose acudir al día siguiente, con todo el papel en la mano, de forma presencialmente (y con un justificante de exceso de cabida) al Registro Único de Entrada, sin contar los casos de devolución de escritos cuando se pretende adjuntar algún documento y aún no se conoce el número concreto de autos en el juzgado al que ha sido repartido.

Con los estándares impuestos, se debería controlar los abusos de las compañías suministradoras de velocidad y megas en un mercado voraz y en el que, a la menor discrepancia del usuario, este es introducido en unos ficheros de insolvencia de los que no sabe cómo librarse y que, afortunadamente, ya no son referencia para obtener un crédito, dado el número creciente de ciudadanos que forman parte de ellos.

Hay ya autores que configuran el derecho a internet como un derecho fundamental autónomo porque a través de él se ejercitan otros derechos fundamentales como el derecho a la participación política, el derecho de asociación y reunión, así como otros derechos culturales (Barrio, 2017, 167).

Internet es un medio que potencia la capacidad del individuo a participar activamente en la democracia y en la vida civil y política sin discriminación, ni limitación (a salvo, el fin de la neutralidad de la red) pero también se realiza por parte de muchos países democráticos o no, un filtrado y censura de contenidos, así como vigilancia en línea (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la Sentencia *Ahmet Yildirim c. Turquía*, de fecha 18 de diciembre de 2012).

Organismos internacionales –como la ONU– ha realizado el 1 de junio de 2011 una declaración conjunta sobre libertad de expresión e internet. Y en los últimos años se

han añadido e integrado en los Estatutos de las Comunidades Autónomas. En la Comunidad Valenciana lo encontramos en el art. 19.2 del Estatuto de Autonomía.

El consumo de internet en España se ha multiplicado exponencialmente, el uso diario de internet ha pasado en los últimos cuatro años del 74% al 85% y en especial en los dispositivos *smartphone* (del 60% al 92%). Veinticuatro millones de españoles entre 16 y 74 años se conectan a diario a internet, y de ellos el 98% son jóvenes y el 43,7% son adultos de 65 a 74 años (según el informe elaborado por la Fundación Telefónica, publicado en *La Vanguardia* el 5 de febrero de 2018 y en el diario *El País* el 31 de enero de 2018). Además, cada vez necesitamos más datos para navegar y empiezan a ofrecerse ya datos ilimitados para satisfacer esta desazón infinita. Los gobiernos, conscientes de esta marcha sin freno, también planifican sus estrategias para no quedarse atrás, y tanto es así que, de forma inminente llega el 5G a nuestras vidas impulsado por el Plan Nacional 5G 2018-2020 para la implantación progresiva de esta tecnología.

Se acaba de lanzar a subasta entre cuatro compañías de telefonía que pugnan por la primera licitación electrónica, como no, de las que tendrán lugar en los próximos meses entre los gigantes de la velocidad para implantar el 5G. Según se puede leer en diarios como El País del 25 de julio de 2018, Expansión o ABC, el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital ha concluido la primera subasta. Esta acción supone una buena fuente de ingresos para las arcas públicas, concretamente 437,65 millones de euros sólo por participar, aunque se recaudarán 542 millones si se cuentan los intereses por pago aplazado durante veinte años. La mayor adjudicación ha sido para Vodafone que ha pagado 198,1 millones por 90 MHz contiguos de espectro, Orange ha abonado 132 millones por 60 MHz y Telefónica 107,46 millones por 50 MHz de los 200 MHz que se han vendido, de momento porque la carrera de velocidad seguirá. La importancia de esta tecnología reside en un término al que deberemos educar nuestros sentidos, la latencia, que consiste en el tiempo que transcurre entre que una orden se emite en un punto o dispositivo A, y se recibe en un punto o dispositivo B. Es ella la que hará posible que coches autónomos y ciudades inteligentes se comuniquen de forma segura e incluso más instantánea (sin mencionar términos novedosos como *blockchain*, utilizado principalmente para garantizar la seguridad de las transacciones económicas, pero también aplicable a la información y transmisión de datos que maneja la Administración Pública).

Con este panorama al alcance del móvil, en el que se encuentra al completo la vida de cada individuo, se pueden realizar trámites desde cualquier punto del planeta, aun-

que sea periodo vacacional, festivo o nocturno. La cartografía de las entidades acreditadoras de firma digital, en España, se puede consultar desde el portal de la Administración Electrónica y del gobierno de España y algunas de ellas son: Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT); Agencia Notarial de Certificación (ANCERT); Servicio de Certificación de los Registradores (SCR); ANF Autoridad de Certificación (ANF AC); Autoridad de Certificación de la Abogacía (ACA); Autoridad de Certificación *HealthSign*; Autoritat de Certificació de la Comunitat Valenciana (ACCV); Camerfirma (de la Cámara de Comercio); EDICOM (reconocida internacionalmente); Banco de España; Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos de España (CGCOM) o el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.[2]

En la Comunidad Valenciana además se acaba de publicar el Decreto 87/2018, de 22 de junio, por el que se modifica el Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de administración electrónica de la Comunidad Valenciana (que ya fue modificado por el Decreto 218/2017, de 29 de diciembre), con lo que el Plan de transformación digital de la Generalitat es imparable y la población también debe ser consciente de que no puede sustraerse a esta realidad que supondrá una transformación profunda en la forma de actuar y relacionarse con la Administración Pública a la que deberá adaptarse de forma ineludible, por lo que sin más demora hay que acudir a solicitar la firma digital, si no queremos quedar marginados electrónicamente, y actualizarse a la mayor brevedad (conectarse o morir, sería ahora el proverbio).

En definitiva, asistimos como actores y espectadores en primera fila a la transformación digital de la Administración Pública desde hace unos pocos años, con la esperanza de que se destierre de la mente de los administrados la famosa apreciación de Larra sobre el "vuelva usted mañana" al referirse con cómica ironía a los actos burocráticos y a la imagen del proceder administrativo y en su lugar, se proyecte una visión de modernidad, eficacia y agilidad que nos enorgullezca frente a los más severos juzgadores, la exigente ciudadanía que pilota en las autopistas de velocidad ilimitada.

---

[2] El elenco de proveedores de servicios de certificación expuesto no tiene vocación de exhaustividad. Para ampliar el listado se puede consultar el Anexo de Proveedores de Servicios de Certificación v10.11, de la Plataforma @Firma, de la *site* del Gobierno de España. *Vid*. enlace *online* en: ihttp://firmaelectronica.gob.es/Home/Ciudadanos/Principales-Autoridades-Certificacion.html.

Conclusión

Se ha podido ver que el legislador ha optado por dos leyes, lo que dificulta el conocimiento de la actuación de la Administración por parte de los ciudadanos y, por otra parte, puede generar dudas interpretativas, ya que las exposiciones de motivos de cada una de ellas son diferentes. Por otra parte la variada sociedad en la que vivimos y en la que hay diferentes grupos generacionales en su relación con el uso de las nuevas tecnologías, algunos de ellos con ningún uso, al no ser homogénea es muy difícil la homogenización impuesta para la relación con la propia Administración. Y finalmente, y esto es lo más importante, las pretensiones del legislador han excedido a la capacidad de la propia Administración para lograr su objetivo de imponer la relación digital con la ciudadanía.[3] y se ha optado por una demora de dos años más, por lo que una vez más, el tiempo se encargará de comprobar o no si los planes de adaptación al cambio se cumplen o si será necesario más aplazamientos o cambios legislativos.

Bibliografía

ALMEIDA CERREDA, Marcos y MIGUEZ MACHO, Luis (coord.). *La actualización de la Administración electrónica*. Andavira. Santiago de Compostela, 2016, 1-270.

BROD, Craig. *Technoestress: The Human Cost of the Computer Revolution*. Longman Higher Education. Boston, 1984, 1-242.

BUSTOS, Gerardo. *La interoperabilidad es el corazón de la administración electrónica. Legal Today*. Madrid, 2017. 1-3. Enlace on line: http://www.legaltoday.com/blogs/transversal/blog-administracion-publica/la-interoperabilidad-es-el-corazon-de-la-administracion-electronica.

BARRIO ANDRÉS, Moisés. *Derecho Público e Internet: la actividad administrativa de regulación de la Red*. INAP. Madrid, 2017, 1-186.

CABALLERO TRENADO, Laura. *Tecnologías de conectividad, disrupción digital y derecho, Derecho y TIC, últimas innovaciones docentes*, Huygens, Barcelona, 2018, 183-192.

DAVARA RODRÍGUEZ, Miguel Ángel. *Cuestiones sobre interoperabilidad en las Administraciones Públicas, Actualidad Administrativa*, IX. Madrid, 2015, 33-37.

---

[3] En el Boletín Oficial del Estado de fecha 4 de septiembre de 2018 se ha corroborado la tesis que mantenía este artículo, porque se ha aprovechado por medio del RD-ley 11/2018, de 31 de agosto para realizar una pequeña gran modificación de la ley 39/2015, que no es otra que demorar dos años más, es decir hasta el 2 de octubre de 2020, la entrada en vigor de las disposiciones sobre registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico. Para ello, en el artículo sexto de este nuevo Real Decreto-ley se ha modificado la disposición final séptima de la ley 39/2015, lo que evidencia la falta de adaptación de la propia Administración Pública.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *Sistema de Derecho Administrativo*. Civitas. Thomson Reuters. Madrid, 2012, 1-923.

GAMERO CASADO, Eduardo. *Conéctense por favor, Revista de Administración Pública*, CLXXIX. Madrid, 2009, 291-332.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *España en cifras 2018*. INE. Madrid, 2018, 1-60.

MARTÍN DELGADO, Isaac. *La reforma de la Administración electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*. Innap Investiga. INAP. Madrid, 2017.

MAYOR GÓMEZ, Roberto: "La notificación administrativa en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: novedades y cuestiones jurídicas controvertidas". Gabilex, IV. Madrid, 2015, 71-99.

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA. *Informe CORA*. Secretaría de Estado de Función Pública. Madrid, 2014, 1-253.

MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD. *Estrategia Nacional sobre Adicciones 2017-2024*. Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. Madrid, 1-56. Enlace *online*en:http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/090218-enlaceadicciones.aspx.

NIETO GARCÍA, Alejandro. *Informe de 2013 de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*. *Mediterráneo Económico*, nº XXV. Madrid, 2014, 97-115.

RAMIÓ MATAS, Carles. "La Administración Pública del Futuro: La Administración '2050'". *Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid, 2015, 1-41.

SALA SÁNCHEZ, Pascual. "Reflexiones puntuales sobre algunos aspectos de las nuevas Leyes de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público". *Revista Española de Control Externo*, XVIII, nº 54. Madrid, 2016, 13-37.

WEIL, Michelle, ROSE, Rosen. Larry *et al.Technoestress: Copying with Technology @work @home @play*. J. Wiley. New Jersey, 1997, 1-240.

AUTORES DE LOS ARTÍCULOS

CESAR HERRERO POMBO. Licenciado en Derecho por la Universitat de València. Funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional, Secretario del Ayuntamiento de Tavernes de la Valldigna (Valencia). Autor o coautor de varios libros relacionados con el régimen local y la Administración electrónica, así como de diversos artículos relacionados con el urbanismo, la movilidad y la administración electrónica. Profesor colaborador del Instituto Nacional de Administración Pública, del Instituto Valenciano de Administración Pública, del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Valencia y otras instituciones en materia de urbanismo, planificación de recursos humanos y procedimiento administrativo electrónico. Colaborador del Fons Valencià per la Solidaritat en un proyecto de intercambio de experiencias con el Municipio de Mira, Provincia de Carchí (Ecuador), así como asesoramiento para la redacción de la Ley de la Función Pública Municipal de El Salvador. Premio a la mejor gestión municipal 2003, de la Diputación Provincial de Valencia, al Plan Estratégico de Ordenación de los Recursos Humanos de Tavernes de La Valldigna, elaborado con personal propio del Ayuntamiento. Co-coordinador de la Red Social del INAP, grupo de Administración electrónica, desde octubre de 2016 hasta la fecha. www.social.inap.es

EDUARDO COSTA CASTELLÁ. Licenciado en Derecho por la Universidad de Valencia (1975-1980), Diplomado en Práctica Jurídica por la Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación (1980-1981) y en Aguas, Costas y Urbanismo por el INAP (1988).Funcionario de carrera de la Administración Local, ha desempeñado puestos de trabajo en el Ayuntamiento de Xeraco (1985) Gandía (1988-2007) como Letrado; Técnico Jurídico en la Dirección General de Administración Local en la Conselleria de Presidencia de la Generalitat Valenciana (2007-2009); Jefe de Urbanismo y Medio Ambiente en el Ayuntamiento de Alzira (2009-2011); Titular de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Gandía (2011-2012) y Letrado Mayor del Ayuntamiento de Gandía (2012-2018).Desde el inicio de su carrera profesional ha compaginado el ejercicio profesional con la docencia**:** profesor tutor Asociado de la UNED; del Instituto Valenciano de Administración Pública; profesor en los Masters de Urbanismo y Practica Jurídica de la Universidad Jaime I de Castellón y Fundación Universidad Empresa de Valencia. Es autor y ha colaborado en varias obras de Derecho Valenciano:

Gestión de Personal (Aranzadi 1995), *Práctica de Administración Local* (Tirant Lo Blanch 2006), *Derecho urbanístico valenciano* (La Ley-El Consultor, 2007), *Aspectos Prácticos de la Ordenación de Territorio en la Comunidad Valenciana: Homenaje a Lorente Tallada* (Tirant Lo Blanch, 2008), *Impugnación y revisión de la Actividad de los Entes Locales. Teoría y Práctica,* (Aranzadi 2010) AA.VV. Director: V. Escuin Palop. *Comentarios a la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana*. AA VV Coord. Juan José Díez Sánchez. Tirant lo Blanch, 2012 (Nuevo Régimen Local**.** AA.VV, 3 Vol. El Consultor de los Ayuntamientos, 6 Edición, Madrid 2010; *Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana* (Tirant Lo Blanch 2015), *Comentarios a la Ley de Ordenación y Gestión del Territorio, Urbanismo y Paisaje Valenciana*. AA VV, coord. Juan José Díez Sánchez (Tirant lo Blanch 2016). *Comentarios a la Ley de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana*. AAVV, coord. Roquetas Buj y Sevilla Merino.

JOSÉ BONET NAVARRO. Catedrático de Derecho Procesal en la Universitat de València (Estudi General). Es vicepresidente de la Associació de Juristes Valencians, y académico de número (medalla 35) de la Real Acadèmia de Cultura Valenciana, y correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Ha sido magistrado suplente de la Audiencia Provincial de Valencia (años 1999 a 2007), y abogado en ejercicio y asesor jurídico de empresa en sus inicios profesionales. Ha sido secretario, coordinador y director del Departamento de Derecho Administrativo y Procesal de la Universitat de València. Ha publicado números trabajos de derecho procesal publicados en revistas jurídicas de prestigio. Igualmente, publica regularmente en la prensa local, por ejemplo, en relación con el derecho civil valenciano: "Una almoina per al Dret Civil valencià, per dignitat", en diario *Las Provincias*, 09-12-2015; "Valencians, tots a una veu, que nos tornen lo que no es seu", en diario *Las Provincias*, 27-02-2016; "Tribunal Constitucional onze, Valéncia, zero", en diario *Las Provincias*, 10-05-2016; "Reforma constitucional despuix de la desfeta pel Tribunal", en diario *Las Provincias,* 1-05-2017.

DANIEL CATALÁ PÉREZ. Graduado en Gestión y Administración Pública y Máster en Gestión de Empresas, Productos y Servicios por la Universidad Politécnica de Valencia, así como M.A. in International Product and Service Management (Universidad de Ansbach, Alemania). Ha realizado estancias de formación e investigación becadas

en el Centro de Ciencias Humanas y Sociales del CSIC, en el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y en la propia Universidad de Ansbach. Trabaja en la UPV como investigador predoctoral FPU en el Programa de Doctorado en Administración y Dirección de Empresas, en su tesis doctoral sobre colaboración público-privada en políticas de innovación. Además, ha publicado algunos trabajos sobre evaluación de políticas públicas, área en la que es Experto Universitario por la Universidad de Sevilla. Actualmente forma parte, también, de la Junta Directiva de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas (SEE).

MARÍA DE MIGUEL MOLINA. Licenciada en Derecho por la Universitat de València y Doctora en Administración y Dirección de Empresas por la Universitat Politècnica de València (UPV). En la actualidad, es Profesora Titular en el Departamento de Organización de Empresas de la UPV e imparte docencia en la Facultad de Administración y Dirección de Empresas. Profesora en el Grado en Gestión y Administración Pública y en el Máster Universitario en Gestión de Empresas, Productos y Servicios, su docencia e investigación ha estado siempre ligada a la relación público-privada en la prestación de servicios a los ciudadanos, así como en el impacto que las políticas públicas tienen en la actividad económica, y viceversa. Ha realizado estancias de investigación y docencia en distintos países: Reino Unido, Alemania, Canadá y Estados Unidos, siendo Profesora Visitante de la UC Berkeley. En la actualidad, participa en el Proyecto europeo AiRT del H2020, liderando la diseminación del proyecto, y en el proyecto de excelencia Promoteo de la Generalitat Valenciana sobre la regulación de la economía colaborativa. Su investigación viene avalada por numerosas publicaciones internacionales. En cuanto a la gestión universitaria en la UPV, ha sido durante siete años directora del Máster Universitario en Gestión de Empresas, Productos y Servicios y durante 4 años Jefa de Estudios de la Facultad de Administración y Dirección de Empresas.

VICTORIA RODRÍGUEZ BLANCO. Licenciada en Derecho por la Universidad de Alicante y Licenciada en Ciencias Políticas por la UNED, Doctora en Ciencia Política y Profesora de esta disciplina en la Universidad Miguel Hernández. Sus principales líneas de investigación refieren a la importancia de los partidos en el sistema político y las complejas relaciones entre la Justicia y la Política. Es autora de la monografía *La politización de la Justicia; claves de una realidad* (Valencia, Tirant Lo

Blanch, 2017), y de numerosos artículos publicados en Revistas especializadas, ha realizado estancias docentes en Italia y es colaboradora de diversos medios de comunicación sobre temas de actualidad política.

MARÍA ANGELES CARABAL MONTAGUD. Doctora en Conservación y Restauración de Bienes Culturales. Profesora del Departamento de Conservación y Restauración de Bienes Culturales, Universitat Politècnica de València. *Premi Senyera* de Investigaciones Históricas del Exmo. Ayuntamiento de València, 2010. Su docencia en la Facultad de Bellas Artes se centra en el Registro de los Bienes Culturales, Conservación y Restauración de Dorados, Policromías y Pintura Mural e Historia de la Conservación y la Restauración. Es miembro del Microcluster de Investigación *CCIs, tourism & tech* (http://ccis.webs.upv.es/about/) y ha participado en diferentes proyectos de investigación, incluido el proyecto de diseño de un dron *indoor* para industria creativa H2020 *AiRT* (http://airt.webs.upv.es). Posee el título oficial de Piloto de drones.

BLANCA DE MIGUEL MOLINA. Doctora en Administración y Dirección de Empresas y Profesora Titular de Universidad del Departamento de Organización de Empresas de la Universitat Politècnica de València. Su docencia en la Facultad de Administración y Dirección de Empresas se centra en Modelos de Negocio, Dirección Estratégica en Servicios y Diseño de Servicios. Sus principales áreas de investigación incluyen las industrias creativas y culturales y la participación de las empresas en las comunidades locales. Sus trabajos han sido difundidos a través de revistas académicas, libros y conferencias. Es miembro del Microcluster de Investigación *CCIs, tourism & tech* (http://ccis.webs.upv.es/about/) y ha participado en diferentes proyectos de investigación, incluido el proyecto H2020 *AiRT* (http://airt.webs.upv.es), enfocado en el diseño de un RPAs de interior para industrias creativas y culturales.

VIRGINIA SANTAMARINA CAMPOS. Profesora titular de la Universidad Politécnica de Valencia, imparte docencia en grado y posgrado en el Departamento de Conservación y Restauración de Bienes Culturales de la UPV, en el área de patrimonio inmaterial y gestión sostenible del patrimonio cultural. Coordinadora del Microclúster de Investigación Industrias culturales y creativas, turismo y tecnología (http://ccis.webs.upv.es/about/) del Campus de Excelencia Internacional VLC Campus. Su es-

tructura está basada en un grupo diferenciado de investigación, interdisciplinar, articulado en torno a las industrias creativas, y el patrimonio cultural-natural, con especial interés en las políticas inclusivas y la aplicación de las TICs. Su principal línea de investigación se centra en el Arte público y el Patrimonio inmaterial, desde una perspectiva de gestión sostenible y creativa, incorporando al proceso de investigación e innovación el empleo de los DRONES (RPAs), aportando nuevos enfoques de las ciudades creativas. Ha dirigido en los últimos cinco años ocho proyectos internacionales de I+D+I financiados en convocatorias competitivas, y ocho contratos internacionales de I+D+I financiados por entidades públicas o privadas, cuyos resultados quedan reflejados en más de 40 publicaciones, 50 aportaciones en congresos nacionales e internacionales, organización de *workshop* y congresos internacionales, estancias en Italia, México, Uruguay e Inglaterra, así como en la dirección de trabajos final de máster y tesis doctorales internacionales. Actualmente es coordinadora total de un proyecto europeo de la llamada INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES CALL (H2020-ICT-2016-2017), en el tema Support technology transfer to the creative industries.

JOSÉ CARLOS DE BARTOLOMÉ CENZANO. Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia con la tesis: "El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades" publicada en el 2002. Ha sido Profesor de Derecho constitucional durante trece años en la UV, dos años en la UJI de Castellón y doce años en la UNED, en la especialidad de Derecho Administrativo. Desde el año 2004 es profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Politécnica de Valencia, y profesor y coordinador del módulo jurídico del Instituto Valenciano de Seguridad Pública y Emergencias y también en el IVAP. Las líneas de investigación han sido sobre los derechos fundamentales, libertades públicas y la seguridad pública, así como el Derecho autonómico valenciano. Entre las publicaciones pueden destacarse; "Algunas reflexiones sobre el modelo de financiación de la Comunidad Valenciana" en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* 34-35, 2001; o "Municipalización en América Latina, un análisis prospectivo desde la perspectiva de la experiencia autonómica española", *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal,* 40, 2002; *La Comunidad Valenciana: Derecho Autonómico e instituciones políticas,* Tirant lo Blanch, 2002; y coautor del libro *Instituciones Políticas de la Comunitat Valenciana* (Tirant lo Blanch, 2009).

CONCEPCIÓN Mª DOMÍNGUEZ GARCÍA. Licenciada en Derecho por la Universidad de Valencia. Master en Humanidades y Artes Liberales y Máster en Marketing Político y Comunicación Institucional por la Universidad Católica de Valencia. Funcionaria de carrera, Técnico de Administración General, actualmente presta sus servicios como Técnico Superior de Gestión en el Consorcio Hospital General Universitario de Valencia. Tiene las siguientes publicaciones: La Disposición adicional segunda en Comentarios a la ley 10/2010, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana (2012) y Las mujeres en la Valencia contemporánea, en La Dona Valenciana (2018). Cursa estudios de doctorado en la Universidad Católica de Valencia.

JORGE SÁNCHEZ-TARAZAGA Y MARCELINO. Doctor en Derecho desde 2005. Abogado en ejercicio desde el año 2007. Acreditado como profesor contratado doctor por la AVAP en 2014. Profesor contratado doctor en la Universidad Europea de Valencia, desde 2017. Mediador en la Corte de Arbitraje y Mediación de la Cámara de Comercio de Valencia, inscrito en el Registro del Ministerio de Justicia y, desde enero 2018, en la sección especial de contratación alimentaria de la Corte. Desde enero de 2015, mediador concursal con ejercicio profesional acreditado y acreditado de la Corte de Arbitraje y Mediación sita en la Cámara de Comercio de Valencia, así como administrador concursal desde setiembre del 2012. Antes, profesor universitario en la UCV, en la UCH, becario FPI del Ministerio de Educación en la UV, director jurídico grupo inmobiliario, con diversas publicaciones.

MANUEL RODRÍGUEZ HERRERA. Licenciado en Derecho por la Universidad Jaume I de Castellón, Licenciado en Criminología por la Universidad de Valencia y Graduado en Seguridad y Ciencias Policiales por la Universidad de Castellón. Inspector de la Policía Local del Ayuntamiento de Castellón de la Plana. Secretario de Relaciones Institucionales de la Unión Nacional de Jefes y Directivos de Policía Local de España (UNIJEPOL). Profesor Asociado del Departamento de Derecho Público de la Universidad Jaume I de Castellón. Profesor Colaborador del Máster Oficial en Análisis y Prevención del Crimen de la Universidad Miguel Hernández de Elche. Profesor Colaborador del Instituto Valenciano de Seguridad Pública y Emergencias (IVASPE) de la Generalitat Valenciana.

JAVIER PINAZO HERNANDIS. Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia, Máster en Asesoría Jurídica de Empresas y Abogado ejerciente especialista en Administración Pública. Acreditado para el cuerpo de Profesores Titulares de Universidad en el área de Ciencias Sociales y jurídicas, en la actualidad imparte docencia sobre Administración Pública en la CEU-UCH. Igualmente ha venido impartiendo docencia sobre la materia en la UPV, UMH, UA, UVEG, Valencia, IVASPE, IVAP e ICAV. Miembro del Grupo de investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Entre sus publicaciones relacionadas con el monográfico se encuentran; *Una Teoría crítica de la dirección política de la Administración Pública* (2017); *Ciencia, burocracia y democracia en las políticas públicas: factores actuales para el análisis y evaluación* (2016); *¿Ineptitud subespecie de la corrupción? Enfoque sistémico y funcional desde la Ciencia de la Administración* (2015); *Evolución de modelos y enfoques para el análisis de la "acción pública": del discurso a una nueva dinámica normativa* (2014); *Administración Pública y Gobernabilidad. De los orígenes a los nuevos paradigmas* (2013); *El Empleo Público en la Administración de la Generalitat Valenciana en El Sistema Político y Administrativo Valenciano* (2013); *El nuevo régimen de la función pública valenciana* (2011); *Empleo Público en una nueva Administración Pública* (2007); *Neoinstitucionalismo y Gobernabilidad* (2007); *En torno a la mayoría de edad de la Ciencia de la Administración* (2002); *El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y los recursos humanos de las Administraciones Públicas Autonómicas: La ausencia de un modelo propio y sistémico de empleo público* (2001).

IGNACIO SEVILLA MERINO. Licenciado en Derecho, con Premio Extraordinario en la Licenciatura y en el Doctorado. Funcionario del Ayuntamiento de Valencia y Letrado de la Generalitat. Abogado desde 1993. Profesor Titular de Universidad (1977/2017). Docencia en postgrado de la Universidad de Valencia: Máster de Derecho de la Empresa; Derecho Administrativo y de la Administración Pública; Máster de la Abogacía. Diploma de Ordenación del Territorio. Máster de Instituciones públicas (U. C. de Managua-Nicaragua). Especialista Universitario en Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio (U. Illes Balears). Doctorado en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo UMSA 2015. "Tendencias modernas de la Contratación Pública". Publicaciones destacadas: *Comentarios a la Ley de Función Pública Valenciana*. Tirant lo Blanch 2012 (Coord.); "La participación ciudadana en el procedimiento de aprobación del Planeamiento Urbanístico General establecido en la LUV", *Revista Jurídica*

de la Comunidad Valenciana, 18/2006; "Las modificaciones sustanciales introducidas con posterioridad al sometimiento a información pública de los planes urbanísticos municipales", *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, 30/2009; *Diccionario de Derecho Administrativo* (Muñoz Machado, Santiago, Director), Ed. Iustel, Madrid, 2005, *Voces Derechos de los funcionarios,* I, 884; *Planeamiento urbanístico: tramitación y aprobación, II, 1863 y Retribuciones de los funcionarios públicos,* II, 2275; "La incidencia de las leyes del sector público y de procedimiento de las administraciones públicas en la renovación del régimen disciplinario" en el volumen *colectivo La lucha por la Justicia y el Derecho en el siglo XXI*.

REMIGIO BENEYTO BERENGUER. Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado en la Universidad CEU-Cardenal Herrera de Valencia, de la que fue Director-Decano y ExDirector del Departamento de Derecho Público. Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación del Instituto de España. Miembro del Consejo Asesor de la Asociación Española de Fundaciones y de los Consejos de Asuntos Jurídicos y Asuntos Económicos de la Archidiócesis de Valencia y del Consejo Científico de "Studia Prawnicze" de la Universidad Católica Juan Pablo II de Lublin (Polonia). Miembro del Consejo de Redacción del Anuario de Derecho de Fundaciones. En 2006 y en 2011 obtuvo el Premio Ángel Herrera de Investigación en el Área de Ciencias Sociales.

SACRAMENTO PINAZO HERNANDIS. Profesora titular de Psicología Social en la Universitat de València. Desde 2002 ha coordinado programas universitarios para mayores de la Universitat de València (la Nau Gran, Universitat dels Majors en Gandia, Universitat i Societat en Cullera). Es Vicepresidenta de la Sociedad Española de Geriatría y Gerontología y Presidenta de la Sociedad Valenciana de Geriatría y Gerontología.

JULIAN MONTORO RODRÍGUEZ. Catedrático de Sociología. Director en Gerontology Interdisciplinary Program de la University of North Carolina (EE.UU.).

JAVIER BENDICHO MONTÉS. Estudiante de Doctorado en la Universitat de València. Profesor en el Máster en Atención Sociosanitaria a la Dependencia y en Psi-

cogerontología, con amplia experiencia en implementación y gestión de programas de envejecimiento activo. Dirige el Programa Aulas de la Tercera Edad en el distrito Eixample (Valencia). Secretario General de la Federación Valenciana de Aulas de la Tercera Edad (FEVATED).

MARÍA JIMÉNEZ MARTÍ. Estudiante de Doctorado en la Universitat de València. Grado en Educación Social y Máster en Psicopedagogía. Profesora en el Máster en Atención Sociosanitaria a la Dependencia.

MANUELA TORREGROSA RUIZ. Estudiante de Doctorado en la Universitat de València. Licenciada en Psicología y Máster en Atención Sociosanitaria a la Dependencia.

BLANCA NICASIO VAREA. Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración (2009) y Periodismo (2010) y Doctora, con *Cum Laude* y Premio Extraordinario de Doctorado (2017), por la Universidad Cardenal Herrera-CEU. Desde 2015 hasta 2017, trabajó como asistente parlamentario en Les Corts Valencianes. En la actualidad, es asistente parlamentario acreditado en el Parlamento Europeo así como profesora de Ciencias Políticas, en la Universidad Cardenal Herrera-CEU. Sus principales líneas de investigación tienen que ver con los partidos políticos, la representación, los sistemas electorales, la comunicación política en redes sociales y la movilización social 2.0.

MARTA PÉREZ GABALDÓN. Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración (2008) con premio OCASO S.A. al rendimiento académico y premio Extraordinario de Licenciatura. Doctora (2012), apto *Cum Laude* con premio Extraordinario de Doctorado por la UCH-CEU. Profesora en la universidad UCH-CEU. Miembro del grupo de investigación Democracia deliberativa, Comunicación y Ciudadanía de la UCH-CEU. Su línea de investigación se orientada hacia la transparencia y la participación democrática, así como a la comunicación política 2.0, como en recoge en diversas publicaciones; "Dilution of accountability and transparency in the Flint Water Crisis: a case of institutional implosión"; o "Campañas 2.0 en la Comunidad Valenciana: las primarias en Coalició Compromís y Ciudadanos como estudio de caso", "Iniciativas ciudadanas 2.0 en torno a la elaboración y aprobación de la ley de transparencia".

VIDA ACADÉMICA

RESUM DE LA MEMÒRIA D'ACTIVITATS DEL CURS ACADÈMIC 2017-2018

MEMORIA DEL CURSO ACADÉMICO 2017 - 2018

Javier Domínguez Rodrigo
Secretario

El curso académico 2017-2018 comenzó el día dos de octubre de 2017. El acto de Apertura tuvo lugar en el Salón del Consulado del Mar de la Lonja de Valencia, donde se leyó la Memoria del curso 2016-2017. El discurso inaugural fue pronunciado por el Académico de Número de la RACV Ilmo. Sr. D. Francisco García García, con el título"*Viaje cartográfico por el territorio valenciano a través de nuestros mapas: del siglo XVI al XXI"*.

JUNTAS GENERALES Y DE GOBIERNO

Durante el curso 2017-2018 se han celebrado:

9 Juntas Generales
10 Juntas de Gobierno

Con una gran asistencia de las Señoras y Señores Académicos.

INGRESO DE NUEVOS ACADÉMICOS

Durante este curso han efectuado su ingreso en la Real Academia los siguientes académicos:

–El 16 de mayo de 2018 ingresó el Excmo. y Rvdmo Sr. D. Sangiago García Aracil, en el Aula de Real Colegio Corpus Christi "El Patriarca". Cubrió la vacante dejada por el Ilmo. Sr. D. José Climent Barber, medalla número 22. Leyó el discurso titulado **"*Diálogo Fe-Cultura. Un encuentro rico y problemático*"**, le contestó el Académico de Número Ilmo. Sr. Fray Benjamín Agulló Pacual, OFM.

–El 27 de junio de 2018 ingresó el Ilmo. Sr. D. Andrés Sahuquillo Herráiz, en el Salón del Consulado de Mar de la Lonja de Valencia. Cubrió la vacante dejada por el Ilmo. Sr. D. Benjamín Narbona Arnau, medalla número 26. Leyó el discurso titulado **"*Problemas singulares y soluciones creativas a los problemas del agua en la Cuenca del Jucar*"**, le contestó el Académico de Número Excmo. Sr. D. José Luis Manglano de Mas.

–El 1 de octubre de 2018 ingresó el Ilmo. Sr. D. José Alfredo Pellicer Artés, en el Salón del Consulado de Mar de la Lonja de Valencia. Cubrió la vacante dejada por el Ilmo. Sr. D. Ramon Ferrer Navarro, medalla número 2. Leyó el discurso titulado **"*Cultura, estado, ocio y educación*"**, le contestó el Académico de Número Ilmo. Sr. D. Salvador Chuliá Hernández.

ACADÉMICOS CORRESPONDIENTES

–El 22 de marzo de 2018 fue elegido el Ilmo. Sr. D Guillermo Calleja Leal como Académico Correspondiente por Peñíscola.

–El 21 de junio de 2018 se nombró al Ilmo. Sr. D. César Salvo, Académico Correspondiente por Villar del Arzobispo.

DEFUNCIÓN DE ACADÉMICOS

En este curso hay que resaltar el fallecimiento de dos de nuestros queridos académicos, que desde aquí les rendimos un sincero homenaje.

El Excmo. Sr. D. Juan Lladró Dolz, nos dejó el 16 de diciembre de 2017 y el Ilmo. Sr. D. Francisco A. Roca Traver, el 2 de marzo de 2018. Descansen en paz.

PUBLICACIONES

Durante el presente curso se han editado las siguientes obras:

1. *Intitulación de los Reyes de la Corona de Aragón,* Monografías (Anejos de Anales), nº 13. 2017. Del académico Ilmo. Sr. D. José Vicente Gómez Bayarri.

2. REVISTAS:
Anales de la Real Academia de Cultura Valenciana. 2017, nº. 93 (2 volúmenes)

La Revista *Anales de la Real Acadèmia de Cultura Valenciana* está indexada y presente en la base de datos ISOC del CSIC, e incluida en el catálogo Latindex, en el DICE, así como en DIALNET. Ha sido evaluada por ANECA y CNEAI. Cuenta con un sistema de revisores externos para la selección de originales.

El Consejo de Redacción y Consejo Editorial lo componen los siguientes señores:

Director: Jaime Siles Ruiz.
Secretario: Guillermo Carnero Arbat.
Jefe de Redacción: Manuel López Pellicer.

José Andrés Gallego (CSIC), Desamparados Cabanes Pecourt (RACV), Enrique Claver Cortés (Universidad de Alicante), Manuel Chueca Pazos (RACV), Federico Martínez Roda (RACV, Decano), Enrique de Miguel Fernández (RACV), Francisco Díaz de Castro (Universidad de Baleares), Antonio Melero Bellido (UVEG), Paolo Merlini (Università IUAV di Venezia), José Manuel Vela Bargues (RACV).

Revista Digital de la RACV

La *Revista Digital de la RACV* desde su creación en 2011 ha publicado numerosos artículos de investigación sobre las áreas de conocimiento de las distintas Secciones de la Real Academia.

A partir de 2016 inicia su segunda época y todo el contenido anterior pasa a denominarse REPOSITORIO.

Consejo Editorial RACV Digital:

Director: D. Enrique de Miguel Fernández-Carranza.
Director honorario: D. Manuel Chueca Pazos.
Secretario: D. Pedro Caja Meri
Vocales: D. Francisco García García, D. José Vicente Gómez Bayarri, D. Salvador Chuliá Hernández, D. Rafael Romero Villafranca, D. José Manuel Vela Bargues.

El Consejo Asesor está formado por los Directores de Sección de la RACV.

REDES SOCIALES

La Real Academia mantiene su presencia en Facebook, Linkedin y YouTube, de esta manera se da mucha más difusión de la RACV y sus actividades.

CONVENIOS

–El 26 de julio se firmó un Convenio de Colaboración entre la Generalitat, a través de la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, y la Real Academia de Cultura Valenciana, para la realización de actividades de desarrollo del Estatut d'Autonomia, difusión y divulgación del Derecho Foral Civil Valenciano y promoción y consolidación del Autogobierno durante el ejercicio 2018.

RACV-ABIERTA ESCOLA SUPERIOR D'ESTUDIS VALENCIANS

Se puso en marcha el XVI curso de la **Escola Superior d'Estudis Valencians**, desarrollado en el transcurso de 2017-2018. Han participado académicos, agregados y colaboradores, once académicos de la Real Academia de Medicina de la Comunidad Valenciana y Profesores de la UPV. Además se han organizado mesas redondas, ciclos de conferencias y viajes de estudio.

El Acto de Apertura del curso se celebró el 4 octubre de 2017, en el Salón Alfonso el Magnánimo del Centro Cultural La Beneficencia, bajo la presidencia del Decano

Excmo. Sr. D. Federico Martínez Roda y la asistencia de académicos, profesores y alumnos de la Escola. El discurso de apertura con el título "*La sublevación cantonal de 1873 (Reflexiones en torno a posibles coincidencias históricas)*", estuvo a cargo del académico correspondiente de la RACV, Dr. D. Ángel Luis Cervera Fantoni.

A lo largo del curso, los alumnos, acompañados de profesores y guías, contemplaron una parte de nuestro patrimonio cultural, artístico y etnológico, visitando poblaciones históricas y diversos museos y exposiciones.

El curso fue clausurado el 19 de junio de 2018 con asistencia de profesores y alumnos. El acto se celebró en el Salón de Actos del Museo de la Ciudad y fue presidido por el Decano de la RACV. La profesora Dña. Carmen Torres presentó a los alumnos que, en nombre de sus compañeros valoraron con breves parlamentos el curso transcurrido. La conferencia de clausura la impartió el periodista y profesor de Oratoria D. Francisco Grau Carbonell, con el título "*Supera tus miedos a hablar, comunica y seduce*".

BIBLIOTECA

En este curso, la Biblioteca especializada de la Real Academia de Cultura Valenciana ha seguido aumentado su colección y con las últimas aportaciones consta ya de 18.429 ejemplares.

Los fondos que ha ingresado provienen de donaciones de particulares e instituciones. En este sentido, entre las donaciones de mayor volumen, debemos destacar las de académicos como D. Daniel Sala, Dª Amparo Cabanes (Colección completa de Textos medievales de la editorial Anubar), D. Federico Martínez Roda (con 30 títulos del escritor Fernando Vizcaíno Casas), D. Enrique de Miguel o D. Javier Domínguez. También hemos ampliado el legado bibliográfico de D. Vicente Giner Boira y hemos recibido una gran donación de una antigua alumna de la Escola d'Estudis Valencians, Dña. Pilar López Herrero. En cuanto a instituciones, destacar de nuevo la de la Real Academia de Bellas Artes de San Carlos, que esta vez ha donado diversas monografías publicadas por dicha institución. Por último señalar que las obras que han recibido los Premios a la Excelencia de las Tesis Doctorales de Temática Valenciana también se han incorporado a los fondos de la biblioteca.

Por otro lado, además de las tareas habituales de selección, adquisición, catalogación y ordenación de los fondos bibliográficos y archivísticos, préstamo, atención al usuario, etc., y tras el inventario de todas las publicaciones que tenemos en el edificio, muchas de ellas se han incluido en Amazon para que su venta sea más accesible a aquellas personas que no pueden desplazarse hasta nuestra sede.

En cuanto al Archivo, además de seguir con la organización del Archivo Histórico, se sigue escaneando todos los documentos, al igual que la información que va apareciendo en libros y en prensa antigua sobre la biblioteca complementaria de la Real Academia de Cultura Valenciana. Lo mismo se ha seguido haciendo con la Revista *Anales de la Real Academia de Cultura Valenciana* pertenecientes a la primera época, cuyo título entonces era *Anales del Centro de Cultura Valenciana*. De momento, tenemos ya escaneados los trece primeros números.

Y por último, se ha seguido colaborando en la organización de las Ferias del Libro en Navidad (III Fira de Nadal) y la XXVIII Semana del Llibre Valencià.

ACTIVIDADES INSTITUCIONALES

–**13/12/2017.** Se entregaron los **Premios a la Excelencia de las Tesis Doctorales de Temática Valenciana**, en su segunda edición, el acto tuvo lugar en el Salón del Consulado de Mar de la Lonja de Valencia, las Tesis premiadas fueron las siguientes:

–*Fallas de Valencia: la riqueza de un fenómeno de comunicación*, del Dr. Enrique Collado Belda (Área de Antropología).

–*La planificación estratégica urbana: innovación y comunicación para renovar la ciudad*, del Dr. Vicente Vidal Climent (Área de Arquitectura-Urbanismo).

–*La modernización del control y de la rendición de cuentas en España: el caso de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (1985-2015)*, de la Dra. María Ángeles Abellán López (Área de Derecho).

–*Análisis de la situación económico-financiera de las CC.AA españolas durante el quinquenio 2009-2013. Un análisis comparativo y de eficiencia a partir de la información incluida en sus cuentas anuales*, de la Dra. Sandra Alfonso Sargues (Área de Geografía).

–*Proyección interna y extraterritorial de una familia valenciana al servicio de la monarquía. La saga jurídica de los Sisternes*, de la Dra. Laura Gómez Orts (Área de Historia).

–*Estudio del riesgo de incendio en quirófano. Medidas y soluciones en el ámbito de la prevención de riesgos laborales*, del Dr. Juan José Agún González (Área de Ingeniería).

–*Miguel Villar González (Sagunto 1913- Gandía 1996) y su aportación a la música de las fiestas de moros y cristianos*, del Dr. Alberto Cipollone Fernández (Área de Patrimonio y Arte).

Dentro del acto se presentaron los libros publicados de las Tesis premiadas en la edición anterior y que a continuación se citan:

–*Geometrías de ciudad. El juego de los agentes urbanos. El caso de Valencia*, del Dr. José María Tomás Llavador, en el Área de Arquitectura-Urbanismo.

–*Paisaje difusos. El proyecto de la huerta periurbana del área metropolitana de Valencia,* del Dr. Daniel Monleón Balanzá, en el Área de Geografía.

–*Impulsores de la modernidad en la arquitectura valenciana. La arquitectura de Valls-García Sanz. Aportaciones a la estandarización y prefabricación (1952-82)*, del Dr. Juan Francisco Pérez Mengual, en el Área de Patrimonio y Arte.

–*Pactismo y representación del Reino: Las Juntas del estamento militar de Valencia (1488-1598)*, de la Dra. Mª Isabel Lorite Martínez, en el Área de Historia.

–*Cultura del nacimiento: Transmisión oral de los cuidados y creencias tradicionales*, de la Dra. Clara Moreno Llopis, en el Área de Etnología-Antropología.

–*De la Ifigenia en Áulide de Eurípides a la Ifigenia In Áulide de Manuel Lassala,* de la Dra. María Sebastiá Sáez, en el Área de Literatura.

JORNADAS

El 22 de febrero tuvo lugar la Jornada *Tribunals d'Aigües (un patrimonio cultural y jurídico necesario), o*rganizada por el Prof. Dr. José Bonet Navarro, Académico Vicesecretario de la RACV.

En dicha Jornada se desarrollaron dos Mesas Redondas:

–EL TRIBUNAL DE LES AIGÜES DE VALÉNCIA I EL TRIBUNAL DEL COMUNER DEL ROLLET DE GRÀCIA D'ALDAYA.

D. Javier Pastor Madalena, Abogado y Secretario de la séquia de Mislata.
D. José Bonet Navarro, Catedrático de Derecho Procesal de la UVEG y Presidente del Tribunal del Comuner.
D. Daniel Sala Giner, Vicedecà de la RACV.

–EL CONSEJO DE HOMBRES BUENOS DE LA HUERTA DE MURCIA Y EL JUZGADO PRIVATIVO DE AGUAS DE ORIHUELA.

D. Juan Jesús Sánchez López, Abogado y Secretario General de la Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia.
D Miguel P. Mazón Balaguer, Abogado y Secretario del Juzgado Privativo de Aguas de Orihuela.
D. José Bonet Navarro (Catedratico de Derecho Procesal de la UVEG y Académico RACV).

Se clausuró la Jornada con palabras del Vicedecano de la RACV, D. Daniel Sala Giner, sobre *Els Tribunals d'aigües com patrimoni de la humanitat*.

SECCIONES

Con independencia de las actividades propias de investigación y trabajo interior, a lo largo del curso académico las secciones de esta RACV han organizado distintos ciclos de conferencias, exposiciones y cursos, divulgando sus conclusiones en diversas publicaciones.

En otras Secciones destacan los tradicionales Cursos de Gandía.

SECCIÓN DE CIENCIAS MEDIOAMBIENTALES Y AGROALIMENTARIAS "Eduardo Primo Yúfera"

La Sección está dirigida por el académico D. Salvador Zaragoza Adriaensens, en este curso impartió la conferencia "*Historia de la naranja como fuente de salud y bienestar*", el pasado 6 de junio, en el Salón de Actos de la RACV.

SECCIÓN CRONISTAS DEL REINO DE VALENCIA "Roc Chabàs"

En el Curso 2017-2018 la Sección de Cronistas del Reino de Valencia ha desarrollado las siguientes actividades:

- V Jornada de Cronistas Académicos Correspondientes de la RACV,

Tuvo lugar el día 2 de febrero de 2018. A lo largo de la V Jornada de Académicos Correspondientes se conoció de cerca las aportaciones de dichos académicos en relación con sus localidades de origen. Este año la Jornada se dedicó al Excmo. Sr. D. Eduardo Primo Yúfera, Decano de la Real Academia de Cultura Valenciana (desde 1984 a 1987), en el Centenario de su nacimiento.

Desarrolo de la Jornada

Abrió la Jornada el Decano de la RACV, D. Federico Martínez Roda, que dio la bienvenida a los ponentes y asistentes.
A continución D. Daniel Sala Giner, Vicedecano de la RACV, intervino con una *Semblanza de D. Eduardo Primo Yúfera*.

La Sesión Inaugural estuvo a cargo de D. Francisco García García, Director de la Sección "Roc Chabàs", con una conferencia sobre "*La cartografía valenciana"*.

En la sesión matinal intervino:
Dª Concha Raga García, con la comunicación *Ecosistema informativo en la Comunidad Valenciana*.
D. Antonio Luis Galiano Pérez, con *"La gloriosa enseña de 'EL ORIOL'"*.
Y D. Aureli López Muñoz, con *La gojosa realitat de l'Ateneu Cultural de Paterna*.

En la sesión vespertina:

D. Marco Antonio Coronel Ramos, con *El modelo de catequesis propositiva para la conversión de moriscos defendido por Bernardo Pérez de Chinchón*.
D. José Vicente Calatayud Cases, con *Censo de población de 1810 y catastro completo rústico y urbano del término de Ribarroja del Turia a finales del XVIII perteneciente al archivo Revillagigedo*.
Javier Mas Torrecillas, con *Cuestiones editoriales en la era digital en la Comunitat Valenciana*.
La Jornada la finalizó D. Joquín Santo Matas, con la intervención *Vida y memoria del académico Vicente Ramos. Coetáneo de Eduardo Primo Yúfera*.

SECCIÓN DE ECONOMÍA Y DERECHO "Luis de Santángel"

Los miembros de la Sección han mantenido diversas reuniones.

Dentro de las actividades de la sección se han organizado dos Mesas Redondas con la colaboración especial de CAIXA POPULAR:

• El 20 de febrero de 2018: *"Presente y futuro de la empresa familiar valenciana"*

Participantes:

–D. José Manuel Vela Bargues. Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad. Universitat Politècnica de València. Académico de Número de la RACV.
–D. Juan Gallur Marí. Director Banca Empresa de Caixa Popular.
–Bernardo Noblejas. Presidente de ORTOPRONO. Presidente del IVEFA (Instituto Valenciano de la Empresa Familiar).
–D. Mario Mariner Monleón. Presidente del Consejo de Administración de MARINER. Presidente de Honor del IVEFA. (Instituto de la Empresa Familiar).
–D. Francisco Vallejo Jiménez. Consejero Delegado de Pinturas ISAVAL. Vicepresidente del IVEFA (Instituto Valenciano de la Empresa Familiar).
–D. Alfonso Zamorano Aguado. Presidente del Grupo AZA. Vocal del IVEFA (Instituto Valenciano de la Empresa Familiar).

• El 6 de marzo de 2018: "*Las relaciones entre la Universidad y la empresa en la Comunidad Valenciana: situación actual y perspectivas"*

Partipipantes:

–D. José Manuel Vela Bargues. Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad. Universitat Politècnica de València. Académico de Número de la RACV.
–D. Antonio Aracil García. Director Gerente de la Fundación Universidad-Empresa ADEIT. Universitat de València.
–D. Cipriano Demesa Díaz. Director Gerente de la Fundación Universidad Empresa FUE. Universitat Jaume I.
–D. Jesús Marí Farinós. Secretario del Consejo Social de la Universitat Politècnica de València.

Asimismo, y con respecto a la Sección, en este curso se incorporaron como Agregados Colaboradores D. Francisco Vallejo y D. Fernando Giner.

SECCIÓN DE HISTORIA "Julián Ribera i Tarragó"

Los miembros de la Sección continúan sus trabajos de investigación.

Entre otras otras actividades cabe destacar las siguientes:

Entre los meses de octubre y noviembre de 2017 la Sección organizó un Ciclo de Conferencias con el título "*Lutero. La división de Europa. Del enfrentamiento al diálogo"*, donde participaron Dª Mª Dolores Cortina Orts, Dª Emilia Salvador Esteban y D. August Monzón.

En los meses de septiembre y octubre de 2018 el Ciclo de Conferencias estuvo dedicado a la "*Guerra de los Treinta Años"*, con la participación de D. Paulino Linuesa García y Dª Emilia Salvador Esteban.

Dentro de la Sección de Historia está integrado el Grupo de Investigación en Historia Militar "General Navarro Sangrán" que ha llevado a cabo las siguientes actividades:

–Organización del Congreso Internacional sobre la Guerra Cubano-Hispano-Norteamericana (1895-1898), en colaboración con el Instituto de Historia de Cuba,

celebrado en Valencia y La Habana los días 28, 29 y 30 de noviembre. El Comité de Honor lo presidió SM el Rey.
Las ponencias y comunicaciones han sido publicadas en un monográfico de la Revista *Anales* de la Real Academia de Cultura Valenciana, nº 93 en dos volumenes.

–Se han impartido un total de 10 conferencias en la RACV.

Estas actividades se han realizado con la inestimable colaboración de la Fundación Marqués de Dos Aguas y el Ministerio de Defensa.

SECCIÓN DE LENGUA Y LITERATURA VALENCIANAS "Lluís Fullana Mira"

A lo largo del curso 2017-2018 la Sección ha organizado las siguientes actividades:

***III Fira de Nadal del Llibre Valencià* –** Del 18 al 21 de diciembre tuvo lugar la III Fira de Nadal del Llibre Valencià. Además de la venta habitual de libros nuevos, antiguos y de ocasión, el día 21 se presentaron tres obras.

Centenario de la Cátedra de *Llengua Valenciana en l'Universitat de Valéncia* – Este año se ha conmemorado el *Centenario* de la creación de la Cátedra *de Llengua Valenciana en l'Universitat de Valéncia*, a instancias del *Centro de Cultura Valenciana*, nuestra actual RACV, se ha preparado un amplio programa de actos en el que participaron las principales entidades culturales valencianistas.

El 25 de enero se hizo la *Crida General* a las entidades culturales y personalidades participantes en el Salón de Actos de la RACV. *Bienvenida y Declaración del Centenario* per el Excmo. Sr. D. Federico Martínez Roda, Decano de la RACV. Recepción y presentación de la Comisión de Honor, gestores y entes colaboradores, programa de apertura y de acciones futuras, por el Ilmo. Sr. D. Vicent Ramon Calatayud, Secretario de la Secció.

El 27 de enero y en el Aula Magna de l'Universitat de Valéncia se pronunció un *Discurso conmemorativo* a cargo de Fray Benjamín Agulló, académico de la RACV y biógrafo de Fullana, conmemorando así que el 29 de enero de 1918 y en aquellas de-

pendencias universitarias se impartiera la primera clase de la Cátedra de *Llengua Valenciana*.
Finalmente el 28 de enero por la mañana se celebró una *Solemne Misa Mayor* en la Catedral de Valencia cantada en valenciano per la *Coral Catedralícia y Órgano*, en acción de gracias por el *Centenario y en recuerdo* de Lluís Fullana y Juan Lladró, nuestro Decano de Honor que falleció este curso.

Dia de la Llengua Valenciana – Este año se cumplía la 30 edición del *Dia de la Llengua Valenciana*. Los actos se realizaron el día 1 de marzo, al caer el día 3 en sábado. Por la tarde se ofició la misa en el Altar Mayor de la Catedral en memoria de Ausias March, se concluyó con una ofrenda floral en la tumba del poeta.
A continuación en el Salón del Consolat del Mar de la Llonja tuvo lugar el acto de exaltación de la lengua Valenciana, dedicado íntegramente al *Centenario de la Cátedra de Llengua Valenciana en l'Universitat de Valéncia*.
El secretario de la Sección, D. Vicent Ramon Calatayud justificó el acto por el *Centenario*, acciones realizadas y en marcha. D. Voro López Verdejo, Director de la Sección, presentó el informe de los trabajos realizado y proyectos futuros. L'Acadèmic de Número, D. José F. Ballester-Olmos, leyó la *Remembrança de fets i circumstàncies entorn a la figura de Fullana, el resò universitari i social*. Finalmente cerró el acto D. Daniel Sala Giner, Vicedecano de la RACV.

Semana del Llibre Valencià – Del 7 al 11 de maig tuvo lugar la *XXVIII Semana del Llibre Valencià*.
La RACV, editoriales y entidades participantes expusieron sus publicaciones y novedades, también tuvieron un lugar el libro viejo y de ocasión.
Se presentaron tres novedades bibliográficas. La segunda edición del "Concurs de Microrrelats", y los *XXV Recitals Poètics de Primavera de l'AELLVA*.

Página web de la Sección y Diccionarios – Se continúan los trabajos de ampliación y actualización de nuestros diccionarios en internet. Los número de consultas en este último año son:

Periodo: 29/09/2017 - 29/09/2018.
* Diccionaris:
Pàgines consultades totals: 3.185.270.
Diccionari General: 2.389.495.

Diccionari Bilingüe: 780.023.
Diccionari de Sinònims, Afins i Antònims: 201.661.
Diccionari de la Rima: 121.372.
Usuaris: 210.532.
* Web de la Secció:
Pàgines consultades totals: 343.216.
Usuaris: 102.987.

La Sección se ha reunido en ocho ocasiones en el último año.

OTROS TEMAS DE INTERÉS GENERAL – (Proyectos futuros)

Se ultima la preparación de una nueva edición del Diccionari Bilingüe.
Se elabora y sube a la web de la Sección el "Manual de pronunciación valenciana en español". Se actualiza y revisa.

SECCIÓN DE MUSICOLOGÍA "Juan Bautista Comes"

En el transcurso del periodo 2017-18, la Sección de Musicología de la Real Acadèmia de Cultura Valenciana, ofreció las siguientes actividades, tanto musicales como de investigación e historia de diferentes aspectos músico-culturales.

–***1 de diciembre de 2017*** a las 19'30h. Concierto en Honor a Santa Cecilia de la Coral 'José Roca' dirigida por Miguel Pons, la cual ofreció un concierto en el Salón de Actos de 'Lo Rat Penat', el cual fue grabado en directo por NBM. Se estrenó 'Hermosa Habanera' con letra de D. Facundo Chambó y Música de Salvador Chuliá.

–Durante el **mes de febrero** de 2018, se editó y publicó en formato CD el álbum de este concierto en directo, con el nombre de *Hermosa Habanera*, con la colaboración de la RACV.

–**6 de marzo de 2018** a las 20'00h en la Catedral Metropolitana de Valencia. Concierto homenaje en honor del primer aniversario del fallecimiento del Académico y eminente musicólogo, José Climent Barber, en el cual participaron desinteresadamente

el Coro Catedralicio, el tenor Miguel Bou, el trompetista Ernesto Chuliá, la soprano Conchín Darijo, el marimbista y compositor Vicente F. Chuliá (el cual estrenó una obra compuesta para la ocasión y en memoria de Don José), el organista Pablo Márquez y el Director Luis Garrido. Todo el evento fue coordinado y organizado por el Director de la Sección de Musicología, Salvador Chuliá Hernández y tuvo lugar en la Catedral de Valencia.

–**23 de marzo 2018** a las 19'00h se celebró la Conferencia a cargo del Doctor en Música Sebastián Gil, con la temática: El repertorio para trompeta y órgano de compositores españoles. Catalogación, estudio y propuesta didáctica de interpretación.

–**24 de marzo 2018** a las 18'00 h. Concierto de la pianista Marié Lavandera, en colaboración con el Ateneo Mercantil, y música de compositores valencianos, en el cual se estrenó música de Vicente F. Chuliá, Pascual Pérez Gascón y Rodríguez Monllor, trascritas por el musicólogo José Climent.

Desde la importancia de la tradición y nuevas investigaciones en nuestra cultura musical, intensificaremos las actividades con el propósito de seguir aportando música en las numerosas actividades de nuestra institución.

SECCIÓN DE LITERATURA Y FILOLOGÍA

La Sección dirigida por el académico D. Guillermo Carnero ha organizado las siguientes actividades:
Ciclo de Conferencias sobre el ***"150 Aniversario del nacimiento de Blasco Ibáñez"***.

03/OCT /2017/ Apertura del Ciclo
Ilm. Sr. D. Francisco Javier Pérez Rojas, Catedrático de la UV-EG.
"Blasco Ibáñez y los Artistas Valencianos de su Tiempo".

17/OCT/2017/Conferencia
Ilm. Sr. D. Guillermo Carnero, Académico de Número de la RACV.
"Vicente Blasco Ibáñez, testigo de la Gran Guerra".

24/OCT/2017/Conferencia
Ilm. Sr. D. Ricardo Bellveser, Vicepresidente del CVC y escritor.
"Blasco Ibáñez y la narrativa de la generación del 98".

07/NOV/2017/Conferencia
Ilm. Sr. D. Francisco Pérez Puche, Cronista Oficial de Valencia. Miembro del CVC.
"Blasco Ibáñez, periodista".

16/NOV/2017/Conferencia
Ilm. Sr. D. Javier Domínguez Rodrigo, Secretario de la RACV.
"La quinta de la Malvarrosa. Blasco Ibáñez y la arquitectura".

21/NOV/2017/Conferencia
Ilm. Sr. D. Federico Martínez Roda, Decano de la RACV.
"Blasco Ibáñez y el entramado ideológico y partidista de su tiempo".

Muchas gracias.

Valencia, a 30 de septiembre de 2018

NECROLÓGICA

NECROLÒGICA DE FRANCISCO A. ROCA TRAVER

Esta Real Acadèmia ha perdut a un dels seus puntals. Paco Roca Traver que ingressà en la RACV el 29 de maig de 1984, ha participat activament en la solució dels complexos problemes que es va trobar la cultura valenciana els quals, si s'han resolt sense claudicar Valéncia del seu valencianisme, es pot dir que ha segut gràcies a que *Dios escribe derecho sobre renglones torcidos*.

Paco Roca sempre va ser protagoniste en la defensa dels grans temes valencians, juntament en Eduardo Primo Yúfera, Julián San Valero, Juan Ferrando Badía i diversos acadèmics els noms dels quals nos pareixen mítics.

No obstant Paco Roca no tenia vocació d'activista, encara que fora activista cultural en moments en els quals calia ser-ho, com de professor. Obtingué la càtedra d'Institut i va compartir docència en Torrent Ballester, Gerardo Diego, Ortiz i també en el ministre Ibáñez Martín, qui, al costat d'Antonio Domínguez Ortiz i Adela Gil Crespo, els tres, eren la Geografia i Història.

Això sí, l'elenc de Catedràtics d'Institut de Geografia i Història que treballen per la cultura valenciana no va ser de menor nivell: Igual Úbeda, Camarena Maiques o José Martínez Ortiz.

I com a catedràtic d'Institut va dur a terme la seua triple faceta de gestor, docent i investigador. Res menys que 25 anys (1953 a 1978) director d'Institut d'Algemesí, on van ser cèlebres les tertúlies a les quals acudien persones de cultura que vivien en La Ribera, inclús Joan Fuster, fins que va decidir que els seus camins havien deixat de ser els estrictament valencians.

A la gestió li va unir la docència, cosa que li va fer guanyar l'afecte dels seus alumnes, i així es va poder vore en el funeral que es celebrà en el Patriarca al qual van acudir molts d'ells, entre els quals estava José Vicente Castell, actual acadèmic de la RACV. Si en alguna cosa va demostrar Paco Roca que era autènticament incansable va ser en el seu treball com a investigador el qual s'incrementà després de la jubilació.

I tenint més de noranta anys (i s'havia jubilat als setanta), acudia assíduament a consultar documents del Palau de Cervelló, on, això sí, tenia la gran sort que Juli Moreno li preparava els documents que necessitava. És sabut que una bona ajuda per part dels documentalistes és molt important per als historiadors, i Paco Roca la va tindre. D'ací la seua extraordinària producció investigadora, en la seua major part basada en fonts primàries.

La seua obra

En canviar, una vegada jubilat, la seua residència habitual a la ciutat de Valéncia, tinguérem ocasió de travar en ell autèntica i sincera amistat que es va traduir en habituals conversacions en les quals aflorava sempre un purificat valencianisme que inculcava en els seus alumnes sèniors als quals s'entregava com si es trobara en els millors anys de la seua docència. Les classes de "don Paco" en l'Escola Superior d'Estudis Valencians (ESEV) de la Real Acadèmia de Cultura Valenciana, amenes i interessants, foren sempre motivadores per al seu alumnat que va agrair trobar-se davant un professor de gran talla enamorat dels seus dos punts dèbils: Torreblanca, el seu poble natal, del qual sempre va ser actiu cronista oficial, i Algemesí, el de la seua benvolguda Pepa, que es podia vore en les seues explicacions i entre els quals va repartir el temps en les llargues dècades de la seua vida.

Esta última etapa va ser summament fructífera; a la llarga bibliografia (més de quaranta llibres) que deixava per a la historiografia després d'una activa professionalitat, tant docent com investigadora, es sumaren una llarga llista de treballs que s'esforçava a deixar per a la posteritat servint-se de les infinites notes preses en llargues hores desentranyant fonts en tots aquells centres documentals en els quals era reconegut com un investigador de provada solvència i serietat i que hui són considerats material de consulta per a l'estudiós; ara, als seus clàssics treballs sobre historiografia migeval (institucions com el Justícia, gremis, Mustaçaf, minories socials...) es van sumar in-

vestigacions de tan diversa índole com *Las primeras fundaciones de los jesuitas en Valencia* (1991), *Un dia en la sociedad foral: el ritme del temps en la Valencia del XV* (1995), *La lealtad de Valencia a la Corona ante la sucesión de Juan I* (1997), *Los judíos valencianos en la Baja Edad Media* (1998), *El Monasterio de San Miguel de los Reyes* (1999), *Historia de la cultura valenciana 1269-1499. Documentos para su estudio* (2004), *Fernando I, Rey de Valencia: su vida y su obra* (2012) (Premi extraordinari de l'Ajuntament de Valéncia en els CXXIX Jocs Florals de la Ciutat i Regne de Valéncia). Incansable, es trobava acabant un estudi sobre el nostre rei Martí l'Humà, quan li va sobrevindre la mort.

Va ser sempre Paco Roca molt actiu en esta Institució a la qual dedicà tantes hores, deixant a la seua mort un gran buit difícilment substituïble per la seua dedicació, purificat valencianisme, estima i esperit crític a l'hora d'estudiar noves investigacions, perfecte perfil d'acadèmic necessari per a esta centenària institució. Les seues múltiples distincions i mèrits així ho acreditaven: Fill predilecte del seu poble natal (Torreblanca), premis extraordinaris de Llicenciatura i Doctorat, el Premi Ciutat de Castelló (1952), Creu d'Alfons X el Savi (1962), el Premi Roque Chabás, el Pere Compte (en 1963 i 1965), el Navarro Reverter (en 1964), el Premi Senyera de l'Ajuntament de Valéncia (en 1996 i 1998), els Premis Extraordinaris dels Jocs Florals (en 2002 i 2004). Va ser, així mateix, membre de la Societat Castellonenca de Cultura (1963), Corresponent de la *Real Academia de la Historia*, acadèmic d'Honor de l'Acadèmia Valenciana de Genealogia i Heràldica (2005)...

Reconeguda per tots la seua llarga trajectòria professional i investigadora, tant en ambients universitaris (professor adjunt en la Facultat d'Història de la Universitat de Valéncia des de 1943 a 1950) com en els diversos estaments docents, es va enorgullir sempre de la seua activitat dins de l'antic *Cuerpo de Catedràticos de Institutos de Enseñanza Media* en el qual tradicionalment es dugué a terme un tan actiu treball investigador. Sens dubte, es pot aplicar a Paco Roca, igual que els catedràtics d'Institut en general, el famós vers de García Lorca dirigit en la elegia a Ignacio Sánchez Mejías: "Perfil de moneda que nunca se volverá a repetir".

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES DESTINADOS A *ANALES DE LA REAL ACADEMIA DE CULTURA VALENCIANA*

Estas normas resultan de la necesidad de unificar la redacción de los artículos publicados. Los artículos que se nos envíen serán considerados para la evaluación de su contenido, pero si se detectan faltas de redacción que contravengan estas normas serán automáticamente devueltos para su adaptación a las mismas. Los textos que se reciban en un formato que impida su archivo o modificación serán asimismo automáticamente devueltos.

1. Los textos se enviarán por correo electrónico escritos en letra "Times New Roman" cuerpo 14, interlineado 1'5, márgen derecho justificado sin corte de palabras, cada párrafo sangrado.
2. Las citas englobadas en el texto irán en el mismo tipo y cuerpo de letra que dicho texto, entre comillas dobles. Las citas exentas irán precedidas de dos puntos, con margen izquierdo mayor, en cuerpo 12 y sin comillas. No se usarán nunca comillas simples en ningún lugar del texto. Cuando en el interior de un texto literalmente citado se suprima parte del mismo, deberá indicarse mediante puntos suspensivos entre corchetes, que no deberán nunca utilizarse al principio o el fin de la cita. Si se citan poemas no se iniciará cada verso con mayúscula; ésta se usará sólo cuando lo exija la puntuación. Cuando coincidan comillas de fin de cita, llamada de nota y punto se usará la secuencia indicada: comillas, llamada de nota, punto. Si se citan textos que en su forma original usan ortografía arcaica, puede ésta mantenerse, o bien modernizarse el texto fonéticamente; en uno y otro caso la puntuación deberá modernizarse.
3. Cada artículo irá encabezado por el título, en cuerpo 16 y negrita, seguido del nombre del autor y el centro docente o de investigación al que pertenezca. Tras ello, y antes del texto del artículo, deberá venir un resumen o abstract, en español e inglés, de aproximadamente 10 líneas, seguido de las palabras clave o key words.

4. Las notas al pie se reservan para comentarios o excursos, nunca para referencia a elementos bibliográficos o páginas de los mismos. Esas referencias se harán en el cuerpo del texto y entre paréntesis, y en ellas se mencionará, por este orden: apellido del autor, obra por su año tal como aparezca en la bibliografía (nunca por su título completo o abreviado), y páginas que se citen. Ejemplo: (Pérez López 1960b, 19). El mismo sistema se usará cuando las referencias aparezcan en un excurso a pie de página.
5. La bibliografía figurará al final, incluyendo todos y cada uno de los elementos bibliográficos citados en el texto, aunque no deberá forzosamente limitarse a ellos. Se ordenará por orden alfabético de autores, del siguiente modo:

– si se trata de un libro, tras apellidos seguidos de coma + nombre de pila no abreviado seguido de punto, título en cursiva. A continuación, separados por comas, ciudad, editorial y año, todo en redonda.
– si se trata de un artículo de revista, tras apellidos seguidos de coma + nombre de pila no abreviado seguido de punto, título entre comillas. A continuación, precedido de coma y no precedido por "en", título de la publicación en cursiva, seguido (sin mediar coma) de número de volumen (en números romanos, no precedido de "volumen", o "vol.") + punto + número de la entrega o cuaderno (en cifras arábigas) + fecha del cuaderno (entre paréntesis) + coma + páginas inicial y final separadas por guión, sin que vayan precedidos de "páginas", "pp.", o "págs.".
– Los capítulos de libros se alfabetizarán como los artículos de revista, ya sea el libro de un solo autor, o bien colectivo.
– Las entradas de un mismo autor irán en orden cronológico. Cuando haya más de una publicación del mismo año, se distinguirán mediante la adición de letras en orden alfabético (por ejemplo 1960a, 1960b, 1960c, 1960d).
– Los libros o artículos anónimos se alfabetizarán normalmente, siendo "Anónimo" el nombre del autor, y se citarán del mismo modo (ejemplo: Anónimo 2010, 45).

Ejemplo general:

Pérez López, Manuel. *El teatro*, Barcelona, Libros de Hoy, 1960a
———. *El teatro musical*, Madrid, Renacimiento, 1960b
———. "El teatro breve", *Revista de Filipinas* XII.3 (marzo 1960c), 12-33
———. "El teatro lírico", *Anales del Conservatorio* IV.2 (junio-diciembre 1960d), 340-356.
QUIRANTE BERMÚDEZ, Ernesto. "Martínez Campos", *La sociedad de la Restauración*, Bilbao, Txapela, 2004, 39-62.

SATORRAS VÉLEZ, Argimiro. "El sistema de alternancia de partidos", VV.AA. *La monarquía de Alfonso XII*, ed. Miguel Pérez, Logroño, Uribe Libros, 2009, 101-129.

– Los volúmenes colectivos se alfabetizarán por VV.AA., y tras el título se indicará el nombre o nombres de los editores o coordinadores, y las ediciones críticas de textos seguitán el mismo sistema. Nunca se alfabetizarán unos ni otras por el nombre de editor o coordinador.

6. Si se maneja una obra en una edición que no es la primera, pero se desea hacer constar la fecha de ésta, indíquese utilizando corchetes según el siguiente ejemplo:

VELÁZQUEZ, Luis José. *Orígenes de la poesía castellana* [1754], Salamanca, Universidad, 1989.

Esta revista, núm. 121 (94 2ª época) dels *ANALES*,
s'acabà d'imprimir en el dia 22 de gener
de l'Any 2019, Festivitat de san Vicent Màrtir

Boletín de suscripción

Suscripción anual:

☐ España 12€ más IVA 4%

☐ Extranjero 25$

Números anteriores:

☐ España 20€ más IVA 4%

☐ Extranjero 35$

☐ Ruego me suscriban a la revista
Anales de la Real Acadèmia de Cultura Valenciana

☐ Envíenme los números atrasados: _____

Nombre: _____

Apellidos: _____

Calle: _____

Población: _____ Código Postal: _____

Teléfono: _____ E-mail: _____

Firma,