

nº 1, Madrid, enero-junio 2014, ISSN: 1989-8975  
revista semestral

NIPO: 635-14-006-X

reALA  
revista de estudios de la  
ADMINISTRACIÓN LOCAL Y AUTONÓMICA

1 ENERO-JUNIO 2014

INAP



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE HACIENDA  
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

reALA

Nueva Época



n° 1

reALA Nueva Época

enero-junio 2014

REVISTA SEMESTRAL

ISSN: 1989-8975

Revista de Estudios  
de la Administración  
Local y Autonómica  
Nueva época

**INAP**

INSTITUTO  
NACIONAL  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA

## Carta Editorial

La Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA), publicada desde el año 1985 por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), es la sucesora de la revista Estudios de la Vida Local (REVL), publicación iniciada por el Instituto de Estudios de Administración Local en 1942. Está dirigida a un público formado por académicos, investigadores, expertos y en general a todos aquellos profesionales interesados por los ámbitos del Gobierno y de la Administración local y autonómica. Tiene carácter multidisciplinar, especialmente en aquellas ciencias sociales que contribuyen a la comprensión del objeto de la revista: derecho, ciencia de la administración, ciencia política, gestión pública, sociología y economía.

### 1. Objetivos

- Mejorar la comprensión de los Gobiernos y las Administraciones y de las políticas públicas locales y autonómicas.
- Contribuir a la difusión del conocimiento sobre las diferentes aproximaciones al Gobierno y la Administración pública, la gestión pública y los cambios de la Administración local y autonómica en el contexto europeo y mundial.
- Enriquecer el debate científico a través de la publicación de estudios, experiencias y casos puestos en práctica por las Administraciones públicas locales y autonómicas.
- Favorecer el diálogo entre los diferentes profesionales dedicados al estudio y análisis del Gobierno y de la Administración local y autonómica: investigadores, expertos y funcionarios.
- Ayudar a los poderes públicos a mejorar su toma de decisiones ofreciendo elementos de evaluación y comparación sobre las reformas y mejoras en la gestión y la administración en España y en el extranjero.
- Desarrollar una visión comparativa en la aproximación al gobierno y a la administración local y autonómica.

### 2. Funcionamiento

La REALA se rige por un Consejo Asesor, formado por personalidades acreditadas por su relevante contribución en los ámbitos del gobierno y la administración local y autonómica, y un Consejo de Redacción, formado por expertos y académicos españoles y extranjeros de reconocido prestigio en los ámbitos de estudio de la revista.

## Editorial Letter

The Journal of Studies Local and Regional Administration (*Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, REALA), published since 1985 by the National Institute of Public Administration (INAP in Spanish), is the successor to the Local Life Studies journal (*Estudios de la Vida Local*, REVL), a publication started by the Institute of Local Administration Studies in 1942. It is aimed at readership made up of academics, researchers, experts and generally at all those professionals interested in the field of government and local and regional administration. It is multidisciplinary, particularly in those social sciences that contribute to understanding the subject matter of the journal: law, administrative sciences, political science, public management, sociology and economy.

### 1. Objectives

- To improve the understanding of governments, administrations and local and regional public policies.
- To contribute to popularising knowledge of the different ways to access or contact government and public administration, public management and the changes in local and regional administration in a European and world-wide context.
- To enrich scientific debate by publishing studies, experiences and cases put into practice by local and regional public administration.
- To encourage dialogue between different professionals dedicated to studying and analysing government and local and regional administrations: researchers, experts and civil servants.
- To help the public powers to improve their decision making by offering elements of evaluation and comparison on reforms and improvements to management and administration in Spain and abroad.
- To develop a comparative vision in means of accessing government and local and regional administrations.

### 2. Operation

REALA is governed by an Advisory Board, made up of professionals accredited by their relevant contribution in the fields of government and local and regional administrations, and an Editorial Board, made up of Spanish and foreign experts and academics of renowned prestige in the fields of study of the journal.

### 3. Periodicidad y contenido

La REALA es una revista cuatrimestral por la que se publican tres números anuales. El contenido de cada uno de los números sigue la siguiente estructura:

- Estudios: artículos teóricos sobre uno o varios temas.
- Experiencias y casos: artículos sobre innovaciones y debates en curso en la Administración española y europea.
- Documentos.
- Bibliografía: reseñas, notas e información.

El Consejo de Redacción podrá decidir que alguno de los números sea monográfico.

### 4. Modalidades de publicación

Los artículos publicados en la REALA deben ser originales y se caracterizarán por su valor añadido y/o por su contribución al progreso del objeto de estudio. Los trabajos publicados, por tanto, no deben haber sido publicados previamente. Excepcionalmente se aceptarán trabajos relevantes ya publicados, siempre y cuando representen una contribución importante al conocimiento en las áreas objeto de la REALA, y su publicación previa se haya producido en un idioma no español. En el supuesto de recibir trabajos inéditos en un idioma no castellano, si éstos son evaluados positivamente, se publicarán traducidos.

REALA se publica en versión electrónica en el sitio web del INAP: [www.inap.es](http://www.inap.es)

### 5. Procedimiento de evaluación

Todos los manuscritos enviados a la REALA para ser publicados, serán evaluados positivamente por el sistema del doble ciego por, al menos, dos evaluadores, que emitirán un informe motivado. En el caso de informes divergentes se solicitará la evaluación a un tercer evaluador. El proceso de evaluación anónimo se aplicará a todos los originales propuestos para publicación en la REALA.

El Consejo de Redacción decidirá qué manuscritos serán publicados. El autor recibirá un informe de evaluación motivado por parte del Consejo en el que se comunicará si el manuscrito propuesto ha sido aceptado para su publicación, si ha sido aceptado bajo reserva de modificaciones o si ha sido rechazado. En el caso de que la publicación esté condicionada a la introducción de modificaciones, el autor se compromete a revisar el texto e introducir las modificaciones en el plazo indicado.

### 3. Periodicity and content

REALA is a four-monthly journal with three issues published each year. The content of each issue follows the following structure:

- Studies: theoretical articles on one or more subjects.
- Experiences and cases studies: articles on innovation and debates in progress in Spanish and European administration.
- Documents.
- Bibliography: reviews, notes and information.

The Editorial Board may decide to make any issue monographic.

### 4. Types of publication

The articles published in REALA must be original and are characterised by their added value and/or by their contribution to progress in the object of the study. Therefore, the works published in the journal must not have been published previously. Exceptionally, published works will be accepted as long as they represent an important contribution to knowledge in the areas object of REALA, and their previous publication was not in Spanish.

In the case of receiving unpublished work not written in Spanish, if these are positively evaluated, their translation will be published.

REALA is published in electronic version, on the Institute website: [www.inap.es](http://www.inap.es)

### 5. Evaluation procedure

All manuscripts sent to REALA to be published will be positively evaluated by the double anonymous system, by at least two evaluators who will issue a reasoned report. In the case of diverging reports, an evaluation will be requested from a third evaluator. The anonymous evaluation process will be applied to all the originals proposed for publication in REALA.

The Editorial Board will decide which manuscripts will be published. The author will receive a reasoned evaluation report from the Board, which will notify them if the proposed manuscript has been accepted for publication, if it has been accepted subject to modifications or if it has been rejected. Should publication be conditioned by the introduction of modifications, the author undertakes to revise the text and make the modifications in the period indicated.



nº 1 enero-junio 2014

REVISTA SEMESTRAL

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La revista de *Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* está incluida en la *base de datos* integrada e índice de citas que realiza el CINDOC con las Revistas de Ciencias Sociales y Humanas (RESH), el IN-RECS tanto con las Revistas Españolas de Ciencias Sociales como con las de Ciencias Jurídicas – Derecho Administrativo– y figura en el catálogo de revistas de LATINDEX, DICE, DIALNET y CSIC.

**Director del INAP:** Manuel Arenilla Sáez  
catedrático de Ciencia Política y de la Administración  
(Universidad Rey Juan Carlos)

**Director de la Revista:** Santiago Muñoz Machado  
Catedrático de Derecho Administrativo  
(Universidad Complutense de Madrid)

**Secretario de Redacción:** Juan Antonio Carrillo Donaire  
Catedrático de Derecho Administrativo  
(Universidad Loyola Andalucía)

COORDINACIÓN:

Departamento de Publicaciones, Estudios y Documentación del INAP

REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN: Atocha, 106, 28012 Madrid

Tel.: 91-273-91-04

e-mail: [reala@inap.es](mailto:reala@inap.es)

Catálogo general de publicaciones oficiales: <http://www.publicacionesoficiales.boe.es>

EDITA

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ISSN: 1989-8975

NIPO: 635-14-006-X

Depósito legal: M-1582-1958



# Sumario

PRESENTACIÓN	<b>Presentación de la Nueva Época</b>
I. ESTUDIOS	<p><b>La convivencia escolar y su reflejo en el Derecho</b> <i>Alejandro González -Varas Ibáñez</i></p> <p><b>Abriendo la caja negra de las profesiones sanitarias: evaluación de la aplicación de la carrera profesional en el Sistema Nacional de Salud</b> <i>Raquel M. Pérez-García</i> <i>Miguel del Fresno García</i> <i>Antonio López Peláez</i></p> <p><b>La búsqueda de los orígenes de la Administración Municipal: de la Edad Media al Liberalismo</b> <i>Ana Cristina Pérez Rodríguez</i></p> <p><b>Autoritarismo y modernización de la Administración Pública española durante el franquismo</b> <i>Miguel Ángel Giménez Martínez</i></p> <p><b>Control judicial de la reforma laboral aplicada a las administraciones públicas</b> <i>Francisco José Rodríguez Márquez</i></p> <p><b>La regulación específica de las asociaciones de consumidores de ámbito autonómico: situación y reformas necesarias</b> <i>José Gabriel Ruiz González</i></p> <p><b>La atribución de competencias para la implantación de determinadas instalaciones y la autonomía local</b> <i>Fernando Camón Fernández de Ávila</i></p>
II. EXPERIENCIAS Y CASOS	<p><b>Estrategia de desarrollo de la zona norte del estado de Jalisco desde la perspectiva institucional</b> <i>Mónica Isabel García Mora</i> <i>José G. Vargas-Hernández</i></p> <p><b>Hacia una Administración Pública moderna. Experiencia de la Administración Ambiental Vasca, noviembre 2013</b> <i>Arantza Leturiondo</i> <i>Juan Ignacio Escala</i> <i>Francisco Olarreaga</i> <i>Alba Cañadas</i></p> <p><b>La evolución de la administración electrónica en los ayuntamientos españoles. El caso del plan de modernización de los ayuntamientos de la provincia de Alicante</b> <i>Adrián Ballester Espinosa</i></p>

<p>III. RECENSIONES</p>	<p><b>Robert BRUEGMANN, La dispersión urbana. Una historia condensada, Comunidad de Madrid-Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Madrid, 2011.</b>  <i>Juan Amenós Álamo</i></p> <p><b>La reforma del régimen jurídico de la Administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local. Coordinadores: Juan Antonio CARRILLO DONAIRE y Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ, La Ley-Wolters Kluwer, Madrid, 2014.</b>  <i>María de los Ángeles Fernández Scagliusi</i></p>
<p>V. AUTORES</p>	
<p>VI. CRITERIOS PARA LA PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN DE ORIGINALES</p>	







## Nueva época de la Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica

La *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* es la sucesora de la revista “Estudios de la vida local”, publicación cuyo primer número apareció en 1942 a cargo del Instituto de Administración Local. Desde entonces han pasado más de 60 años de existencia ininterrumpida.

REALA es una publicación dedicada fundamentalmente al análisis y difusión de los aspectos legales y jurídicos de la Administración Local y Autonómica. En su Sumario se recogen estudios doctrinales, crónicas de actividades, análisis de jurisprudencia y bibliografía de interés para las Corporaciones Locales, siendo todos sus números misceláneos.

A lo largo de las últimas décadas, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) ha consolidado su prestigio entre los organismos de selección y formación de empleados públicos. Pero mantener el prestigio requiere de cambios, de intervenciones constantes, de metodologías y estrategias nuevas. Sobre todo en un mundo en el que la sociedad y la tecnología están en continuo cambio.

La revista REALA ha sido una referencia en el pasado y ahora queremos que sea también una referencia de futuro, por lo que hemos decidido darle un impulso en el marco de la modernización de las publicaciones del Instituto. Hemos dinamizado su periodicidad y revisado la versión digital, suprimiendo la edición en papel. Para ello utilizaremos todas las ventajas que las nuevas tecnologías ponen en nuestras manos. Para esta nueva época queremos iniciar también una nueva numeración. Así, el ejemplo correspondiente al periodo enero-junio de 2014 irá numerado como el número 1 de la NUEVA ÉPOCA.

Todo el equipo que colabora en la edición de REALA espera que los cambios que se han efectuado en la revista supongan un beneficio para todos sus lectores.



## La convivencia escolar y su reflejo en el Derecho. Propuestas jurídicas para mejorar el clima en las aulas y la calidad de la enseñanza

Alejandro González-Varas Ibáñez

Profesor Titular de Universidad  
Facultad de Derecho. Universidad de Zaragoza  
[agvaras@unizar.es](mailto:agvaras@unizar.es)

Recibido: 17 de mayo de 2013  
Aceptado: 2 de diciembre de 2013

### Resumen

*Este artículo aborda los diferentes aspectos en que la convivencia escolar y el Derecho aparecen relacionados. Se fija en la definición que ofrecen las normas jurídicas a la violencia en las aulas y al acoso escolar. Expone las consecuencias que tiene sobre los miembros de la comunidad educativa, así como la responsabilidad civil de los padres y de los centros. Identifica también la relación que existe entre el clima de clase y la calidad educativa. Esto permite analizar las distintas políticas educativas que han desarrollado las administraciones educativas –principalmente las autonómicas– con el fin de mejorar la convivencia escolar y la calidad de la enseñanza. Se centra principalmente en las recientes leyes de autoridad del profesorado, y en la necesidad de que las familias se esfuercen por educar debidamente a sus hijos y colaboren con los centros y profesores.*

### Palabras clave

*Derecho, convivencia escolar, responsabilidad, colaboración de las familias.*

## The Coexistence in the Schools and its Relationship to the Law. Juridical Offers to improve the Climate in the Classrooms and the Quality of the Education

### Abstract

*This article argues the main features of the peaceful coexistence in the schools and its relationship to the Law. It pays attention to the definition of violence and bullying which is given by the rules. This work exposes their consequences for the members of the school, as well as the civil responsibility of parents and schools. It also identifies the relationship between the classroom atmosphere and the education quality. It let us examine the educational politics developed by the Public Administrations –mainly the Spanish Autonomous Communities or Regions– in order to get a better coexistence in the schools and the education quality. It focuses on the recent rules about teachers' authority, and on the need of the families making an effort to give a good education to their children, and their cooperation with schools and teachers.*

### Keywords

*Law, Coexistence in schools, Responsibility, Families cooperation.*

## SUMARIO

1. **Introducción.**
2. **La convivencia escolar: situación general y repercusión en los resultados educativos.**
3. **Manifestaciones más graves de indisciplina en las aulas: violencia ocasional y acoso escolar.**
  - 3.1. Elementos definidores de estos comportamientos.
  - 3.2. Responsabilidad civil de padres y centros educativos.
4. **Causas generales de las disfunciones en la convivencia escolar.**
5. **Instrumentos de actuación para mejorar el clima de las aulas.**
  - 5.1. La función de las familias.
    - 5.1.1. El derecho y la responsabilidad de los padres a educar a sus hijos.
    - 5.1.2. La relación de los familias con los centros educativos.
    - 5.1.3. Los “compromisos educativos”.
  - 5.2. La resolución de conflictos.
    - 5.2.1. Las sanciones de carácter corrector.
    - 5.2.2. El procedimiento conciliado o acordado.
    - 5.2.3. La resolución de conflictos a través de la mediación escolar.
  - 5.3. El apoyo al profesorado.
    - 5.3.1. La situación del profesor en los aulas y medidas generales de apoyo.
    - 5.3.2. El reconocimiento de la autoridad del profesor.
  - 5.4. Evaluación y autonomía de los centros.
  - 5.5. Medios de comunicación y programación de TV.
  - 5.6. Nuevas tecnologías.
6. **Conclusiones.**
7. **Bibliografía.**

## ABREVIATURAS

BOC: Boletín Oficial de Canarias./ BOCan: Boletín Oficial de Cantabria./ BOCyL: Boletín Oficial de Castilla y León./ BOCAM: Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid./ BOA: Boletín Oficial de Aragón./ BOE: Boletín Oficial del Estado./ BOJA: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía./ BON: Boletín Oficial de Navarra./ CEE: Consejo Escolar del Estado./ DA: Disposición Adicional./ DOCV: Diario Oficial de la Comunidad Valenciana./ DOGC: Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña./ ESO: Educación Secundaria Obligatoria./ FGE: Fiscalía General del Estado./ FJ: Fundamento jurídico./ LODE: Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, en BOE n. 159, de 4 de julio./ LOE: Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en BOE n. 106, de 4 de mayo./ LOMCE: Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa de 9 de diciembre, en BOE n. 295, de 10 de diciembre./ LORPM: Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal del Menor, en BOE n. 11, de 13 de enero de 2000./ OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico./ OCE: Observatorio de la Convivencia Escolar./ RD: Real Decreto. SAP: Sentencia de la Audiencia Provincial./ STC: Sentencia del Tribunal constitucional./ STEDH: Sentencia del Tribunal Europeo de derechos Humanos. STS: Sentencia del Tribunal Supremo. / STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia. TIC: Tecnologías de la información y la comunicación./

Este trabajo se enmarca dentro de las actividades del Grupo de Investigación *Derechos Culturales y Diversidad* (SGR2009) financiado por la Secretaría de Universidades e Investigación del Departamento de Economía y Conocimiento de la Generalidad de Cataluña.

## INTRODUCCIÓN

La convivencia escolar y el clima de nuestras aulas en los niveles preuniversitarios se han convertido en un objeto generalizado de debate en nuestra sociedad. No puede ser de otro modo si tenemos en cuenta que uno de los indicadores del grado de desarrollo y bienestar de una sociedad es la calidad de la enseñanza. El aumento de los episodios de violencia en los centros educativos ha dado lugar a distintos y valiosos estudios de carácter sociológico, psicológico y propios de las Ciencias de la Educación.

Sin embargo, aún no es fácil identificar estudios jurídicos que se hayan centrado en analizar de un modo completo las diferentes y ricas perspectivas que ofrece esta materia y su incidencia en la calidad de nuestro sistema educativo y en el ejercicio de los derechos fundamentales, especialmente la libertad de enseñanza y el derecho a la educación consagrados en el artículo 27 de nuestra Constitución. Todo ello a pesar de que esta temática ha trascendido al ámbito jurídico. En efecto, casos de violencia escolar que antes quedaban silenciados, ahora han dado lugar a pronunciamientos de órganos jurisdiccionales. Por otra parte, son numerosas las normas jurídicas que, en tiempos recientes, han tenido como objeto asegurar una pacífica convivencia en nuestras aulas. Cabe mencionar, entre otras, el amplio número de leyes que se han dictado en los últimos tres años con el fin de robustecer la autoridad de los profesores. Teniendo en cuenta el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas que realizan los artículos 148 y 149 de la Constitución, no puede extrañarnos que la

mayor parte de las normas que se analizarán sean autonómicas. Aparte de los principios y bases que sientan las leyes nacionales en esta materia, son las disposiciones emanadas por las Asambleas autonómicas las que regulan con mayor detalle los aspectos referentes a la convivencia escolar. Por otra parte, tampoco podemos olvidar la reciente reforma de la LOE<sup>1</sup> –y en parte también de la LODE<sup>2</sup>– que ha llevado a cabo la LOMCE<sup>3</sup>, a la que prestaremos la atención debida. De hecho, las referencias que se hagan a las dos primeras normas mencionadas se realzan sobre el texto ya modificado por la mencionada Ley de 2013, salvo que se indique lo contrario.

Este trabajo pretende afrontar esta cuestión y, a partir del estudio de la situación jurídica presente, ofrecer propuestas que contribuyan a la mejora del clima de nuestras aulas y, en consecuencia, a la calidad de la enseñanza. Se comenzará estudiando los datos que nos indican cuál es la situación real de la convivencia en nuestros centros educativos (apartado 2), analizando las principales manifestaciones de indisciplina en las aulas –incluido el acoso escolar–, la responsabilidad derivada para padres y centros escolares (apartado 3). Se examinarán a continuación las causas que han originado esta situación (apartado 4). Todo ello permitirá identificar los instrumentos legales idóneos para mejorar el clima de las aulas (apartado 5).

Junto a la normativa y jurisprudencia españolas, se han tenido presentes en todo momento las orientaciones que ofrece el Derecho comparado y la posibilidad de adaptarlas a nuestro sistema educativo. También han sido objeto de atención las recomendaciones emanadas de las instituciones internacionales y de órganos de la Unión Europea con el fin de garantizar un ambiente de estudio que favorezca en mayor grado la convivencia y el aprendizaje.

## LA CONVIVENCIA ESCOLAR: SITUACIÓN GENERAL Y REPERCUSIÓN EN LOS RESULTADOS EDUCATIVOS

Uno de los principios que guían el sistema educativo español es alcanzar un nivel de educación que asegure la prevención de conflictos y su resolución pacífica, así como erradicar la violencia en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social, en especial el acoso escolar<sup>4</sup>. Se trata de uno de los aspectos donde más ha incidido la normativa autonómica. No podemos olvidar que, del modo en que se desprende del artículo 149.1.30 de la Constitución, el Estado ha de aprobar la legislación básica en desarrollo del artículo 27 del mismo texto. Asimismo, se encarga de establecer las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos, así como las cuestiones referentes a los derechos fundamentales relacionados con la materia (artículo 81 de la Constitución), y la comprobación de que los poderes públicos cumplen sus obligaciones en este ámbito. Entre éstas se encuentra la falta de inspección del sistema educativo, según indica la disposición adicional primera de la LODE y el nuevo artículo 6 bis de la LOE –introducido por la LOMCE–. Este último precepto indicado pretende identificar con mayor precisión las competencias del Gobierno en general, así como otras más específicas. En este sentido, le corresponde determinar los contenidos comunes a las asignaturas troncales, así como estándares de aprendizaje y criterios de evaluación de determinadas asignaturas, y cuestiones referentes a horarios lectivos máximos.

Las Comunidades Autónomas, por su parte, disfrutan de un amplio margen de actuación. Ostentan competencias compartidas o de ejecución de las estatales que les permiten legislar sobre esta materia. La práctica totalidad de las Autonomías han incorporado a sus Estatutos las correspondientes competencias en educación, aunque no todas al mismo tiempo. Algunas de ellas se han detallado de tal modo que se han arrogado todas las que no son exclusivas del Estado, hasta el punto de haber aprobado unas leyes de educación con pretensión de ser auténticos *códigos educativos*<sup>5</sup>. De este modo, adquieren un ámbito de actuación lo suficientemente relevante como para que España esté dividida en varios sistemas educativos que dificultan la cohesión del país y la movilidad de los españoles o, simplemente, que se pueda emplear con libertad la lengua española –oficial en todo el Estado,

1 Ley Orgánica 2/2006, de Educación, en BOE n. 106, de 4 de mayo.

2 Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, en BOE n. 159, de 4 de julio.

3 Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, en BOE n. 295, de 10 de diciembre de 2013

4 Artículo 1.k) de la LOE. También lo configura como uno de los fines del sistema educativo en el artículo 2.1.c). En este sentido, artículo 2.g) de la LODE.

5 MUÑOZ ARNAU (2010): 147, cursiva en el original. El Tribunal constitucional ha tenido ocasión de examinar con profundidad el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en múltiples aspectos de la materia de educación en varias sentencias dictadas desde los comienzos de estas controversias. Entre ellas, las número 6/1982; 334/1997; 88/1983, sobre horarios escolares; 59/1985, sobre transporte escolar; 93/1985, en relación con la expedición de títulos oficiales; 154/1985; 137/1986. También guarda relación la STC 173/1998, en materia de asociaciones educativas; SSTC 188/2001 y 95/2002 sobre concesión de becas y ayudas al estudio. STC 212/2005, sobre becas para la educación especial. Son también abundantes los pronunciamientos relativos al uso de las lenguas en las escuelas. Entre ellas, las SSTC 82, 83, y 84 de 1986, y 123/1988. No puede faltar la mención a la STC 31/2010, que se pronuncia sobre la constitucionalidad de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, en BOE n. 172, de 20 de julio, que reforma el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Allí realiza un amplio recorrido por diferentes aspectos que conciernen al reparto competencial entre el Estado y esta Comunidad Autónoma (extrapolable a cualquier otra región), afectando también a la política educativa. En relación con estas cuestiones, vid. asimismo COTINO HUESO (2012): 41–51, y 306–316. EMBID IRUJO (2009): 155–186. LÓPEZ GUERRA LUIS (1983): 293–334.



según el artículo 3 de la Constitución– en cualquier punto del territorio nacional<sup>6</sup>. Todos estos factores permitirían repñntarse si el sistema competencial vigente es el más adecuado y no convendría aumentar el protagonismo del Estado frente a la disgregación autonómica.

A partir de aquí, conviene tener presente que las distintas normas<sup>7</sup> aseguran a todo alumno su integridad física y moral, además de su dignidad personal, así como disfrutar de un ambiente de convivencia que permita el normal desarrollo de las actividades académicas y el respeto mutuo<sup>8</sup>. También garantiza que en ningún caso sea objeto de tratos vejatorios o degradantes<sup>9</sup>.

Correlativamente, la legislación<sup>10</sup> establece el deber de todos los alumnos de participar y colaborar en la mejora de la convivencia escolar y en la consecución de un clima de estudio adecuado. Este objetivo se logra no sólo a través del respeto a la dignidad, integridad e intimidad de todos los miembros de la comunidad educativa, sino que se extiende a otros aspectos como son, entre otros, el deber de cuidar convenientemente del mobiliario y reparar los daños que causen<sup>11</sup>, participar en la vida del centro, seguir a las directrices del profesorado, actividades y, por supuesto, cumpliendo el deber –no siempre debidamente atendido– de estudiar<sup>12</sup>. Este derecho y deber de mantener este clima de aula no sólo tiene como protagonista a los alumnos sino, como recuerdan otras normas, es extensivo a todos los miembros de la comunidad educativa<sup>13</sup>. No cabe duda de que el núcleo de este respeto y de

6 Sobre esta cuestión me remito al estudio realizado en GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (2011): 291–316.

7 Artículo 6.2.f) de la LODE, según la redacción ofrecida por la disposición final 1.3 de la LOE.

8 Así lo indica expresamente el artículo 6.2.d) del Decreto de Castilla y León 51/2007, de 17 de mayo, por el que se regulan los derechos y deberes de los alumnos y la participación y los compromisos de las familias en el proceso educativo, y se establecen las normas de convivencia y disciplina en los centros educativos de esta Comunidad Autónoma, en BOCyL n. 99, de 23 de mayo. Asimismo, artículo 4.c.5 del Decreto foral navarro 47/2010, de 23 de agosto, sobre derechos y deberes del alumnado y de la convivencia en los centros educativos no universitarios públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra, en BON n. 116, de 24 de septiembre, que se refiere exactamente al derecho a una convivencia positiva. Artículo 3 y 18 del Decreto valenciano 39/2008, de 4 de abril, sobre la convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos, y sobre los derechos y deberes del alumnado, padres, madres, tutores o tutoras, profesorado y personal de administración y servicios, en DOCV n. 5738, de 9 de abril.

9 Artículo 7.1 de la Ley gallega 4/2011, de convivencia y participación educativa, en BOE n. 182, de 30 de julio. Artículo 17 del RD 732/1995, por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros, en BOE n. 131, de 5 de mayo. Véanse también, en relación con el derecho al respeto –interpretado en términos amplios–, el artículo 7 del Decreto canario 114/2011, de 11 de mayo, regulador de la convivencia en el ámbito educativo en la Comunidad Autónoma de Canarias, en BOC n. 108, de 2 de junio. Artículo 11 del Decreto catalán 279/2006, de 4 de julio, sobre derechos y deberes del alumnado y regulación de la convivencia en los centros educativos no universitarios de Cataluña, en DOGC 4670, de 6 de julio. Artículo 4.c.4 del Decreto foral navarro 47/2010. En relación con el contenido del RD 732/1995, véase el análisis pormenorizado que realiza MONTERO ALCAIDE (2000): 101–120.

10 Artículo 6.4 de la LODE, según la redacción ofrecida por la disposición final 1.3 de la LOE. Ver el artículo 7.2 de la Ley gallega 4/2011, y el 9.c) de la Ley riojana 2/2011, de 1 de marzo, de autoridad del profesor y de la convivencia en los centros educativos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en BOE n. 66, de 18 de marzo. Artículos 41 y ss. del RD 732/1995. Artículos 11.2.c) y 13 del Decreto de Castilla y León 51/2007. Artículo 26 del Decreto valenciano 39/2008. Artículos 15, 16 y 17.a) del decreto canario 114/2011. Artículos 20 y 22 del Decreto 279/2006 de Cataluña. Artículo 5 del Decreto foral 47/2010 de Navarra.

11 Así lo establece el artículo 6.4.h) de la LODE, así como en el artículo 39 del RD 732/1995. Las obligaciones que arrostrará el alumno como consecuencia de no observar esta responsabilidad aparecen definidas en el artículo 44 del RD 732/1995. Se refieren también a esta cuestión el artículo 12.1 de la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2010, de 15 de junio, de Autoridad del Profesor, en BOE n. 238, de 1 de octubre. Artículo 8.1 de la Ley valenciana 15/2010, de 3 de diciembre, de Autoridad del Profesorado, en BOE n. 316, de 29 de diciembre. Artículo 7.2.e) y 13 de la Ley gallega 4/2011, y el 9.2 de la Ley 2/2011 de La Rioja; 19.1 del Decreto autonómico de Madrid 15/2007, que establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de esta Comunidad Autónoma, en BOCAM n. 97, de 25 de abril; 26 y 31 del Decreto valenciano 39/2008; 17.b) del Decreto 114/2011 de Canarias. 5.f) del Decreto foral navarro 47/2010. Artículo 54 del Decreto aragonés 73/2011, en BOA n. 68, de 5 de abril. Artículo 7.1 de la Ley 3/2012, de 10 de mayo, de autoridad del profesorado, de Castilla La Mancha, en BOE n. 193, de 13 de agosto. Artículo 9.1 de la Ley 1/2013, de 15 de febrero, de Autoridad Docente de la Región de Murcia, en BOE n. 61, de 12 de marzo. Artículo 10.1 de la Ley 8/2012, de 13 de diciembre, de autoridad del profesorado en la Comunidad Autónoma de Aragón, en BOA n. 253, de 31 de diciembre.

12 Se refiere a estas cuestiones el artículo 6.4 de la LODE. En relación con el concreto deber de estudiar, vid. el artículo 14 del Decreto canario 114/2011; artículo 21 del Decreto catalán 279/2006; artículo 24 del Decreto valenciano 39/2008; artículo 5.a del Decreto foral navarro 47/2010. Artículo 15 del Decreto cántabro 53/2009, que regula la convivencia escolar y los derechos y deberes de la comunidad educativa en la Comunidad Autónoma de Cantabria, en BOCan n. 127, de 3 de julio. Artículo 10 Decreto castellano-leonés 51/2007; su artículo 12 se refiere al deber del alumno de participar en la vida del centro. Artículo 17 del Decreto aragonés 73/2011.

13 En efecto, el desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje en un clima de respeto mutuo es uno de los principios que inspiran la política educativa gallega, según el artículo 3 de la Ley gallega 4/2011. Lo es también del sistema valenciano en virtud del artículo 3.2 y 6 del Decreto 39/2008, así como del cántabro, según el artículo 2.a) del Decreto 53/2009, así como de la canaria, según el artículo 3.1.d) del Decreto autonómico 114/2011, y para lograrlo son corresponsables todos los miembros de la comunidad educativa, como indica el artículo 3.1.h). Los artículos 35–39 del Decreto canario, el artículo 9 de la Ley gallega 4/2011, y el 35 del Decreto aragonés 73/2011, incluyen expresamente al personal de administración y servicios dentro del conjunto de personas que han de contribuir a la obtención de este clima idóneo, lo que no es frecuente que se haga en este tipo de normas. Los incluye igualmente el artículo 55 del Decreto valenciano 39/2008. También es un principio del sistema educativo navarro, para el cual se encuentra necesaria la actuación de toda la comunidad educativa y el fomento del concepto de educación en la responsabilidad, como explica el artículo 2.1.a) del Decreto foral 47/2010. Se refiere también a ello el artículo 23.1 del Decreto catalán 102/2010, de 3 de agosto, de autonomía de centros educativos, en DOGC n. 5686, de 5 de agosto. Artículo 2.b) y c) del Decreto de Andalucía 19/2007, de 23 de enero, que adopta medidas para la promoción de la Cultura de Paz y la Mejora de la Convivencia en los Centros Educativos sostenidos con fondos públicos, en BOJA n. 25, de 2 de febrero.

un clima de clase pacífico redundará en una mejor educación de los alumnos y, en último término, en la elevación de la calidad de nuestro sistema educativo<sup>14</sup>.

Antes de analizar con más profundidad los mecanismos jurídicos establecidos para garantizar esta convivencia, conviene aproximarse, aunque sea brevemente, a la situación que viven nuestras aulas, según los datos que presentan los organismos oficiales.

Tal vez resulta sorprendente que las cifras globales sobre la convivencia escolar, aun siendo mejorables, no son tan oscuras como inicialmente podría pensarse, al menos si se tiene en cuenta la imagen que difunden los medios de comunicación<sup>15</sup>. Por cuanto se refiere al nivel de integración escolar, es también alto<sup>16</sup>. En cuanto a los acosos –asunto al que se concederá una atención particular<sup>17</sup>– según las estadísticas, se estima que el porcentaje de víctimas es cercano al cuatro por ciento, producido normalmente entre alumnos<sup>18</sup>. Se trata habitualmente de violencia de tipo psicológico<sup>19</sup>. Entre profesores es más difícil que ocurra. No llega al uno por ciento el número de ellos que se han sentido acosados de manera intensa por otros compañeros, si bien la cifra asciende ligeramente cuando se pregunta si ha sucedido en ocasiones aisladas<sup>20</sup>.

Es interesante observar, en cambio, la distinta apreciación de alumnos y profesores en relación con los insultos. El 1,5 % de los docentes reconoce que los han recibido con frecuencia por parte del alumnado. Sin embargo, el 4 % de los alumnos reconoce haber ocasionado matos a los profesores<sup>21</sup>.

Hemos de tener en cuenta que estas cifras son generales, por lo que habrá lugares donde el clima de clase provocará que la media ascienda, mientras que encontraremos otros más desfavorables donde se puedan concentrar una mayor parte de las carencias que produzcan que la imagen generalmente compartida en la sociedad no sea tan positiva. Por otra parte, hemos de tener en cuenta que siempre puede haber reticencias a reconocer los fracasos y por eso los testimonios que reflejan las encuestas no tienen por qué ser del todo exactos. Es también posible que los distintos contextos interpreten de un modo diferente unos mismos hechos. Acabamos de comprobarlo en relación con la valoración de los insultos a los profesores. Otro caso significativo es el relativo a determinados comportamientos negativos que no se muestran en las encuestas porque el propio encuestado no lo entiende como una situación nociva. Es lo que puede suceder, por ejemplo, en el caso de los comportamientos disruptivos<sup>22</sup>. En estas situaciones es importante comprobar que, mientras que casi una cuarta parte de los profesores<sup>23</sup> aprecian comportamientos de este tipo en las aulas, apenas un cuatro por ciento de

14 La relación entre convivencia y calidad de enseñanza es obvia y es frecuente que los recuerden las normas encargadas de regular estas cuestiones. Mencionamos, como ejemplo significativo, el preámbulo del Decreto de Castilla y León 51/2007, donde se afirma que “la convivencia escolar adecuada es un requisito para un proceso educativo de calidad, siendo igualmente su resultado. Convivencia y aprendizaje son dos aspectos estrechamente ligados entre sí, que se condicionan mutuamente y que requieren que el respeto de derechos ajenos y el cumplimiento de obligaciones propias se constituyan en finalidad y en un verdadero reto de la educación actual en su compromiso para conseguir una sociedad mejor”.

15 Sobre la influencia de los medios de comunicación, vid. el § 5.5.

16 También en torno al 80%, según *ibíd.* Los Consejos Escolares de las Comunidades Autónomas también arrojan datos sobre esta cuestión. Por lo que se refiere al caso concreto aragonés, cabe advertir que el Consejo Escolar autonómico ha reconocido que el clima en nuestras aulas muestra unos niveles más bajos que varias de las demás Comunidades Autónomas, por lo que aconseja adoptar las medidas de mejora oportunas, según el CONSEJO ESCOLAR DE ARAGÓN (2011): 468.

17 § 3.1.

18 Exactamente, el 3,8% según el OBSERVATORIO DE CONVIVENCIA ESCOLAR (2010): § 12, p. 101. Sobre estas cuestiones, cfr. AGUILAR BELDA (2009): 23–37, partiendo de una investigación de campo realizada por el autor, y cotejándola con datos ofrecidos por el Defensor del Pueblo.

19 OBSERVATORIO DE CONVIVENCIA ESCOLAR (2010): § 13, p. 101.

20 Sólo el 0,8% declara haberse sentido acosado por sus compañeros, y el 6% algunas veces, datos tomados del OBSERVATORIO DE CONVIVENCIA ESCOLAR (2010): 98. Los datos concretos sobre la violencia que padecen los profesores por parte de los alumnos la ofrece, dentro de la misma obra colectiva anteriormente citada, JIMÉNEZ GUIJARRO (2009): 107–117.

21 OBSERVATORIO DE CONVIVENCIA ESCOLAR (2010): § 20, p. 103 y s. Las diferencias entre las cifras reflejan que la agresión tiene carácter grupal o bien que existen diferencias de percepción de unos mismos hechos entre profesores y alumnos, en *ibíd.* Según el mismo informe, § 21, p. 104, el perfil del agresor es el siguiente: prevalecen los varones sobre las mujeres; en el caso de la ESO, pertenecen a los primeros cursos; suelen ser alumnos con problemas académicos y dificultades para obtener protagonismo positivo en el aprendizaje; han recibido con más frecuencia medidas disciplinarias; la relación de su familia con el centro es menos frecuente y más difícil; dicen que participan habitualmente en agresiones entre estudiantes, como agresores y como víctimas; tienen una acentuada orientación al riesgo, reflejada por su mayor consumo de distinto tipo de drogas; perciben con más frecuencia que los profesores que los amenazan para intimidarlos y que los han agredido físicamente. Es probable, además, que sean estos mismos casos los que originan las mayores dificultades para la necesaria colaboración de las familias.

22 Algunas normas en materia de convivencia escolar han definido este tipo de comportamientos como los que “conducta del alumno que atenta contra la disciplina o convivencia escolar imposibilitando o entorpeciendo el proceso de enseñanza y el proceso de aprendizaje”, según el artículo 2.f) del Decreto canario 114/2011. Algunos autores lo definen como “situaciones en las que los comportamientos de los alumnos y alumnas tienden a realizarse en grupo, principalmente, con la finalidad de romper el proceso de enseñanza-aprendizaje o incluso impedir que éste se establezca”, en ORTEGA Y DEL REY (2006). En relación con este tipo de comportamientos y las formas de afrontarlos, cfr. AA. VV. (2010): 33–58. FERNÁNDEZ GARCÍA (2006): 173–208.

23 Exactamente, el 21,6% de ellos, según el OBSERVATORIO DE CONVIVENCIA ESCOLAR (2010): § 19, p. 103.

los alumnos percibe de este modo<sup>24</sup>. Esta diferente percepción de los hechos testimonia que al menos parte de los alumnos no llega a distinguir un comportamiento molesto del que no lo es, por lo que se ve una falta de apreciación o de sensibilidad de base que es importante.

Esta situación ha ocasionado, entre los demás factores que en su caso puedan concurrir, unos resultados educativos mejorables, al menos en el contexto de la enseñanza obligatoria. Aunque las cifras han mejorado en los últimos años, no cabe duda de que sigue siendo significativo que las tasas de idoneidad –es decir, alumnado que cursa el año académico que le corresponde por su edad– son altas a los ocho años de edad, con un porcentaje que supera el noventa por ciento<sup>25</sup>. Sin embargo, van reduciéndose hasta no alcanzar el sesenta por ciento a los quince años de edad.<sup>26</sup> Evidencia el alto porcentaje de alumnado que repite algún curso académico<sup>27</sup> a la hora de la enseñanza obligatoria.

Por último, cabe indicar que el Estado, consciente de la importancia que tiene asegurar un buen clima de clase, ha creado el Observatorio Estatal de la Convivencia Escolar<sup>28</sup>. Se trata de un órgano consultivo del Ministerio de Educación que tiene por misión, en síntesis, asesorar sobre situaciones referidas al aprendizaje de la convivencia escolar, elaborar informes y estudios, hacer un diagnóstico en esta materia, y proponer medidas que ayuden a elaborar las distintas políticas estatales, fomentando las actuaciones que faciliten la mejora del clima escolar y la convivencia en los centros educativos<sup>29</sup>.

Su creación se ubica dentro de un contexto de progresiva producción normativa que pretenden lograr un clima de clase más cálido a través de los diferentes mecanismos a los que se irá haciendo referencia en el lugar oportuno. Algunos aspectos relacionados con el comportamiento particularmente reprobables de los alumnos han despertado la atención de la Fiscalía General del Estado, e incluso han generado la suficiente jurisprudencia como para que pueda realizarse una interpretación jurídica de los mismos. Este es, pues, el cometido que nos ocupa en este momento.

## MANIFESTACIONES MÁS GRAVES DE INDISCIPLINA EN LAS AULAS: VIOLENCIA OCASIONAL Y ACOSO ESCOLAR

### Elementos definidores de estos comportamientos

Los episodios de violencia en las aulas, con su mayor o menor intensidad, están siendo objeto de preocupación por parte de las autoridades públicas, quizá no tanto por su frecuencia –tal como se comprobó en el epígrafe anterior– como por su gravedad y efectos. La relevancia que ha adquirido este tipo de comportamientos o, al menos, la mayor atención que están recibiendo respecto a tiempos anteriores en que se había minimizado su importancia, ha dado lugar a que se aprueben textos normativos nacionales e internacionales que pretenden erradicarlos. Algunos países, como es el caso del Reino Unido, han promulgado leyes destinadas a erradicar los comportamientos antisociales en las escuelas<sup>30</sup>. Dentro de nuestro Derecho interno, la Fiscalía General del Estado incluso ha llegado a emitir una instrucción específica sobre uno de los casos más extremos como es el acoso escolar<sup>31</sup>.

Dentro del ámbito internacional encontramos que la Convención sobre los Derechos del Niño advierte<sup>32</sup> que los Estados parte adoptarán las medidas que sean necesarias para proteger al niño –entre otras acciones– contra cualquier forma de perjuicio o abuso físico o mental o de cualquier descuido o trato negligente, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo. Entre éstos últimos podemos entender también englobados a los centros educativos.

Conviene tener presente que el concepto de violencia<sup>33</sup> que se utiliza en este contexto es amplio, tanto por el número de lugares o situaciones en que puede producirse, como también por lo que se refiere a las conductas que lo originan. Según el Comité de los Derechos del Niño no se trata sólo de conductas activas, sino que también incluye

24 Entre los alumnos, así lo consideran el 4,1%, según *ibid.* Según el propio OCE, esta discrepancia en la valoración de las conductas podría deberse a “la concentración de dicho problema en muy pocos alumnos o a que el alumnado tienda a minimizar las consecuencias que determinados comportamientos (como hablar mientras está explicando el profesor) pueden tener sobre quienes lo sufren”, *ibid.*

25 Nos referimos al 93,4%, según el CEE (2011): 22.

26 El 59,6%, en CEE (2011): 22.

27 OCDE (2011): 44–58.

28 RD 275/2007, de 23 de febrero, en BOE n. 64, de 15 de marzo.

29 Artículo 1.2 del RD 275/2007.

30 Nos referimos a la *Anti-Social Behaviour Act* de 2003, seguido posteriormente del Libro Blanco del Gobierno titulado *Higher Standards, Better Schools For All*, de 2005. Sobre esta ley, *vid.* RILEY (2007): 221–236.

31 Instrucción de la FGE n. 10/2005, de 6 de octubre.

32 Artículo 19.1.

33 Encontramos una definición más clara y amplia de violencia en el documento del COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (NACIONES UNIDAS, 2011): § 4, donde interpreta el término “violencia” como “toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual”. Sobre su extensión, véanse también los §§ 17 y 19. En relación con la violencia entre niños, *vid.* el § 27.

REALA, n.º 1 enero-junio 2014, ISSN: 1989-8975 – DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/reala.v0i1.10137>

bas negligencias<sup>34</sup>. Dentro del sistema legal español comprobaremos<sup>35</sup> que bas daños físicos o psíquicos causados a un menor como consecuencia de conductas negligentes también ocasionarán situaciones de responsabilidad para bas padres o bas centros.

Antes de adentrarnos con mayor profundidad en el tratamiento que el ordenamiento jurídico español ofrece a estas cuestiones conviene centrar el objeto de nuestra atención. Para ello se identificarán, en este momento, bas diferencias entre violència y acoso escolar. Es cierto que una de bas más graves manifestaciones de violència, que distorsionan bas convivencia escolar y causan perjuicio a bas demás alumnos<sup>36</sup>, son bas acosos o “bullying”, tal como es costumbre denominarlo actualmente. Con ello nos referimos a un amplio catálogo de conductas<sup>37</sup> de carácter físico o moral permanentes o continuadas en el tiempo, y desarrolladas por uno o más alumnos sobre otro. La continuidad es el elemento que nos permite distinguir el acoso de bas incidentes violentos aislados u ocasionales<sup>38</sup>. El acoso también se caracteriza por el deseo consciente de herir, amenazar o asustar por parte de un alumno frente a otro. Adquiere una mayor intensidad cuando se practica en grupo, pues el sentimiento de culpa de bas acosadores se diluye más fácilmente. Esto provoca que, habitualmente, consideren que no sobrepasan el límite de una mera diversión. En cambio, el efecto sobre el alumno que bas padece puede ser aún más serio<sup>39</sup>.

A su vez, estos términos son en sí mismos diferentes de bas denominados “antisociales”. Este último concepto presenta unos límites más difusos, de modo que su identificación responde a una mayor discrecionalidad y subjetividad<sup>40</sup>. No obstante, puede entenderse que bas conforman comportamientos como bas molestias, el vandalismo, pintadas, o el consumo de drogas o alcohol. En algunos países –como el Reino Unido<sup>41</sup>– se ha entendido que no se trata sólo de acciones ya realizadas, sino que se incluye bas sospecha fundada de que ocurran en un futuro comportamientos que perturben el disfrute del espacio e instalaciones comunes.

No cabe duda de que se trata de comportamientos dignos de preocupación por bas efectos negativos que causan tanto en el agresor como en el agredido, especialmente si tenemos en cuenta su menor edad y que se encuentran en un momento de formación y adquisición de hábitos y carácter propios.

Por parte del sujeto que bas provoca<sup>42</sup>, existen posibilidades de que continúe desarrollando comportamientos del mismo tipo en su vida adulta, proyectando sus abusos en el ámbito del trabajo (el conocido *mobbing* laboral), en la familia, o en otro tipo de acciones incluso delictivas. Esta tendencia se agravará si, en lugar de atajarse en sus primeras manifestaciones en la infancia, se hace caso omiso de ellas o incluso se sirven para atanzar popularidad y sumisión de bas demás compañeros.

Por parte de la víctima, la experiencia de la violència genera un impacto profundamente perturbador en el proceso de socialización de bas menores que pueden concretarse en múltiples manifestaciones<sup>43</sup>. La presión

34 En relación con las negligencias, vid., con más detalle, el § 20 de COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (NACIONES UNIDAS, 2011).

35 § 3.2.

36 Ha podido comprobarse con anterioridad en este mismo apartado que se trata de un fenómeno ejercido normalmente entre alumnos, siendo menos frecuentes bas casos de acosos a profesores.

37 La FGE identifica estas acciones principales: agresiones físicas, amenazas, vejaciones, coacciones, insultos o en el aislamiento deliberado de la víctima, siendo frecuente que el mismo sea bas resultante ante del empleo conjunto de todas o de varias de estas modalidades, en el Informe 10/2005, de 6 de octubre, § 1.1. Véanse también bas elementos característicos señalados por COTINO HUESO (2012): 361–364. FURNISS (2000): 10 y ss.

38 Informe de la FGE 10/2005, de 6 de octubre, § 1.1. Afirman también la necesidad de una conducta calificada como agresión física o psicológica, que sea intencionada, y reiterada o repetida por algún tiempo para que podamos estar ante una situación de acoso o “bullying” bas SSAP de Álava n. 120/2005, de 27 de mayo, FJ cuarto; de Madrid n. 737/2008, de 18 de diciembre, FJ tercero, citando expresamente al informe de la FGE; de Madrid n. 611/2010, de 15 de noviembre, FFJJ cuarto, quinto y séptimo; de Castellón n. 46/2011, de 8 de marzo, FJ primero. En relación con la legitimidad de expulsar a alumnos como consecuencia de las injurias u ofensas graves contra otros miembros –valorando las circunstancias atenuantes como su arrepentimiento, y también las agravantes–, vid. la sentencia del Juzgado de lo Contencioso–Administrativo n. 1 de Huesca, de 21 de abril de 2008, recurso 249/07, y la confirmación de esta sentencia por medio de la STSJ de Aragón, Sala de lo Contencioso–Administrativo, n. 707/2011, de 3 de noviembre. En algunos casos el acoso se ha considerado una circunstancia agravante de bas responsabilidad de quienes han llevado a cabo una conducta perturbadora de la convivencia, como es el caso del artículo 32.2.d) del Decreto 51/2007 de Castilla y León, y cfr. el artículo 48. En un sentido semejante, artículo 9.g) y h) de la Ley riojana 2/2011. Artículo 14.1.b) del Decreto autonómico madrileño 15/2007. Artículo 42.d) del Decreto valenciano 39/2008. Artículo 17.1.a) del Decreto foral navarro 47/2010. También la doctrina ha identificado en bas temporalidad el elemento diferenciador entre la violència y el acoso escolar, si bien añaden otros elementos como bas desigualdad de poder entre el agresor y la víctima, que permanece indefensa sin hacer frente al ataque. Por otra parte, en el acoso suele existir observadores que presencian la agresión, pero no intervienen, según SÁNCHEZ ANEAS (2009): 43 y ss.

39 Informe de la FGE 10/2005, de 6 de octubre, § 1.1. Artículo 60.a) del Decreto cántabro 53/2009. Artículo 59.3.i) y 64.1.d) del Decreto canario 114/2011. Artículo 64.4 del Decreto de Aragón 73/2011.

40 RILEY (2007): 223 y ss.

41 *Ibid.*

42 Extraemos nuevamente esta información del Informe 10/2005 de la FGE, 1.1. En cuanto a bas consecuencias del acoso escolar para el agresor, cfr. ROLDÁN FRANCO (2009): 49. Una descripción más amplia sobre bas personalidades, aspecto y modalidades de acosadores bas encontramos en SÁNCHEZ ANEAS (2009): 47–56, y 130–132 por cuanto se refiere a las consecuencias que padecen.

43 La FGE enumera, en concreto, los siguientes: “angustia, ansiedad, temor, terror a veces al propio centro, absentismo escolar por el miedo que se genera al acudir a las clases y reencontrarse con bas acosadores, fracaso escolar y aparición de procesos depresivos que pueden llegar a ser tan probados e intensos que desembocan en ideas suicidas, llevadas en casos extremos a la práctica”, § 1.1 del Informe 10/2005.

REALA, nº 1 enero-junio 2014, ISSN: 1989-8975 – DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/reala.v0i1.10137>



ejercida sobre el menor objeto de estas conductas produce otro efecto que dificulta la detección y corrección de estas situaciones. Nos referimos a que el temor que padecen suele impedir que comuniquen estos hechos a sus padres o a sus profesores. Esta inclinación se acrecienta como consecuencia de la habitual falta de autoestima, el temor de que la situación empeore por desvelarla, o incluso a que le guste autoconvencerse de que merece el tratamiento que recibe<sup>44</sup>.

La Fiscalía General del Estado<sup>45</sup> ha observado que el primer nivel de lucha contra el acoso escolar se halla en los niveles básicos de intervención, es decir, en los profesores del centro educativo, los padres, y demás miembros de la comunidad escolar. Recomienda actuar con medidas de carácter preventivo, antes que represivo, tales como la reflexión con el propio alumno o grupo, cambio en la organización del aula, y reuniones con la familia<sup>46</sup>. Por tanto, se aprecia nuevamente la importante función de los familiares como agentes educadores.

Es evidente que los comportamientos que significan agresiones físicas o psíquicas contra un compañero, aunque no merezcan la calificación de acoso escolar, serán asimismo reprobables y, en su caso, objeto de sanción<sup>47</sup>. Si se pueden subsumir dentro de las conductas sancionadas en la normativa vigente sobre derechos y deberes de los alumnos podrán ser objeto de la sanción correspondiente por parte del centro educativo o, si le gana a presentar gravedad suficiente, podrían justificar la actuación de los órganos jurisdiccionales. A su vez, los casos de violencia ocasional o de acoso escolar serán susceptibles de producir responsabilidad civil extracontractual de padres y centros educativos, como se procede a estudiar a continuación.

### Responsabilidad civil de padres y centros educativos

Las consecuencias de los episodios de violencia o acoso escolar no finalizan en los perniciosos efectos que causan en la víctima y el agresor y en la sanción que a éste le puede corresponder. En efecto, estas situaciones han dado lugar a la imposición de sanciones económicas a los centros educativos y a los padres de los menores que cometen estas acciones como consecuencia de la responsabilidad extracontractual en que han incurrido, tal como se deriva del artículo 1903 del Código civil. Ambos casos aparecen expresamente contemplados en este precepto pues indica, por una parte, que “los padres son responsables de los daños causados por los hijos que se encuentren bajo su guarda”. Este mismo artículo afirma a continuación que “las personas o entidades que sean titulares de un centro docente de enseñanza no superior responderán por los daños y perjuicios que causen sus alumnos menores de edad durante los períodos de tiempo en que los mismos se hallan bajo el control o vigilancia del profesorado del centro, desarrollando actividades escolares o extraescolares y complementarias”. No se realiza ninguna diferencia entre centros públicos<sup>48</sup> y privados, por lo que se entiende que se refiere a ambos supuestos.

Hemos de tener en cuenta que la valoración del elemento subjetivo no es siempre la misma. Se puede decir, en términos generales, que la culpa responsabilidad civil subjetiva tiende a objetivarse. Este planteamiento es consecuencia de los avances y complejidad que adquiere progresivamente la vida, lo que provoca que aumente el número de situaciones susceptibles de ocasionar daños. Ante ello, se tiende a pensar que quien crea una situación de riesgo debe asumir las consecuencias de su actividad, de tal manera que debería admitirse la necesidad de reparar el daño ante la mera causalidad material que llega un hecho a la persona que lo produjo<sup>49</sup>. En consecuencia,

A ello se refiere también la SAP de Álava n. 120/2005, de 27 de mayo, FJ segundo y tercero, y la sentencia de la misma Audiencia n. 292/2010, de 10 de junio, FJ tercero. En relación con los efectos de la violencia ejercida sobre niños, cfr. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (NACIONES UNIDAS, 2011): § 16. En relación con las consecuencias para la víctima véase también ROLDÁN FRANCO (2009): 47–49, ofreciendo una descripción del perfil que habitualmente presentan las víctimas en la p. 43 y ss. Asimismo, SÁNCHEZ ANEAS (2009): 56–60, y 129 y ss.

44 Informe de la FGE 10/2005, de 6 de octubre, §§ 2 y 6. Vid. también sobre esta cuestión y el daño moral relacionado, la SAP de Madrid n. 737/2008, de 18 de diciembre, FJ quinto.

45 Informe de la FGE 10/2005, de 6 de octubre, § 2.

46 Informe de la FGE 10/2005, de 6 de octubre, § 2. La SAP de Álava n. 120/2005, de 27 de mayo, FJ segundo, confirma la necesidad de aplicar medidas preventivas para erradicar estos abusos. Advierte que es fundamental que los centros educativos tengan conocimientos actualizados sobre las investigaciones que llevan a cabo los especialistas en esta materia, y concluye también advirtiendo la importancia de aumentar la formación de los propios padres. En relación con la resolución de conflictos, los mecanismos preventivos, la labor de mediación y el carácter de las sanciones, vid. también el § 5.3.

47 Encontramos casos en que los hostigamientos o agresiones, aun siendo tales, no llegan a alcanzar la calificación de acoso escolar. Es lo que sucede, por ejemplo, en los hechos enjuiciados por la SAP de Madrid n. 611/2010, de 15 de noviembre. La sentencia no niega que haya habido agresiones, pero no la califica de acoso por carecer de pruebas suficientes que demuestren su continuidad en el tiempo, la clara voluntad de causar un mal y de situar a la víctima en un plano de inferioridad, ni que se demuestre una relación de causa-efecto entre las conductas hostiles y las crisis ansiosas de la alumna que padeció esos actos.

48 En el caso de los centros públicos debe tenerse en consideración el contenido del artículo 145 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en BOE n. 285, de 27 de noviembre. A partir de este momento, si los daños son consecuencia del funcionamiento del centro público, entra en juego la responsabilidad patrimonial de la Administración.

49 Existe una amplia jurisprudencia sobre esta materia. Centrándonos en el ámbito educativo pueden mencionarse las SSTS, Sala de lo Civil, de 10 de junio de 1983; n. 524/1993, de 20 de mayo, recurso de casación n. 2998/1990; n. 234/2000, de 11 de marzo, recurso de casación n. 1922/1995; n. 660/2000, de 29 de junio, Recurso de Casación núm. 2554/1995; n. 1266/2001, de 28 de diciembre, recurso de casación n. 2757/1996;

la interpretación conjunta de los artículos 1902<sup>50</sup> y 1903 del Código civil desemboca en “una responsabilidad prácticamente objetiva” que incluso “sosa ya [casi por completo] el elemento de culpabilidad”<sup>51</sup>. Esta situación, y el especial interés del menor y su particular protección, provocan que, una vez que ha resultado probado el hecho lesivo, son los padres o el centro educativo –según los casos– quienes han de acreditar que ha empleado toda la diligencia en su prevención y control<sup>52</sup>.

Sin embargo, esta tendencia a la objetivación no llega a “erigir el riesgo en fundamento único de la obligación de resarcir y sin excluir, en todo caso y de modo absoluto, el clásico principio de la responsabilidad culposa”<sup>53</sup>. Por ello, junto a los hechos que resulten probados, seguirá siendo necesario observar la conducta de los padres o tutores, y del centro educativo para evaluar la concurrencia o no de responsabilidad.

De acuerdo con este planteamiento, en el concreto caso de los padres de un menor que produce un daño a otro compañero en la escuela, tiende a afirmarse que aquéllos responden por esos hechos, pues es su hijo quien creó el riesgo de la conducta nociva<sup>54</sup>. No obstante, estarán exentos de responsabilidad si prueban haber utilizado la diligencia necesaria<sup>55</sup>. En consecuencia, los padres no han de considerarse responsables de todos los casos en que sus hijos menores produzcan algún tipo de daños a otro. La responsabilidad que establece el artículo 1903 del Código civil en estas situaciones se refiere, como indica el Tribunal Supremo<sup>56</sup>, a los causados por el incumplimiento de las obligaciones que impone el artículo 1902. Por ello, para que surja la responsabilidad por el hecho de tercero, es imprescindible, que ésta se sustente en una actuación o en una omisión culposa<sup>57</sup>. No se deriva, por tanto, del artículo 1903, la aceptación de una sola responsabilidad objetiva o por riesgo.

Cabe indicar que, como se ha podido comprobar, cuanto se ha explicado es fruto de la jurisprudencia sentada en torno a la aplicación de los artículos mencionados del Código civil al supuesto concreto de los daños causados por un alumno al otro. La normativa que regula la convivencia escolar no ha mencionado este tipo de responsabilidad civil<sup>58</sup>, seguramente porque no ha sido necesario desde el momento en que estas situaciones se

n. 509/2008, de 10 de junio, recurso de casación n. 1785/2001. STS, Sala de lo Civil, n. 686/2001, de 27 de septiembre de 2001, recurso de casación n. 1610/1996. STS, Sala de lo Civil, n. 510/2009, de 30 de junio, Recurso de Casación núm. 365/2005.

50 Artículo 1902 del Código civil: “el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado”.

51 STS, Sala de lo Civil, 210/1997, de 10 de marzo, recurso de casación n. 1248/1993, FJ segundo.

52 Esta inversión de la carga de la prueba, que se traslada a quien sostiene no haber causado el daño, la encontramos en varias sentencias, como la STS, Sala de lo Civil, n. 524/1993, de 20 de mayo, recurso de casación n. 2998/1990, FJ segundo. STS, Sala de lo Civil, 210/1997, de 10 de marzo, recurso de casación n. 1248/1993, FJ tercero. También en la SAP de Madrid n. 737/2008, de 18 de diciembre, FJ cuarto.

53 STS, Sala de lo Civil, 210/1997, de 10 de marzo, recurso de casación n. 1248/1993, FJ tercero, citando una amplia jurisprudencia. A pesar de la tendencia a la objetivación de la responsabilidad en ciertos términos explicados, es preciso seguir comprobando la concurrencia de culpa para que se pueda atribuir responsabilidad, como indica la STS, Sala de lo Civil, n. 524/1993, de 20 de mayo, recurso de casación n. 2998/1990, FJ sexto. En este sentido, STS, Sala de lo Civil, n. 178/1999, de 8 de marzo, recurso de casación n. 2585/1994, FJ cuarto. Asimismo STS, Sala de lo Civil, de 16 de octubre de 1989, FJ segundo, que identifica los orígenes de esta corriente jurisprudencial en la STS, Sala de lo Civil, de 10 de julio de 1943, indicando un amplio elenco de sentencias que han seguido esta línea jurisprudencial.

54 STS, Sala de lo Civil, n. 524/1993, de 20 de mayo, recurso de casación n. 2998/1990, FJ segundo. También la STS, Sala de lo Civil, de 10 de junio de 1983, FJ quinto, declara que el padre ha de resarcir por los daños causados por su hijo, en virtud de la responsabilidad civil en que incurre al no haber empleado toda la diligencia de un buen padre de familia para prevenir el daño. En este sentido, STS, Sala de lo Civil, de 17 de junio de 1980, FJ primero; de 10 de marzo de 1983, FJ primero; n. 234/2000, de 11 de marzo, recurso de casación n. 1922/1995, FJ segundo, y jurisprudencia que cita; 226/2006, de 8 de marzo, recurso de casación n. 2006/1076. Asimismo, SAP de Castellón n. 46/2011, de 8 de marzo, donde el en FJ primero se indica la desatención de los padres del agresor en su deber de educar adecuadamente a su hijo.

55 STS, Sala de lo Civil, n. 524/1993, de 20 de mayo, recurso de casación n. 2998/1990, FFJJ segundo y quinto. Confirman esta idea las STS, Sala de lo Civil, de 4 de mayo de 1984, FJ cuarto. En el este supuesto de la STS, Sala de lo Civil, n. 1266/2001, de 28 de diciembre, recurso de casación n. 2757/1996, FJ segundo, los padres de una menor reclamaron responsabilidad extracontractual a los padres de otra niña porque causó lesiones a su hija jugando a la comba. En este caso, ni el tribunal de instancia ni el Supremo apreciaron este tipo de responsabilidad porque el hecho respondió a un accidente, sin ningún tipo de intención por la alumna que sufrió la cuerda que impactó en el ojo de la lesionada. Se trataba de un juego infantil en sí inofensivo, desarrollado en horario escolar y bajo la vigilancia de profesores, por lo que en modo alguno se pudo imputar una actitud omisiva o culposa a los padres demandados. Un caso semejante lo ofrece la STS, Sala de lo Civil, n. 686/2001, de 27 de septiembre de 2001, recurso de casación n. 1610/1996. No obstante ello, como consecuencia de la tendencia a convertir la responsabilidad de los padres en objetiva, algunos autores han concluido que estos supuestos de exoneración de la responsabilidad no se han derivado tanto de la prueba de la diligencia debida, como de otras razones. Las principales han sido la consideración de que el hijo no había obrado culpablemente, o que el daño no le era objetivamente imputable, según GÓMEZ CALLE (2013): 336, que critica esta posición del Tribunal Supremo porque ofrece la impresión de que la misma existencia del daño revela que los padres no han obrado con la diligencia precisa que, en realidad, debería probarse, en *ibid.*, p. 337. Por cuanto se refiere a la responsabilidad de los padres en el Derecho comparado, en concreto en Gran Bretaña, cfr. RILEY (2007): 229-232.

56 STS, Sala de lo Civil, n. 1266/2001, de 28 de diciembre, recurso de casación n. 2757/1996, FJ segundo.

57 Como indica parte de la doctrina, “los padres responden cuando con su propio comportamiento culposo contribuyen indirectamente a la causación directa del daño por el hijo”. Es decir, en el comportamiento dañoso del hijo ha de haber una falta de cuidado (culpa objetiva) imputable a aquéllos (además de la que se pueda referir al propio hijo) desde el momento en que lo hicieron posible con su actuar negligente. En consecuencia, los padres deberían quedar exonerados de responsabilidad tanto si prueban que observaron la diligencia exigible, como si demuestran la falta de nexo causal entre su conducta y el resultado dañoso, según GÓMEZ CALLE (2013): 334.

58 El artículo 58.2 del Decreto canario 114/2011 advierte que “cuando como consecuencia de las conductas contrarias a la convivencia, tipificadas en este Decreto, se produzca un daño físico o moral, este se reparará de acuerdo con lo apreciado en el expediente”, añadiendo su tercer apartado que los padres son responsables civiles subsidiarios de los daños indicados en este artículo. Sin embargo, el apartado de mayor

pueden resolver con la sola aplicación del Código civil. Esto no ha impedido, no obstante, que otros casos que podrían solucionarse igualmente haciendo uso del mismo Código sí hayan encontrado reflejo en la normativa sectorial de educación. Así ha sucedido con la responsabilidad civil de los padres derivada de los daños cometidos por sus hijos en las instalaciones escolares<sup>59</sup>. Sin embargo, esta expresa previsión, por oportuna que pueda ser, poco añade al modo de resolver estos casos, pues se remite a la normativa vigente en materia de responsabilidad civil. Entendemos que su aparición en estos textos se debe no sólo al interés por este tipo de responsabilidad, sino también por asegurar que el infractor repare el daño causado o que esta reparación se sustituya por la realización de tareas que contribuyan al mejor desarrollo de las actividades del centro.

Por cuanto se refiere a los centros educativos, además de lo prescrito en el artículo 1903 del Código civil ya citado, se parte también del presupuesto de que “los padres delegan las funciones de control y vigilancia de los alumnos en el centro de enseñanza desde el momento en que los menores acceden al mismo hasta que se produce su salida ordenada”<sup>60</sup>. Por tanto, se entenderá<sup>61</sup> que incurren en responsabilidad civil extracontractual en aquellos casos en que, una vez demostrada la perpetración de la conducta ilícita y el centro ha tenido conocimiento de ello –bien sea a través del propio agredido o de sus padres–, queda demostrado que no inició las acciones adecuadas para atajar estos males o para castigar a los culpables<sup>62</sup>. En cambio, si no se prueba que estos hechos acaecieron, o que el centro no tuvo noticia de ellos, o que sí intentó erradicarlos, es cuando no incurre en responsabilidad. Sin embargo, en la práctica esta situación es difícil que se produzca como consecuencia de la progresiva objetivación de la responsabilidad a la que venimos aludiendo, que afecta de un modo especial a los centros docentes. En principio, podrían exonerarse de responsabilidad si probaran que obraron con la diligencia de un buen padre de familia. Sin embargo, la jurisprudencia ha entendido<sup>63</sup> que siempre se le podría haber exigido un mayor grado de diligencia, por lo que normalmente bastará con probar el daño para concluir que existe responsabilidad de los centros del centro.

Resta indicar, en último lugar, que en el caso de que los menores hayan perpetrado acciones consideradas como delitos o faltas, la Ley Orgánica Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores<sup>64</sup> asegura la responsabilidad civil solidaria de los menores y de sus padres, tutores, acogedores y guardadores del hecho, por este mismo orden<sup>65</sup>.

Asimismo, por la remisión que esta ley y misma realiza<sup>66</sup> al artículo 145 de la Ley 30/1992<sup>67</sup>, se entiende que puede exigirse responsabilidad civil a los centros educativos públicos o a la Administración educativa. El artículo

extensión es el primero, relativo a los daños sobre instalaciones o materiales del centro.

59 Artículo 12.1 de la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2010, y artículo 19.1 del Decreto 15/2007 de la misma Comunidad Autónoma. Artículo 8.1 de la Ley valenciana 15/2010. Artículo 11.2 de la Ley de La Rioja 2/2011. Artículo 33 del Decreto castellano-leonés 51/2007. Artículo 58 del Decreto canario 114/2011. DA sexta del Decreto foral navarro 47/2010. Artículo 7.2 de la Ley 3/2012 de Castilla La Mancha. Artículo 9.3 de la Ley 1/2013 de Murcia.

60 STS, Sala de lo Civil, 660/2000, de 29 de junio, recurso de casación núm. 2554/1995, FJ tercero.

61 En casos de daños producidos fuera del acoso escolar u otro tipo de agresiones ejercidas sobre el alumno, la responsabilidad derivará de que los profesores hubieran o no realizado las tareas de vigilancia oportunas o los deberes de atención necesaria al alumno lesionado. Más en concreto, “la culpa extracontractual no consiste en la omisión de normas inexcusables, sino en el actuar no ajustado a la diligencia exigible según las circunstancias del caso concreto, de las personas, tiempo, lugar [que] exigen una máxima diligencia en evitación de los daños que éstos puedan sufrir incluso a consecuencia de conductas propias de la infancia y, por lo mismo, quizá imprudentes”, según la STS, Sala de lo Civil, n. 883/1995, de 10 de octubre, recurso de casación 1549/1992, FJ segundo, tomando la doctrina explicada en la STS de la misma Sala n. 409/1995, de 8 de mayo, recurso de casación 724/1992, FJ segundo. Casos de condena por esta negligencia en la actuación –aparte de la STS n. 883/1995 que se acaba de citar– la encontramos en la STS, Sala de lo Civil, n. 845/1999 de 18 octubre, recurso de casación n. 444/1995, FJ tercero y amplia jurisprudencia que cita; STS, Sala de lo Civil, 349/2000, de 10 de abril, recurso de casación n. 1819/1995, especialmente FJ segundo. STS, Sala de lo Civil, 660/2000, de 29 de junio, recurso de casación núm. 2554/1995, FFJJ tercero y quinto. STS, Sala de lo Civil, n. 510/2009, de 30 de junio, recurso de casación núm. 365/2005, FJ segundo. Son también condenatorias las SSAP de Álava n. 120/2005, de 27 de mayo, y n. 292/2010, de 10 de junio. En cambio, no se aprecia responsabilidad, aun habiéndose producido daños, cuando la vigilancia fue correcta. Así lo apreció la STS, Sala de lo Civil, de 21 de noviembre de 1990, FJ tercero; STS de la misma Sala, n. 686/2001, de 27 de septiembre de 2001, recurso de casación n. 1610/1996; STS, Sala de lo Civil, n. 1266/2001, de 28 de diciembre, recurso de casación n. 2757/1996, FJ tercero. STS, Sala de lo Civil, n. 509/2008, de 10 de junio, recurso de casación n. 1785/2001, FFJJ tercero y cuarto. Siempre hay hechos que son imprevisibles y escapan al control del profesor, por atento que esté, por lo que no puede apreciarse negligencia o culpa, como indica la STS, Sala de lo Civil, 210/1997, de 10 de marzo, recurso de casación n. 1248/1993, FFJJ segundo y quinto. En el mismo sentido, STS, Sala de lo Civil, n. 178/1999, de 8 de marzo, recurso de casación n. 2585/1994, FJ cuarto. La SAP de Valencia, n. 418/2011, de 11 de julio, desestima la demanda por motivos procesales.

62 En efecto, los presupuestos para que atribuya responsabilidad al centro es necesario que concurren estos presupuestos: acto dañoso y objetivamente negligente de un alumno en el centro; causación del daño mientras el alumno se halla, o hubiera debido hallarse, sometido al control del centro; contribución culposa del titular del centro a la causación del daño por el alumno. Vid. GÓMEZ CALLE (2013): 346–349.

63 Vid. NAVARRO MENDIZÁBAL (2009): 62 y s. Vid. asimismo NIETO GARCÍA (2011): 125–129. COTINO HUESO (2012): 365–367.

64 Ley Orgánica Reguladora de la Responsabilidad Penal del Menor, 5/2000, de 12 de enero. Por cuanto se refiere al tratamiento penal del acoso escolar en el ámbito anglosajón, cfr. HARRIS (2002): 57–76. FURNISS (2000): 16–26. RILEY (2007): 221–236.

65 Artículo 61.3 de la LORPM.

66 Artículo 61.4 de la LORPM.

67 Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en BOE n. 285, de 27 de noviembre. Conviene añadir que el artículo 63 de la LORPM regula la responsabilidad civil por los hechos que analizamos a los aseguradores. En relación con este último caso, véase también el artículo 117 del Código penal.





## INSTRUMENTOS DE ACTUACIÓN PARA MEJORAR EL CLIMA DE LAS AULAS

### La función de las familias

#### *El derecho y la responsabilidad de los padres a educar a sus hijos*

Del artículo 27.3 de la Constitución se desprende que los titulares los padres son los titulares del derecho a la educación de sus hijos<sup>76</sup>. Esto constata que el principal núcleo educador de la sociedad es la familia, como no puede esperarse otra cosa de la célula básica del tejido social. Si centramos la atención en el ámbito de la convivencia escolar, es nuevamente la familia quien mejor puede –e incluso debe– infundir a sus miembros en edad de formación las reglas mínimas de convivencia y respeto. Es un hecho que, no obstante su obviedad, se recuerdan frecuentemente instituciones como las Naciones Unidas en el momento de reconocer la insustituible función de las familias en la preservación de la violencia<sup>77</sup>.

A partir de aquí se entiende que una de las mejores muestras de interés de las familias por la educación de sus hijos es, precisamente, la decisión firme de asumir ellas mismas las tareas correspondientes en lugar de trasladarlas –de forma intencionada o por simple despreocupación– a otras instituciones como los centros educativos o a los propios profesores, a las que luego se exigen responsabilidades por el ejercicio de funciones que en realidad le corresponden, en primer término, a las propias familias<sup>78</sup>. La preocupación por que las familias ejerzan de forma comprometida su función educativa, sin la cual poco podrán hacer los centros o los profesores en su garantía en esta tarea, impulsa a la LODE a concretar ciertas funciones que les compete desarrollar a los padres. Se detiene en recordarles<sup>79</sup>, en primer lugar, que son los primeros responsables en la educación de sus hijos o pupilos. A partir de esta premisa, les encomienda –entre otras funciones– que estimulen a sus hijos para que lleven a cabo sus actividades de estudio; que conozcan, participen y apoyen la evolución de su proceso educativo, en colaboración con los profesores y los centros; que respeten y hagan respetar las normas establecidas por el centro, la autoridad y las indicaciones u orientaciones educativas del profesorado; y, finalmente, que fomenten el respeto por todos los componentes de la comunidad educativa.

La influencia de la familia en el clima de las aulas no deja de ponerlo en evidencia la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). Como no puede ser de otro modo, parte de que “las familias son las primeras responsables de la educación de sus hijos y por ello el sistema educativo tiene que contar con la familia y confiar en sus decisiones”. Es consciente, al mismo tiempo, de que “la realidad familiar en general y en particular en el ámbito de su relación con la educación, está experimentando profundos cambios”. Por eso “son necesarios canales y hábitos que nos permitan restaurar el equilibrio y la fortaleza de las relaciones entre alumnos, familias y escuelas”. A pesar de estas claras intenciones que muestra en su preámbulo, no resulta fácil encontrar en el artículo mayores referencias a esta cuestión, lo que debería motivar la reflexión del legislador.

La amplia normativa autonómica en materia de convivencia escolar realiza un llamamiento similar a las familias. No es extraño que recuerden, para ello, que los padres son los primeros responsables de la educación de sus hijos<sup>80</sup>. A partir de aquí subrayan la necesidad de su implicación y compromiso en el proceso educativo y de su colaboración con los centros y los profesores, además de detallar otro conjunto de derechos y deberes<sup>81</sup>.

76 Sobre esta cuestión cfr., entre la amplia bibliografía, ALÁEZ CORRAL (2008): 13–29. EMBID IRUJO (1983a): 375–397, e IDEM (1983b): 206–210, y 225 y ss. FERNÁNDEZ SEGADO (1992): 340–366. FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR (1988): especialmente pp. 93–98. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ (2006): 793–816. MUÑOZ ARNAU (2010): 303–316. ROCA FERNÁNDEZ (2008): 1–37. DE VERGOTTINI (2001): 325–339. Cfr. Asimismo MARTÍNEZ DE PISÓN (2003): 147–156. Este derecho se ha encontrado ampliamente garantizado por los tribunales. Véanse, en este sentido, la STC 5/1981, así como las SSTEDH de los casos Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen contra Dinamarca, de 7 de diciembre de 1976; Campbell and Cossans contra el Reino Unido, de 25 de febrero de 1982; Folgero y otros contra Noruega, de 29 de junio de 2007; Zengin contra Turquía, de 9 de octubre de 2007; Lautsi contra Italia (Gran Cámara) de 18 de marzo de 2011.

77 COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (NACIONES UNIDAS, 2011): § 3.h). Por su parte, el Comité de Derechos Humanos también recuerda la responsabilidad que tienen las familias en la protección de sus hijos y en la creación de las condiciones que permitan un desarrollo armonioso de su personalidad, y del disfrute de los derechos que contiene la Convención. Así lo encontramos en COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (1989): § 6.

78 Es significativo el preámbulo de la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2010, de Autoridad del Profesor. En ese lugar identifica las causas que han originado el actual enrarecimiento del ambiente de las aulas. Aparte de mencionar la crisis del papel del profesor y el retroceso de la cultura del esfuerzo, añade que “por otro lado, se han ido trasladando a los docentes responsabilidades que han de corresponder a la familia antes que a la propia institución escolar”.

79 Artículo 4.2 de la LODE.

80 Así lo indica expresamente el artículo 17.1 del Decreto 51/2007 de Castilla y León; 21.1 del Decreto cántabro 53/2009; artículos 2.2.f), 25 y 27 del Decreto foral navarro 47/2010. Artículo 13.1 del Decreto andaluz 327/2010, de 13 de julio, que aprueba el reglamento orgánico de los Institutos de Educación Secundaria, en BOJA n. 139, de 16 de julio. Artículo 22.1 del Decreto canario 114/2011. Artículo 3.9 de la Ley 8/2012 de Aragón.

81 Artículo 6 de la Ley gallega 4/2011. Artículo 15 del Decreto de Castilla y León 51/2007, especificando los derechos de las familias en el artículo 16, y sus deberes en el 17. Es significativo que los apartados a) y c) del último precepto indicado indique, como uno de los deberes de los padres o tutores, el conocimiento de la “evolución del proceso educativo de sus hijos o pupilos, estimulando hacia el estudio e implicarse de manera activa en la mejora de su rendimiento y, en su caso, de su conducta”, además de hacerles respetar las normas que rigen el centro escolar y respetar al profesorado. En términos similares, artículos 12 y 13 del Decreto andaluz 327/2010; artículos 19 a 21 del Decreto canario

Entre ellas se encuentra el estímulo de sus hijos para que aprendan y realicen correctamente las actividades escolares, infundirles el sentimiento de responsabilidad, y de respeto hacia los profesores y demás miembros de la comunidad educativa, así como de las normas de organización y convivencia del centro<sup>82</sup>. En algunos casos la participación de las familias en el proceso educativo se convierte en un “eje fundamental” de actuación, como ha sucedido en Castilla y León<sup>83</sup>.

La transmisión que hagan de valores, del respeto hacia el profesor y valoración de su actividad, propiciar un ambiente cultural en los hogares, hacer que el niño o adolescente aprecie el estudio y el esfuerzo de la sociedad por facilitarse, son elementos esenciales de educación y, en último término, de la convivencia escolar. El simple hecho de que el menor crezca en un contexto de “cultura-ambiente” es un terreno ganado para la sociedad y un ahorro de recursos para infundirle unas inquietudes que ya tendría adquiridas e interiorizadas desde su casa. Si en el hogar no se transmiten estos principios, por mucho que se esfuercen las distintas instituciones educativas en organizar de un modo absolutamente bueno, difícilmente dará lugar más que a sobreponer estos valores como un elemento postizo sobre una superficie insuficientemente preparada.

Sin duda será más eficaz la tarea familiar que la persuasión del centro educativo a los efectos de que podamos superar que más de la mitad del alumnado no tenga el suficiente interés por el seguimiento de las clases, lo que sin duda influye en el comportamiento disruptivo<sup>84</sup>.

Es posible preguntarse, a la vista de los resultados que ofrecen las estadísticas analizadas sobre convivencia y rendimiento escolar, si las familias están asumiendo eficazmente esta tarea y, en su caso, cuáles son los puntos débiles que dificultan. Una primera respuesta puede traducirse, simplemente, en que no es fácil lograr estos objetivos. La sociedad actual es compleja, los dos padres han de trabajar, y la atención directa a los hijos queda reservada a escasos momentos al día presididos, por otra parte, por el cansancio de la jornada. Por ello, una primera medida para lograr que las familias ejerzan su derecho-deber de educar consistiría en llevar a cabo las medidas de conciliación entre la vida familiar y profesional que sean precisas, tal como también prevé la LOE<sup>85</sup> siguiendo el criterio antes sentado por la Convención de los Derechos del Niño<sup>86</sup> y el Comité de Derechos Humanos<sup>87</sup>. De la importancia de esta cuestión se hacía eco el Consejo Escolar del Estado con estas palabras<sup>88</sup>:

“La participación de las familias en la educación está condicionada de manera importante por sus obligaciones laborales y profesionales, en muchas ocasiones incompatibles con su presencia en la escuela, no sólo para desarrollar actividades de participación sino incluso para un correcto y adecuado seguimiento de la educación de sus propios hijos. Es necesario reflexionar acerca de que las responsabilidades que las familias deben asumir en materia educativa exigen cambios radicales en las formas de vida, en los proyectos políticos de ciudad, en la configuración de los tiempos familiares y laborales. Por tanto, el Consejo Escolar del Estado insta a las Administraciones educativas a impulsar la adopción de medidas de conciliación de la vida laboral de los padres con la escolar de sus hijos”.

Son palabras ciertamente significativas que muestran la urgencia de adoptar este tipo de medidas. En realidad, no resulta forzado pensar que el robustecimiento en general de la institución familiar constituye una firme garantía no sólo para asegurar la educación de los hijos –y facilitar de este modo el trabajo a las escuelas–, sino también para lograr otros resultados de claro beneficio para la sociedad.

### **La relación de las familias con los centros educativos**

No es difícil comprender que cuanto mayor sea el interés y la participación de los padres en la actividad escolar, mejor será el clima reinante en las aulas y la calidad de la enseñanza. A este propósito, recuerda la OCDE<sup>89</sup> que un modo de fortalecer el funcionamiento de las escuelas y mejorar los resultados de los alumnos pasa por

114/2011, en relación con los derechos de las familias, y artículos 22–24 acerca de sus deberes. Artículos 25 a 27 del Decreto foral navarro 47/2010. Artículo 4.1.d) de la Ley asturiana 3/2013, en BOE n. 260, de 30 de octubre.

82 Vid. normativa citada en la nota anterior.

83 Preámbulo del Decreto autonómico 51/2007, y vid. artículo 2.d).

84 OBSERVATORIO DE CONVIVENCIA ESCOLAR (2010): § 29, p. 107. Las respuestas del alumnado reflejan que un porcentaje considerable de estudiantes no entiende la mayoría de las cosas (34,4%), ni despiertan su interés (el 67,7%). Probablemente que depende, en parte, de la capacidad y disposición de los estudiantes para trabajar, puesto que la mayoría reconoce que escuchan y se esfuerzan sólo en algunas cosas.

85 Su artículo 118.4 establece que “a fin de hacer efectiva la corresponsabilidad entre el profesorado y las familias en la educación de sus hijos, las Administraciones educativas adoptarán medidas que promuevan e incentiven la colaboración efectiva entre la familia y la escuela”.

86 El artículo 18.3 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, cit., indica que “los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas”.

87 COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (1989): § 6.

88 CEE (2011): § 5.4, p. 33.

89 OCDE (2012): 142–145.

establecer vínculos con los padres y los colectivos sociales presentes en el lugar en que se habita la escuela. Por ello sugiere que, en aquellos casos en que encontremos padres que por motivos sociales o económicos no loguen a participar en la vida del centro como sería debido, se proyecten políticas que permitan intensificar los vínculos entre éstos y la escuela, y se mejore la comunicación con ellos.

En el caso de tratarse de familias inmigrantes y presentarse dificultades lingüísticas, la red de trabajo europea Eurydice<sup>90</sup> ha propuesto una serie de iniciativas que faciliten la comunicación entre los centros y las familias, como es el uso de intérpretes entre ellos, la publicación de información en su lengua materna, o acudir a personal específico que sirva de vínculo entre los centros y las familias y orienten al alumnado inmigrante.

Por cuanto se refiere a la situación española, según el Observatorio Estatal de la Convivencia Escolar, en el ámbito de la ESO se entiende por lo general que la calidad de la relación entre las familias y la escuela es buena o incluso muy buena. Interesa constatar<sup>91</sup> que la amplia mayoría<sup>92</sup> de los alumnos afirma que su familia asiste con frecuencia a las reuniones que convoca el tutor, si bien parece que sólo a poco más de la mitad<sup>93</sup> de las familias le agrada acudir y, lo que resulta más preocupante, la cifra de alumnos a los que les gusta que sus familias frecuenten estas reuniones desciende un porcentaje menor<sup>94</sup>. Lo que las encuestas no aclaran son los motivos que motivan este tipo de actitud entre los alumnos.

Por otra parte, la información y participación de los padres sería mayor si se innovara el modo de entablar comunicación con ellos<sup>95</sup>. Según el Observatorio antes citado<sup>96</sup>, el tipo de participación de las familias más extendido –al menos en el ámbito de la ESO– consiste en que el profesorado las informa sobre los proyectos y actividades educativas. La frecuencia de niveles más ambiciosos y completos de participación es sensiblemente menor, probablemente debido a que exigen poner en marcha contextos, habilidades e innovaciones de un nivel de dificultad que supera los recursos disponibles actualmente en la escuela para afrontarlas con éxito.

Estas medidas se insertan en un contexto que ha venido exigiendo desde los últimos años un aumento de la participación de la comunidad educativa tanto en la programación general de la enseñanza –artículo 27.5 de la Constitución– como en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos –artículo 27.7 del mismo texto–. Aunque en algunos países de nuestro entorno la participación educativa estaba ya implantada desde los años setenta<sup>97</sup>, España comienza a centrar la atención en estas cuestiones con la aprobación de la LODE en 1985, en unos años aún cercanos a la promulgación de la Constitución en que era habitual el reclamo de una mayor participación de los ciudadanos en el desarrollo del nuevo Estado constitucional<sup>98</sup>.

A partir de aquí el Tribunal Constitucional<sup>99</sup> ha tenido ocasión de interpretar desde mediados de los años ochenta el derecho de participación consagrado en los artículos de la Constitución antes mencionados de un modo amplio. Se refiere a diferentes modalidades, como la informativa y consultiva, de iniciativa, e incluso facultades decisorias, dentro del ámbito propio del control y gestión. El límite<sup>100</sup> de este derecho constituye el respeto al contenido esencial de los demás miembros de la comunidad escolar, incluido –en el caso de los centros privados concertados– el derecho del titular a la creación y dirección del centro, tal como garantiza el artículo 27.6 de la Carta Magna. En efecto, la intervención de la comunidad educativa no puede llegar a menoscabar el carácter propio que el titular del centro privado –o el proyecto educativo de que gozan los públicos–. Si la participación consistiera en diseñar un pluralismo interno que le garga a incapacitar al titular para impulsar y preservar el carácter propio, éste quedaría abandonado en la práctica a los criterios dominantes en cada momento en el consejo escolar

90 EURYDICE (2009a): 7–18.

91 OBSERVATORIO DE CONVIVENCIA ESCOLAR (2010): § 8, p. 99. Por lo que se refiere a la relación con entre profesores y familias, no más del 0,7% de los profesores reconoce haber sufrido con frecuencia trato ofensivo de alguna familia, y el 0,2% haberlo dado, en *ibíd.*, § 23, p. 105.

92 El 82,5%, según el OBSERVATORIO DE CONVIVENCIA ESCOLAR (2010): § 8, p. 99.

93 Nos referimos, según *ibíd.*, al 61,3% de las familias. Conviene recordar que las familias tienen reconocido el derecho a estar informadas sobre el proceso educativo de sus hijos y de su integración en la escuela. Pero esto mismo también es un deber, como también les asistirá a las reuniones convocadas por el centro o, al menos, buscar otros medios que faciliten la comunicación. Así lo indican los artículos 1.1.h) y 12 del Decreto andaluz 327/2010; 19, 22.3 y 23 del Decreto canario 114/2011. En este sentido, artículo 6.1.b) y e), y 6.2.a) de la Ley gallega 4/2011. Artículo 15 del Decreto 51/2007 de Castilla y León. Artículo 26.2.a) y d), y 27.2.b) del Decreto foral navarro 47/2010. Artículo 20.2.b) y 21.2.b) del Decreto cántabro 53/2009. Artículo 8 de la Ley de Murcia.

94 En efecto, sólo al 53,5% de los alumnos les gusta que sus familias acudan a estas reuniones, según *ibíd.*

95 Cfr. VEGA GUTIÉRREZ (Coord., 2012): *passim*.

96 OBSERVATORIO DE CONVIVENCIA ESCOLAR (2010): § 8, p. 99.

97 Vid. EURYDICE (1997): § 2, p. 10, ofreciendo un cuadro cronológico con las normas elaboradas en cada país.

98 DÍAZ LEMA (2002): 328, citando la doctrina administrativista más relevante del momento que reclamaba esa participación de los ciudadanos en el funcionamiento de la Administración.

99 STC 77/1985, FJ vigésimo primero.

100 STC 77/1985, FJ vigésimo primero. Véase también sobre esta cuestión la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 24 de marzo de 1997, recurso de apelación n. 1268/1989, FJ cuarto.



y demás órganos de participación<sup>101</sup>. En este sentido, hemos de tener en cuenta, además, que una buena parte de los privados –concertados o no– tienen naturaleza fundacional y, por eso mismo, están afectos a unos fines que están ligados a cumplir con independencia de la consideración que ofrezcan a la comunidad escolar<sup>102</sup>.

Por otra parte, se ha de tener en cuenta que el concepto de participación creció en un principio a la sombra de la autonomía escolar. Sin embargo, con el paso del tiempo, la relación entre ambos conceptos ha ido convirtiéndose en dialéctica. Su resultado ha sido que –como se examinará en el apartado 5.4 (*Evaluación y autonomía de los centros*)– se tiende a considerar que la autonomía tiene su centro de gravedad en el aumento de las facultades del equipo de dirección del centro, la posibilidad real de que desarrolle sus proyectos, y la rendición de cuentas, sin que los demás miembros de la comunidad educativa puedan suponer un obstáculo para ello. Esto no evita, obviamente, que tengan asegurado su derecho a participar –garantizado, por otra parte, en la propia Constitución–, sólo que será preciso encontrar unas nuevas vías para ejercerlo. Tampoco obsta, como estamos analizando, que la colaboración de las familias en el fortalecimiento de la posición del profesor y en evitar o resolver los conflictos sea realmente crucial.

A estos efectos, algunas Comunidades Autónomas han ideado distintos medios para asegurar la participación familiar destinada, entre otros fines, al logro de una sana convivencia. De este modo, se prevé en determinados casos la creación de las “escuelas de madres y padres”<sup>103</sup>, si bien no se detalla qué fines concretos están ligados a alcanzar. También recuerda<sup>104</sup> la utilidad de su participación indirecta a través de los representantes de diferentes colectivos y de los consejos escolares del centro. Otra iniciativa se halla en la Orden que regula el Plan de Orientación y Acción tutorial de Andalucía<sup>105</sup>. Recoge que los profesores de la ESO, dentro de su tiempo de tutorías, dediquen al menos una hora a la atención personal de los alumnos y sus familias. Estas entrevistas, que habrán de ser previamente preparadas y organizadas de tal modo que, al acabar el curso, se haya entrevistado al menos una vez con ellos.

En caso de que nos encontremos ante alumnos que presenten una particular problemática de convivencia, la relación entre el centro educativo y las familias deberá a cabo equipos de orientación educativa<sup>106</sup>. Son éstos quienes deberán asumir las funciones de intermediación entre los alumnos y demás comunidad educativa, además de auxiliar al profesorado en su relación con estos alumnos.

Otras Comunidades Autónomas han previsto la realización de actividades semejantes, como ha sucedido con el “Plan de acción tutorial” de Canarias<sup>107</sup> destinado a potenciar el papel de las familias y de las personas que ejercen la tutoría académica en la prevención y tratamiento de los conflictos. También en Cantabria<sup>108</sup> y Cataluña<sup>109</sup> se han desarrollado iniciativas similares.

### Los “compromisos educativos”

Tras lo expuesto, aún pueden indicarse algunas otras cuestiones en relación con la contribución de las familias. Una de ellas es la participación en los denominados “compromisos educativos” realizados con los centros de enseñanza donde tanto unos como otros estipulan cláusulas destinadas a mejorar el rendimiento del alumnado<sup>110</sup>. La participación activa de los padres en las actividades indicadas en estos compromisos aparece configurada como una muestra de su responsabilidad en la educación de los hijos, tal como reconoce en este caso la LOE<sup>111</sup>.

101 FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR (1988): 160.

102 En este sentido, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ (2004a): 482-487.

103 DA séptima de la Ley 4/2011 de Galicia.

104 § 7 del preámbulo de la Ley 4/2011 de Galicia.

105 Artículo 10 de la Orden de fecha 27 de julio de 2006 de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía publicada en BOJA de 8 de septiembre de 2006 por la que se regulan determinados aspectos referidos al Plan de Orientación y Acción Tutorial en los Institutos de Educación Secundaria Obligatoria. Según el artículo 10.5, “las entrevistas con las familias del alumnado tendrán por finalidad: a) Garantizar la información sobre aquellos aspectos que puedan tener importancia para mejorar el proceso de enseñanza y aprendizaje, el desarrollo personal y la orientación profesional del alumnado, garantizando especialmente la relativa a los criterios de evaluación. b) El asesoramiento educativo a las familias. c) La promoción y facilitación de su cooperación en la tarea educativa del profesorado, tanto en lo concerniente a los aspectos académicos como en lo relativo a la mejora de la convivencia del centro”. Estos contenidos han sido confirmados por la STSJ de Andalucía, Sección de Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 9 de julio de 2009, recurso contencioso-administrativo n. 763/2006, FJ quinto.

106 Artículo 36 del Decreto de Andalucía 19/2007.

107 Artículo 46 del Decreto 114/2011.

108 Artículo 39 del Decreto cántabro 53/2009.

109 Artículo 15 del Decreto catalán 102/2010. También se refieren al “Plan de Acción tutorial” los artículos 40.3 y 52.1 del Decreto aragonés 73/2011, así como el artículo 6.3.d) de la Orden de 11 de noviembre de 2008, del Gobierno de la misma Comunidad Autónoma, sobre el procedimiento para la elaboración y aprobación del Plan de Convivencia escolar en los centros educativos públicos y privados concertados de la Comunidad Autónoma de Aragón, en BOA n. 207, de 10 de diciembre. La normativa gallega no se refiere específicamente a este tipo de planes, si bien el artículo 33 de la Ley 4/2011 garantiza el acceso de los padres al profesorado –incluidas, como mecanismo idóneo, las tutorías– y a los equipos directivos de los centros docentes. Lo mismo sucede con la castellano-leonesa, según se indica en el artículo 24 del Decreto 51/2007.

110 Artículo 121.5 de la LOE.

111 Artículo 4.2.d) de la LOE en la redacción que le ofrece la modificación realizada por la disposición final primera de la LOE.

Como en otras ocasiones, la normativa autonómica concreta estos aspectos, mostrando distintas características entre los compromisos educativos esparcidos por el territorio español. Las principales diferencias entre unos y otros estriban en su inclusión en el plan de convivencia del centro o su carácter autónomo<sup>112</sup> y, por otra parte, en que su suscripción sea voluntaria u obligatoria para familias y centros<sup>113</sup>. Por cuanto se refiere a los demás aspectos, la tónica general es la siguiente<sup>114</sup>. Se trata de acuerdos formales firmados en cualquier momento del curso entre el centro de enseñanza, el alumno que ha perpetrado conductas reprobables, y sus padres o tutores. Todos ellos especifican a través de estos documentos los mecanismos concretos de actuación que tienen como principal objetivo cambiar las conductas del alumno que perturben la convivencia. Se llevarán a cabo a iniciativa del centro o de sus profesores y están dirigidos al alumno, si bien, como acabamos de indicar, es esencial la participación de su familia.

Suele suceder que la firma de un compromiso educativo provoque la suspensión de la aplicación de las medidas correctoras ya adoptadas<sup>115</sup>. En su caso, si se hubiera dado cumplimiento al compromiso, se archivaría el expediente sancionador<sup>116</sup>.

Dentro de los compromisos podemos hallar diferentes variantes, algunas destinadas no tanto al logro de un mejor comportamiento como a facilitar el estudio del alumno y su progreso académico. Es lo que sucede con los “compromisos pedagógicos”<sup>117</sup> destinados a mejorar el rendimiento de quienes presenten dificultades para el aprendizaje y problemas de conducta y de aceptación de las normas escolares. Los tutores del centro pueden proponer este documento a los padres del estudiante con el fin de que tanto ellos como el centro asuman las obligaciones que se especifiquen con el fin de ver por que adquiera una actitud y hábitos de estudio que le permitan alcanzar ese objetivo a través de un seguimiento individual. También supone el compromiso de sostener una comunicación fluida entre la familia y el equipo educativo que atiende a sus hijos<sup>118</sup>.

### La resolución de los conflictos

Los conflictos que surjan en las escuelas están tratados, como en cualquier otro ámbito, a resolverse. Los mecanismos previstos para su resolución son varios. En aquellas situaciones en que la infracción sea leve no será necesario su inicio, sino que bastará con una corrección sencilla que puede ser establecida incluso por un profesor. Aparte de esta previsión generalmente difundida existe la posibilidad de iniciar un expediente sancionador que finalice con la imposición de la correspondiente medida correctora. En cualquier caso, la tendencia aceptada en todas las normas es que esas sanciones han de tener una finalidad educativa. Nos detendremos en su establecimiento y características en el apartado 5.2.1 (*Las sanciones de carácter corrector*).

Junto a ello, cobra cada vez más vigor el intento de solucionar estas situaciones a través de mecanismos más pacíficos y flexibles. Se muestran particularmente útiles en contextos como el educativo tanto por ser más compatibles con los propios fines de la educación, como por la edad de los afectados. Se trata, por una parte, de los procedimientos acordados basados, como su nombre indica, en un pacto entre los afectados (apartado 5.2.2). Por otro lado, encontramos otro medio estrechamente conectado con el anterior como es la mediación. Se muestra como una concreción en el terreno de la enseñanza de la importancia que se quiere otorgar a la mediación –considerada en términos generales– como medio de resolución de conflictos, como también lo encontramos en otros campos como el civil o el familiar, aspectos tratados en el apartado 5.2.3 (*La resolución de conflictos a través de la mediación escolar*).

112 Cataluña integra la “carta de compromiso educativo” dentro del plan de convivencia del centro, según refleja el artículo 7 del Decreto 102/2010. En los demás casos aparece como un instrumento autónomo de actuación para garantizar la convivencia escolar.

113 El Decreto catalán 102/2010 lo configura como obligatorio para las etapas de educación infantil y primaria, y aconsejable que lo sea en los demás etapas, como indica el artículo 7.1 y 7.7. Por ello se prevé que estos documentos tengan unos contenidos comunes y, si es necesario, se pueden añadir los específicos adicionales que se revisarán periódicamente. La actualización de la carta que contiene el compromiso deberá realizarse, al menos, al inicio de cada etapa educativa, según el artículo 7.5. En el caso canario, ante un conflicto grave, el centro puede solicitar a las familias la firma del compromiso educativo. Aunque no sea obligatorio suscribirlo, lo cierto es que parece aconsejable pues, en caso de no hacerlo, la dirección del centro pondrá en conocimiento de las autoridades educativas tal circunstancia para que se adopten las medidas adecuadas que permitan garantizar los derechos y deberes del alumnado, según el artículo 22.2 del Decreto 114/2011. En los demás textos que se regulan se muestra como una opción voluntaria.

114 Artículo 41 y 45–47 del Decreto 51/2007 de Castilla y León. Artículo 9 y 27.4 del Decreto foral navarro 47/2010. Artículo 7 del Decreto catalán 102/2010. Artículo 22.2 del Decreto de Canarias 114/2011. Artículo 78 del Decreto 73/2011 de Aragón.

115 Artículo 78.1 del Decreto 73/2011 de Aragón.

116 Artículo 47.3 del Decreto castellano-leonés 51/2007. De no alcanzarse los objetivos del compromiso continuará sustanciándose el procedimiento sancionador, según el artículo 47.4 del mismo texto. En el mismo sentido, artículo 78.4 del Decreto aragonés 73/2011.

117 En efecto, el compromiso pedagógico se entiende englobado dentro del compromiso educativo. Nos referimos en esta ocasión al regulado en el artículo 14 de la Orden de fecha 27 de julio de 2006 de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía publicada en el BOJA de 8 de septiembre de 2006 por la que se regulan determinados aspectos referidos al Plan de Orientación y Acción Tutorial en los Institutos de Educación Secundaria Obligatoria. Su legitimidad ha sido confirmada por la STSJ de Andalucía, Sección de Sevilla, Sala de lo Contencioso–Administrativo de 9 de julio de 2009, recurso contencioso–administrativo n. 763/2006, FJ cuarto.

118 STSJ de Andalucía, Sección de Sevilla, Sala de lo Contencioso–Administrativo de 9 de julio de 2009, recurso contencioso–administrativo n. 763/2006, FJ cuarto.

### Las sanciones de carácter corrector

Ni las normas jurídicas ni la jurisprudencia han discutido que se puedan –o, incluso, deban– imponerse sanciones ante las infracciones u otras conductas reprobables que cometan los alumnos. Lo que también se suele subrayar es que tales sanciones tengan una finalidad esencialmente educativa. El Tribunal Supremo<sup>119</sup> ha explicado este objetivo indicando que constituye “uno más de los instrumentos encaminados a la formación integral del alumno, imprescindible, en todo caso, para la correcta concienciación de la responsabilidad de sus actos cuando incumple los deberes –correlato inexcusable de todo derecho–”. Son, asimismo, una muestra del respeto hacia uno mismo y hacia las demás personas, como corresponde en toda sociedad<sup>120</sup>. En cualquier caso, se entiende<sup>121</sup> que cualquiera que sea la medida que se aplique, ha de tener una orientación educativa que ayude al alumno a interiorizar la valoración de su comportamiento y comprender los efectos que el mismo ha provocado en la víctima. Esta orientación ha dado lugar a que algunas de las normas sobre convivencia escolar prefieran no hablar de sanciones, sino de medidas educativas correctoras y de medidas educativas disciplinarias<sup>122</sup> o, simplemente, de medidas de corrección<sup>123</sup>. En cualquier caso, como añade la LOMCE<sup>124</sup>, deberán procurar la mejora en las relaciones de todos los miembros de la comunidad educativa.

Según afirma el artículo 27.2 de la Constitución, el objetivo de la educación es el pleno desarrollo de la personalidad humana. Esto se traduce<sup>125</sup>, dentro del ámbito disciplinario, en la prohibición de imponer sanciones humillantes ni que menoscaben la integridad física o la dignidad del alumno<sup>126</sup>. Asimismo, será preciso que se identifiquen adecuadamente las conductas que se consideran contrarias a la convivencia escolar, así como su gravedad, y en el establecimiento de las debidas garantías procedimentales<sup>127</sup> en caso de tener que imponerlas –aspecto sobre el que nos detendremos más adelante–. A este respecto, conviene tener presente que la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>128</sup> de las Naciones Unidas advertía con anterioridad que las medidas que apliquen los Estados para asegurar la convivencia escolar han de administrarse de un modo compatible con la dignidad humana y los preceptos contenidos en ese documento.

En coherencia con este planteamiento, en su aplicación habrán de ponderarse la edad y las demás condiciones personales, familiares y sociales del alumno<sup>129</sup>, su proporcionalidad con la conducta leuada a cabo<sup>130</sup>, y las

119 STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 16 de diciembre de 2009, recurso de casación n. 1198/2008, FJ cuarto. En este sentido también la STSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, n. 74/2005, de 2 de febrero, FJ cuarto. El necesario carácter educativo de las sanciones impuestas a los alumnos aparece recogido en la normativa sobre convivencia escolar. Así lo comprobamos en el artículo 18.1 de la Ley 4/2011 de Galicia. Artículo 30.4 del Decreto 51/2007 de Castilla y León. Artículo 17.a) del Decreto autonómico de Madrid 15/2007. Artículo 2.g) del Decreto 53/2009 de Cantabria. Artículo 3.3 y 57 del Decreto canario 114/2011. Artículo 52.4 del decreto aragonés 73/2011. Preámbulo del Decreto 279/2006 de Cataluña, y artículo 24.1 del Decreto de la misma Región 102/2010, que indica expresamente que las sanciones deben inscribirse en el marco de la acción educativa y ha de tener por finalidad la contribución a la mejora del proceso educativo. A ser posible, deberá incluir alguna medida de utilidad social para el centro. Es interesante observar que el Decreto foral 47/2010 enfatiza en el artículo 12.2 la responsabilidad del alumno, como causa del comportamiento que origina la sanción como, probablemente, valor que también deba interiorizar. Por otra parte, en el artículo 19 presenta un elenco de medidas educativas que han de aplicarse ante conductas gravemente perjudiciales para la convivencia. Para aquellas Comunidades Autónomas que no tengan nada previsto a este respecto, será de aplicación el artículo 43 del RD 732/1995.

120 *Ibid.*

121 Informe de la FGE 10/2005, de 6 de octubre, § 7.2.1. Las Naciones Unidas incluso recomiendan que el niño participe en los procedimientos disciplinarios de la escuela como parte de su proceso de aprendizaje y experiencia del ejercicio de los derechos, en COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (NACIONES UNIDAS, 2001): § 8. Es interesante observar la evolución del concepto de sanción dentro del ámbito educativo, pasando por fases iniciales en que el profesor actuaba en lugar de los padres, a la situación actual en que predomina este carácter corrector. Así lo expone HARRIS (2002): 57–63, centrándose especialmente en la situación de Inglaterra y Gales.

122 Es el caso de la LOMCE, en la nueva redacción que ofrece al artículo 124.2 de la LOE, y el Decreto valenciano 39/2008, o el navarro 47/2011.

123 Es el caso, entre otras, de la normativa castellano-leonesa, Decreto 51/2007, o de Aragón en el Decreto 73/2011, y en el artículo 8 de la Ley 8/2012.

124 LOMCE, apartado setenta y ocho, en modificación del artículo 124.2 de la LOE.

125 Artículo 43.2.b) del RD 732/1995. Artículo Sobre estas cuestiones, cfr. EMBID IRUJO (1981): 666.

126 Establecido, en concreto, en el artículo 18.2.b) de la Ley gallega 4/2011. Artículo 30.2 del Decreto 279/2006 de Cataluña. Artículo 30.3 del Decreto castellano-leonés 51/2007. Artículo 17.d) del Decreto autonómico de Madrid 15/2007. Artículo 54 del Decreto cántabro 53/2009. Artículo 12.2 y 12.4.b) del Decreto foral navarro 47/2010. Artículo 52.9 del Decreto 73/2011 de Aragón. Esta prescripción la encontramos también en el ámbito internacional. Así lo propone el COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (1999): § 41.

127 Las distintas normas citadas en materia de convivencia escolar recogen expresamente estas conductas, la calificación de su gravedad y el procedimiento a seguir en caso de que sea necesario sancionar a un alumno, estableciendo para ellas las debidas garantías de defensa y de prueba, por lo que resultaría prolijo enumerarlas todas.

128 Artículo 28.2 de dicha Convención. Se refiere, más en concreto, a que se garantice el respeto a la dignidad intrínseca del niño, y a evitar castigos corporales, pues las Naciones Unidas siempre los han considerado contrarios a esta dignidad. Así lo indica el COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (NACIONES UNIDAS, 2001): § 8. Igualmente, PARRY –PARRY (2000): 284.

129 LOMCE, en la modificación del artículo 124.2 de la LOE. Artículo 42 y 43.2.e) del RD 732/1995. Artículo 18.2.d) de la Ley gallega 4/2011. Artículo 30.6 y 34.1 del Decreto 51/2007 de Castilla y León. Artículo 17.e) del Decreto autonómico de Madrid 15/2007. Artículo 54.a) del Decreto cántabro 53/2009. Artículo 24.3.a) del Decreto 102/2010 de Cataluña. Artículo 1.4.d) del Decreto foral navarro 47/2010. Artículo 57.2 y 57.5 del Decreto canario 114/2011.

130 Nuevo artículo 124.2 de la LOE, según la modificación de la LOMCE. Artículo 43.1.c) del RD 732/1995. Artículo 10.2 de la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2010. Artículo 18.2.c) de la Ley de Galicia 4/2011. Artículo 11.1 de la Ley riojana 2/2011. Artículo 30.5 del Decreto castellano-leonés 51/2007. Artículo 17.g) del Decreto autonómico de Madrid 15/2007. Artículo 55.1 del Decreto cántabro 53/2009. Artículo 24.3.b) del Decreto catalán 102/2010. Artículo 12.4.c) del Decreto foral navarro 47/2010. Artículo 52.7 del Decreto aragonés 73/2011. Artículo 3.2 del Decreto



circunstancias agravantes o atenuantes que concurren en la comisión de sus actos<sup>131</sup>. Estos factores permitirán valorar si nos encontramos realmente ante un hecho sancionable y cuál ha de ser la calificación de su gravedad y la correspondiente sanción<sup>132</sup>. En caso de que la conducta del alumno haya tenido una repercusión grave en la convivencia escolar, algunas normas habilitan a la dirección del centro para establecer medidas correctoras provisionales<sup>133</sup>.

Cabe indicar que no sólo podrán ser objeto de corrección las acciones desarrolladas dentro del centro educativo o durante la realización de actividades complementarias o extraescolares, sino también las actuaciones que –aun desarrolladas fuera del perímetro del centro– estén motivadas o relacionadas con la vida escolar y afecten directamente a sus compañeros u otros miembros de la comunidad educativa<sup>134</sup>. Se trata de una previsión adecuada, pues muestra que la vida escolar trasciende del espacio físico del centro y que la educación de las personas forma parte de un proyecto integral que se extiende a todas aquellas actividades relacionadas con el desarrollo de la personalidad del alumno. Evitará, por otra parte, que aprovechen su ubicación fuera del centro para perpetrar acciones que causen daño a otras personas.

En el caso de que se considere necesario imponer una sanción, será preciso que exista un expediente para dilucidar la realidad de las conductas que se pretenden castigar, especialmente si tenemos en cuenta la presunción de inocencia de que gozan todos los administrados, aun cuando se habilita en una rebeldía especial de sujeción<sup>135</sup>. Indicaba al respecto la STC 5/1981 que entre el derecho a la educación y las garantías disciplinarias media una íntima relación. En efecto, “de nada serviría reconocer [el derecho a la educación] en el texto constitucional si luego fuese posible sancionar arbitrariamente a los alumnos dentro de los centros por supuestas faltas disciplinarias cuya consecuencia última pudiera ser la expulsión del centro; con ello se imposibilitaría o, al menos se dificultaría el ejercicio real de ese derecho fundamental”. Correlativamente, del mismo modo que se puede sancionar al alumno por las infracciones cometidas, también es un deber de los profesores evitar cualquier abuso de autoridad. Según la gravedad, pueden ocasionar causa de separación del cuerpo o de despido<sup>136</sup>.

#### **El procedimiento conciliado o acordado**

El propósito de compaginar la debida corrección del alumno que ha infringido el respeto a otra persona o alguna otra norma de convivencia y de resarcir el daño causado, con causar el menor perjuicio e ayudarle a corregirse pretende alcanzarse con el procedimiento conciliador. Como el propio nombre indica, se pretende dar la oportunidad de recibir una medida correctora de menor intensidad y a través de un procedimiento menos rígido a aquellos infractores que muestran una actitud positiva. Este procedimiento recibe habitualmente el nombre de acordado<sup>137</sup> o conciliado<sup>138</sup>.

Este tipo de procedimiento consiste<sup>139</sup> en la solución de un conflicto de convivencia que se puede aplicar en cualquier momento, una vez iniciado el procedimiento disciplinario ordinario, y en el que la persona instructora propone un acuerdo para solucionar el conflicto a las partes. Para ello será necesario que se formule antes de la propuesta de resolución del procedimiento ordinario, que queda suspendido desde el momento en que se inicia el conciliado. En caso de que no se llegara a acuerdo, éste se reanudaría.

En ocasiones se requiere que concurren algunas circunstancias para poder iniciarlo. Suele tratarse del reconocimiento de la conducta lesiva, y la petición de disculpas a los perjudicados, si los hubiera<sup>140</sup>. Es, sin embargo, más frecuente que se excluya la posibilidad de llevar a cabo en determinados casos<sup>141</sup>. Así sucede cuando el

114/2011 de Canarias. Artículo 8 de la Ley 8/2012 de Aragón. En este sentido, STSJ de Andalucía, Málaga, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 16 de junio de 2001, recurso contencioso-administrativo n. 1587/1997, FJ quinto.

131 Artículo 45 del RD 732/1995. Artículo 10.4 de la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2010. Artículo 23 de la Ley de Galicia 4/2011. Artículo 11.1 de la Ley riojana 2/2011. Artículo 32 del Decreto castellano leonés 51/2007. Artículo 55 del Decreto cántabro 53/2009. Artículo 18 del Decreto foral navarro 47/2010. Artículo 53 del Decreto aragonés 73/2011. Artículo 59 del Decreto 114/2011 de Canarias.

132 La descripción de las conductas contrarias a la convivencia del centro y las sanciones correspondientes la realiza el RD 732/1995, artículos 48-53.

133 Así lo indica el artículo 9 de la Ley 8/2012 de Aragón.

134 Artículo 46 del RD 732/1995. Así lo indican también el artículo 10.1 y 10.3 de la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2010. Artículo 2.2 de la Ley 2/2011 de La Rioja. Artículo 12 de la Ley 4/2011 de Galicia. Artículo 31 del Decreto 51/2007 de Castilla y León. Artículo 10 del Decreto 15/2007 de Madrid. Artículo 11 del Decreto foral 47/2010 de Navarra. Artículo 60 del Decreto canario 114/2011. Artículo 55 del Decreto aragonés 73/2011, y 8.1 de la Ley 8/2012 de la misma región. Artículo 2.3 de la Ley 3/2013 del Principado de Asturias.

135 EMBID IRUJO (1981): 668 y s. El procedimiento para la tramitación de expedientes disciplinarios lo regulan los artículos 54 a 56 del RD 732/1995.

136 Así se aprecia en la STSJ de Asturias, Sección de lo Social n. 1237/1009, de 17 de abril en que se considera procedente el despido de una profesora que, abusando de esta característica y de su condición de persona adulta, intimidó a una alumna suya, causándole agresiones verbales y físicas.

137 Así lo denomina el Decreto foral navarro 47/2010, artículo 23.

138 Artículo 20 de la Ley gallega 4/2011. Artículos 70 a 72 del decreto aragonés 73/2011. Artículo 74 del Decreto canario 114/2011.

139 Vid. la normativa citada en las notas anteriores.

140 Artículo 23.1 del Decreto foral navarro 47/2010. Artículo 70 del decreto aragonés 73/2011.

141 Vid. la normativa citada en las notas 134 y 135.

alumno hubiera tramitado ya ese mismo curso otros procedimientos conciliados, o se tratara de la reiteración de una conducta leve, o bien hubiera cometido unos hechos de particular gravedad.

Para que se inicie es preciso que así lo acepten el alumno o sus representantes legítimos, así como aquellos otras personas afectadas por su conducta, si las hubiere. El instructor expondrá y valorará la conducta que es objeto de corrección, y propondrá las medidas correctoras que estime oportunas. Dará a continuación la palabra a las personas convocadas para que expongan su opinión. Finalmente, los participantes en el proceso deberán acordar la medida correctora adecuada, que habrá de ser aceptada por el infractor. En caso de que no lo asuma o lo incumpla, se reinicia el procedimiento sancionador común, tal como se indicó con anterioridad.

Junto a estas reglas generales, determinadas normas autonómicas incluyen algunas especificidades. Por lo que se refiere a Navarra<sup>142</sup>, indica que la tramitación del procedimiento acordado requerirá la redacción, por parte de la dirección, del correspondiente compromiso de convivencia que deberá contener, al menos, su aceptación por parte del alumno o sus padres, la medida correctora aplicada, y los medios para su realización. No deja de ser un modo de concretar el pacto al que necesariamente ha de llegarse, y que ofrece una mayor garantía para su ejecución.

Por otra parte, la normativa aragonesa prevé la necesaria participación de un mediador<sup>143</sup> en el procedimiento conciliador, que en modo alguno sustituye al instructor. Su función será precisamente la de colaborar con aquél para lograr el acercamiento entre los afectados y consensuar la sanción. La mención de esta situación nos permite adentrarnos en el análisis de la mediación. La práctica más habitual consiste en permitir el acceso voluntario a la misma, como un mecanismo amistoso de resolución de conflictos. Se trata de un modo de actuar ciertamente parecido al procedimiento acordado que hemos examinado, si bien presenta algunas diferencias que se estudian a continuación.

#### **La resolución de conflictos a través de la mediación escolar**

La mediación escolar ha recibido impulso en los últimos tiempos a través de las normas que regulan la convivencia escolar, tanto en España como en los países de nuestro entorno<sup>144</sup>, organizándose incluso programas específicos de actuación<sup>145</sup>. El ámbito escolar se incorpora, de este modo, a una tendencia de favorecer la resolución de conflictos por medios amistosos, basados en el acuerdo de las partes, más flexibles y cercanos que, al mismo tiempo, contribuya a aligerar de trabajo a los tribunales. Así lo vemos en otros contextos como es la mediación civil o familiar<sup>146</sup>, recientemente objeto de regulación.

En el ámbito educativo no cabe duda de que permite el diálogo con el infractor de las normas y, en su caso, las personas afectadas. De este modo, aquél podrá darse cuenta más fácilmente de los resultados de su acción y su responsabilidad, lo que favorece su desarrollo personal, la interiorización de su conducta y la medida educativa o correctora resultante. En último término, permite que se logre uno de los objetivos del ordenamiento jurídico en este ámbito como es que el alumno sea responsable de sus actos y que las medidas sancionadoras atencen su deseado carácter educativo. Las expectativas que se han vertido sobre este sistema han desembocado en que, en algún territorio español<sup>147</sup>, se le haya considerado una estrategia habitual y preferente en la resolución de conflictos del ámbito escolar.

De un modo más concreto, podemos definir la mediación escolar como una forma de abordar los conflictos surgidos entre dos o más personas, contando para ello con la ayuda de una tercera persona denominada mediador<sup>148</sup>. Su principal objetivo es analizar las necesidades de las partes en conflicto, facilitando la comunicación

142 Artículo 23.7 del Decreto foral 47/2010.

143 Artículo 20.3 de la Ley gallega 4/2011. Artículo 72 del Decreto 73/2011 de Aragón.

144 Ofrece una interesante perspectiva desde el Derecho comparado ORTUÑO MUÑOZ (2005): 56-61. Asimismo, las descripciones del concreto marco legal que desarrollan otros autores en la misma obra en las pp. 62-75, y 130-210.

145 Sobre esta cuestión, cfr. ALZATE SAEZ DE HEREDIA (2005): 232-244.

146 Así lo apreciamos en el Decreto-Ley 5/2012, de 5 de marzo, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, en BOE n. 56, de 6 de marzo. Asimismo, Ley de Aragón 9/2011, de 24 de marzo, de mediación familiar, en BOA n. 70, de 7 de abril. Ley de Galicia 3/2011, de 30 de junio, de apoyo a la familia y a la convivencia de Galicia, en BOE n. 182, de 30 de julio. Se extiende también al ámbito de la violencia de género, como se aprecia en el servicio de mediación que establece el artículo 31 de la Ley de La Rioja 3/2011, de 1 de marzo, de prevención, protección y coordinación institucional en materia de violencia, en BOE n. 66, de 18 de marzo. En relación con la mediación en sentido amplio, en estos contextos indicados, véase, entre la amplia bibliografía GARCÍA VILLALUENGA (2010): 717-756. GUTIÉRREZ SANZ (2012a y b). MAGRO SERVET (2012). RODRÍGUEZ LLAMAS (2010). TENA PIAZUELO (2012).

147 Artículo 52.5 del decreto 73/2011 de Aragón.

148 Aunque los mediadores pueden ser docentes, lo cierto es que comienza a requerirse una cierta cualificación en esta función. De este modo, se comienzan a asignar estas funciones a personas concretas con una mayor especialización. Sobre ello, cfr. VILLOSLADA HERNÁNDEZ PALMEIRO DE LA IGLESIA (2006): 69-108.

entre ellas, y alcanzar una solución satisfactoria para todos<sup>149</sup>. Se trata, pues de solucionar el problema una vez creado. No cabe duda de que el interés principal se encuentra en prevenirlos, para lo cual sería necesario impulsar las políticas de prevención que estamos examinando en este estudio o incorporar, como ha propuesto parte de la doctrina, una comisión de convivencia<sup>150</sup>. No obstante, en caso de que llegue a producirse el conflicto, no cabe duda de que medios de resolución pacíficos y razonados como la mediación pueden ofrecer buenos resultados.

Las principales semejanzas que presenta con el procedimiento conciliatorio es la libertad de las partes para adherirse a este medio de resolución de un conflicto. Asimismo, en caso de haberse iniciado la mediación, también se suspenderá el procedimiento ordinario si éste hubiera dado comienzo. En caso de que se hubieran ejecutado los acuerdos alcanzados, ese procedimiento se archivaría. Si no se hubiera alcanzado pacto alguno o no se hubiera llevado a cabo lo pactado, el mediador –como sucedía con el acuerdo amistoso– dará cuenta de ello al centro educativo para que se reanude el procedimiento sancionador.

Sin embargo, aunque en ocasiones se hable de procedimiento de mediación, su desarrollo es más flexible que el procedimiento sancionador ordinario o incluso el conciliatorio. Aquí no aparece la figura del instructor, sino sólo la de un mediador, designado por las partes o el director del centro según la Comunidad Autónoma en que nos encontremos. Podrá ser cualquier miembro de la comunidad educativa provisto de formación específica en este campo, y habrá de ser aceptado por las partes<sup>151</sup>. La mediación se basa en el diálogo, la imparcialidad, y la búsqueda de reconciliación entre las personas.

Por otra parte, la mediación podrá iniciarse incluso una vez finalizado un procedimiento sancionador y ya ejecutada la medida correctora oportuna<sup>152</sup>. En estos casos, el objeto que se propone alcanzar es restablecer la confianza entre las personas y proporcionar nuevos elementos de respuesta en situaciones parecidas que se puedan producir.

## El apoyo al profesorado

### *La situación del profesor en las aulas y medidas generales de apoyo*

Uno de los colectivos más expuestos a las variaciones del clima de clase es el profesorado. Los casos de comportamientos reprobables de los alumnos, sean situaciones extremas de indisciplina o simplemente comportamientos disruptivos que impiden gozar de la tranquilidad necesaria en el aula, afectan directamente a los docentes.

Antes de examinar los mecanismos jurídicos previstos para atajar esas situaciones, conviene aproximarse de un modo más cercano al contexto en que el profesor lleva a cabo su función. De las estadísticas se desprende que, por regla general, desarrollan su actividad por vocación y se sienten orgullosos de su tarea, pero a veces se sienten frustrados, incomprendidos e incluso desprotegidos. En la concreta situación de la ESO –si bien podría extenderse a otros niveles educativos–, la práctica totalidad<sup>153</sup> de los profesores considera que su trabajo es importante, una amplia mayoría<sup>154</sup> siente orgullo de trabajar en su centro, y también predomina el número de profesores<sup>155</sup> que se encuentra en disposición de esforzarse por la mejora de la convivencia escolar.

Sin embargo, el profesor ha de perder una buena parte de su tiempo en actividades que no son propiamente docentes, sino de vigilancia o de mantenimiento del orden, lo que redundará en un perjuicio del conjunto de los

149 Se ha seguido la dicción del artículo 42 del Decreto 51/2007 de Castilla y León, si bien las distintas normas que regulan esta cuestión se expresan en términos similares. Así lo encontramos en el artículo 23 del Decreto catalán 279/2006, continuando su regulación hasta el artículo 28. Artículo 7 del Decreto valenciano 39/2008. Artículos 41 y ss. del Decreto cántabro 53/2009. Artículo 8 del Decreto foral navarro 47/2010. Artículo 47 del Decreto canario 114/2011. Artículo 49 del Decreto 73/2011 de Aragón. Cfr., en relación con las funciones del mediador, sus modelos de actuación y límites, SÁNCHEZ ANEAS (2009): 351–375. Asimismo, con mayor amplitud, TORREGO (2000): 47–63 y 93–133. Se centra en los distintos modelos de mediación que se están practicando tanto en España como en otros países de nuestro entorno VIANA ORTA (2013): 32–38. Se trata, en concreto, del modelo lineal-tradicional, que persigue alcanzar un acuerdo; el modelo circular-narrativo que, además de buscar el acuerdo enfatiza la perspectiva comunicativa; finalmente, el sistema transformativo, más centrado en los aspectos relacionales entre las partes que en el acuerdo. Por cuanto se refiere al concreto caso del Reino Unido, vid. STILITZ–SHELDON (2007): 165 ss.

150 En este sentido, BERNAL AGUDO (2006): 315 y s. Aunque ni la LOE ni la LOMCE se refieren a este órgano, podría valorarse su creación. No presentaría tanto un carácter meramente disciplinario y sancionador, sino más bien integrador, destinada a dinamizar, realzar propuestas, evaluar y coordinar las actividades y programas que desde distintos ámbitos del centro se puedan llevar a cabo, dándoles coherencia y un sentido global.

151 Algunas normas, como el artículo 47 del Decreto canario 144/2011, prevén el establecimiento de equipos de mediación. También lo hace así el Decreto valenciano 39/2008, artículo 7.2, indicando que estos equipos sólo podrán estar formados por profesores.

152 Artículo 43.e) del Decreto 51/2007 de Castilla y León. Prevé también que se lleve a cabo con posterioridad el artículo 8.4 del Decreto foral navarro 47/2010.

153 El porcentaje se eleva al 95,1%, tal como informa el OBSERVATORIO DE CONVIVENCIA ESCOLAR (2010): 97.

154 Nos referimos exactamente al 82,1%, según ibíd.

155 El 77,9%, en ibíd.

alumnos y deteriora la calidad de enseñanza<sup>156</sup>. Tampoco deja de ser significativo que –continuando en el contexto de la ESO–, casi al quince por ciento le gustaría cambiarse de centro. El mismo porcentaje también indica que, si le resulta posible, dejaría de trabajar como profesor. A este se une que un grupo algo menor<sup>157</sup> siente frecuentemente decepción por su trabajo y le preocupa que esta situación le esté endureciendo emocionalmente<sup>158</sup>. Estos datos nos permiten explicar que, dentro del contexto de la Unión Europea, los profesores de enseñanza primaria y media opten por jubilarse en cuanto les resulta posible. En efecto, el último informe de Eurydice sobre datos educativos en Europa muestra que en la mayor parte de los países europeos, los profesores se jubilan apenas se les ofrece esta oportunidad<sup>159</sup>.

Ante esta situación, la mayoría de los países europeos han incrementado el apoyo hacia ellos. Según el último informe de la red europea Eurydice<sup>160</sup>, ha aumentado el número de países que han desarrollado políticas tendientes a fortalecer la situación de los profesores. Si durante el curso 2002/2003 eran catorce los países que habían tenido esta iniciativa, durante el curso 2010–2011 su número había ascendido a veintiuno. Las medidas adoptadas han consistido principalmente en la tutorización, el asesoramiento para la evaluación y observación en el aula. Se ha incentivado asimismo la formación permanente, y el sueldo<sup>161</sup> había aumentado incluso en un cuarenta por ciento en algunos países con el fin de estimular el esfuerzo y hacer de la docencia una actividad profesional más atractiva, si bien esto no ha significado en todos los casos un incremento de su poder adquisitivo<sup>162</sup> ni que se haya podido evitar rebajarse como consecuencia de la crisis económica.

Otro mecanismo que se ha aplicado ha sido la progresiva reducción de la ratio alumnos–profesor con el fin de favorecer la gobernabilidad de la clase. Es esperanzador observar que la tendencia de casi todos los países europeos coincide con esta disminución. En el momento presente la proporción media<sup>163</sup> es de catorce alumnos por profesor en la enseñanza primaria –en España desciende a trece–, y de doce en la secundaria, situándose España en una media de diez alumnos. Se trata, en definitiva, de un conjunto de medidas adecuadas a la situación actual y que se muestran concordes con las propuestas por otras organizaciones internacionales como la OCDE<sup>164</sup>.

Dentro de España la legislación educativa ha intentado<sup>165</sup> animar su actividad mediante otros incentivos profesionales o económicos, como son el reconocimiento de la función tutorial de su especial dedicación al centro y a la impartición de planes que supongan innovación educativa, el reconocimiento del trabajo de profesores que impartan clases en una lengua extranjera en centros bilingües, o el desarrollo de licencias retribuidas con el fin de impulsar la realización de actividades de formación y de investigación e innovación educativas que reviertan en beneficio directo del sistema educativo. Con ello se facilitará que el seguimiento de las directrices del profesorado y mostrarle el debido respeto y consideración no sean sólo un precepto normativo<sup>166</sup>, sino una actitud espontánea y natural del alumno.

156 Así lo indica expresamente el preámbulo de la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2010.

157 El 10%, en *ibíd.*

158 Cifras extraídas de *ibíd.* Interesa observar que la falta de estímulo de algunos profesores se convierte en una situación generalizada en el momento de optar por un puesto de dirección. Lo observamos, como ejemplo significativo, en el caso de Aragón. El Consejo Escolar de esta Comunidad Autónoma ha advertido que el 75% de los centros en los que correspondía elegir director no se había presentado ningún candidato, de modo que tuvieron que ser designados directamente por el Departamento de Educación, según indica el CONSEJO ESCOLAR DE ARAGÓN (2011): 465. Ante esta generalizada situación la OCDE ha propuesto que los países miembros desarrollen programas de preparación para los directores, así como asesoría y la creación de redes de apoyo complementario, junto con buenas condiciones de trabajo e incentivos, en OCDE (2012): 112–119.

159 EURYDICE (2012a): 126. En España está prevista la reducción de la jornada lectiva de aquellos profesores mayores de cincuenta y cinco años que lo soliciten, según el artículo 105.2.e) de la LOE.

160 EURYDICE (2012a): 129. Vid. su resumen en español en EURYDICE (2012b): 5.

161 EURYDICE ofrece una visión comparada de los sueldos entre los países de los países integrantes, tanto en las cantidades percibidas, como la identificación de la entidad que realiza los pagos y otros datos en EURYDICE (2012c). En España, según estas fuentes, se ha producido un incremento del 20% en el salario de los profesores de enseñanza secundaria. En 2010 estaba previsto incrementar en un 0.3%, pero la crisis económica tuvo como resultado final la disminución en un 5% para los profesores de la enseñanza pública y privada concertada. En relación con esta cuestión, el Consejo Escolar del Estado estima conveniente que se proceda a una equiparación real entre los salarios de los profesionales de la enseñanza concertada con sus homólogos de la función pública, en CEE (2011): 18.

162 EURYDICE (2012a): p. 129.

163 *Ibíd.*, pp. 155–157.

164 Se refiere a medidas tales como proporcionar educación docente dirigida que garantice que los maestros reciban los conocimientos que necesitan para trabajar en escuelas con estudiantes en desventaja; ofrecer programas de tutoría para los maestros noveles; procurar condiciones de trabajo favorables para mejorar la eficiencia docente y la retención de maestros; y establecer incentivos económicos y de carrera adecuados para atraer y retener a los maestros de buena calidad en las escuelas, en OCDE (2012): 128–136. Este informe está orientado a las escuelas en situaciones desfavorables, pero entendemos que estas recomendaciones pueden trasladarse a otros tipos de centros.

165 Artículo 105 de la LOE. Enumera también un conjunto de incentivos para los profesores el artículo 10.2.m) del Decreto andaluz 327/2010. También, con el fin de facilitar su formación permanente, está previsto que los profesores puedan acceder gratis a los museos y bibliotecas públicos, según el artículo 104.3 de la LOE. Aun así, el Consejo Escolar del Estado continúa reclamando que se dote a los profesores de un mayor apoyo de profesionales que les orienten en materia de resolución de conflictos y en el trato con los alumnos y sus familias, en CEE (2011): § 5, p. 31 y ss. Reconocen también de derecho a la formación permanente el artículo 27 del Decreto canario 114/2011, de 11 de mayo, regulador de la convivencia en el ámbito educativo en la Comunidad Autónoma de Canarias.

166 Artículo 6.4.c) de la LOE, según la redacción ofrecida por la disposición final 1.3 de la LOE, y artículo 35.c) del RD 732/1995.



Sin embargo, una de las necesidades más apremiantes –al menos atendiendo a que ha sido objeto de regulación a través de normas específicas– ha sido la de reforzar la autoridad del profesor. Habida cuenta de la especificidad que ha adquirido, se le dedicará a continuación una atención particular.

### **El reconocimiento de la autoridad del profesor**

A la vista de la situación expuesta en los párrafos anteriores se muestra justificada la pretensión de reforzar la autoridad de los profesores. Resultaría desde luego paradójico que un profesor al que no se le guarda el respeto debido llevara a cabo con éxito una de las funciones que la LOE<sup>167</sup> le tiene encomendadas, como es la “contribución a que las actividades del centro se desarrollen en un clima de respeto, de tolerancia, de participación y de libertad para fomentar en los alumnos los valores de la ciudadanía democrática”. Aunque más adelante nos centraremos con atención en los mecanismos previstos para el logro de este objetivo, puede indicarse que será preciso otorgarle una capacidad de adoptar decisiones directas, proporcionadas y rápidas ante los comportamientos negativos de un alumno con el fin de atajarlos cuanto antes y restablecer el ambiente de estudio y aprendizaje adecuado<sup>168</sup>.

Hemos visto que en el ámbito de la Unión Europea está viva la preocupación por establecer mecanismos de apoyo al profesor y reforzar su autoridad. También lo ha entendido así, dentro de nuestras fronteras, el Consejo Escolar del Estado<sup>169</sup> en el momento de mostrar su apoyo decidido al refuerzo de la autoridad moral y profesional de los profesores, y de su consideración social como, por lo demás, ya afirmaba la LOE<sup>170</sup>. En este sentido resulta interesante una previsión que establecen las recientes leyes de autoridad de profesorado de Aragón, Castilla La Mancha, de la Región de Murcia y Asturias<sup>171</sup>. Aprecian que una agresión física o psíquica a un docente trae consigo un daño moral que habrá de reparar quien lo ha cometido. Para ello, el alumno deberá pedir excusas y reconocer su responsabilidad.

La relevancia de la autoridad del profesor es evidente, pues es uno de los factores esenciales de la calidad de la educación<sup>172</sup>. De ahí que se reconozca<sup>173</sup> su importancia en el proceso educativo y la necesidad de garantizar el respeto y consideración hacia su persona y su esfuerzo, objetivos que se muestran como principios de la política educativa. Asimismo, se pretende asegurar que pueda desarrollar su función docente en un ambiente educativo adecuado<sup>174</sup>.

Este refuerzo podría lograrse a través de diferentes mecanismos. De entre ellos, no cabe duda que uno de los más directos ha sido la aprobación de normas jurídicas específicas que han concedido al profesor la categoría de autoridad, lo que incluso había recaído por parte de la doctrina especializada<sup>175</sup>. Hasta ahora, dentro del territorio nacional, han dictado normas específicas sobre esta cuestión las Comunidades Autónomas de Madrid<sup>176</sup>, Valencia<sup>177</sup>, La Rioja<sup>178</sup>, Aragón<sup>179</sup>, Castilla La Mancha<sup>180</sup>, Murcia<sup>181</sup>, y Asturias<sup>182</sup>. Junto a ellas, es preciso recordar que la normativa general sobre convivencia escolar que analizamos en este capítulo ya solía contener artículos

167 Artículo 91.1.g) de la LOE. En este sentido, artículo 8.2.c) de la Ley gallega 4/2011, y artículo 31 del Decreto canario 114/2011. Artículo 24.5 del Decreto aragonés 73/2011.

168 En este sentido, artículo 4.c) de la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2010; artículo 4.1.d) de la Ley valenciana 15/2010; artículo 4.b) de la Ley riojana 2/2011, que extiende la capacidad de actuación hasta aquellas conductas llevadas a cabo por el alumno durante las clases o las actividades complementarias o extraescolares, tanto dentro como fuera del recinto escolar. Artículos 25 y 35 del Decreto castellano-leonés 51/2007. Artículo 54.l) del Decreto valenciano 39/2008. Artículo 3.10 de la Ley 8/2012 de Aragón. Preámbulo del Decreto foral navarro 47/2011, y su artículo 12.1. Artículo 4.d) de la Ley 1/2013 de Murcia. En algunos casos, esta rapidez de actuación se erige incluso en un deber, como muestra el artículo 8.2.b) de la Ley gallega 4/2011. Con menor intensidad, artículo 22 del Decreto 53/2009 de Cantabria, y 26 del Decreto canario 114/2011. Artículo 4.1.c) de la Ley asturiana 3/2013.

169 CEE (2011): 12.

170 Artículos 1.m) y 104.1 y 2 de la LOE.

171 Artículo 7.3 de la Ley 3/2012 de Castilla La Mancha. Artículo 9.1 de la Ley 1/2013 de Murcia. Artículo 20.2 de la Ley 8/2012 de Aragón. Artículo 9 de la Ley 3/2013 de Asturias.

172 Artículos 1.m) y 104.1 y 2 de la LOE.

173 Artículo 3.e) y 4 de la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2010. Artículo 3.5 y 4.1 de la Ley valenciana 15/2010. Artículo 3.e) y 4.a) de la Ley 2/2011 de La Rioja. Artículo 8 de la Ley 4/2011 de Galicia. Artículo 2.d) y 22 del Decreto cántabro 53/2009; 3.1.i) y 25 del Decreto canario 114/2011. Artículo 10.2 del Decreto andaluz 327/2010. Preámbulo del Decreto castellano-leonés 51/2007. Artículo 25 y 26.6 del Decreto aragonés 73/2011. Artículo 3 de la Ley 8/2012 de Aragón. Artículo 2.h) y 3 de la Ley 3/2012 de Castilla La Mancha. Artículo 3.e) de la Ley 1/2013 de Murcia. Artículo 4.1.a) de la Ley asturiana 3/2013.

174 Vid. nota a pie de página anterior.

175 En este sentido, SÁNCHEZ ANEAS (2009): 154. Otros autores han observado que las leyes en materia de educación sí han efectuado normalmente referencias a la disciplina y el gobierno de los centros. Sin embargo, apenas se referían a la autoridad del profesor, como indica ESPOT (2006): 117.

176 Ley madrileña 2/2010, cit.

177 Ley valenciana 15/2010, cit.

178 Ley 2/2011, cit.

179 Ley 8/2012, cit.

180 Ley 3/2012, cit.

181 Ley 1/2013, cit.

182 Ley 3/2013, cit.



referentes a esta cuestión<sup>183</sup>. Este elenco de normas no impide que tanto la legislación nacional como autonómica se hayan centrado en esta misma cuestión, como se tendrá ocasión de comprobar.

Como se ha indicado, se han aprobado normas específicas en materia sobre la situación del profesorado que, en líneas generales, pretenden satisfacer sus demandas en lo que se refiere a la recuperación de su consideración social, disfrute de una mayor protección jurídica en el ejercicio de sus funciones, y disposición de unas facultades bien determinadas que les permitan mantener la disciplina en sus aulas. Estos derechos van acompañados también de la identificación de los correspondientes deberes. Todo ello redundará, como no puede ser de otro modo, en una mejora de la calidad del sistema educativo y en facilitar el ejercicio de los derechos educativos, lo que es también objeto<sup>184</sup> de estas normas.

Para alcanzar estos objetivos se establecen varios mecanismos. Entre ellos, probablemente el más novedoso sea el reconocimiento al profesorado de la condición de autoridad pública, tal como ha sucedido en otros países<sup>185</sup>. Esto significa que es objeto, en el ejercicio de sus funciones docentes, disciplinarias o de gobierno, de la protección que el ordenamiento jurídico otorga a estas autoridades<sup>186</sup>. Asimismo, se traduce en la atribución de valor probatorio –o presunción de veracidad–<sup>187</sup> a los hechos que el profesorado constata en el ejercicio de sus funciones de corrección disciplinaria y que se formalicen por escrito en documento que cuente con los requisitos establecidos en los correspondientes normas. Podrán también requerir<sup>188</sup> al alumnado la entrega de cualquier objeto o sustancia que porte y esté expresamente prohibido por las normas del centro, y que resulte peligroso para la salud o integridad personal propia o de los demás miembros de la comunidad educativa, o pueda perturbar el desarrollo de las actividades docentes, complementarias o extraescolares.

En ocasiones, el refuerzo de la situación del profesorado se complementa<sup>189</sup> con el deber de la Administración educativa de adoptar las medidas necesarias para garantizar su protección y asistencia jurídica, así como la cobertura de su responsabilidad civil en relación con los hechos que resulten del ejercicio de sus funciones profesionales dentro o fuera del recinto escolar.

Junto a estos derechos se recogen también algunas responsabilidades de los profesores. Además del ya aludido deber general de contribuir al logro de una mejor convivencia escolar, se añade el específico de formarse en cuestiones referentes a este tema<sup>190</sup>, con el fin de prevenir o resolver mejor los conflictos que se planteen. A estos efectos, algunas Comunidades Autónomas se comprometen a innovar e investigar en el ámbito pedagógico y de convivencia escolar. Aquí se incluye también la elaboración de planes de formación en esta materia destinados a los distintos miembros de la comunidad educativa y, en particular, a los profesores<sup>191</sup>.

Todas estas medidas que hemos comentado serán, en efecto, positivas. Sin embargo, no sustituirán a lo que probablemente sea la pieza clave que asegure la convivencia escolar y el respeto a los profesores. Me refiero a la

<sup>183</sup> Por ejemplo, se detiene en las cuestiones referentes a la autoridad del profesor el artículo 11 de la Ley gallega 4/2011. También lo hace la normativa andaluza en el momento de regular el funcionamiento de los Institutos de Educación Secundaria, como se aprecia en el artículo 11 del Decreto 327/2010.

<sup>184</sup> La relación directa entre refuerzo de la autoridad del profesor, la mejora de la calidad de la enseñanza y la garantía del derecho a la educación la indica de un modo explícito la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2010, en su preámbulo, y en el artículo 1.

<sup>185</sup> Así ha sucedido en el Reino Unido, donde se considera que es autoridad, pues “the factors that need to be considered include whether the body is publicly funded, exercises statutory powers, performs a function in place of central or local government, or provides a public service”. La doctrina entiende que este criterio puede extenderse a los profesores de centros privados, pues con su función contribuyen a desarrollar el derecho de todos a la educación, como entiende HARRIS (2007): 153.

<sup>186</sup> Artículo 124.3 de la LOE, tras la modificación de la LOMCE. Artículo 5 de la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2010. Artículo 5 de la Ley valenciana 15/2010, y 53.j) del Decreto 39/2008. Artículo 5 de la Ley 2/2011 de La Rioja, que extiende la condición de autoridad pública a los inspectores de educación en el ejercicio de sus funciones. Artículo 11.1 de la Ley gallega 4/2011. Artículo 28 del Decreto canario 114/2011. Artículo 4 de la Ley 3/2012 de Castilla La Mancha. Artículo 5.1 de la Ley 1/2013 de Murcia. Con menor detalle, artículo 10.2.a) del Decreto andaluz 327/2010. Artículo 5 de la Ley 8/2012 de Aragón. Artículo 4.1.f) y g) de la Ley asturiana 3/2013.

<sup>187</sup> Artículo 6 de la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2010. Artículo 6 de la Ley valenciana 15/2010. Artículo 6 de la Ley 2/2011 de La Rioja. Artículo 11.2 de la Ley gallega 4/2011. Artículo 11.2 del Decreto andaluz 327/2010. Artículo 6 de la Ley 8/2012 de Aragón. Artículo 5 de la Ley 3/2012 de Castilla La Mancha. Artículo 6 de la Ley 1/2013 de Murcia. Artículo 6 de la Ley asturiana 3/2013. Esta previsión no evita, obviamente, que el alumno o sus representantes legales puedan aportar las pruebas que consideren necesarias en su defensa, como indica expresamente el mismo precepto.

<sup>188</sup> Artículo 11.3 de la Ley gallega 4/2011.

<sup>189</sup> En este sentido, artículo 7 de la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2010. Artículo 7 de la Ley valenciana 15/2010, y 53.g) y k) del Decreto autonómico 39/2008. Artículo 29 del Decreto canario 114/2011. Artículo 11.5 del Decreto andaluz 327/2010. Artículos 6 y 7 de la Ley 3/2012 de Castilla La Mancha. Artículo 4.e) y 7 de la Ley 1/2013 de Murcia.

<sup>190</sup> Artículo 8.1.g) de la Ley de Galicia 4/2011. Artículo 14.2.a) del Decreto valenciano 39/2008. Artículos 27 y 33 del Decreto canario 114/2011. Artículo 48 y 54.n) del Decreto de Aragón 73/2011.

<sup>191</sup> Así lo indican los artículos 16, 17 y la DA 23 del Decreto 102/1010 de Cataluña, que prevé también la posibilidad de que sean los propios centros los que elaboren y oferten estos proyectos de innovación pedagógica. Artículos 5.f) y 50 del Decreto de Canarias 114/2011. Artículos 37 y 43 del Decreto andaluz 19/2007. Esta norma incluso configura algunos proyectos concretos, como es el denominado “Escuela: Espacio de Paz”, en los artículos 38 y ss.

responsabilidad y preocupación de las familias por esta cuestión<sup>192</sup>. Sin una debida atención de las familias a los hijos, la transmisión de unos valores que se apprehenden en el ámbito familiar, con la corrección positiva de los padres y su ejemplo, poco resultado ofrecerán –muy probablemente– las diferentes políticas públicas por loables que sean. Dirijamos, pues, la mirada hacia la familia, célula básica de la sociedad.

### Evaluación y autonomía de los centros

Aunque no sea éste el momento de analizar en profundidad todos los perfiles que adquiere la autonomía de los centros educativos y las correspondientes evaluaciones<sup>193</sup>, sí conviene al menos indicar que se ha tratado de una cuestión de creciente interés para el legislador en aras de mejorar, en último término, la calidad de la enseñanza. Se anunció en el apartado 5.1.2 que, inicialmente, se concibe la autonomía como un modo de hacer más efectiva la participación. Desde este punto de vista, se entiende que mejor se puede intervenir en una institución cuanto más capacidad de autoorganización dispone, sin que haya sujetos externos –como los poderes públicos– que diseñen desde fuera su modo de gestionarse y de actuar.

Sin embargo, con el cambio de signo se comienza a variar la autonomía por sí sola. La importancia de esta cuestión puede comprobarse si tenemos en cuenta que la LODE dedicaba a la autonomía de los centros tan sólo dos artículos –el 15 y el 25–, frente a un capítulo entero que le dedica la LOE<sup>194</sup>, más la reforma que le propicia la LOMCE que exhorta a las Administraciones educativas a potenciar y promover la autonomía de los centros<sup>195</sup>. Se generaliza la idea de que una mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a los elementos socio-culturales del contexto de la escuela puede contribuir a elevar la calidad de la enseñanza, y ello con independencia de las consecuencias que tenga para la participación. Es más, se detecta en la legislación española más reciente que una verdadera autonomía pasa inevitablemente por la adecuada vertebración del centro, y por permitir a la dirección desarrollar con mayor libertad sus aumentadas responsabilidades. Esto requiere inevitablemente reforzar la posición del titular y del director. Algunas normas incluso se refieren al desarrollo de la autonomía de los centros en un contexto de “liderazgo fuerte”, con protagonismo de la dirección del centro, y dentro de un proceso de fortalecimiento institucional de cada uno de ellos<sup>196</sup>. También se aprecia en el ámbito de las facultades del director del centro, más reducidas en una LODE<sup>197</sup> que se incluía más por favorecer la participación, que en la vigente LOE. A su vez, la LOMCE le ha añadido varias funciones más<sup>198</sup>. Igualmente es susceptible de constatarse esta tendencia si atendemos a los niveles de exigencia en la selección de este órgano<sup>199</sup>. Según la LODE, la selección le correspondía en un primer momento al consejo escolar y era posteriormente la Administración educativa quien lo nombraba, mientras que la LOE ha preferido seleccionarlos mediante concurso de méritos entre los profesores en conformidad con los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad, y de acuerdo con los criterios establecidos por las Administraciones educativas. Esta última le añade, además una serie de requisitos de antigüedad, la necesidad de presentar un proyecto de dirección<sup>200</sup>, así como la obligación de superar un programa de formación inicial<sup>201</sup> organizados por la Administración, cuya superación condiciona el nombramiento. La LOMCE en relación con la valoración de su experiencia docente o en cargos anteriores, sobre las características del programa de formación, y el procedimiento de elección.

En realidad, la autonomía de un centro supone una estructuración y vertebración sólida, pues sólo así se pueden adoptar decisiones serias y responsables, propias de un sujeto que disfruta de una amplia capacidad de actuación. Y es sobre la dirección del centro sobre quien recae mayormente el peso de esta responsabilidad derivada de la autonomía. Esto no evita que el director deba hacer partícipes de sus decisiones a los demás miembros de

192 La misma LOE indica en distintas ocasiones la necesaria colaboración entre las familias y los profesores para el adecuado desarrollo de sus funciones. Así encontramos que uno de los principales cometidos de los docentes es la tutoría de los alumnos, la dirección y orientación del aprendizaje y el apoyo en su proceso educativo, todo ello en colaboración con las familias –artículo 91.1.c.–. Asimismo, deberá informar periódicamente a las familias sobre el proceso de aprendizaje de sus hijos, así como la orientación para su cooperación en el mismo –artículo 91.1.h.–. Por su parte, el Consejo Escolar del Estado reclama para los profesores el apoyo de las Administraciones, los centros y las familias, en CEE (2011): § 5, p. 31 y ss.

193 Sobre esta cuestión, cfr. SANCHO GARGALLO Y DE ESTEBAN VILLAR: (Dir., 2009). AGUÉS MENDIZÁBAL (2000): 127–214. GÁMEZ MEJÍAS (2010). MARTÍNEZ LÓPEZ–MUÑOZ (2004a): 447–504. Uno de los países que más ha desarrollado la autonomía de los centros de enseñanza preuniversitarios ha sido Italia, especialmente desde la promulgación de la Ley de 15 de marzo de 1997, n. 29, desarrollado por el Decreto del Presidente de la República n. 275, de 8 de marzo de 1999. Sobre ello puede consultarse MAROLLA (1999): 399–409. MICHELETTI (2001): 1068–1073. POGGI (2000): 179–189.

194 Capítulo II del título V de la LOE, es decir, artículos 120–125.

195 Esta precisión aparece en concreto en el apartado setenta y tres de la LOMCE, que reforma el artículo 120.3 de la LOE.

196 Así lo entiende el preámbulo del decreto catalán 102/2010, de 3 de agosto, de régimen de autonomía de los centros educativos en Cataluña, en DOGC n. 5686, de 5 de agosto.

197 Cótense el artículo 38 de la versión original de la LODE con el 132 de la LOE.

198 Véase su apartado ochenta y uno, que reforma el artículo 132 de la LOE.

199 Artículo 37 de la LODE, frente a los artículos 133, 135 de la LOE.

200 Artículo 134 de la LOE.

201 Artículo 136 de la LOE.

la comunidad educativa<sup>202</sup>, y que continúen participando a través de las correspondientes asociaciones<sup>203</sup> o de los órganos colegiados previstos al efecto –en concreto, el claustro de profesores y el consejo escolar<sup>204</sup>. Sin embargo, ello no debe llegar a limitar las facultades del titular o director del centro o convertirse casi en una “cogestión” con el titular del centro, de modo que pueden limitarse los derechos dimanantes de la creación y dirección del centro (artículo 27.6 del mismo texto)<sup>205</sup>.

Resta únicamente indicar que la autonomía supone, como es obvio, responsabilidad, y así se ponen expresamente de manifiesto algunas normas<sup>206</sup>. Esto significa, a su vez, la necesidad de rendir de cuentas y la correspondiente publicación de resultados que permita su comparación. La LOMCE ha recogido estos principios. Señala expresamente que “las Administraciones educativas publicarán los resultados obtenidos por los centros docentes [y] podrán establecer planes específicos de mejora en aquellos centros públicos que no alcanzan los niveles adecuados”<sup>207</sup>.

La evaluación y la correspondiente información será también precisa para facilitar que las familias realicen las correspondientes elecciones en el legítimo ejercicio de su derecho fundamental a la libertad de enseñanza, máxime en un contexto en que parece que también se va afirmando el criterio de ampliar la capacidad de elegir centro por parte de las familias incluso a través de la modificación del sistema de puntuación –especialmente el territorial– para obtener el centro elegido. Al menos éste parece ser el espíritu que ha animado la aprobación del Decreto 29/2013 madrileño, sobre elección de centro en la Comunidad de Madrid<sup>208</sup>. Esta también ha sido la orientación de la Comunidad valenciana, que ha reformado en 2013<sup>209</sup> su decreto por el que se regula el acceso a los centros docentes públicos y privados concertados que imparten enseñanzas de régimen general<sup>210</sup>.

Sentadas estas premisas, conviene resaltar la relación que existe entre estos factores y la convivencia escolar. Al menos desde el año 1995 el Derecho español lo había entendido de esta manera, pues el Real Decreto sobre derechos y deberes de los alumnos y normas de convivencia<sup>211</sup> señalaba que un mejor clima de aula requería necesariamente que se potenciara la autonomía de los centros.

Por su parte, el Consejo Escolar del Estado<sup>212</sup> también ha relacionado más recientemente la autonomía de los centros y la cultura de la evaluación con la convivencia escolar y la calidad de la enseñanza. Propone el fomento de su autonomía pedagógica, organizativa y de gestión, pues ampliará la oferta educativa, la posibilidad de elección de modelo educativo, y adaptarse a la demanda social del lugar. Como es fácil de apreciar, esta propuesta entronca perfectamente con la tendencia a dotar a los centros educativos de una mayor autonomía y evaluables, tal como hemos visto. Esta estrategia otorgará más capacidad de acción para que haya sana competencia entre los centros y que adquieran un mayor dinamismo. Esto permitirá que los padres puedan elegir la escolarización de sus hijos entre instituciones que presentan propuestas diversas, de manera que mejor clima de aula se resultará cuanto más identificados estén los miembros de la comunidad educativa con el proyecto que sostienen en común. Una

202 E. MARTÍN ORTEGA: “Autonomía escolar y evaluación?”. , cit., p. 160. En relación con el protagonismo que adquiere en el momento presente la función del director de un centro de enseñanza y su importancia para el logro de un clima adecuado para que los estudiantes funcionen bien, los profesores enseñen competentemente y los alumnos aprendan, cfr. PONT (2009): 53–66. La necesidad de fortalecer la posición de los directores ya se había propuesto MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ (2004b): 45, como un modo de actuación necesario para asegurar la toma de decisiones necesaria en un contexto de autonomía, así como de elaborar y ejecutar el proyecto educativo, y de adaptar el centro a las necesidades específicas de los alumnos teniendo en cuenta el criterio de sus padres.

203 Artículos 5 y 7 de la LOE.

204 Artículo 119.5 de la LOE, tras la reforma llevada a cabo por la LOMCE.

205 Nuevamente, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ (2004a): 465 y s., 486, y 489–492.

206 Así se muestra en la exposición de motivos del Decreto andaluz 327/2010, que aprueba el reglamento orgánico de los Institutos de Educación Secundaria, donde pone en evidencia la estrecha relación que media entre autonomía, responsabilidad, evaluación, rendición de cuentas y calidad de la enseñanza. También reiteraba en varias ocasiones la relación entre autonomía y responsabilidad la antigua LOE en su exposición de motivos. Su artículo 67.3 indicaba que el ejercicio de la autonomía iría acompañada del desarrollo de mecanismos de responsabilidad y, en particular, de instrumentos de evaluación, tanto externa como interna. Regula estos mecanismos de evaluación en el título VI.

207 Apartado setenta y tres de la LOMCE, que modifica el artículo 120.3 de la LOE.

208 En especial, el preámbulo del Decreto 29/2013, de 11 de abril, del Consejo de Gobierno, de libertad de elección de centro escolar en la Comunidad de Madrid, en BOCM n. 86, de 12 de abril. Su desarrollo lo efectúa la Orden 1240/2013, de 17 de abril, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se establece el procedimiento para la admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos de segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Especial, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato en la Comunidad de Madrid, en BOCM n. 92, de 19 de abril. Su artículo 7, por lo demás, relaciona expresamente los conceptos de evaluación, publicación de sus resultados, y derecho a elegir centro.

209 Decreto 42/2013, de 22 de marzo, en DOCV n. 6991, de 30 de marzo.

210 Decreto 33/2007, de 30 de marzo, en DOCV n. 5483, de 3 de abril de 2007. En desarrollo de estas normas la Consejería de Educación de la Generalidad Valenciana ha aprobado la Orden 14/2013, de 4 de abril, por la que se regula el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados que imparten enseñanzas de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato de la Comunidad, en DOCV n. 7001, de 11 de abril.

211 RD 732/1995, exposición de motivos.

212 CEE (2011): § 5, p. 31 y ss.

situación semejante a la encontramos con la evaluación de los centros, pues facilitará conocer sus resultados y, por tanto, otorgará más criterios para efectuar la elección a las familias.

### Medios de comunicación y programación de TV

No resultaría difícil comprobar que, en ocasiones, la imagen que tenemos de la convivencia escolar sea de un modo quizá no siempre ajustado a la realidad como consecuencia de la imagen que ofrecen determinadas series y programas de televisión y los medios de comunicación. En ocasiones presentan como situaciones comunes lo que realmente es más bien excepcional o, al menos, no tan extendido. Es sintomático que el niño o el adolescente, como persona en fase de desarrollo y formación, necesitan modelos y ejemplos a seguir, y no siempre encuentra los más recomendables en las pantallas. A partir de ese momento sí es posible que lo que inicialmente era excepcional vaya haciéndose progresivamente común, pero no de modo natural sino como consecuencia de la adaptación de los comportamientos a los paradigmas propuestos. Podríamos plantearnos la posibilidad de presentar una programación que muestre un carácter más educativo, que coadyuve al cultivo de los valores que hasta este momento hemos ido mencionando, y proponga asimismo comportamientos más virtuosos en sus personajes.

En este sentido, el Consejo Escolar del Estado ha propuesto, como mecanismo de mejora de la convivencia escolar, que los medios de comunicación difundan una imagen de los centros educativos como entornos culturales y formativos<sup>213</sup>. Dentro del ámbito internacional, el Comité de los Derechos del Niño ha constatado que los medios de comunicación tienden a destacar sucesos escandalosos, con lo que crean una imagen tendenciosa y estereotipada de los jóvenes<sup>214</sup>.

También las Naciones Unidas<sup>215</sup> pronuncian un llamamiento a estos medios para que promuevan valores coherentes con una mejor educación, y velen por que sus actividades no debiliten el esfuerzo de otros en el logro de esos objetivos.

### Nuevas tecnologías

Junto a los evidentes avances que han supuesto las nuevas tecnologías en los distintos ámbitos de la vida, incluido el educativo, también aparecen sus riesgos. Las Naciones Unidas<sup>216</sup> han dado testimonio de esta preocupación al advertir de la violencia que se puede ejercer a través de ellas. Más en concreto, y en relación con la materia que estamos estudiando, su empleo expone a los menores –en cuanto receptores– a correos electrónicos no deseados, contenidos agresivos, violentos, incitación al odio, tendenciosos, racistas, pornográficos y desagradables que los pueden resultar perjudiciales. Advierte<sup>217</sup> también que los que mantienen contactos con otros jóvenes a través de las TIC pueden ser objeto de intimidación, acoso, o coacciones. En cuanto sujetos agentes<sup>218</sup>, los niños pueden intimidar u hostigar a otros, practicar juegos que afecten negativamente a su desarrollo psicológico, crear y publicar materiales inadecuados, o dar informaciones o consejos equivocados.

Las conclusiones que arrojan hasta ahora las investigaciones del Observatorio para la Convivencia Escolar para el nivel educativo de la ESO advierten<sup>219</sup> que “se refleja como un problema importante la inadecuada respuesta dada hasta el momento ante los riesgos de las nuevas tecnologías, a los que parecen estar demasiado expuestos, frecuentemente sin supervisión adulta”. El daño moral originado por estas conductas sobre la víctima es aún mayor. Esto, a su vez, suele suponer un incentivo para quien lo ejerce<sup>220</sup>.

Estas recomendaciones han encontrado reflejo tanto en la legislación extranjera como española. Por cuanto se refiere al primer caso, Eurydice<sup>221</sup> indica que en la mayoría de los países de la Unión Europea se han implementado

<sup>213</sup> *Ibíd.*

<sup>214</sup> Se refiere a conductas generales, no referidas específicamente al ámbito educativo, aunque éste también puede estar incluido. A partir de aquí, se entiende mejor que el Comité se refiera a que los medios proyectan una imagen sesgada sobre todo de los jóvenes desfavorecidos que abren el camino para la adopción de políticas públicas basadas en un enfoque punitivo que puede incluir la violencia como respuesta a faltas supuestas o reales cometidas por niños y jóvenes, según el § 30 del COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (NACIONES UNIDAS, 2011).

<sup>215</sup> COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (NACIONES UNIDAS, 2001): § 21. Recuerda también, en el mismo apartado, que los Gobiernos tienen el deber de adoptar las medidas necesarias para permitir a los medios de comunicación a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño.

<sup>216</sup> COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (NACIONES UNIDAS, 2011): § 31.

<sup>217</sup> *Ibíd.*

<sup>218</sup> *Ibíd.*

<sup>219</sup> OBSERVATORIO DE CONVIVENCIA ESCOLAR (2010): § 9, p. 100. Especifica este estudio que, en relación con el acceso a la televisión sin control adulto, el 45% tiene televisión en su cuarto y el 39,8% la ve en solitario con bastante o mucha frecuencia. En cuanto a Internet, el 51,8% la utilizan con poco o nulo control adulto. El 37,7% dispone, además, de acceso en su cuarto. Y el 49% utiliza Internet para comunicarse con otras personas una hora al día o más. Por otra parte (§ 14, p. 101), entre el 1,1% y el 2% del alumnado informa haber sido a menudo o muchas veces víctima de grabaciones u otras formas de acoso con nuevas tecnologías.

<sup>220</sup> OBSERVATORIO DE CONVIVENCIA ESCOLAR (2010): § 14, p. 101.

<sup>221</sup> De los treinta países que han participado en el estudio *Online Safety*, 24 tienen incorporados este tipo de planes en el currículo escolar. En relación con los programas formativos enunciados, vid., con mayor extensión, EURYDICE (2009b): 8–10. En cuanto al número de horas de aprendizaje de las TIC dedicadas en cada país, vid. el informe la misma organización EURYDICE (2011): 36 y ss.



diferentes proyectos en el sistema educativo orientados a formar a los jóvenes acerca del correcto uso de las nuevas tecnologías. Se trata de programas destinados a prevenir, entre otras situaciones, sobre los riesgos de contactar por Internet con personas desconocidas y, más aún de encontrarse con esas personas en el espacio físico, así como el “cyberbullying” y el correcto uso de los teléfonos móviles. Sin embargo, a pesar de estos datos, el informe de Eurydice no ofrece datos sobre el éxito de estos programas y los resultados alcanzados. Esta observación es relevante si atendemos a los datos que indican algunos organismos nacionales, como sucede en España. Baste recordar la afirmación antes citada del Observatorio de la Convivencia Escolar. Por tanto, aunque sean loables los intentos hasta ahora realizados por mejorar el uso de las TIC y evitar que se conviertan en instrumentos que perturben la convivencia, podemos afirmar que aún quedan importantes pasos que dar.

En relación con nuestra legislación, especialmente en la más reciente. Encontramos normas<sup>222</sup> que califican como infracciones de la convivencia escolar la grabación, publicación o difusión a través de cualquier medio o soporte de las agresiones o conductas inapropiadas que tengan como objeto a cualquier miembro de la comunidad educativa. Es interesante observar que algunas de las disposiciones más recientes se refieren expresamente a las redes sociales como medio de difusión de estos hechos<sup>223</sup>. En algunos casos estos comportamientos se identifican como circunstancias agravantes de la lesión producida<sup>224</sup>.

Los casos que han llegado a los órganos jurisdiccionales han tenido en cuenta asimismo estos comportamientos y la intención que abrigaba quien los llevaba a cabo. Más en concreto, el uso de instrumentos de este tipo ha sido considerado por los tribunales como una prueba de la determinación de los alumnos que buscaban de ocasionar un daño al menor agredido. Denota, como indica expresamente una sentencia<sup>225</sup>, “una estrategia que deja poco margen a la espontaneidad de un mero y aislado enfrentamiento infantil”, con lo que los requisitos de intencionalidad y continuidad de las acciones que definen el acoso escolar<sup>226</sup> resultan más fácilmente probados<sup>227</sup>.

Por otra parte, se producen en ocasiones evidentes colisiones entre derechos que hay que ponderar para ofrecer la solución adecuada. El uso de las tecnologías puede lesionar el derecho al secreto de las comunicaciones y a la intimidad y, por otra parte, los derechos como la integridad moral de otros alumnos. Su balance requiere una cuidadosa interpretación cuando entran en relación dentro del ámbito escolar. Es lo que sucedió en un colegio de Madrid en el que un alumno –menor de edad– expuso unos vídeos de contenido pornográfico grabados en su teléfono móvil a una compañera suya que, como consecuencia, sintió lesionada su integridad moral. Ante esta situación, el director del colegio, en compañía del informático, solicitó al menor que conectara el aparato y le comunicara la clave para acceder a las páginas web consultadas y fotos archivadas. Los padres entendieron que este comportamiento lesionaba el derecho al secreto de las comunicaciones que garantiza la Ley Orgánica de Protección de Datos.

La Audiencia Nacional<sup>228</sup>, como resultado de la ponderación entre los derechos afectados, entiende que se puede llevar a cabo un tratamiento de datos personales aun sin el consentimiento de su titular cuando el interés público lo justifique. Añade que, en el caso de autos, la función educativa muestra un evidente interés con ese carácter, pues afecta al desarrollo de una actividad de interés general como es la educación. Además, el director también requería conocer los datos del teléfono persiguiendo la finalidad de proteger los derechos de otros menores cuya guardia también se le confía, como sucede con la ya mencionada intimidad de la compañera a quien expuso tales imágenes. En efecto, encontró lesionados sus derechos fundamentales a la integridad moral –artículo 15 de la Constitución– y el libre desarrollo de la personalidad –artículo 10 del mismo texto y, al tratarse del ámbito educativo, también podría mencionarse el artículo 27.2–. Se aprecia, pues, que los derechos fundamentales deberán ponderarse adecuadamente cuando nos encontramos en el ámbito escolar, y es moralmente sin duda el uso

222 Artículo 9.k) de la Ley 2/2011, de 1 de marzo, de autoridad del profesor y de la convivencia en los centros educativos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en BOE n. 66, de 18 de marzo. Por su parte, los artículos 12.2 y 28 de la Ley gallega 4/2011, incluye las conductas realizadas a través de medios electrónicos, telemáticos o tecnológicos como susceptibles de ocasionar acoso escolar. Artículos 58.5 y 64.7 del Decreto aragonés 73/2011.

223 Artículos 32.2.f) y 37.1.g) del Decreto 51/2007 de Castilla y León. Artículo 59.3 h) del Decreto canario 114/2011, de 11 de mayo, regulador de la convivencia en el ámbito educativo en la Comunidad Autónoma de Canarias.

224 Artículo 59.3 g) y h), y artículo 17.g) del Decreto canario 114/2011, de 11 de mayo, regulador de la convivencia en el ámbito educativo en la Comunidad Autónoma de Canarias. Navarra las ubica dentro de las conductas gravemente perjudiciales para la convivencia, en el artículo 17.1.b) y c) del Decreto Foral 47/2010. Artículo 64.7 del Decreto aragonés 73/2011.

225 SAP de Madrid n. 737/2008, de 18 de diciembre, FJ tercero. El COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (NACIONES UNIDAS, 2011): § 31.b), ya advertía de la posibilidad de que se utilizaran las nuevas tecnologías para “tomar, retocar, permitir que se tomen, distribuir, mostrar, poseer o publicar fotografías o pseudo fotografías (*morphing*) y vídeos indecentes de niños, o en los que se haga burla de un niño o una clase de niños”.

226 Vid. § 3.1 de este trabajo.

227 SAP de Madrid n. 737/2008, de 18 de diciembre, FJ tercero.

228 Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 de septiembre de 2013, recurso contencioso-administrativo n. 481/12, FJ cuarto.



de las nuevas tecnologías.

De todo esto se deduce<sup>229</sup> la necesidad de llevar a cabo medidas que reduzcan los riesgos originados por una inadecuada exposición a las nuevas tecnologías, promoviendo una mayor implicación de las familias sobre su responsabilidad en este tema, mejorar desde la escuela las habilidades para una utilización adecuada y crítica, y promover redes de colaboración entre ambos contextos educativos y el resto de la sociedad.

Nuevamente, la responsabilidad de las familias es esencial para garantizar un correcto uso de estas tecnologías y, en términos más generales, para asegurar la buena educación de los hijos. La formación del profesorado<sup>230</sup> o de las personas competentes de estas cuestiones en cada centro también debería ser un punto esencial para garantizar los comportamientos correctos.

Por otra parte, la revolución tecnológica está influyendo en la falta de atención del alumnado hacia las explicaciones del profesor, y en una mayor carencia de concentración en el estudio, pues son frecuentes las interrupciones por la consulta de Internet –no siempre para acceder a materiales de estudio, sino de tipo lúdico– o instrumentos electrónicos<sup>231</sup>. De aquí que determinadas normas –en concreto, la valenciana– hayan previsto que los equipamientos informáticos y de comunicaciones del centro –incluido Internet– se utilicen “para fines estrictamente educativos”<sup>232</sup>. Incluye, además, como una de las medidas educativas correctoras, la posibilidad de retirar teléfonos móviles, aparatos de sonido u otros aparatos electrónicos ajenos al proceso educativo que se hayan utilizados de forma reiterada durante las actividades que se realzan en el centro. Incluso se introduce la posibilidad, como norma de alcance general de prohibir el uso de este tipo de aparatos cuando no sean precisos para llevar a cabo tareas docentes, siempre que así lo contemple el reglamento de régimen interior del centro<sup>233</sup>.

En efecto, debería estimularse la concentración de los alumnos, y una mayor disciplina y distribución ordenada y eficiente del tiempo. Sería también una medida útil para que estas personas, en edad de formación, aprendieran a distinguir lo necesario y urgente de lo que realmente no lo es, evitando de ese modo que se creen a sí mismos falsas necesidades o incluso tendencias consumistas.

## CONCLUSIONES

I. No es difícil constatar que han aumentado los casos de indisciplina en las aulas, oscilando entre casos de comportamientos disruptivos, a los más graves de acoso o faltas de respeto, o incluso violencia, causados a los profesores. El resultado ha sido que esta materia se ha convertido en objeto de litigio, con el correspondiente aumento de jurisprudencia, y ha pasado a ser en objeto de atención de una amplia normativa dictada en los últimos años.

II. Se aprecia que una de las principales causas de indisciplina en las aulas tiene su origen en un momento anterior a la llegada del alumno al centro. Me refiero a la falta de implicación de las familias en la educación de sus hijos, tal como indican los órganos españoles e internacionales especializados en esta materia. Se constata que, por diferentes motivos, aumenta paulatinamente la dejación del ejercicio de sus funciones educativas y de transmisión de valores como el respeto, el esfuerzo, el estudio, o el interés por aprender y formarse. No resulta extraño que dejen ese derecho y deber en las instituciones de enseñanza. También se aprecia una carencia de participación de los padres en la vida escolar.

Todo ello significa que la convivencia en las aulas no es una cuestión restringida únicamente al ámbito de los centros de enseñanza, sino también (o, incluso, principalmente) familiar. Y suponen también que no estamos sólo ante un problema legal sino eminentemente social. En consecuencia, son dignas de aprecio las normas jurídicas que han intentado garantizar nobles propósitos como reforzar la autonomía de las escuelas, asegurar el correcto uso de las nuevas tecnologías o el respeto entre los miembros de la comunidad educativa, o fortalecer la autoridad de los profesores. Sin embargo, es preciso recordar que las normas jurídicas requieren de la comprensión y respaldo de la sociedad si quieren ser realmente eficaces. De poco serviría aprobarlas si las preocupaciones de la sociedad se sitúan en unas coordenadas diferentes.

III. Finalmente, es preciso indicar que el impulso del procedimiento conciliado y de la mediación como mecanismos para resolver los conflictos puede ofrecer buenos resultados. Será así sobre todo si contribuye –tal como se espera– a conseguir un aumento de la responsabilidad del alumno y que aprenda a comprender que no

229 *Ibíd.*

230 A ellos se refiere expresamente el artículo 33 del Decreto canario 114/2011. Encontramos datos sobre los programas de formación del profesorado en esta materia dentro del contexto de la Unión Europea en EURYDICE (2009b): 11 y s. La importancia en la prevención de usos incorrectos de los medios tecnológicos y audiovisuales de las familias, profesores y otras personas encargadas de la educación. SÁNCHEZ ANEAS (2009): 339–349, indicando mecanismos de actuación adecuados.

231 OBSERVATORIO DE CONVIVENCIA ESCOLAR (2010): § 29, p. 108.

232 Artículo 26.2.k) del Decreto valenciano 39/2008.

233 Artículo 36.d) del Decreto valenciano 39/2008.

todas las conductas tienen el mismo valor, pues algunas son negativas y por eso es preciso corregirlas.

## BIBLIOGRAFÍA

AA. VV. (201): “Estudio comparativo de la gravedad atribuida a las conductas disruptivas en el aula”, *Electronic Journal of Research in Educational Psychology* vol. 8, n. 20, pp. 33–58.

AGOUÉS MENDIZÁBAL, Carmen (2000): *El régimen jurídico de los centros docentes de educación no universitaria*, Granada, Comares.

AGUILAR BELDA, Manuel (2009): “La violencia entre iguales en la educación secundaria obligatoria”. En: LÁZARO GONZÁLEZ, Isabel y MOLINERO MORENO, Eduardo (Coords.): *Adolescencia, violencia escolar, y bandas juveniles*, Madrid, Tecnos, pp. 23–37.

ALÁEZ CORRAL, Benito (2008): “El caso Folgero y respeto a las convicciones morales de los padres en materia educativa”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* n° 3, pp. 13–29.

ALZATE Sáenz DE HEREDIA, Ramón (2005): “Programas de convivencia en el ámbito educativo. Enfoque global de transformación de conflictos y mediación escolar”. En: ROMERO NAVARRO, Fermín (Coord., 2005): *La mediación, una visión plural: diversos campos de aplicación*, Santa Cruz de Tenerife, Gobierno de Canarias, pp. 232–244.

BERNAL AGUDO, José Luis (2006): *Comprender nuestros centros educativos*. Zaragoza. Mira Editores.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (1989): Comentario General n.17, sobre el artículo n. 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado en la 35ª sesión.

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

- (Naciones Unidas, 2001): *Observación general a la Convención sobre los Derechos del Niño* n° 1 (2001), documento CRC/GC/2001/1, de 17 de abril de 2001.

- (Naciones Unidas, 2011): *Observación general* n° 13, documento CRC/C/GC/13, de 18 de abril de 2011.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Observación general* n° 13, sobre el derecho a la educación (artículo 13 del Pacto). 21º período de sesiones, 1999, documento E/C.12/1999/10 (1999).

CONSEJO ESCOLAR DE ARAGÓN (2011): *Informe sobre la situación del Sistema Educativo en Aragón. Curso 2009–2010*, Zaragoza, Gobierno de Aragón.

CEE (CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO) (2011): *Propuestas de mejora. Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2009–2010*, Madrid, Ministerio de Educación.

COTINO HUESO, LORENZO (2012): *El derecho a la educación como derecho fundamental*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

DE VERGOTTINI, Giuseppe (2001): *Diritto Costituzionale*, 3ª ed. Padua, CEDAM.

DÍAZ LEMA, José Manuel (2002): “La participación de la comunidad en la gestión de los centros concertados”. En: AA. VV.: *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al Profesor Eduardo Roca*, Madrid, INAP–BOE, pp. 327–337.

EMBID IRUJO, Antonio

- (1981): “El contenido del derecho a la educación”, *Revista Española de Derecho Administrativo* n° 31, pp. 653–682.
- (1983a): “Derecho a la educación y derecho educativo paterno”, *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 7, pp. 375–397.
- (1983b): *Las libertades en la enseñanza*, Madrid, Tecnos.
- (2009): “Derecho a la educación y Comunidades Autónomas”, IDEM (Dir.): *Derechos económicos y sociales*, Madrid, Lustel, pp. 155–186.

ESPOT, María Rosa (2006): *La autoridad del profesor*, Madrid. Wolters Kluwer.

EURYDICE

- (1997): *La place des parents dans les systèmes éducatifs de l'Union Européenne*, Bruselas, Comisión Europea.
- (2009a): *La integración escolar del alumnado inmigrante en Europa*, Bruselas, Comisión Europea.

- (2009b): *Education on Online Safety in Schools in Europe*, Bruselas, Comisión Europea.
- (2011): *Recommended annual taught time in full-time compulsory education in Europe, 2009/10*, Bruselas, Comisión Europea.
- (2012a): *Key data on Education in Europe. 2012*, Bruselas, Comisión Europea.
- (2012b): *Cifras clave de la Educación 2012. Evolución de los sistemas educativos europeos durante la última década*, Bruselas, Comisión Europea.
- (2012c): *Teachers' and Schools' Heads salaries and allowances in Europe 2009/2010*, Bruselas, Comisión Europea.

FERNÁNDEZ-MIRANDA y CAMPOAMOR, Alfonso (1988): *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces.

FERNÁNDEZ GARCÍA, Isabel (2006): “Haciendo frente a la disrupción desde la gestión del aula”. En: TORREGO SEIJO, Juan Carlos (Coord.): *Modelo integrado de mejora de la convivencia: estrategias de mediación y tratamiento de conflictos*, Barcelona, Graó, pp. 173–208.

FERNÁNDEZ SEGADO (1992): *El Sistema constitucional español*. Madrid, Dykinson.

FURNISS, Clare (2000): “Bullying in schools, it’s not a crime—is it?” *Education and the Law* vol. 12, nº 1, pp. 9–29.

GÁMEZ MEJÍAS, Manuel Miguel (2010): *La administración educativa: control y autonomía*. Madrid, Iustel.

GARCÍA VILLALUENGA, Leticia (2010): “La mediación a través de sus principios. Reflexiones a la luz del anteproyecto de ley de mediación en asuntos civiles y mercantiles”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* nº 4, pp. 717–756.

GÓMEZ CALLE, Esther (2013): “Responsabilidad civil de padres y centros docentes”, en BUSTO LAGO, José Manuel y REGLERO CAMPOS, Luis Fernando: *Lecciones de responsabilidad civil*, 2ª ed. Pamplona, Aranzadi, pp. 329–354.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Alejandro (2011): “El régimen jurídico de las lenguas en las escuelas españolas”, *Revista Jurídica de Castilla y León* nº 25, pp. 291–316.

GUTIÉRREZ SANZ, María Rosa

- (2012a): *La mediación familiar y su reflejo en la Ley 9/2011, de 24 de marzo, de mediación familiar de Aragón*, Zaragoza, Justicia de Aragón. Zaragoza.
- (2012b): “La cuestión declinatoria en el Real Decreto-Ley 5/2012 de 5 de marzo, de mediación en asuntos civiles y mercantiles”, *Diario La Ley* nº 7871, pp. 1307–1312.

HARRIS, Neville

- (2002): “The legislative response to indiscipline in schools in England and Wales”, *Education and the Law*, vol. 14, nº 1–2, pp. 57–76.
- (2007): “The School as a public Authority”, *Education Law Journal* nº 3, pp. 149 ss.

JIMÉNEZ GUIJARRO, Fernando (2009): “El profesorado y los menores vinculados al sistema educativo”. En: LÁZARO GONZÁLEZ, Isabel y MOLINERO MORENO, Eduardo (Coords.): *Adolescencia, violencia escolar, y bandas juveniles*. Madrid, Tecnos, pp. 107–117.

LÓPEZ GUERRA, Luis (1983): “La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de educación”, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 7, pp. 293–334.

MAGRO SERVET, Vicente (2012): “La incorporación al Derecho español de la Directiva 2008/52/CE por el Real Decreto-Ley 5/20102, de 5 de marzo, de mediación en asuntos civiles y mercantiles”, *Diario La Ley* nº 7852.

MARROLLA, Angela (1999): “L’autonomia scolastica”, *Rivista Giuridica della Scuola* nº 1, pp. 399–409.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis

- (2004a): “Autonomía de los centros escolares y derecho a la educación en libertad”, *Persona y Derecho* nº 50, pp. 447–504.
- (2004b): “Intégration et autonomie: faire évoluer le Droit”. En: AA.VV.: *Intégration sociale et autonomie*

des établissements scolaires, Lyon, Le Collège Supérieur, pp. 39–49.

- (2006): “El esclarecimiento de la ‘Constitución educativa’. Un determinante primer paso”, *Persona y Derecho* nº 55, pp. 793–816.

MARTÍNEZ DE PISÓN, José (2003): *El derecho a la educación y la libertad de enseñanza*. Madrid, Dykinson.

MICHELETTI, Mario (2001): “I caratteri delle istituzioni scolastiche autonome”, *Il Foro Amministrativo* nº 4, pp. 1068–1073.

MONTERO ALCAIDE, Antonio (2000): *La convivencia en los centros docentes. Modelo de intervención y marco normativo*, Málaga, Aljibe.

MUÑOZ ARNAU, Juan Andrés (2010): *Derechos y libertades en la política y legislación educativas españolas*, Pamplona, EUNSA.

NAVARRO MENDIZÁBAL, Íñigo Alfonso (2009): “La responsabilidad civil y la violencia escolar”. En: LÁZARO GONZÁLEZ, Isabel y MOLINERO MORENO, Eduardo (Coords.): *Adolescencia, violencia escolar, y bandas juveniles*, Madrid, Tecnos.

NIETO GARCÍA, Ángel Juan (2011): “La responsabilidad civil y penal de los centros docentes por daños y perjuicios en el alumnado en el ejercicio de las actividades propias de la organización escolar”, *Revista Aranzadi Doctrina* nº 1, pp. 125–129.

OBSERVATORIO DE CONVIVENCIA ESCOLAR (2010): *Estudio estatal sobre la convivencia escolar en la Educación Secundaria Obligatoria*, Madrid, Ministerio de Educación.

OCDE

- (2011): *Education at a Glance. 2011 OECD Indicators*. París, OECD Publications.
- (2012): *Equity and Quality in education. Supporting Disadvantaged Students in Schools*. París, OECD Publications.

ORTEGA, Rosario y DEL REY, Rosario (2006): “La mediación escolar en el marco de la construcción de la convivencia y la prevención de la violencia”, *Avances en Supervisión Educativa* nº 2. Disponible en: [www.adide.org/revista](http://www.adide.org/revista)

ORTUNO MUÑOZ, José Pascual (2005): “El reto de la mediación en el panorama internacional”. En: ROMERO NAVARRO (Coord.): *La mediación, una visión plural: diversos campos de aplicación*, Santa Cruz de Tenerife, Gobierno de Canarias, pp. 56–61.

PARRY, Gareth y PARRY, Angharad (2000): “Implications of the Human Rights Act (1998) for schools”, *Education and the Law* vol. 12, nº. 4, pp. 279–285.

POGGI, Annamaria (2000): “Autonomia delle istituzioni scolastiche e multiculturalismo”, *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* nº 1, pp. 179–189.

PONT, Beatriz (2009): “Liderazgo y autonomía del centro escolar: perspectivas internacionales”. En: SANCHO GARGALLO, Miguel Ángel y DE ESTEBAN VILLAR, Mercedes: *La autonomía de los centros educativos*, Madrid, Fundación Europea sociedad y Educación/ Comunidad de Madrid. Madrid, pp. 53–66.

RILEY, Dan (2007): “Anti-social Behaviour: Children, Schools, and Parents”, *Education and the Law* vol. 19, nº 3–4, pp. 221–236.

ROCA FERNÁNDEZ, María (2008): “Deberes de los poderes públicos para garantizar el pluralismo ideológico, cultural y religioso en el ámbito escolar”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* nº 17, pp. 1–37.

RODRÍGUEZ LLAMAS, Sonia (2010). *La mediación familiar en España*. Valencia. Tirant Lo Blanch.

ROLDÁN FRANCO, María Angustias (2009): “Violencia en la escuela ¿realidad o alarma social?”. En: LÁZARO GONZÁLEZ, Isabel y MOLINERO MORENO, Eduardo (Coords.): *Adolescencia, violencia escolar, y bandas juveniles*, Madrid, Tecnos, pp. 39–53.

ROMERO NAVARRO, Fermín (Coord., 2005): *La mediación, una visión plural: diversos campos de aplicación*, Santa Cruz de Tenerife, Gobierno de Canarias.

SÁNCHEZ ANEAS, Aseba (2009): *Acoso escolar y convivencia en las aulas. Manual de prevención e intervención*.

Jaén, Formación Alcalá.

SANCHO GARGALLO, Miguel Ángel y DE ESTEBAN VILLAR, Mercedes (Dir., 2009): *La autonomía de los centros educativos*, Madrid, Fundación Europea sociedad y Educación/ Comunidad de Madrid. Madrid.

STILITZ, Daniel y SHELDON, John C. (2007): “Mediating Education Disputes”, *Education Law Journal* n° 3, pp. 165 ss.

TENA PIAZUELO, Isaac (2012): “Crisis de pareja, mediación familiar y reconciliación”, *Actualidad Civil* n° 13–14.

TORREGO, Juan Carlos (Coord.),

- (2000): *Mediación de conflictos en instituciones educativas*. Narcea, Madrid.
- (2006): *Modelo integrado de mejora de la convivencia: estrategias de mediación y tratamiento de conflictos*. Barceba, Graó.

VEGA GUTIÉRREZ, Ana María (Coord.) (2012), *Indicadores de participación de los padres en la escuela*. Madrid, Wolters Kluwee España/ Universidad de La Rioja.

VIANA ORTA, María Isabel (2013) “Aims or Purposes of School Mediation in Spain”, *New Approaches in Educational Research*, vol. 2, n° 1, pp. 32–38.

VILLOSLADA HERNÁN, Emil ana y PALMEIRO DE LA IGLESIA, Cristina (2006): “Haciendo frente a la disrupción desde la gestión del aula”. En: TORREGO SEIJO, Juan Carlos (Coord.): *Modelo integrado de mejora de la convivencia: estrategias de mediación y tratamiento de conflictos*. Barcelona, Graó, pp. 69–108.



## Abriendo la caja negra de las profesiones sanitarias: evaluación de la aplicación de la carrera profesional en el Sistema Nacional de Salud

Raquel M. Pérez-García  
Universidad Pública de Navarra, UPNA.  
[raperga@hotmail.com](mailto:raperga@hotmail.com)

Miguel del Fresno García  
UNED  
[mdelfresno@der.uned.es](mailto:mdelfresno@der.uned.es)

Antonio López Peláez  
UNED  
[alopez@der.uned.es](mailto:alopez@der.uned.es)

Recibido: 25 de noviembre de 2013  
Aceptado: 11 de diciembre de 2013

### Resumen

*El sistema sanitario es uno de los pilares del estado del bienestar y fundamento clave de nuestra ciudadanía. El proceso de institucionalización del estado del bienestar ha creado una organización denominada Sistema Nacional de Salud (SNS) de proporciones gigantescas, con una concentración muy alta de profesionales y de recursos, adoptando un gran desarrollo de modelos de gestión, siendo uno de los aspectos clave: la carrera profesional.*

*La asunción de las competencias de sanidad por las Comunidades Autónomas (CC. AA.) ha sido uno de los aspectos más determinantes de las características del modelo sanitario español, sustentado en la actividad de los servicios de salud autonómicos. Las CC. AA. disponen actualmente de sus respectivos Servicios de Salud, que estructuran la administración y la gestión, integrando centros, servicios y otros establecimientos de la propia CC. AA.*

*En los análisis que se realizan a partir de este punto, cabe señalar que cuando se citan los modelos de carrera profesional nos referimos a los modelos que abarcan a licenciados y diplomados sanitarios del SNS. Los profesionales no sanitarios también han tenido sus desarrollos específicos de carrera profesional en algunas CC. AA. pero no constituyen parte del objeto de estudio de esta investigación.*

### Palabras clave

*Carrera profesional, modelos de carrera profesional, España, Administración Sanitaria, Comunidades Autónomas.*

## Opening the Black Box of Sanitary Professions: Evaluation of Professional Career in Spain's National Health System

### Abstract

*The health system is one of the pillars of the welfare State and key foundation of our citizenship. The process of institutionalization of the welfare State has created an organization called the national health system (NHS) of gigantic proportions, with a very high professional and resource concentration, adopting a great development of management models, sometimes not visible in explicit form, being professional career one of the key aspects.*

*The assumption of powers of healing by the Autonomous Communities has been one of the most decisive aspects of the characteristics of the Spanish health care model, based on the activity of the regional health services. The Autonomous Communities currently have their respective health services.*

*In further analyses research will be made from this point, it should be noted that when career models are cited we mean models covering the licensed and qualified NHS. Non-health professionals also have their specific career development in some Autonomous Communities but are not part of the object of study of this research.*

### Keywords

*Professional career, Professional career models, Spain, Health Administration, Autonomous Communities.*

## INTRODUCCIÓN

El debate sobre las condiciones de trabajo, la degradación del trabajo, y los nuevos (o viejos) modelos organizacionales emergentes, tiene que tomar en consideración la carrera profesional como un elemento central. A pesar de las preocupaciones sobre la sociedad líquida de Baumann, la explotación del individuo y la consecuente pérdida de legitimidad en la opinión pública de las organizaciones que nos representan (tanto los partidos políticos, cuanto los sindicatos)<sup>1</sup>, y la defensa de los postulados neoliberales vinculados con la reducción del Estado y la privatización de las relaciones laborales y las enfermedades<sup>2</sup>, las expectativas en relación con nuestro empleo siguen jugando un papel fundamental en nuestras trayectorias personales y colectivas<sup>3</sup>. Nuestras sociedades democráticas, y también sociales<sup>4</sup>, son sociedades de consumidores<sup>5</sup>, pero sobre todo son sociedades en las que buscamos la inserción social a través del empleo.

Los debates sobre nuestro entorno laboral no pueden reducirse al análisis de los mecanismos de entrada y salida del mercado de trabajo, la evolución de las rentas sociales, y los niveles de desempleo, temporalidad y precariedad<sup>6</sup>. Tienen que tomar en consideración, también, las trayectorias laborales posibles, y la carrera profesional en sectores que son básicos para el mantenimiento de nuestra cohesión social como el sector sanitario. Tanto por lo que implica para la motivación, formación y rendimiento de los trabajadores, cuanto por las posibles ineficiencias o desajustes que inciden comúnmente en la trayectoria profesional en el trato al usuario, y también en los riesgos laborales, el absentismo y la propia viabilidad de la organización como tal.

La carrera profesional está descrita en la legislación como el derecho de los profesionales a progresar de forma individualizada, como reconocimiento a su desarrollo profesional en cuanto a conocimientos, experiencia en las tareas asistenciales, de investigación y cumplimiento de los objetivos de la organización en la que presta sus servicios.<sup>7</sup>

En 1987 empieza a hablarse de carrera profesional en España. Desde hace más de una década se ha intentado traducir el concepto de carrera profesional en normas reguladoras que hicieran realidad. A partir de 1995 y, sobre todo, a comienzos del presente siglo, algunas de ellas se concretan, publican y aplican en ámbitos de características diversas: centros hospitalarios (Hospital Gregorio Marañón de Madrid y Hospital Clínico de Barcelona 1995), servicios autonómicos de salud (Navarra 1999) y redes asistenciales (Instituto Catalán de la Salud, Red Catalana de Hospitales Concertados, Instituto Municipal de Asistencia Sanitaria de Barcelona). En 2002 y 2003, el Ministerio de Sanidad impulsó la publicación de las tres leyes fundamentales de ámbito estatal para el desarrollo de la carrera profesional: Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (LCC), Ley de Ordenación de las Profesionales Sanitarias (LOPS)<sup>8</sup> y Ley de Estatuto Marco (LEM)<sup>9</sup>, que pondrían cierto orden y directrices a seguir en los próximos años.

En los últimos cinco años se han ido dando pasos para implementar la carrera profesional pero no siempre los ritmos han sido similares y tampoco los criterios en los modelos de carrera que se han puesto en marcha. Resultado del desarrollo legislativo expuesto, las comunidades autónomas se vieron forzadas a iniciar el desarrollo de sus modelos de carrera debido al agotamiento de los plazos que la normativa legal vigente imponía: enero de 2008. Antes de esa fecha los distintos servicios de salud que integran el SNS debían tener desarrollada la carrera profesional.

En líneas generales se puede decir que los modelos de carrera profesional para licenciados y diplomados sanitarios en las diecisiete CC. AA., más las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, tienen características y criterios comunes generales:

- Derecho de los profesionales a la progresión en su desarrollo profesional y al reconocimiento público y de forma individualizada del nivel alcanzado en cuanto a conocimientos, experiencia asistencial, docencia e investigación.
- Criterio de voluntariedad: se trata de proceso voluntario a través del cual, el profesional manifiesta su deseo de ser revisado y evaluado en su nivel de competencia y desempeño en un momento determinado de su trayectoria profesional.

1 LÓPEZ PELÁEZ Y SEGADO CABEZUDO (2009).

2 LÓPEZ PELÁEZ Y SEGADO CABEZUDO (2010).

3 MORENO MÍNGUEZ (2011).

4 CASTEL(1997).

5 ALONSO BENITO (2005).

6 FEATHERSTONE (2011).

7 Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud (2003).

8 Ley de Ordenación de las Profesionales Sanitarias (2003).

9 Ley de Estatuto Marco (2003).

- Existencia de 4 niveles retribuidos: cada uno de los niveles de carrera profesional son evaluables y se requiere un tiempo de permanencia en la misma categoría y especialidad en el nivel inferior. La permanencia varía entre las diferentes CC.AA. pero en la mayor parte se encuentra entre 5 y 7 años por grado o nivel

Las nuevas formas organizativas de las empresas, con estructuras más planas y equipos de trabajo multifuncionales, exigen cambiar el concepto de carrera profesional relacionado con progresos en el escalón por otro que se base no sólo en los procesos empresariales de la organización, sino fundamentalmente en el desarrollo de las actitudes interpersonales y de la formación personal con una perspectiva humana.

La idea de la carrera profesional va ligada de un modo básico al trabajo; representa una oportunidad de mejora y consolidación de recompensas profesionales y mejores condiciones de estatus, funcionales y retributivas que se van obteniendo de un modo sucesivo y progresivo, y son consecuencia de los avances en la preparación y responsabilidad profesional a lo largo del tiempo.

Partiendo del marco teórico anterior se debe poner en marcha un modelo que actualice la competencia de los profesionales sanitarios en relación a los cambios organizativos y científico-técnicos que tienen lugar en las organizaciones, y siempre dentro de un marco estratégico de desarrollo profesional continuado. Las estrategias de desarrollo profesional continuado deberán a su vez permitir y fomentar un diseño personalizado de las trayectorias en el contexto de la empresa, a lo que denominamos carrera profesional pero que permitan modelos de carreras profesionales diferentes para los integrantes de un mismo colectivo.

En este artículo se presentan los resultados de la investigación desarrollada en los últimos tres años sobre la carrera profesional en el sector sanitario en España, centrándonos en los modelos que abarcan a licenciados y diplomados sanitarios del SNS. Se exponen los resultados de la aplicación de los modelos de carrera profesional según los expertos entrevistados y se resalta algunos de los principales problemas que deben afrontarse para garantizar los derechos y las expectativas de carrera profesional de las personas empleadas en este sector y también para mejorar, como en cualquier organización, la atención a los usuarios, y la propia viabilidad económica del sistema.

## MATERIAL Y MÉTODOS

La metodología básica de trabajo ha consistido en la descripción, explicación e interpretación de los diferentes procesos ocurridos en la materia objeto de investigación: la Carrera Profesional. Para ello, se han utilizado diferentes técnicas de investigación cualitativas primarias y secundarias:

1. Entrevistas abiertas a expertos en la materia utilizando como base un guión de entrevista.
2. Análisis de la bibliografía, textos legales, documentos e informes relativos a carrera profesional de las 17 CC. AA, así como toda la información publicada en las páginas web de los Servicios Regionales de Salud relacionada con dicha materia.
3. Análisis cuantitativo de todos los reconocimientos de carrera profesional por grados o niveles realizados en todas las CC.AA, clasificados por licenciados y diplomados sanitarios.

Para efectuar las entrevistas a expertos, no se elaboró un cuestionario estructurado, sino una guía de entrevista que aseguraba que los temas clave eran explicados. Una guía con las áreas generales que debían cubrirse, decidiendo el entrevistador cómo enunciar las preguntas y cuando formularlas en base a los objetivos de la investigación.

Los ejes de la entrevista o preguntas de investigación a las que se pretendía responder se aglutinaban en cuatro grandes dimensiones que a su vez se subdividían en varias subdimensiones que se reflejan a continuación:

1. **Hipótesis vinculadas a la relación entre carrera profesional y las diferentes comunidades autónomas, la motivación y la retribución**, en las que se esperaba demostrar aspectos como la predicción sobre su utilidad para dar un impulso motivador a los profesionales, el impacto económico para el SNS, las posibles ventajas o desventajas comparativas para el sistema y los profesionales, así como si con los modelos de carrera se logra diferenciar a los profesionales con mejores desempeños, la objetividad de las evaluaciones o un mayor compromiso de los profesionales.
2. **Hipótesis vinculadas a la relación entre carrera profesional, la formación y las competencias**, en las que se esperaba demostrar si la evaluación de la práctica clínica y la actividad asistencial suponen una medida que garantice la adquisición de conocimientos y habilidades de los profesionales, si la carrera profesional permite una participación mayor en los contenidos propios del puesto de trabajo, favoreciendo un nue-

vo reparto de competencias déb gadas y compartidas con otros niveles profesionales, si la exigencia de formación continuada en los diferentes modelos puede correr el riesgo de convertirse en un proceso de “burocratización” y no de mejora del conocimiento o si los modelos de carrera pueden ayudar a facilitar a los profesionales el uso de las nuevas tecnologías para acceder a las fuentes de conocimiento.

3. **Hipótesis vinculadas a la relación entre carrera profesional y su relación con la investigación y la docencia**, en las que se esperaba demostrar si la carrera profesional ha permitido el incremento de actividades de investigación y docencia de mayor calidad.
4. **Hipótesis vinculadas a la relación entre carrera profesional y su relación con los objetivos corporativos de gestión**, en las que se esperaba demostrar si las competencias evaluadas en el modelo de carrera profesional se ponen verdaderamente al servicio de la organización sanitaria, si supone un modo de conseguir una mayor retribución asociada a un mejor y mayor desarrollo profesional si la consecución de un nivel de carrera profesional está ligada a un reconocimiento de la comunidad profesional o si los diferentes modelos de carrera profesional puestos en marcha son capaces de alcanzar los objetivos individuales con los objetivos de la organización suponiendo una aplicación en el sector sanitario de las técnicas de gestión empresarial.

Se realizaron 43 entrevistas a expertos relevantes en la materia. En cada CC. AA. se identificó a la persona responsable de la carrera profesional siendo un contacto clave por su conocimiento en la aplicación de la carrera profesional. Con la realización de estas entrevistas, no se pretendía una representatividad estadística del colectivo pero sí una representatividad cualitativa, porque a la hora de distribuir las entrevistas se tuvieron en cuenta variables como la comunidad autónoma del entrevistado y su cargo o representatividad en el SNS, intentando abarcar profesionales directamente responsables en la aplicación de los modelos de carrera profesional así como profesionales a los que se les aplicó el modelo.

En la tabla que se presenta a continuación, se detalla el número de expertos entrevistados por CC.AA, así como el cargo ocupado en el momento de realizar la entrevista.

TABLA 1

Nº personas entrevistadas	CC. AA. y organismo	Cargo o puesto persona entrevistada
1	Andalucía. Servicio Andaluz de Salud (SAS)	Técnico de la función administrativa
1	Aragón. Servicio Aragonés de Salud	Jefe de Servicio
1	Asturias. Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA)	Responsable de Área
1	Canarias. Servicio de Salud Canario (SCS)	Responsable de Área
1	Cantabria. Servicio de Salud de Cantabria (SCS)	Responsable de Área
2	Castilla la Mancha. Servicio de Salud de Castilla la Mancha (SESCAM)	Jefa de Servicio y Director General
2	Castilla y León. Servicio de Salud de Castilla León (SACYL)	Técnico de Servicio y Jefe de Servicio
2	Cataluña. Servicio de Salud de Cataluña (ICS)	Responsable de Área y Director de Hospital
2	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA)	Responsable de Área y Director General
1	Extremadura. Servicio de Salud de Extremadura (SES)	Jefa de Negociado
3	Galicia. Servicio de Salud Galego (SERGAS)	Jefe de Servicio y Subdirector General
1	La Rioja. Servicio de Salud de la Rioja (SRS)	Jefe de Sección
2	Balears. Servicio Balear de Salud	Jefes de Servicio
17	Madrid. Dirección General de RRHH Consejería de Sanidad (SERMAS) Profesionales de diferentes Hospitales	Técnicos, jefes de servicio, directores médicos, profesionales sanitarios, representantes sindicales.
1	Murcia. Servicio Murciano de Salud	Jefe de Servicio
3	Navarra. Servicio Navarro de Salud (Osasunbidea)	Responsables de Área
1	País Vasco. Servicio Vasco de Salud (Osakidetza)	Jefe de Servicio
1	Valencia. Servicio Valenciano de Salud	Jefe de Servicio

FUENTE: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas.

REALA, nº 1, enero-junio 2014, ISSN: 1989-8975 – DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/realav0i1.10138>

Todos los entrevistados eran profesionales pertenecientes a los diferentes Servicios de Salud de las CC. AA, con categoría profesional de técnico, responsables de áreas o departamentos relacionados con personal y carrera profesional, directores generales y jefes de servicio médicos. La experiencia media de todos los profesionales entrevistados era de 10 años en el Sistema Nacional de Salud.

### Resultados de la carrera profesional del SNS en España en sus diferentes dimensiones.

A continuación se presentan los resultados obtenidos fruto de la triangulación entre teorías, análisis de los datos cuantitativos e investigación cualitativa y cuyo fin, ha sido la descripción y explicación de los datos obtenidos sobre la aplicación de los modelos de carrera profesional en las comunidades autónomas, conciliando las opiniones de los expertos entrevistados en la materia y la revisión sistemática de la bibliografía sobre el objeto de estudio. Toda la información recopilada hasta el momento permite ofrecer al lector una visión sobre el estado de la cuestión de la carrera profesional en el SNS en España. Organizamos los resultados en las siguientes categorías: motivación y retribución, formación y competencias, investigación y docencia, y gestión empresarial.

#### La carrera profesional y su relación con la motivación y la retribución

La carrera profesional aplicada por las CC. AA. ha significado *a priori* un elemento motivador, pero una vez finalizada su aplicación, el resultado de la carrera ha sido en palabras de los expertos “café para todos”.

La aplicación de los modelos de carrera profesional responde a una reivindicación y demanda histórica, pretendiendo ser una herramienta de política de personal para conseguir la motivación de nuestros profesionales. Supone reconocer el mayor esfuerzo del trabajador, valorando sus conocimientos, su formación continuada, experiencia e implicación en los proyectos de la organización<sup>10</sup>.

La realidad constata que la carrera profesional no ha ido ligada a ningún impacto de rendimiento clínico, ni de calidad asistencial. Es decir, se ha premiado en opinión de los expertos una carrera profesional que no ha tenido previsión alguna de impacto.

Los propios modelos establecen posibles vías de escape cuando por diferentes motivos no se puedan alcanzar los resultados, resultando difícil comprobar y/o demostrar que se diferencie a los profesionales con mejores desempeños, además de no garantizar la objetividad en las evaluaciones ya que se introducen variables subjetivas fuera del marco de la evaluación. Todos estos factores son apuntados por los expertos como una de las dificultades en aras a lograr un mayor compromiso de los profesionales<sup>11</sup>.

De acuerdo a los datos recopilados en las diferentes CC. AA. relativos al número de reconocimientos y multiplicado por lo que cuesta cada nivel supondría un coste teórico anual de 1.121.666.688 euros, en el caso de que ninguna CC. AA. hubieran congelado el abono de todos los niveles de Carrera.

A 1 de diciembre de 2013 todas las CC. AA. han congelado el pago o el reconocimiento de sus niveles de carrera profesional.

#### La carrera profesional y su relación con la formación y las competencias

De las entrevistas realizadas y el análisis de la bibliografía relacionada con la formación continuada, se comprueban relaciones que se pueden definir como “hacer para cumplir”, es decir, se realizan determinadas acciones formativas porque serán objeto de valoración en la carrera profesional independientemente del interés o contenido de dichas acciones. Aunque los modelos de carrera especifican que la formación continuada debe estar relacionada con el puesto que se desempeña, es cierto que la formación responde a una especie de “cajón de sastre” donde todo cabe. Expertos entrevistados que formaron parte de Comités evaluadores de carrera profesional, han señalado que las acciones formativas más diversas en temática y contenido eran evaluadas sin obstáculos alguno.

Lograr la satisfacción de los profesionales en lo que a formación se refiere, depende de muchos factores previos a la propia impartición de cada acción de formación: detección de necesidades, elaboración del plan de formación, priorización de actividades, programación de actividades, selección de participantes y evaluación del impacto de la formación. Habitualmente la evaluación que se realiza de las acciones formativas es una evaluación de la satisfacción inmediata pero no una evaluación de impacto de dichas acciones y de transmisión de conocimientos y habilidades al puesto de trabajo. Llegados a este punto es difícil demostrar que la formación continuada en los modelos de carrera profesional sea una verdadera herramienta de mejora de conocimiento y no una acumulación de diplomas y certificados varios.

Los modelos de carrera profesional no valoran en ninguno de sus apartados la participación en programas innovadores que utilicen las nuevas tecnologías de la comunicación: correo electrónico, intranet. Nuevas tecno-

10 SIMÓ MIÑANA, CAMPOS GONZÁLEZ, SANFELIX GENOVÉS Y CHINCHILLA ALBIOL (2004).

11 GERVÁS CAMACHO (2008).



de las TIC<sup>12</sup>.

### **La carrera profesional y su relación con la investigación y la docencia**

Los modelos de carrera profesional no demuestran que hayan permitido el incremento de actividades de investigación ni de la docencia de mayor calidad hasta la fecha actual. Expertos gestores señalan que a veces, los profesionales que se dedican a este tipo de actividades son los que más tiempo libre poseen porque se dedican menos a la actividad asistencial. Existe unanimidad en que deben crearse líneas de investigación establecidas, con claros objetivos, sin duda muy patentes en la fuerte vinculación de los sanitarios del sistema público con fundaciones públicas de investigación sanitaria y con universidades. Se trata de méritos que sin duda alguna son recogidos en los modelos de carrera profesional pero que podrían ser una línea propia de desarrollo de carrera, al igual que lo contrario. Se señala de forma repetida por parte de los expertos que a los profesionales que por el entorno en que trabajan sea cumplida la tarea de investigar (por ejemplo medio rural), o simplemente que no deseen investigar, se les debe permitir el acceso a niveles superiores de carrera profesional mediante la valoración de otros méritos.

### **La carrera profesional y su relación con la gestión empresarial**

Los expertos coinciden en que el elemento fundamental a valorar en la carrera profesional debería haber sido la calidad de la atención prestada en el trabajo diario, teniendo en cuenta que la calidad es realizar la mejor atención con los medios disponibles, y, en segundo lugar el conjunto de actividades relacionadas con ésta (formación continuada, docencia, investigación y gestión), estableciendo un equilibrio que respete la proporción de cada una de ellas, priorizando la tarea asistencial diaria y teniendo en cuenta el lugar donde se ejerce, por ejemplo diferenciando entre medio rural y urbano, o entre centro de salud y hospital universitario. En opinión de los expertos se deberían establecer medidas que compensen las desventajas de determinados entornos en el acceso a los distintos niveles de carrera profesional. En este punto la carrera profesional no demuestra haber servido para poner al servicio de la organización las competencias evaluadas.

Los resultados derivados de esta dimensión permiten generalizar las opiniones de los entrevistados sobre la dificultad en que las competencias evaluadas en los modelos de carrera profesional se pongan al servicio de la organización/población, cuando se desconocen por parte de los profesionales las evidencias asociadas a cada una de las competencias evaluadas.

La consecución de un nivel o grado de carrera profesional supone una mayor retribución mensual aunque si bien es cierto, se ha encontrado una gran heterogeneidad en la retribución de las diferentes CC. AA.

No se ha podido demostrar que dicha retribución esté asociada a un mejor y mayor desarrollo profesional. Las propias características del modelo al exigir un número de años de experiencia para poder acceder a un nivel de carrera, delimitan que a mayor nivel se trata de profesionales con mayor experiencia y conocimientos, pero no por ello a un mayor desarrollo y satisfacción personal.

En opinión de los profesionales no sólo desean ver reconocidos sus méritos mediante recompensas extrínsecas (recompensas económicas), sino que son más importantes las recompensas intrínsecas, como la satisfacción por avanzar en el conocimiento y las habilidades de la profesión, la percepción de sentirse experto y la percepción de que los esfuerzos por avanzar excelencia son apreciados y valorados por las entidades para las que trabaja.

Otra cuestión valorada en los diferentes modelos de carrera profesional puestos en marcha es si son capaces de alcanzar los objetivos individuales con los objetivos de la organización. En este punto podemos exponer dos percepciones diferentes por parte de los expertos, el primero el que se refiere a la actividad asistencial. Si ésta se valora de acuerdo al cumplimiento de objetivos, se puede demostrar que la carrera profesional ha sido capaz de alcanzar objetivos individuales con los objetivos de la organización<sup>13</sup>.

La segunda percepción sería la referida a la obtención de otros fines puntuales como las horas de formación o la realización de un master, donde en numerosas ocasiones se realizan acciones de formación que no tienen ninguna relación con los objetivos de la organización y por tanto, objetivos individuales y organizacionales no están alineados<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Los modelos de carrera tampoco muestran evidencia de que se facilite a los profesionales el uso de las nuevas tecnologías para acceder a las fuentes de conocimiento, formación, etc. En el modelo de La Rioja, la formación continuada a distancia u *on-line* se valora la mitad que la formación presencial. En el resto de CC. AA. no se han encontrado ejemplos sobre este tema. Si bien es cierto que existe incontable formación *on-line* de baja calidad, no se ha favorecido dicha metodología en las organizaciones sanitarias ni se ha determinado para qué temática en concreto, como por ejemplo para informática o idiomas y descartarla para conocimientos específicos del puesto de trabajo.

<sup>13</sup> Otro argumento sería que se está retribuyendo dos veces el mismo concepto.

<sup>14</sup> La formación se recibe en horario de trabajo, debiendo cubrir a dicho profesional o dejando de realizar actividad asistencial como

## DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Basándonos en los modelos de carrera profesional de las diferentes CC. AA. y que actualmente están en vigor, se puede concluir que el fenómeno de la carrera profesional en España es en realidad un proceso muy joven. Fue a partir de 2006, cuando comenzaron los procesos de negociación con las Mesas Sectoriales de las diferentes CC. AA. para poner en marcha la implementación de la carrera profesional y a 31 de diciembre de 2010, aún una comunidad como Galicia, no habían desarrollado su modelo de carrera profesional ordinario. Otras como Aragón sí lo han desarrollado pero no las habían puesto en marcha.

El conjunto de leyes que definen y aglutinan los conceptos de carrera profesional<sup>15</sup> dejan el protagonismo a las CC. AA., reservando al Estado una función de cohesión y armonización, pero la realidad ha demostrado que ambos papeles son difíciles y que los resultados no son totalmente acertados que se hubiera deseado, en especial por las diferentes exigencias entre CC. AA. para acceder a los niveles de carrera profesional, lo que bajo el prisma del ciudadano resulta injusto e incluso, se ha llegado a señalar que los modelos de carrera profesional no respetan la igualdad consagrada en nuestra Constitución.

Los modelos de carrera profesional están acarreado numerosos problemas relativos a sus diferencias entre CC. AA., responden a la descentralización del sistema y no ayudan a la homogeneización de criterios y al movimiento de profesionales entre las CC. AA. Las fronteras entre niveles son difusas en ocasiones, heterogéneas entre autonomías, poco exhaustivas en el análisis de cada profesional. La carrera profesional podía haber sido una herramienta para conseguir mayor reconocimiento, nuevos contenidos en el puesto de trabajo más adecuados a las características personales y profesionales. Sin embargo, estas ideas no son compatibles con la cultura existente en la sanidad, la carrera profesional se entiende exactamente igual pero en el mismo puesto de trabajo, algo que desde la visión laboral explica su fracaso en la implementación hasta el momento actual<sup>16</sup>.

Independiente que las CC. AA. puedan mantener su idiosincrasia, urge homogeneizar criterios e ir hacia un modelo de carrera profesional basado en criterios profesionales donde las diferencias autonómicas sean mínimas.

Desde esta reflexión todavía queda mucho por ver y desarrollar sobre carrera profesional y todavía está a tiempo de ser una excelente herramienta de desarrollo profesional siempre y cuando mantenga su propósito de ser la herramienta por excelencia que preserve los valores y actitudes de mantenimiento y desarrollo de la competencia.

La carrera profesional debe ser un elemento incentivador que haga frente a los elementos desmotivadores que tiene el sistema, pero sobre todo que discrimine los mejores desempeños, y que al igual que los buenos objetivos, sea difícil alcanzarlos pero no imposible<sup>17</sup>.

La aplicación de los modelos de Carrera no ha demostrado íntegramente ser una herramienta de desarrollo profesional ni implica mayor competencia profesional (o sus efectos no son a día de hoy evaluables), no existe un mayor prestigio y reconocimiento público una vez alcanzado un nivel de carrera y por supuesto, no se asocia como un certificado de excelencia independientemente del ámbito donde se ejerza, para así constituirse en un mérito incuestionable en oposiciones, traslados o acceso a docencia pregrado y posgrado<sup>18</sup>.

Cabría esperar poder responder a si con la aplicación de los modelos de carrera profesional se logra diferenciar a los profesionales con mejores desempeños, garantizar la objetividad de las evaluaciones y lograr un mayor compromiso de los profesionales, sin embargo los resultados nos señalan que a la vista del número de reconocimientos dados por CC. AA. se demuestra que los modelos de carrera profesional no han diferenciado a los profesionales con mejores desempeños. La media de reconocimientos de licenciados y diplomados en todas las CC. AA. es del 89,23%, por lo que al ser un porcentaje tan elevado es difícil que realmente pueda discriminar a los profesionales con mejores desempeños. Hay que señalar además que los reconocimientos de los procesos extraordinarios (también denominados transitorios), tenían en cuenta exclusivamente la antigüedad en el SNS, por lo que no se valoraban méritos u otro tipo de aportación, pudiendo obtener un nivel de carrera exclusivamente con años de prestación de servicios.

Los modelos de carrera profesional valoran competencias como el trabajo en equipo, el compromiso con la organización o la comunicación. El resultado de esta valoración en los modelos de carrera ha sido una evaluación

---

consecuencia de su ausencia, y en la carrera profesional se le vuelve a gratificar. Una vez más encontramos el mismo argumento: se paga dos veces el mismo concepto.

15 Se trata de la Ley de Cohesión y Calidad, Ley de Ordenación de las Profesionales Sanitarias y Estatuto Marco.

16 SALMERÓN, BENARROCH, PIQUÉ y RODÉS (2008).

17 ROMA MILLÁN (2003).

18 BRUGUERA CORTADA (2006).

para la con la actividad asistencial y el cumplimiento de productividad variable, dando por hecho que dichas competencias se poseían en los profesionales evaluados.

Es difícil evaluar competencias actitudinales en el SNS cuando no existe cultura de competencias y además, no se establece una definición de las mismas con comportamientos y evidencias asociados a cada una de ellas. Sobre todo el modelo de Andalucía ha evaluado los saberes adquiridos por los profesionales en su práctica real y diaria, a través de su programa de acreditación de competencias profesionales y que pretende promover el desarrollo profesional y la mejora continua. Este programa toma como fundamento metodológico y marco conceptual la gestión por competencias, como modelo integral que permite configurar, además, los procesos de selección, evaluación del desempeño, gestión de la formación, promoción e incentivación.

La carrera profesional ha tenido un “nuevo impacto organizacional”, es decir, los colegios, sociedades y los usuarios en general no han percibido cambio alguno con la puesta en marcha de los modelos de carrera profesional con impacto nuevo en la imagen pública pero con un coste de más de mil millones de euros anuales.

La carrera profesional ha demostrado ser un modelo teórico cercano a otros modelos propios de la gestión empresarial bien modelos burocráticos o de carreras más profesionalizadas o de desarrollo<sup>19</sup>. El inconveniente han sido los criterios derivados de su aplicación, primero, no han sido criterios aplicables a todo el territorio nacional segundo, no responden a verdaderos criterios de calidad y consecución real de méritos y tercero, no han sido criterios homogéneos, lo cual no tiene que estar reñido con una aplicación de las técnicas de gestión empresarial en el mundo sanitario.

Si la finalidad inmediata de la carrera profesional desde el punto de vista de gestión empresarial es conseguir una competencia sana entre los profesionales y un premio a sus méritos: asistenciales, científicos y docentes, siendo consecuencias directas derivadas de lo anterior, contar con profesionales más competentes, mejorar la gestión de los servicios sanitarios y perfeccionar el sistema sanitario, no podemos demostrar en su totalidad que la carrera profesional haya conseguido dicha finalidad, aunque parcialmente sí podemos demostrar que la carrera profesional ha evaluado y medido y por tanto premiado, la consecución de méritos profesionales de diversa índole.

Para finalizar y en aras de evitar las perversiones que han tenido hasta ahora todos los sistemas de reconocimiento, el o los modelos de carrera profesional que se apliquen definitivamente deben tratar de converger el interés individual del grupo con el interés de la organización y los elementos de desarrollo de la gestión clínica, con los de desarrollo de la gestión organizacional. Para ello, tienen que ser muy evidentes aquellos resultados que tienen que ver con los valores centrales del sistema sanitario público o con otros considerados actualmente y que son los siguientes: la accesibilidad, la equidad, el paciente como centro de la decisión clínica, informando y respetando su autonomía, el trabajo en equipo multidisciplinar “de verdad”, la gestión por procesos, la coordinación de niveles asistenciales y continuidad del tratamiento, el ahorro en servicios y prestaciones, la seguridad clínica, las competencias para la gestión clínica; conocimiento y aplicación de ese conocimiento y por último, la evidencia científica para la toma de decisiones clínicas.

19 GARMENDÍA GIL (1995).

**BIBLIOGRAFÍA**

ALONSO BENITO, Luis (2005): *La era del consumo*. Barcebn na: Anthropos.

ESPAÑA

- (2003): Ley 44/2003 de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias. Boletín Oficial del Estado nº 280: pp. 41442-41458, 22 de noviembre de 2003.
- (2003): Ley 55/2003, de 16 de diciembre del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud. Boletín Oficial del Estado nº 301: pp. 44742-44763, 17 de diciembre de 2003.
- (2003): Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. Boletín Oficial del Estado nº 128: p. 20567, 29 de mayo 2003.

BRUGUERA CORTADA, Miguel y PARDELL ALENTA, Helios (2006): “El desarrollo profesional continuo desde la perspectiva de b s cole gios médicos”. *Semanario Jano: Medicina y humanidades*, nº 1626, pp.60-65.

CASTEL, Robert (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Barcebn na: Paidós.

FEATHERSTONE, Brid (2011): “The Current Economic Crisis in Ireland: Why Social Work needs to be Part of the Challenge to a Discredited System?” *Comunitania. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales. International Journal of Social Work and Social Sciences*, nº 1, pp. 17-29.

GARMENDIA GIL, Jose Antonio (1995): “Modelos organizativos: tres casos empíricos de empresas”. *Revista Española Investigaciones Sociológicas*; nº 69, pp. 89-104.

GERVÁS CAMACHO, Juan (2008): “La Carrera Profesional desde el punto de vista de un médico clínico”. *Revista Clínica de Medicina de Familia*, nº 2, pp. 167-170.

LÓPEZ PELÁEZ, Antonio, SEGADO SÁNCHEZ-CABEZUDO, Sagrario

- (2010): “Liberalization Policies or Degradation Policies? The Spanish Railway Case”. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, nº 68, pp. 775-773.
- (2009): “Trabajo, transporte y salud: perspectivas sociobó gicas sobre b l beral zación del transporte ferroviario”. *Revista Sociología del Trabajo*, nº 67, pp. 151-173.

MORENO MÍNGUEZ, Am uдена (2011): “La concil ación b boral y famil ar en el modeb de fle xiseguridad de España desde una perspectiva de género”. *Comunitania. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, nº 1, pp. 89-111.

ROMA MILLÁN, Joseph (2006): “La reflexión como eje central del Desarrollo Profesional”. *Revista Educación Médica*, nº 9, pp. 30-36.

SIMÓ MIÑANA, Juan; CAMPOS GONZÁLEZ, Juan Carlos; SANFELIX GENOVÉS, José y CHINCHILLA ALBIOL, Nuria (2004): “Carrera profesional, motivación y compromiso con la organización”. *Revista Cuadernos Gestión*, nº 10, pp. 217-219.

SALMERÓN, Joan Manuel; BENARROCH, Guerson; PIQUÉ, Josep Maria y RODÉS, Joan. (2008): “Carrera profesional del personal médico: un sistema incentivador útil cuando se mantienen sus principios de apl cación”. *Revista de Medicina Clínica*, nº 130, pp. 393-398.





## La búsqueda de los orígenes de la administración municipal: de la Edad Media al Liberalismo

Ana Cristina Pérez Rodríguez

Universidad de La Coruña  
[anacristinpr@yahoo.es](mailto:anacristinpr@yahoo.es)

Recibido: 26 de noviembre de 2013  
Aceptado: 27 de noviembre de 2013

### Resumen

*El presente artículo trata de buscar las raíces históricas del municipio y su órgano de gobierno, el ayuntamiento. Desde una perspectiva revisionista de la abundante bibliografía producida durante los siglos XIX y XX se ha tratado de incidir en la desmitificación de ciertos presupuestos que abundaban en la autonomía y el autogobierno de las entidades municipales en la Edad Media, la creación de un modelo político administrativo totalmente nuevo por parte del Liberalismo o bien el éxito de las políticas centralizadoras llevadas a cabo por la Monarquía en su proceso de fortalecimiento del Estado a costa de los entes locales.*

### Palabras clave

*Revisión bibliográfica; centralización, gobierno municipal.*

## The Search of the Origins of the Municipal Administration: from the Middle Ages to the Liberalism

### Abstract

*This paper tries to find out the historical roots of the municipality and their executive branch, the city council. From a revisionist perspective of the bibliography produced during the nineteenth and twentieth centuries, we have tried to demystify some assumptions about the municipal autonomy and self-government in the Middle Age, the debate about the setting up of an entirely new political administrative model by the Liberalism and the success of the centralizing policies executed by the Monarchy during the process of state strengthening at expense of local entities.*

### Keywords

*Bibliographic review, Centralism, Municipal government.*

## MUNICIPIOS Y AYUNTAMIENTOS: LOS ORÍGENES

El presente artículo tratará de desentrañar el asentamiento, desarrollo y evolución de la dimensión política del Ayuntamiento y del gobierno local desde su nacimiento hasta el asentamiento del liberalismo. Así, desde una perspectiva de revisión historiográfica describiremos como la conversión del concejo abierto en cerrado y el centralismo, traducidos ambos como menor grado de representación ciudadana en sus actos y decisiones públicas, figuraron como elementos esenciales en la creación de municipios y ayuntamientos pero con grandes desigualdades en el tiempo y en el espacio.

Los ayuntamientos, tal y como los conocemos hoy en día, se fueron configurando a lo largo del tiempo mediante la combinación de elementos recuperados de etapas anteriores y dotados de una nueva dimensión política administrativa y otros principios nuevos procedentes en su mayoría de la administración y la política francesas. A esta combinación se fueron añadiendo componentes que fueron surgiendo a tenor de las necesidades reales del país y sobre todo de los gobiernos liberales. De este modo se fueron configurando los municipios y sus órganos de gobierno, los ayuntamientos, perdurando hasta casi nuestros días con modificaciones y nuevos contenidos dictados por la división de poderes y la democracia<sup>1</sup>.

La búsqueda del nacimiento del “municipio” y de sus antecedentes históricos, ha producido a una rica historiografía en la que destacan autores como García Valdeón que defiende la existencia de municipios en el proceso de romanización de la península donde los ciudadanos o *cives* de la Bética y la Tarraconense, y posteriormente todas las provincias elegían a los magistrados que los representarían y se reunían en “asamblea” para dirimir asuntos funcionales de gobierno<sup>2</sup>.

Para otros investigadores los primeros pasos del municipalismo se remontarían a la Edad Media y a la aparición de figuras jurídico administrativas, como el “Iudex” y el “Comes”, y territoriales como los “distritos”<sup>3</sup>.

Además del origen confuso del nacimiento del municipio, los especialistas tampoco llegan a un acuerdo amplio sobre el momento preciso en el que las decisiones dejaron de tomarse en asamblea para ser tomadas por representantes, o bien que es lo mismo, el paso de los concejos abiertos a cerrados. La mayor parte de los estudiosos atribuyen el nacimiento del concejo cerrado a la extensión de la Reconquista y a las nuevas necesidades que provocó para obtener recursos y gestionar el crecimiento poblacional<sup>4</sup>. En general existe un acuerdo en que desde el siglo XI la mayor parte de las ciudades tenían que estar gobernadas por concejos cerrados y que las decisiones eran tomadas por unos pocos denominados “boni homines”<sup>5</sup>.

El proceso de la Reconquista y en particular la concesión de un conjunto de privilegios y exenciones denominadas “fueros” parecen haber sido el origen directo del concejo cerrado ya que los vecinos podían decidir si querían reunirse en asamblea o bien en concejo cerrado o ayuntamiento<sup>6</sup>. Sin embargo, la ingobernabilidad de

1 El Artículo 140 de la Constitución de 1978 afirma que el gobierno y la administración de los municipios corresponden a los ayuntamientos de cada uno de ellos y que estos ayuntamientos están integrados por los alcaldes y concejales. En la actualidad, el Diccionario Espasa Jurídico, basándose en conceptos previos e inherentes a ambas realidades, como son el territorio y la población, define el “municipio” como la institución y el “Ayuntamiento” como el órgano que lo gobierna y administra.

2 GARCÍA DE VALDEAVELLANO (1973); PÉREZ PUYOL, E. (1986). El nombre que recibía la asamblea era “Curia” o “Senado” y en ella participaban todos los “cives” hasta que en el siglo II se fue constituyendo en poder del gárquico.

3 La instauración de los visigodos supuso la afirmación de una administración centralizada al estib del Bajo Imperio Romano, organizada en distritos dotados de competencias administrativas y judiciales. Al frente de estas unidades administrativas se pusieron dos autoridades, el *Iudex* y el *Comes*, dependiendo del tipo e importancia de las mismas. El “Iudex” era un nuevo funcionario procedente de la Corte visigótica que ejercía sus poderes administrativos y judiciales junto a la Curia, a la que tutelaba y vigilaba. El “Comes” estaba dotado de atribuciones judiciales, políticas, administrativas e incluso miliares. Ver: SÁNCHEZ ALBORNOZ, C. (1943) y (1976). Autores como Orduña Rebollo son partidarios de que el Comes era una autoridad enviada teniendo en cuenta factores políticos de proximidad al Rey o la importancia de una ciudad en particular para este. ORDUÑA REBOLLO, E. (2003), pp. 20-21.

4 La Reconquista fue un proceso de colonización de tierras donde el Rey otorgaba a los pobladores una extensión de terreno en régimen de propiedad y con la obligación de compartir recursos comunes como prados, molinos, agua, montes, entre otros. Estas primeras colonias adoptaron, como forma de organización para dirimir sus asuntos y defender sus privilegios, la asamblea municipal llamada “concejo abierto”. ORDUÑA REBOLLO, E. (2003).

5 Los “boni homines” no constituían una clase social sino un cargo referido a varias instituciones jurídicas y en particular designaba un conjunto de personas de cualquier clase social que desempeñaban por un tiempo limitado funciones de jurisdicción voluntaria y contenciosa. Desde el siglo XII fue también el nombre de algunos oficios administrativos y políticos. MERCHÁN FERNÁNDEZ, C. (1983); FONT RIUS, J. M. (1949), p. 389 y ss.

6 Valdeón Baroque define al Concejo Abierto como “reunión de comunidades” bien sea de feligreses, vecinos, etc., pero sobre todo “de la propia comunidad convocada en asamblea para autogobernarse”. Según este autor en esas asambleas participaban todos los vecinos sin exclusión por sexo, edad, orden social, y tendrían carácter rural. Estas asambleas son algo nuevo y darán lugar al municipio cuando tengan un grado más alto de organización y vayan consiguiendo cierta autonomía. De todos modos no todos los autores están de acuerdo en esto sino que existen otras teorías como la de Estepa, según la cual en una misma ciudad existían varios concejos abiertos porque era un recinto amurallado y rodeado por un extenso territorio (afuera o término municipal) que se dividía en aldeas cada una con su propio concejo como la propia ciudad. Ver VALDEÓN BAROQUE, J. (1985).

las ciudades grandes así como la mayor injerencia del poder señorial en los asuntos de villas y ciudades conllevaron la paulatina desaparición de las asambleas como marco de gobierno.

La historiografía del siglo XIX fue especialmente prolífica en estudios sobre la administración local. Sin embargo, los trabajos publicados carecen de una metodología crítica y responden básicamente a la necesidad de buscar elementos históricos que sustentasen los distintos proyectos de Estado liberal que se estaban fraguando.

La línea historiográfica más progresista en la que se insertaba Martínez Marina interpretó el reinado de Alfonso XI y su ordenamiento de Alcalá como el golpe maestro en contra de las libertades concejiles y la capacidad de los municipios de legislar sobre sus asuntos<sup>7</sup>. Dentro de esta línea, profesionales como, Hinojosa, Gumersindo de Azcárate o Elías, atribuían a la política y administración absolutistas la desaparición de las libertades municipales, a la vez que idealizaban esas libertades<sup>8</sup>. En la línea más liberal está también Eduardo de Hinojosa y Naveros, quien ofreció una cronología sobre la evolución de los municipios, iniciando el régimen municipal en la Edad Media (s. X-XIII) donde las decisiones se tomaban entre los vecinos por votación y una segunda etapa (s. XIV y XV), donde la representación se reservaba a unos pocos y se patrimonializaban los cargos públicos.

La línea más conservadora representada por Juan Sempere y Colmeiro defendía las reformas llevadas a cabo por Austrias y Borbones y en particular el centralismo como instrumento de control eficaz. Juan Sempere<sup>9</sup> abogaba por una monarquía centralista, resaltando la eficacia de las reformas administrativas borbónicas. En su *“Historia del Derecho español”*, se refería al Estado como tutor de los municipios tratando de evitar los abusos de los señores en su mala praxis de la autonomía municipal. Por su parte, Manuel Colmeiro<sup>10</sup> en su *“De la Constitución y del gobierno de los reinos de León y Castilla”* dibujaba una situación caótica en los municipios leoneses y castellanos que provocó la intervención de la monarquía tratando de evitar la desorganización legislativa y los enfrentamientos por los cargos públicos. Mucho más radical y próximo al absolutismo estaba Fernando Cos-Cayón, partidario de la intervención monárquica como garantía de la unidad del Estado.

La historiografía sobre la administración local y más concretamente sobre el municipio fue extensa y fue constituyendo un sustrato histórico e intelectual sobre el que se plantearían distintos modelos de gobierno municipal. Esas ideas fueron recogidas a lo largo del siglo XIX por los diferentes gobiernos en función de la mayor o menor afinidad ideológica y fueron ensayadas en las distintas leyes de ayuntamientos que se promulgaron<sup>11</sup>.

Sin embargo estudios más recientes han puesto de relieve que no se puede generalizar y que mientras unos concejos se convirtieron en cerrados inmediatamente, otros como Palencia, Vizcaya, Salamanca o Madrid<sup>12</sup>, permanecieron como concejos abiertos hasta varios siglos más tarde, subsistiendo a veces como únicos y otras veces al lado de regimientos. A su vez, los cargos de los regimientos<sup>13</sup> fueron enajenados por la Corona numerosas veces, pero también en muchos pueblos continuaron siendo efectivos hasta bien adentrada la época moderna, e incluso el siglo XIX<sup>14</sup>.

Por otro lado, tampoco fue el proceso de fortalecimiento del poder real el que el minó en las grandes ciudades y villas de Castilla los concejos abiertos, instaló los regimientos y procedió a vender sus cargos de gobierno municipal; sino que desde el siglo XII, los caballeros y “boni homines” se fueron haciendo con el poder municipal de muchos pueblos acaparando sus oficios y cargos y desvirtuando cualquier autonomía municipal concedida<sup>15</sup>.

Como vemos, es imposible generalizar y mucho menos atribuir a unas mismas causas y una cronología los cambios sufridos por los municipios en la Edad Media, pero desde el reinado de Alfonso XI<sup>16</sup>, los monarcas

7 Martínez Marina, con su *“Teoría de las Cortes”*, planteaba la defensa de la Constitución de Cádiz, las Cortes y la Soberanía Nacional como elementos existentes ya en los reinos y cortes medievales. Para él los fueros medievales habían constituido el germen de las libertades democráticas y de la representación ciudadana.

8 En el caso de Gumersindo de Azcárate y desde un punto de vista más profesional llegó a reconocer que el proceso de extensión de los concejos cerrados había sido discontinuo y centrado en el control político, dejando en manos de los municipios materias como: abastecimientos, hacienda o la higiene.

9 SEMPERE, J. (1815). Sempere pretendía contestar a Martínez Marina desde el campo jurídico.

10 La figura de Colmeiro ha sido muy estudiada, dedicándose un congreso especial por parte de la *Escola Galega de Administración Pública*. Ver GALLEGO ANABITARTE, A.; BARREIRO FERNÁNDEZ, X.R.; GONZÁLEZ MARIÑAS, P. (1994).

11 Sobre la historiografía del municipio en la etapa moderna es imprescindible la obra PASOLA TEJEDOR, A. (1997).

12 MARTÍN RODRÍGUEZ, J.L. (1985); MARTÍNEZ RUEDA, F. (1994); MERCHÁN FERNÁNDEZ, C. (1988); PESCADOR DEL HOYO, M. C. (1986).

13 Los regimientos eran los sustitutos de los concejos abiertos o asambleas vecinales.

14 Palencia tuvo regimientos elegidos por sus ciudadanos hasta bien entrado el siglo XVI y en el caso de los pueblos de Guipúzcoa no se registra la venta y patrimonialización de cargos, sino que continuaron siendo elegidos hasta prácticamente el siglo XIX.

15 El “bonus homo” era un concepto más amplio que el de “caballero”, a pesar de que muchas veces coincidiesen ambos conceptos en una misma persona. El momento de acceso de los caballeros a los cargos municipales fue durante el siglo XII y XIII fundamentalmente y se produjo en muchas poblaciones, sobre todo las más grandes.

16 Las particularidades de cada provincia, y sobre todo las irregularidades del proceso, han servido a muchos autores para concluir que Alfonso XI al dictar las Ordenanzas de Alcalá estaría institucionalizando una situación muy habitual en las ciudades y pueblos, es decir regulari-

profundizaron en el proceso irreversible de centralización del poder, la venta de oficios municipales y el envío de funcionarios reales a los pueblos para representar a la Corona y vigilar su comportamiento<sup>17</sup>. El envío de corregidores<sup>18</sup> constituyó un hecho fundamental dentro del proceso de centralización, así como también fue la manera paulatina en la que fueron enviados debido a carencia de recursos económicos y a que era necesario evitar la confrontación directa con los municipios. Con el tiempo se les aumentó en número y funciones, lo que añadido al esfuerzo que suponía su sueldo a los pueblos, se convirtió en el cargo público más odiado.

Los primeros estudios realizados sobre esta figura apuntan a que el corregidor era un término común para designar a los jueces que la Corona enviaba a las poblaciones con carácter de “Jueces de salario” y “alcaldes veedores”<sup>19</sup>. Esta es la hipótesis de Castillo de Bovadilla<sup>20</sup>, Villadiego<sup>21</sup>, Martínez Marina<sup>22</sup>, Colmeiro<sup>23</sup> y Ortiz de Zúñiga<sup>24</sup>. Ya en el siglo XX, los trabajos de García Gallo demuestran que aunque los cargos estaban relacionados, no contaban con las mismas funciones, y que por tanto podían coexistir en los pueblos siendo el corregidor el superior jerárquico de los alcaldes<sup>25</sup>. Para otros autores como Albi y González Alonso<sup>26</sup>, los corregidores eran funcionarios reales, con atribuciones genéricas y un objetivo de administración de justicia durante un tiempo determinado, con un protocolo de actuación definido y a un lugar muy concreto. Cuando alcanzaban su misión podían ser reemplazados o no, y eran sometidos a un juicio de residencia donde un funcionario real se encargaba de evaluar su gestión.

Estos funcionarios podían ejercer sobre su cometido, pero si carecían de formación jurídica (corregidores de capa y espada), eran asistidos por un ayudante. El corregidor representaba la autoridad real en el pueblo, y aunque en un principio no podían ser vendidos ni patrimoniales, pronto fueron también enajenados, aunque en menor medida que otros oficios.

La actividad del corregidor estaba limitada al pueblo donde desempeñaba su puesto de trabajo y sus competencias eran fundamentalmente jurisdiccionales, tanto en materia civil como penal. Sus funciones abarcaban desde la instrucción del proceso hasta la decisión sobre el caso en concreto, anulando las funciones del alcalde forero. Con el paso del tiempo el corregidor consiguió aumentar sus atribuciones abarcando competencias políticas, administrativas y político-gubernativas, entre las que se incluía la presidencia del ayuntamiento donde residía<sup>27</sup>.

## LA ETAPA MODERNA: EL DESARROLLO DE LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES

El paso de la Edad Media a la etapa Moderna<sup>28</sup> no supuso una ruptura definitiva con el sistema administrativo local existente, sino más bien una consolidación de las entidades territoriales que se habían ido formando. Así, las reformas administrativas de los Austrias sób profundizaron en la gran diversidad estructural de municipios que dio origen a distintas tipologías municipales, tales como el municipio castellano, el valenciano, el catalán, el aragonés, etc., cada uno de ellos con particularidades bien relacionadas con las costumbres o el territorio. En

---

zando desde la monarquía el funcionamiento de los regimientos creados ya desde hacía mucho tiempo. GUBERT; SÁNCHEZ DE LA VEGA, R. (1949).

17 CORRAL GARCÍA, E. (1988).

18 La figura del corregidor aparece por primera vez en el Cuaderno de Peticiones a las Cortes de Alcalá de 1348, con carácter de oficial real especializado en justicia o en armas. Sobre el nacimiento de este cargo hay varias hipótesis, pero la fundamental es conocer como se convirtió en instrumento del poder real para llegar a las partes más recónditas del territorio. MERCHÁN FERNÁNDEZ, C. (1988), p.38-39.

19 Se trataba de un “alcalde veedor” o un “alcalde mayor”. Ambas figuras fueron introducidas por Alfonso X con el nombre de “Jueces”. Más tarde Sancho IV les dio el nombre de “Jueces de Salario” y “Jueces de Fuera Parte”, con funciones de justicia y de mantenimiento del orden. La diferencia entre ambos consistía en que los de “Fuera Parte”, eran foráneos a la población en la que ejercían funciones, hecho que fue utilizado para pedir que fuesen elminados por no conocer las leyes locales. GONZÁLEZ ALONSO, B. *El corregidor castellano (1348-1808)*, 1970, pp. 30-35.

20 CASTILLO DE BOVADILLA (1750), p. 15.

21 VILLADIEGO, I. (1776), p.147 y ss.

22 MARTÍNEZ MARINA, (1813).

23 COLMEIRO, M. (1855), p. 213. Colmeiro afirmaba que la tarea principal de Alfonso XI respecto al corregidor había sido agrupar las variantes terminológicas que servían para designar al enviado del Rey en las poblaciones en un solo término, que era el de corregidor.

24 ORTIZ DE ZÚÑIGA, M. y HERRERA, C. *Deberes y atribuciones de los corregidores, justicias y ayuntamientos de España*. I, Madrid, 1832, p. 8.

25 GARCÍA GALLO. *Curso de historia del Derecho español*, 5ª edición, 1950.

26 ALBI, F. *El corregidor en el municipio español bajo la monarquía absoluta*, Madrid.1943.; GONZÁLEZ ALONSO, B. *El corregidor Castellano (1348-1808)*, Madrid, 1970.

27 COLMEIRO. *Cortes de los Antiguos Reinos de León y Castilla*, Madrid, 1883.

28 El proceso centralizador estaba en marcha desde la Edad Media pero fueron los Reyes Católicos los que inauguraron una nueva forma de Estado y una nueva organización de la Administración y de esa manera constituyeron lo que se conocería como Estado Moderno. El objetivo era conformar un poder monárquico fuerte que diese cohesión interna a los reinos y para ello desarrollaron enormemente el ejército y la burocracia administrativa. Los Reyes Católicos eligieron como instrumento burocrático principal al corregidor medieval y no solo lo generalizaron a todo el territorio, sino que también dotaron de mayores competencias. El año 1480 fue el año clave en la generalización de los corregidores pues según las crónicas los reyes enviaron a estos delegados a todas las poblaciones importantes para que realzasen el trabajo de jueces en nombre de los reyes.



esta etapa, los reyes trataron de encontrar el equilibrio entre la necesidad de intervenir en la configuración de las entidades territoriales y su forma de gobierno, y la venta de los oficios municipales al mejor postor para obtener recursos con los que financiar su maltrecha Hacienda y sus campañas militares.

En general, la historiografía considera que éste fue el momento en el que más se profundizó en la descomposición del poder municipal a través de la figura del corregidor y sus asistentes<sup>29</sup>. El corregidor fue fortalecido con competencias en materia de recaudación de impuestos, infraestructuras, obras públicas o sanidad<sup>30</sup>, lo que supuso su consolidación como administrador principal al frente de los pueblos y por encima de los ayuntamientos y de sus miembros<sup>31</sup>. El incremento de competencias y el desarrollo urbano de los pueblos favorecieron que se les reforzase con nuevos funcionarios en calidad de ayudantes, denominados “logar tenientes”. Esos asistentes fueron instituidos con carácter temporal y para tareas determinadas, pero pronto no sólo se generalizaron sino que fueron objeto de compraventa por parte de los nobles<sup>32</sup>. Los “logartenientes” tenían la misma autoridad jurídica de su superior, cumplían los mismos requisitos para el cargo y su sueldo salía también de las arcas municipales, aunque no podían incorporar los oficios de alcalde y alguacilazgos.

En el funcionamiento diario de los municipios, intervenían también otras figuras como los regidores y una serie de cargos menores relacionados con los servicios. En un principio, el regidor tenía un carácter electivo y era desempeñado por los vecinos de mayor status social y económico, pero se convirtió en un oficio patrimonializado<sup>33</sup>, que fue vendiéndose a las élites locales a cambio de dinero líquido para la Corona<sup>34</sup>.

Los nobles económicos invertían su dinero en la compra de oficios municipales esperando obtener prestigio social y decisiones políticas afines a sus intereses. Así, se repartían los regidurías, los jurados, los escribanías, los contadurías, los mayordomías, los veedurías, los puestos de medicina e higiene, los porterías, los alguacilazgos, etc.<sup>35</sup>. La compra de uno u otro oficio, venía determinado por el estatus económico y social del demandante, de modo que si no se podía acceder al cargo de regidor, se podía comprar el de jurado o de escribano<sup>36</sup>. Esta diversidad de cargos públicos tenía su origen en la incapacidad del Estado para hacerse cargo de las necesidades de los pueblos, lo que les obligaba a asumir por sí mismos la gestión de sus servicios más básicos. Los municipios con sus regimientos al frente y sus oficios públicos asumían los abastecimientos, la higiene y salubridad, el urbanismo e infraestructuras o los abastos. Por su parte el corregidor y sus ayudantes se encargaban del orden público y la policía urbana, la presidencia del Ayuntamiento y su control, la representación del poder de la Corona, etc.

## LAS REFORMAS DEL SIGLO XVIII

La muerte de Carlos II supone el inicio de la Guerra de Sucesión (1701-1713) en la que Habsburgos y Borbones se disputan la Corona Española. El vencedor de la contienda fue Felipe de Anjou, que reinaría como Felipe V y que, nada más instalarse en el poder, inauguró un período extremadamente centralista en el que eliminó los fueros de que disfrutaban los territorios de la zona oriental de la península y los sustituyó por los reyes e instituciones que ya venían operando en la zona de Castilla.

Felipe V pretendía crear una administración centralizada y especializada que llegase a todo el territorio español y fuese un espejo del esquema administrativo francés. Para ello organizó la administración en torno a dos figuras principales: por un lado los capitanías generales<sup>37</sup>, dirigidas por un capitán general dotado de competencias militares y administrativas; y por otro lado las intendencias de hacienda, dirigidas por un intendente con competencias tributarias.

29 VIÑES MILLET, C. (1994), p. 107.

30 La Pragmática del 12 de marzo de 1498, incorporó entre sus funciones los alcaldes, alguacilazgos y merindades existentes en los pueblos donde ejercía, de forma que al nombrar un corregidor para un pueblo cesaban inmediatamente estos oficios concejiles.

31 Existían dos tipos de corregidores: el “corregidor de Capa y Espada”, procedente de la baja nobleza y llamado así porque carecía de preparación jurídica y su función principal era pacificar zonas conflictivas o con problemas de orden público; y el “corregidor de Letras”, de extracción social media, pero con licenciatura en jurisprudencia, con presencia en cualquier municipio para ejercer todo tipo de funciones en nombre del Rey. GONZÁLEZ ALONSO, B. (1970).

32 No hay una diferencia clara entre estos oficios y los de “alcalde” y “tenientes” pues o bien se usaban indistintamente o se confundían.

33 Nos referimos sobre todo a Castilla, ya que en provincias como Vizcaya continuaron siendo electos hasta el siglo XIX. Ver MARTÍNEZ RUEDA, F. (1994), p. 43.

34 TOMÁS Y VALIENTE, (1976) y (1977); CUARTAS RIVERO, M. (1983) y (1984).

35 CEBREIROS ÁLVAREZ, E. (1999), p.190 y ss.

36 Los jurados eran electos por los vecinos agrupados por barrios y su función era actuar al lado del alcalde y forero en defensa de los intereses del pueblo. Sus atribuciones eran de índole judicial, fiscal, político-administrativo y de representación de la comunidad frente a otras instancias. El prestigio y el poder que conllevaba el cargo de jurado eran menores que el de regidor, por lo que se rebajaron los requisitos para su acceso y se permitió que ostentasen personas con patrimonios medios o con ambiciones de prestigio social WEBER, M. (1944), p. 140 y ss.

37 El capitán general era uno de los cargos más apetecibles e influyentes ya que acumulaba la mayor parte del poder público en sus diversos ámbitos: militar, civil y judicial. El capitán general pasó a presidir la Audiencia, una especie de tribunal consultivo, excepto en los casos de administración de justicia donde la Audiencia era presidida por una autoridad civil.



En la instalación del intendente en España se detectan dos momentos diferenciados: los años de la Guerra de Sucesión cuando Felipe V nombró en el territorio que controlaba a varios superintendentes del ejército con competencias fiscales, policía, justicia y guerra<sup>38</sup> y un segundo momento, con la promulgación del Decreto del 4 de julio de 1718, por el cual se crean los “Intendentes de provincia y ejército”<sup>39</sup> supeditándolos directamente al Rey<sup>40</sup>.

Los intendentes se generalizaron y consolidaron con la Ordenanza de 13 de octubre de 1749, que supuso el establecimiento de los intendencias en toda España, con atribuciones de justicia, abastecimientos, policía, hacienda y militares. Fue precisamente la falta de especialización y las enormes competencias de las que fueron dotados, las que les ocasionaron numerosos enfrentamientos con los corregidores, el Consejo de Castilla o a los propios jueces y obligaron a Carlos III a promulgar la Real Cédula del 13 de noviembre de 1766, en las que le limitaba sus competencias a Hacienda y Guerra.

Las reformas administrativas borbónicas del siglo XVIII produjeron también la consolidación de la provincia como división económica<sup>41</sup> y como territorio con una determinada jurisdicción político-administrativa, donde confluyeron los intendentes, los corregidores, el capitán general y otras unidades más pequeñas como “los partidos”, “las hermandades”, “los sextos” o “las islas”. Estas reformas supusieron la consolidación definitiva del corregidor castellano al frente de todos los municipios del reino y la profesionalización del cargo<sup>42</sup>. La Real Cédula del 21 de abril de 1783 configuró un corregidor moderno, profesional y burócrata del que los reyes absolutistas no prescindirían, y que los liberales más moderados intentarían recuperar cada vez que accediesen al poder<sup>43</sup>.

El siglo XVIII supuso también la consagración del regimiento como forma de gobierno municipal, presidido por el corregidor y formado por alcaides mayores y los tenientes de alcaide. Los primeros continuaron como ayudantes del corregidor, profesionalizados, especializados en determinadas materias administrativas y dotados de una escala de ascensos semejantes a la de sus jefes<sup>44</sup>. Los segundos por su parte constituían una entidad intermedia entre los alcaides y los regidores que colaboraba en las tareas de gobierno y sustituía al alcaide en casos de necesidad. La base del regimiento la constituían los regidores y los jurados, pero desde el siglo XVIII se percibe una clara preeminencia de los primeros al hacerse con el poder de adjudicación de los servicios públicos<sup>45</sup>. Sin embargo existía una gran diversidad de funcionamiento de los municipios y cada uno contaba con reglas propias sobre el número de regidores y jurados, su extracción social y su funcionamiento interno<sup>46</sup>.

La crisis política de 1766 y las revueltas sociales de 1760-65 originadas por la pérdida de las cosechas, conllevaron grandes cambios para la administración municipal. El desabastecimiento agravado por la inflación de precios establecida por el Marqués de Esquilache, provocó la movilización ciudadana exigiendo la caída de éste y una serie de medidas económicas encaminadas a controlar los precios y abastecer los mercados<sup>47</sup>. El monarca Carlos III promulgó entonces el Auto Acordado de 5 de mayo de 1766, cuya principal innovación era la creación del síndico personero y del diputado del común<sup>48</sup>. El establecimiento de estos cargos trataba de garantizar un mejor

38 Concluida la Guerra de Sucesión, el intendente se fue generalizando a todas las provincias al tiempo que fueron aumentadas sus funciones incluyendo la administración de justicia en la que compartía jurisdicción con las audiencias, chancillerías y demás tribunales; la fiscalidad tanto para recaudar como para administrar impuestos. Además contaba con competencias militares, de policía urbana.

39 DOMÍNGUEZ ORTIZ, A. (1984).

40 Recordemos que los gobernadores en cuanto se generalizaron fueron nombrados por los Consejos y controlados por éstos. La creación de la nueva figura y su supeditación directa al poder real les restaba competencias y no les permitía intervenir en sus gestiones.

41 Con este carácter existía la provincia desde el siglo XVI pero no se podía hablar de administración provincial hasta los Decretos de Nueva Planta de Felipe V. Ver GARRIGÓS PICO, E. (1982). Este autor liga el origen de la provincia al servicio de Millones impuesto a la Corona de Castilla y que era dividido en unidades territoriales con voto en Cortes. Estas unidades permanecieron invariables hasta 1623 cuando se incorporaron dos nuevas provincias: Galicia y Palencia, que hasta entonces estaban incorporadas a Zamora y Toro respectivamente en la representación en Cortes.

42 GUILLAMÓN, J. (1988) (1990).

43 Los corregimientos pasaron a estar divididos en tres clases con distinta remuneración (entrada, ascenso y término), que los titulares debían recorrer en ese orden pasando de una a otra por antigüedad y méritos. Cada etapa era de 6 años y a su término se pasaba a las audiencias chancillerías, en el caso de los “corregidores de letras” y en el caso de los de “capa y espada” se le buscarían salidas para su carrera.

44 Marina Barba atribuye la unificación de los alcaldes mayores en 1763, a la necesidad de reducir los gastos de la administración y potenciar la consideración social del cargo. Ver MARINA BARBA, J. (1992), p. 42.

45 El ejercicio de los regidurías deparaba honor, poder y rentabilidad. Ver BARREIRO; MALLÓN, B. (1990). El oficio estaba dotado de competencias amplias que iban desde los abastos, hacienda, obras públicas, beneficencia, orden público, etc. Para subastar los abastecimientos se hacía un sorteo denominado “suerte del cántaro” porque se metían los nombres de los regidores y jurados en un cántaro y en otros nombres de los oficios disponibles y se iban sacando ambos al tiempo. En estos sorteos, eran normalmente los regidores los que conseguían hacerse con los mejores puestos.

46 Algunos eran vitales, otros elegidos cada año, otros heredaban el cargo. En cuanto a procedencia unos eran nobles, otros profesionales liberales y aunque pocos, algunos procedían de profesiones manuales, etc. Sobre esto tenemos; BERMÚDEZ AZNAR, A. (2003), p. 27-46.

47 Las medidas de Esquilache provocaron el acaparamiento de grano por parte de los mercaderes en sus almacenes esperando sacarlos al mercado en un momento de desabastecimiento a precios exorbitantes. El hambre provocó los motines y el Rey tuvo que huir y refugiarse en Aranjuez y la presión popular no cesó hasta que se atendieron sus problemas.

48 La Instrucción del Consejo del 16 de junio de 1766 se refería al Auto y declaraba su obligatoriedad.

suministro de bienes públicos y una mayor colaboración con el corregidor y las restantes autoridades locales, a las cuales se habían mostrado ineficaces, tanto en la prevención de motines como en la garantía de los abastecimientos. Ambos cargos eran elegidos mediante un sistema de elección indirecta donde todos los vecinos divididos en parroquias o barrios<sup>49</sup>, votaban a un determinado número de comisarios electores<sup>50</sup>, para que éstos, reunidos en el Ayuntamiento, designasen al diputado del común y al personero.

El síndico era un cargo de representación ciudadana, sin derecho a voto y cuyas únicas atribuciones eran el debate y envío de propuestas al Ayuntamiento, sirviendo de cauce entre esta institución y la población a la que representaba. Una vez creada esta figura, los jurados quedaron como obsoletos e ineficaces, aunque en la mayor parte de las poblaciones continuaron existiendo. Poco a poco los síndicos fueron ampliando sus competencias: asistencia con derecho a voto en las juntas locales de propios y arbitrios; el ejercicio de las facultades propias del oficio de almotacén; el voto con los regidores en la exacción de penas, suspensión y nombramientos de los oficiales que manejan los caudales de comunes o abastos y participación en los alcantamientos de quintas.

Los diputados del común eran los representantes del pueblo y aunque contaban con derecho a voto, tan solo podían asistir a aquellas sesiones en las que se fueran a tratar cuestiones relacionadas con los abastos. Cada pueblo tenía derecho a tener dos diputados del común, a excepción de los que contasen con más de 2000 vecinos donde habría cuatro<sup>51</sup>. Ambas instituciones se elegían anualmente, pero en 1769 los diputados del común pasaron a ocupar el cargo durante dos años, renovándose anualmente por la mitad para facilitar el conocimiento de los asuntos en los que tenían que actuar.

El comportamiento de estos cargos no fue uniforme en todo el territorio, y así mientras Marina Barba demuestra que en Granada las elecciones de estos nuevos oficios no interesaban a la mayor parte de los vecinos, lo que redundaba en una gran abstención y en la concentración de voto en dos o tres candidatos<sup>52</sup>. En cambio, Cebreiros Álvarez en su estudio sobre el Ayuntamiento de Santiago, demuestra que las elites locales trataron de controlar en todo momento estos oficios municipales<sup>53</sup>. Sea como fuere, en la mayor parte de los casos, los elegidos pertenecían a las clases medias, enriquecidas por los negocios industriales y comerciales, pero sin prestigio social ni poder político, que les permitiese ocupar otros oficios más estimados<sup>54</sup>.

A raíz de los motines de 1766 también se crearon los alcaldes pedáneos, que se revelarán como figuras importantes para el funcionamiento del municipio aunque su existencia apenas ha interesado a historiadores y administrativistas. La primera vez que son instituidos, será en Madrid por Real Cédula del 6 de octubre de 1768 para agilizar el funcionamiento de la justicia y ejercer un control de la población que permitiese evitar problemas de orden público como los que se habían producido. En 1769 la medida se extendió a todas las ciudades dotadas de chancillerías y audiencias y poco a poco al resto de municipios. Las atribuciones de estos alcaldes pedáneos eran de control de la población, almorzado, limpieza y recopilación de datos sobre los habitantes de su barrio. Estos cargos tenían un marcado carácter judicial y no tanto gubernativo, trabajando siempre bajo la jurisdicción de las audiencias y las chancillerías. En el siglo XIX se recuperó esta figura con importantes modificaciones en sus atribuciones y dependencias, pasando a ser un cargo gubernativo y administrativo supeditado al Ayuntamiento.

## LAS BASES TEÓRICAS DE LA ADMINISTRACIÓN LIBERAL

Concepción de Castro plantea la posible existencia de tres modelos de administración liberal entre 1812 y 1868 aunque advierte que generalmente estos modelos respondían más a la aplicación de distintos presupuestos de partida, como los vistos en el análisis de Martínez Marina o Manuel Colmeiro, que a discrepancias fundamentales<sup>55</sup>.

Desde nuestro punto de vista, las diferencias más claras entre las políticas moderadas y progresistas se encuentran en las elecciones y en el modelo administrativo municipal. En la vertiente electoral los liberales más progresistas se distinguieron por conceder el derecho al voto a sectores tradicionalmente excluidos del poder

49 Para Domínguez Ortiz este hecho significaba la recuperación del Concejo Abierto, DOMÍNGUEZ (1984). La instrucción que había del proceso de elección era la Instrucción del Consejo del 26 de junio de 1766.

50 En el caso de existir una única parroquia se elegía a 24.

51 El Auto Acordado del 5 de mayo de 1766 permitió que los pueblos de menos de 2.000 vecinos eligiesen 2 síndicos y los que superasen esa cifra el eligiesen a 4 síndicos.

52 MARINA BARBA, J. *Poder municipal y reforma en Granada durante el siglo XVIII*. Granada, Universidad de Granada, 1992, p. 149.

53 Cebreiros nos cuenta como el alcalde de Santiago, Bernardo de Ron en 1798 se quejaba de que en las elecciones de diputados del común y síndico personero, bastaba que una docena de "capataces" alzase el grito en una asamblea popular para que se eligiese a determinada persona. CEBREIROS ÁLVAREZ, (1999), p. 213.

54 Son normalmente los comerciantes, industriales y profesiones liberales con "don" reciente los que forman la clientela y piden el voto para ellos. De momento no hay demasiados estudios que avalen esta hipótesis pero es posible que los cargos de síndico y diputado del común fuesen desempeñados por una nueva clase profesional emergente, que los utilizaba de trampolín para acceder al poder municipal debido a que los demás cargos les estaban vedados.

55 DE CASTRO, C. (1979), p. 121-126.

político y que fueron aprovechados en muchos pueblos para participar en las políticas públicas y hacerlas muy distintas a las moderadas. Estos liberales trataron de simplificar el gobierno municipal dotando de mayor consenso entre la población a través de la elección de los regidores en juntas parroquiales. El proyecto moderado se caracterizaba, en cambio, por la recuperación de políticas, estructuras y oficios del Antiguo Régimen, a las que dotaba de nuevas formulaciones y competencias para adaptarse a la filosofía liberal, pero, tras lo cual, subyacía una misma preocupación por el control municipal.

Las grandes semejanzas entre ambas familias liberales, tenía su origen en la existencia de un tronco doctrinal común inspirado en la ilustración y en el modelo administrativo francés<sup>56</sup>. Así, al hablar del modelo liberal es necesario buscar las raíces del mismo en los distintos modelos que le sirvieron de inspiración y uno de ellos fue el Estatuto de Bayona de 1808 y las leyes de José Bonaparte. Tras la invasión de 1808, los franceses trataron de construir una administración funcional basada en comisarios regios que controlaban el gobierno local y la creación de ayuntamientos como el de la municipalidad de Madrid (Decreto del 21 de agosto de 1809) dotado de un corregidor, 16 regidores, un procurador del común y varios oficios administrativos<sup>57</sup>. Este modelo tenía como objetivos principales erradicar las ventas de los cargos concejiles, estableciendo que los regidores fuesen elegidos entre los vecinos propietarios y democratizar el funcionamiento de los municipios al atribuir al ayuntamiento las decisiones gubernativas<sup>58</sup>. Este fue el modelo que los franceses en su siguiente Decreto del 4 de septiembre de 1809 intentaron generalizar a todos los municipios del territorio que dominaban<sup>59</sup>, pero fue también la base que los liberales de Cádiz tuvieron presente para legislar sobre los nuevos municipios que querían instalar<sup>60</sup>. Su característica principal era la centralización<sup>61</sup> y la ruptura que producía en la tradición de patrimonializar los oficios<sup>62</sup>.

La marcha de los franceses y las Cortes de 1812 constituyeron el punto de partida para la modernización administrativa española, aunque no sin grandes debates intrínsecos al liberalismo en las que terminó dominando la vía más conservadora. Los liberales más avanzados, inspirados por la revolución francesa, trataron de instaurar un modelo descentralizador en el que los pueblos gestionasen sus propias necesidades<sup>63</sup> y contasen con una administración política lo más participativa posible. Por su parte, el ala más conservadora del liberalismo era partidaria de fijarse también en Francia pero no tanto en la revolución sino más bien en la restauración borbónica y en la producción doctrinal que se produjo entre 1817 y 1848 sobre la mejor forma de gobierno aplicable al territorio<sup>64</sup>. El modelo administrativo resultante sería el conocido como modelo doctrinario y que Sánchez Agesta definió como

56 GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (2003), p. 47 y ss.

57 García Fernández esquematiza la influencia napoleónica en los cargos municipales de la siguiente manera: el alcalde estaría figurado en la Constitución de 1812 según la influencia de la Novísima Recopilación y la Ley del 28 de Pluvioso del año VIII; los jefes políticos, Diputaciones provinciales como órganos tutores sobre los ayuntamientos vendría de la Ley Francesa del Año VIII; el sistema electoral tendría su origen en las reformas de Carlos III combinadas con la ideología democrática liberal de las Cortes de Cádiz. Ver GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1976).

58 Aunque el gubernativo estaba en manos del Ayuntamiento, las asambleas abiertas en las que participaban únicamente los propietarios, no desaparecieron del todo sino que la nueva legislación contemplaba su reunión para casos muy concretos de interés municipal y para la elección de los candidatos para las Juntas Generales de Prefectura y subprefectura.

59 DE BERNARDO ARES, J.M. (1989), p. 653 y ss.

60 Este Decreto titulado “Para la Creación de nuevas municipalidades en todo el Reyno y obligación que se impone a los jueces, abogados y escribanos de presentar sus títulos” disolvía los antiguos ayuntamientos dando por nulos sus actos y acuerdos y ordenaba la creación de unos nuevos. El Decreto del 17 de abril de 1810 establecía la división territorial del país en 38 Prefecturas que se subdividían en Subprefecturas y estas en unidades más pequeñas que eran las Municipalidades. Hay que tener en cuenta que municipalidad era la traducción al español de la palabra francesa “comuna” y se instauró esta palabra a pesar de existir la palabra española “municipio”.

61 La centralización se hacía a través del Prefecto que asumía todos los poderes ejecutivos de los pueblos y los consejos de prefectura que eran los encargados de conocer instructiva y gubernativamente todos los asuntos municipales autorizando las gestiones. Se les reservaba a los ayuntamientos pues un poder ejecutor.

62 El estudio del profesor Miguel Artola sobre los afrancesados es referencia básica para comprender la presencia de los franceses en España. Ver ARTOLA, M. (1989).

63 El fruto de sus argumentos fue la mención en el artículo 321 de la Constitución de 1812 que las personas de los pueblos eran las que mejor conocían las necesidades y problemas de éstos y por lo tanto eran los más adecuados para gobernarlos. Más tarde, la Constitución de 1837 (Art. 70) a raíz de esta línea de pensamiento, reconocía que existían una serie de atribuciones específicas que le correspondían a los pueblos y que los mismos tenían una base electiva. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1981).

64 Destacó en esta línea ideológica, Henrion de Pansey, un jurista especializado en derecho feudal, que publicó en 1820 “Du pouvoir municipal et la police intérieure des comunes”. También, Barante con su obra publicada en 1821 “Des comunes et de l’aristocratie” y también Vivien, que en 1845 publicó “Études administratives” con cuatro capítulos dedicados a administración local;

En la historia política tiene un sitio destacado el “partido de los doctrinarios”, de corte monárquico-constitucional que surgió en Francia de la Restauración de Luis XVIII. Sus representantes son P. P. Royer Collard, F. P. G. Gizot, P. F. de Serre, J. C. Beugnot, P. de Barante y D. Jordan. Aunque el número era restringido se caracterizaban por su heterogeneidad aunque su línea básica era el constitucionalismo en el que se garantizase el orden público. Desde 1814 incluyeron entre sus presupuestos la “Carta Octroyée” que garantizaba la igualdad ante la ley, la libertad de conciencia y de prensa, la abolición del régimen feudal, etc. El poder ejecutivo se dejaba en manos del Rey y el legislativo se repartía en dos cámaras, una de designación real y carácter hereditario a la que se le denominaba “Cámara de los pares” y otra denominada “Cámara de representantes” elegidos por sufragio censitario.

un modelo de representación de unos pocos que se autodefinía como doctrina racional y práctica<sup>65</sup>. Fernández Cuesta lo definió como vía intermedia entre el liberalismo progresista y el tradicionalismo más acusado<sup>66</sup>. Ortega y Gasset lo defendió diciendo que era “lo más valioso que ha habido en la política del continente durante el siglo XIX”<sup>67</sup>. Podríamos seguir citando numerosas definiciones de doctrinarismo tanto de intelectuales del siglo XX como de los contemporáneos del siglo XIX<sup>68</sup>, pero lo que más nos interesa es saber cuáles de sus formulaciones administrativas fueron aplicadas en la institución de la administración local española<sup>69</sup>.

Los doctrinarios concebían al municipio como un pedáneo de la administración sometida a sus principios de mandato representativo garantizado por un censo de riqueza con distintas cuotas según el tamaño. La teoría doctrinaria sobre la organización municipal se conoce como “*Pouvoir municipal*”, caracterizándose por sus principios de representatividad, centralización y separación de competencias entre las propias del municipio y las que le concedía el Gobierno<sup>70</sup>. La separación de competencias entre propias y delegadas fue una innovación de los doctrinarios y se trasladó directamente al modelo municipal liberal moderado creado a partir de la Constitución de 1845 y la Ley de Ayuntamientos del 8 de enero de 1845. El doctrinarismo fue también decisivo en las figuras gubernativas con autoridad en el término municipal que fueron creando sus distintos gobiernos moderados y de la Unión Liberal<sup>71</sup>.

## LA ADMINISTRACIÓN LIBERAL

La instauración del liberalismo y la Constitución de 1812 eliminaron el viejo sistema de consejos, subsistiendo únicamente el Consejo de Estado<sup>72</sup> a la vez que otorgaron a sus secretarios de despacho poderes similares a los ministros actuales confiándoles la administración del Estado<sup>73</sup>. En lo referente a los municipios, se recogía la necesidad de subdividir el territorio en unidades administrativas más pequeñas denominadas provincias, pero sin determinar sus características ni sus límites<sup>74</sup>. La vuelta de Fernando VII dejó el proyecto en el aire al reinstaurar las intendencias, pero en 1820 se recuperó la idea y se aprobó la división del territorio español en 52 provincias<sup>75</sup>.

El Decreto del 23 de junio de 1813 y la Instrucción del 3 de febrero de 1823, considerada la primera ley municipal y provincial del siglo XIX, extendían al ámbito local la separación de poderes y otorgaban mayor capacidad de decisión a los órganos colegiados sobre los unipersonales<sup>76</sup>. En este sentido se desarrollaron los poderes de las diputaciones provinciales<sup>77</sup>, otorgándoseles facultades de decisión en expedientes de establecimiento y supresión de los ayuntamientos, repartos de contribuciones y resolución de quejas sobre los mismos y la supervisión de los temas presupuestarios y fiscales de los ayuntamientos que controlaban. Se le concedió también la organización de la Milicia Nacional y la instrucción pública, la beneficencia y el fomento de los pueblos<sup>78</sup>.

65 SÁNCHEZ AGESTA, L. (1984).

66 FERNÁNDEZ-CUESTA Y MERELLO, R. (1976), p. 79-91.

67 ORTEGA Y GASSET, (1966), p. 19.

68 Adolfo Posada definía el doctrinarismo político como: “puede considerarse el llamado doctrinarismo político como un intento, enderezado a armonizar o componer los principios de la Revolución y los del Tradicionalismo monárquico, con la legitimidad o no”. POSADA, A. (1935), pp. 401-402.

69 Los doctrinarios predominaron en Francia durante toda la Restauración y la monarquía de Luis Felipe. Su teoría era que puesto que era imposible volver a ejercer el poder absoluto, debía darse un Pacto entre la nueva clase burguesa ascendente que se había adueñado del Parlamento y la vieja aristocracia que se había quedado sin el poder tras la caída del Antiguo Régimen. Ese Pacto reconocería la legitimidad de la burguesía en el Parlamento siempre que se le permitiera a la Aristocracia detentar el poder municipal. En España se adoptaron estos presupuestos teóricos a partir de la Constitución de 1837 y ese influjo es visible en políticos como Javier de Burgos y en sus ideas administrativistas, en Posada Herrera, Joaquín María López, Gómez de la Serna, Oliván, etc.

70 La teoría doctrinaria sobre la administración local fue expuesta por Royer-Collard en la Cámara francesa en 1819 y de ella se desprende una concepción del municipio como ente anterior al Estado, al igual que la familia y la Iglesia.

71 Según Sarmiento Larrauri el pensamiento doctrinario sobre se aplicó en España en el período comprendido entre 1833 y 1836 y más tarde entre 1843 y 1854. Su pensamiento se plasmó únicamente en el Estatuto Real y en la Constitución de 1845. Ver SARMIENTO LARRAURI, J. I. (1993), p. 149.

72 Pasó a llamarse Consejo del Rey y este debía oírlo en asuntos importantes.

73 La nueva legislación implicaba que todas las órdenes del Rey debían ir firmadas por los secretarios de Despacho y además se les atribuyó el “principio de responsabilidad” sobre cualquier orden que en adelante diesen. Estas son las características que los hacen asimilables con los ministros actuales.

74 Art. 11 de la Constitución de Cádiz. “Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan”.

75 Decreto de 27 de enero de 1822. Su vigencia fue corta, desapareciendo al finalizar de forma violenta el Trienio.

76 Posada destacaba como factores principales de esta nueva ley la caracterización de los ayuntamientos y las Diputaciones provinciales como organismos del berantes y de base corporativa, los alcaldes y jefes políticos como organismos unipersonales de carácter ejecutivo y la función ejecutiva y administrativa de los ayuntamientos basados sobre todo en el individuo personal. POSADA, A. (1910).

77 El artículo 325 de la Constitución de Cádiz determinaba la instalación de una Diputación en cada provincia, presidida por un Jefe Político para el cumplimiento de funciones amplias como informar sobre la formación de los nuevos ayuntamientos liberales, la repartición de contribuciones, la conservación de las infraestructuras y la autorización de la imposición de arbitrios para estas necesidades. Estas Diputaciones estaban formadas por el Jefe Político como presidente, el Intendente de la Provincia y siete individuos elegidos sin perjuicio de que los Cortes pudieran variar el número o lo exigieran la división provincial. Se renovaba este organismo cada dos años.

78 POSADA HERRERA, J. (1988).



A pesar de la preferencia por los órganos colegiados, se decidió mantener un órgano unipersonal con poderes suficientes para representar al Gobierno en las provincias, y así se fue configurando al jefe político. El jefe político actuaba como presidente de la diputación, garantizando el cumplimiento de sus obligaciones<sup>79</sup> y supervisando el funcionamiento de los establecimientos públicos. Como representante del Gobierno en la provincia, transmitía los órdenes a los pueblos de su área de influencia, garantizaba el orden público, el control de la población, la sanidad y la higiene y fomentaba el desarrollo económico<sup>80</sup>. En lo referente a los ayuntamientos, contaba con facultades para su nombramiento y podían presidir sin voto el ayuntamiento en el que residían y cualquier otro de su provincia donde se encontrasen de viaje. Además, fiscalizaban las cuentas de los municipios, sus elecciones y cualquier decisión política que pudiesen haber de su incumbencia.

El último pedáneo de la administración local constituían los ayuntamientos y aunque se realizó una configuración territorial totalmente nueva, la recuperación de viejos cargos, ensombreció la novedad del esquema administrativo. La organización municipal quedó unificada y organizada a través de varios decretos: el del 23 de mayo y 10 de julio de 1812 y el del 13 de junio de 1813, mediante los cuales se asignaba un número de alcaldes<sup>81</sup> y regidores en relación a la población y se establecía un sistema electoral en el que para participar era necesario ser mayor de 25 años y contar con al menos 5 años de residencia. La duración del cargo era de dos años renovándose por la mitad cada año y su desempeño era obligatorio.

La Instrucción del 23 de junio de 1813 determinó las atribuciones asignadas a las entidades locales, pero además aportó como gran novedad la distinción entre competencias propias del Ayuntamiento y competencias delegadas<sup>82</sup>. En las competencias delegadas actuaba a los órdenes y en nombre del Gobierno y entre las propias contaba con atribuciones como el saneamiento de calles y establecimientos, el control de enfermedades<sup>83</sup>, el ornato público, etc.

La vuelta de Fernando VII suspendió toda la actividad local hasta que el levantamiento de Riego en Cabezas de San Juan, no solo dio comienzo al Trienio Liberal y la reinstauración de la Constitución de 1812, sino que situó a los ayuntamientos como auténticos protagonistas del cambio político. El brazo armado de los ayuntamientos liberales fue la Milicia Nacional y su instrumento legal fue la Instrucción de 1813, hasta que el propio gobierno liberal se dio cuenta de la necesidad de producir una nueva norma municipal que reglamentase su poder<sup>84</sup>.

La Ley de 3 de febrero de 1823 fue considerada la primera Ley de Régimen Local de la historia de España. En su elaboración hay que destacar no sólo el enorme trabajo de los diputados recopilando y revisando los textos legales anteriores a la Instrucción de 1813<sup>85</sup>, sino también el interés de los progresistas en asentar sus bases sociales sobre las clases populares<sup>86</sup> de las ciudades.

Los dos temas entorno a los que gira esta ley serán el mayor grado de participación electoral al rebajar la base económica para ser elector y elegible y el mayor grado de autonomía y competencias concedidas al sistema local. La nueva ley tomó como punto de partida la diferenciación entre competencias propias de los ayuntamientos y competencias delegadas por el gobierno, aumentando mucho las primeras para potenciar la autonomía municipal. Las materias consideradas propias abarcaban temas de higiene, infraestructuras locales, sanidad, beneficencia y también los abastecimientos que constituían el gran caballete de batalla no sólo por su enorme complejidad, sino porque su mal funcionamiento podía provocar carestías y apartar a los liberales del poder. Las atribuciones delegadas se limitaron a funciones de control policial como la elaboración de censos y registros civiles, la construcción de obras públicas, el cuidado de montes y de propios, la administración y recaudación de fondos públicos y por último, las tareas relacionadas con el ejército, tanto la elaboración de quintas como abastecimientos y bagajes.

79 En concreto en 1813 se estableció una delegación tendente a que los negocios de aprobación de cuentas y repartimientos de contribuciones la responsabilidad del acuerdo recaía en toda la Diputación, mientras que en los negocios de cuidar o promover asuntos de bien público la responsabilidad recaía sobre el jefe político.

80 RUEDA HERRANZ, G. (2008), p. 72-84.

81 Recordemos que los moderados serán partidarios de un único alcalde por ayuntamiento y así lo harán en 1845.

82 PAREJO, A. (1988). Este autor atribuye esta distinción de competencias a la adopción del sistema revolucionario francés. Para García Fernández en cambio la relación de competencias no tendría un orden determinado ni un precepto que las delimitase, ni aparecería clara su origen aunque estaría bastante cercano a la Novísima Recopilación. Ver GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1983).

83 La falta de competencias de los ayuntamientos para actuar inmediatamente una vez que se detecta la penetración de una enfermedad como el cólera o la viruela facilitará la extensión del cólera en 1833 en Galicia. Los ayuntamientos antes de actuar tenían que remitir un informe a su jefe político y éste era el que autorizaba o no la toma de medidas y el presupuesto disponible.

84 El 3 de febrero de 1823 surge el Decreto llamado "Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias" que había sido presentado en la legislatura de 1822. Fue sancionado por el Rey el 2 de marzo de 1823 y aunque solo estuvo vigente unos meses, fue recuperado el 15 de octubre de 1836 hasta el 30 de diciembre de 1845 y reestablecido el 7 de agosto de 1854 hasta el 5 de julio de 1856.

85 El primero que lo definió así fue Adolfo Posada y desde ahí los administrativistas han estado de acuerdo en esta valoración.

86 Ver LIDA, C.E. (1997), p. 4 y ss.



En el esquema gubernativo municipal se hizo hincapié en la figura del alcalde<sup>87</sup> asignándole competencias propias del ejecutivo municipal y otras otorgadas por delegación del gobierno estatal fiscalizadas por el jefe político. El alcalde contaba con iniciativa propia en orden público y en la ejecución de disposiciones y acuerdos municipales, y aunque podía pedir consejo a la Corporación, también podía actuar al margen de la misma<sup>88</sup>. En el campo jurisdiccional se recortan aún más sus atribuciones, permitiéndole incoar las primeras diligencias y remitirlas a los jueces competentes con el debido informe y también el arbitraje previo a la tramitación de expedientes<sup>89</sup>. En los demás ámbitos dependía del jefe político, correspondiéndole temas relacionados con la Milicia Nacional<sup>90</sup>, el ámbito contencioso-administrativo<sup>91</sup>, el orden público y control policial<sup>92</sup>.

La Ley del 3 de febrero de 1823 distinguía perfectamente entre competencias de gobierno y la ejecución de las decisiones políticas. Así, dejaba en manos del alcalde y del jefe político la ejecución de las decisiones que eran tomadas y aprobadas por mayoría en los órganos colegiados de los ayuntamientos y las diputaciones<sup>93</sup>.

La muerte de Fernando VII en 1833 y los problemas sucesorios en la figura de la Infanta Isabel propiciaron que la Regente María Cristina otorgase un año después el Estatuto Real, para la supervivencia de la Corona y del régimen político en el que se venía apoyando. El sistema del Estatuto Real pivotaba sobre un reformismo técnico que pretendía dejar intactas las estructuras políticas reformando únicamente la economía y la administración<sup>94</sup>. Esta postura chocó con la de varios generales del ejército que exigieron a cambio de su apoyo a la causa isabelina, verdaderas modificaciones políticas y sociales y obligaron a la Reina Regente a permitir dos hechos fundamentales: la sustitución del Gobierno<sup>95</sup> y la instauración de un sistema parlamentario<sup>96</sup>. El Estatuto Real terminó siendo así, una solución de compromiso, en el que destacaban un sistema de cortes bicameral<sup>97</sup>, el sufragio censitario y la formación de partidos de notables<sup>98</sup>.

En este clima de reformismo político se planteó la necesidad de reformar la administración municipal para hacerla más eficaz y sobre todo para evitar que se convirtiese en foco de problemas para el nuevo régimen liberal. El encargado de la reforma fue Javier de Burgos, quien dividió el territorio español en 49 provincias<sup>99</sup> y marcó para siempre con el Decreto del 30 de noviembre de 1833 la historia administrativa de España, no sólo porque en el futuro apenas se realizarían modificaciones en la estructura provincial sino porque sentó las bases de una nueva forma de gobierno que perduraría mucho tiempo<sup>100</sup>.

87 Art. 183 de la Ley del 3 de febrero de 1823: “El gobierno-político de los pueblos (que) estará a cargo del alcalde o alcaldes de ellos, bajo la inspección del Jefe Político superior de la provincia”.

88 Art. 191 de la Ley del 3 de febrero de 1823, “

89 El Art. 200 le permitía practicar las primeras diligencias en caso de delito, el 201 ser órgano de conciliación.

90 Art. 195.

91 Si un vecino resultaba agraviado por una decisión del alcalde podía recurrir ante el Jefe Político para que este resolviese de inmediato, pues era este y no los tribunales los que se encargaban de resolver estos problemas. Ver artículos 209-211.

92 El artículo 194 le permitía expedir pasaportes, el 197 responsabilizarse de las tareas relacionadas con el ejército, el 198 perseguir delincuentes, etc.

93 En este hecho abunda Garrido Muro, al considerar que la Instrucción del 23 de junio de 1813 para el gobierno económico-político de las provincias y después la Ley del 3 de febrero de 1823: “abundaban en la misma línea al comprender toda la administración económico-administrativa del territorio a su cargo, sin vigilancias ni tutelas”. GARRIDO MURO, L. (2006), p. 210.

94 El reformismo consiste también en superar la concepción de la monarquía como “sób y pura” a favor del establecimiento de una “monarquía constitucional” aceptable para la Corona.

95 Cesó al claramente absolutista Cea Bermúdez y lo sustituyó por Martínez de la Rosa, más grato a los liberales.

96 El Estatuto Real se caracterizaba por no llegar a ser una Constitución pero tampoco era una Carta otorgada, sino un sistema híbrido en el que predominaba claramente la monarquía sobre las otras instituciones de Gobierno. Fue promulgado el 19 de abril de 1834.

97 Las Cortes se componían de un estamento de próceres del reino y otro estamento de procuradores del reino. El primero lo componían de forma vitalicia las dignidades de la nación (obispos, arzobispos y grandes de España como miembros natos) y una serie de miembros nombrados por el Rey entre la nobleza de Castilla, servidores de la Administración, embajadores, etc. siempre que tuviesen una renta superior anual a 60.000 r. El estamento de procuradores, era la cámara electiva y por la cual se combatían las aspiraciones de apertura política de los liberales y se necesitaban una renta anual de 12.000 r.

98 El término “notable” ha sido empleado por Jesús Cruz, Isabel Burdiel, etc. Se refiere a un grupo de personas procedentes de las viejas oligarquías agrarias y administrativas y burgueses de riqueza joven, que ostentan una posición de dominación social basada en el patronazgo y puestos políticos derivados de su riqueza pero también de elementos tradicionales como eran el reconocimiento y el prestigio social BURDIEL, I. (1996), pp. 123-138; CRUZ, J. (2000), p. 280 y ss.

99 Los nombres de estas serían los de sus capitales respectivas, excepto Navarra. El Real Decreto de Fernando VII del 1 de octubre de 1823 ordenaba la vuelta por segunda vez al Antiguo Régimen suspendiendo en consecuencia los ayuntamientos constitucionales. A raíz de este proceso de instauración de ayuntamientos en 1833 tuvo que partir de cero y dividir primero el país y en segundo lugar crear nuevas figuras administrativas. Desde este momento la secuencia legislativa es la siguiente: el 15 de octubre de 1836 se restablece la Instrucción de 1823 hasta el 11 de enero de 1845 aunque en el medio quedó el “Real Decreto del 16 de julio de 1835 para el Arreglo Provisional de los Ayuntamientos del Reino”.

100 Javier de Burgos era un intelectual administrativista formado en la Ilustración y partidario de las reformas administrativas como fórmula de superación de los problemas políticos. Sus ideas quedaron bien claras en su “Exposición dirigida a S. M. el Sr. D. Fernando VII, desde París en 24 de enero de 1826 por Javier de Burgos”, donde hacía una relación de los males que según él aquejaban al país y proponía una serie de reformas para solventarlos. Ver el estudio sobre la figura y la trayectoria de Javier de Burgos, GAY ARMENTEROS, J. C. (1993).

Las nuevas unidades administrativas creadas por Javier de Burgos estaban dotadas de competencias militares, judiciales y hacendísticas y eran dirigidas por un subdelegado de fomento<sup>101</sup>, cuyo control tendía a consolidar la nueva administración como centralizada, unificada y homogeneizada, dejando escaso margen a la autonomía municipal<sup>102</sup>. Sin embargo, hay que resaltar que aunque el subdelegado de fomento contaba con enormes poderes sobre su territorio, nunca tuvo tantas competencias como cuando fue reconvertido a jefe político en 1845. El Decreto del 30 de noviembre definía a los subdelegados como “*Jefe inmediato del Ayuntamiento*”, pero a efectos prácticos en los ayuntamientos no se le consideraba como tal y tan solo se le reconocían competencias sobre las elecciones y sus incidencias<sup>103</sup>.

El Decreto del 23 de julio de 1835 configuró los ayuntamientos de forma provisional, electiva y con voto censitario e indirecto<sup>104</sup>, a excepción de Madrid y otras capitales, que el Gobierno estimase conveniente<sup>105</sup>. Se estableció un único alcalde<sup>106</sup>, un síndico y cierto número de regidores y tenientes de alcalde proporcionables a la población. Los oficios no podían ser enajenados<sup>107</sup>, heredados o vendidos, aunque se pretendía, tratando de establecer un vínculo de continuismo con el Antiguo Régimen, indemnizar a los que eran propietarios de algún cargo concejil, para que devolviesen la propiedad de los mismos a la Corona<sup>108</sup>.

Dentro del ayuntamiento, la figura más importante era el alcalde, porque se le conferían todavía funciones contenciosas en pueblos donde no hubiese juez de primera instancia, para resolver asuntos civiles que no pasasen de 200 reales y en asuntos de injuria verbal con penas ligeras<sup>109</sup>. Cuando actuaban como jueces no dependían del subdelegado de fomento, sino que hacían de los tribunales correspondientes, continuando así como figura a medio camino entre el Antiguo Régimen y la época contemporánea. El resto de sus funciones eran de tipo gubernativo, sometándose a la autoridad superior provincial al igual que el ayuntamiento, al que se había vaciado de competencias<sup>110</sup>.

El 13 de agosto de 1836 se produce el Motín de la Granja que llevaría a los progresistas al poder y a la restitución provisional de la Constitución de 1812. En 1837 se promulga una nueva Constitución<sup>111</sup>, como punto de consenso entre los liberales para hacer frente a la Guerra Carlista y a la crisis económica, hacendística, así como de instituciones como el ejército, al que no se le pagaba el sueldo desde hacía meses, o de la propia Corona<sup>112</sup>.

En lo referente a las entidades locales se restableció la legislación de Cádiz y del Trienio tratando de dar continuidad al apoyo de las clases medias y medio bajas que el liberalismo más progresista tenía en las ciudades. Por su parte los núcleos rurales continuaron dominados por los notables moderados, quienes supieron aprovechar la estancia del Conde de Oñate en el Gobierno para tratar de reformar la ley de ayuntamientos en su favor. En 1838, los moderados presentaron un proyecto basado en la participación exclusiva de los mayores contribuyentes en la política local<sup>113</sup>, la intervención gubernamental en la designación de los alcaldes, la reducción de las competencias

101 GAY ARMENTEROS, J. C. (1993), pp. 123-124. Armenteros sostiene que Javier de Burgos cuando hizo su decreto no trató de imitar a la división provincial francesa, sino que recogía una larga tradición que venía de las Reformas de Carlos III en adelante y fijándose especialmente en las reformas de José I. Se apoya en que su división territorial recogía una doble tendencia desde el XVIII: el deseo de acoplar la estructura territorial a modelos más razonables y por otro lado la tendencia centralizadora.

102 Los Subdelegados de Fomento perviven y lo hacen porque la Ley del 2 de abril de 1845 y el Real Decreto del 29 de septiembre de 1847 se convierten primero en jefes políticos y luego en gobernadores civiles.

103 MONTANOS FERRÍN, E. (1992).

104 El cuerpo electoral estaba formado por españoles mayores de 25 años, con al menos cuatro años de residencia en la provincia y dos en el pueblo donde pagaba una cuota fija por sus actividades económicas. Para ser miembro del ayuntamiento era necesario ser mismo que para ser elector pero además debía saber leer y escribir y estar incluido en los listados de mayores contribuyentes. El voto no era secreto sino que se ponía en las papeletas el nombre, dirección y firma del elector y el mismo en caso de abstención.

105 En estos municipios, tanto el Ayuntamiento como el alcalde serían nombrados por el Rey.

106 En Cádiz se había adoptado la fórmula de pluralidad de alcaldes en función de la población.

107 El Decreto estipulaba claramente que los oficios de la república y sus dependencias son de elección libre. Ello venía a significar precisamente la supresión de todos los oficios que estaban enajenados desde épocas anteriores como el de regidor, jurado, aférrez, veinticuatro, escribano, etc.

108 Nos remitimos a todo lo dicho anteriormente sobre el Ayuntamiento en la edad moderna y el siglo XVIII.

109 El alcalde tenía además facultades para imponer multas a los que faltasen a sus bandos o cometiesen desacato, pero siempre que no excediesen de 100 r. o tres días de arresto.

110 El alcalde tenía competencias para publicar y hacer cumplir las normas, convocar y presidir el ayuntamiento, protección de la seguridad y propiedad de los vecinos, orden público, sanidad, policía urbana, prevención de incendios, registros civiles, inspección y control de los empleados municipales y asuntos económicos del ayuntamiento, ejecutar acuerdos, hacer presupuestos y remitirlos al jefe provincial, creación o suspensión de establecimientos públicos, venta o permuta de fincas, etc.

111 La Corona aumentó mucho sus prerrogativas respecto a la Constitución de 1812. Se le contemplaba la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes, cuando anteriormente solo sancionaba y además se le concedía el veto absoluto sobre una ley cuando en 1812 únicamente era suspensivo. Además de estas facultades se le adjudicaron otras como la inviolabilidad del Rey, convocatoria y suspensión del Congreso, etc.

112 BAHAMONDE, A. y MARTÍNEZ, J.A (1998); VARELA SUANZES-CAMPEGNA, J. (1983-1984), p. 95-106.

113 El censo electoral sería configurado según una escala donde solamente tendrían derecho a voto todos los vecinos en aquellos pueblos de menos de 60 vecinos. En el resto de los pueblos era necesario para ser elector contar con más de 25 años y contribuir con grandes

de los regidores hasta la mera deliberación, el alcalde como único poder ejecutivo dentro de los ayuntamientos por delegación del Jefe Político y porque era más importante, la capacidad de éste último para destituir a todos los miembros del Ayuntamiento.

El proyecto de Ofalia no salió adelante<sup>114</sup>, pero las Cortes moderadas de 1840, lo retomaron, causando la ruptura total con los progresistas, que desde ese momento se movilizaron contra la ley y de ayuntamientos que pretendían elaborar los moderados<sup>115</sup>. La situación de crisis absoluta hizo caer al Regente, retornando los progresistas al poder entre 1840 y 1843 encabezados por el General Espartero, quien promulgó una versión modificada de la ley municipal de 1840, que acabó por restar apoyos entre sus propias filas y permitiendo el retorno de los moderados al poder en 1844 y la promulgación de la Ley de Ayuntamientos de 1845.

## BIBLIOGRAFÍA

ALBI, F. (1943): *El corregidor en el municipio español bajo la monarquía absoluta*, Madrid.

GONZÁLEZ ALONSO, B. (1970): *El corregidor Castellano (1348-1808)*, Madrid.

ALBORNOZ, C. (1976): "El gobierno de las ciudades de España del siglo V al X. Instituciones Económicas y Fiscales. Instituciones Jurídico Políticas". En: *Viejos y Nuevos Estudios sobre las Instituciones medievales españolas*. Madrid, Espasa Calpe.

BAHAMONDE, A. y MARTÍNEZ, J.A. (1988): *Historia de España del siglo XIX*. Madrid, Cátedra.

BARREIRO MALLÓN, B. (1990): "Estructura municipal de Asturias en el siglo XVIII", en *Coloquio Internacional Carlos III y su siglo*. Actas, Tomo III, Madrid.

BERMÚDEZ AZNAR, A. (2003): "Marco jurídico del municipio en el tránsito del Antiguo Régimen al Estado Constitucional", en *II Seminario de Historia de la Administración. El Municipio Constitucional*. INAP, pp. 27-46.

BURDIEL, I. (1996): "Análisis prosopográfico y revolución liberal 1834-1854", *Revista de Estudios políticos*, N° 93, pp. 123-138.

CASTILLO DE BOVADILLA (1750): *Política para corregidores y señores de Vasallos, en tiempos de paz y de guerra y para jueces eclesiásticos y seglares y de sacas aduanas y de Residencias y sus Oficiales y para regidores y abogados y del valor de los Corregimientos y Gobiernos Realengos y de las Ordenes*. I. Amberes.

CEBREIROS ÁLVAREZ, E. (1999): *El municipio de Santiago de Compostela a finales del Antiguo Régimen (1759-1812)*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.

COLMEIRO, M. (1883): *Cortes de los Antiguos Reinos de León y Castilla*, Madrid.

CORRAL GARCÍA, E. (1988): *Ordenanzas de los concejos castellanos, formación contenido y manifestaciones (siglos XIII-XVIII)*, Burgos.

CRUZ, J. (2000): *Los notables de Madrid. Las bases sociales de la revolución liberal española*, Alianza, Madrid.

CUARTAS RIVERO, M.

- (1984): "La venta de oficios públicos en Castilla-León en el siglo XVI", *Hispania*, XLIV, pp. 495-516.
- (1983): "La venta de oficios públicos en el siglo XVI" *IV Simposium de Historia de la Administración*, Madrid, pp. 225-261.

---

cuotas según (en los pueblos entre 60 y 300 vecinos serían electores 180 personas, en los pueblos de hasta 1.000 vecinos solo 413 de ellos serían electores, en los de hasta 5.000 vecinos tendrían derecho a voto 1.413 personas, hasta 20.000 vecinos podrían votar 4.413 electores y por último en los de más de 20.000 vecinos podrían votar 4.414 electores más la sexta parte del número de vecinos que excedan el número de 20.000).

114 Los moderados ganaron las elecciones de 1837 pero no consiguieron la estabilidad en el gobierno y se sucedieron los equipos ministeriales durante estos años sin que ninguno encontrase la estabilidad. El primero de ellos fue Bardají hasta mediados de diciembre de 1837, se sustituyó Ofalia el 16 de diciembre hasta septiembre de 1838, Frías desde septiembre a diciembre de 1837 y por fin Evaristo Pérez de Castro consiguió ocupar el gobierno entre el 9 de diciembre de 1838 y julio de 1840. La razón de que el proyecto de Ofalia no fuese adelante fue precisamente por la inestabilidad política y el corto espacio de tiempo que estuvo en el poder.

115 Teniendo en cuenta los proyectos frustrados precedentes, el ministro Calderón y Collantes presentó su proyecto el 21 de marzo de 1840 sobre organización y atribuciones de los diputaciones y de los ayuntamientos. El proyecto fue presentado sin el apartado de los diputaciones y fue aprobado por mayoría de votos como ley municipal el 14 de julio de 1840. Sin embargo, desde los primeros debates apareció el tema de la inconstitucionalidad de la ley, planteada por el diputado Cabello, que consideraba que la autorización solicitada por el gobierno a la monarquía para aprobar el proyecto no era legal. Durante la discusión del proyecto ley se volvió a plantear esta cuestión y más tarde el diputado Aybén presentó el 6 de abril de 1840 una propuesta para que fuese revisado el texto del artículo 54 sobre los alcaldes, al entender que iba contra el artículo 79 de la Constitución y lo mismo pensaban Argüelles, Olózaga y otros.

DE BERNARDO ARES, J.M. (1989): "La administración local de Córdoba durante la ocupación francesa" *Studia Histórica, Historia Moderna*, VII, pp. 653-664.

DE CASTRO, C. (1979): *La Revolución liberal y los municipios españoles*. Madrid.

DOMÍNGUEZ ORTIZ, A. (1984): *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español (un intento de reforma municipal)*. Barceba, Ariel

ESTEPA, C. (1985): *El nacimiento de León y Castilla (siglos XVIII-XI)*. Valladolid.

FERNÁNDEZ-CUESTA Y MERELO, R. (1976): "Aspecto político y doctrinal de la Constitución de 1876" *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y legislación*. N° 4, pp. 79-91.

FONT RIUS, J. M. (1949): "Orígenes del régimen municipal en Cataluña". *AHDE*, 16, pp. 389-529.

GALLEGU ANABITARTE, A.; BARREIRO FERNÁNDEZ, X.R. y GONZÁLEZ MARIÑAS, P., (1994): *II Simposio de Historia de la Administración*. Santiago de Compostela.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1981): *Revolución Francesa y Administración Contemporánea y la formación del sistema municipal contemporáneo*. Madrid, Taurus.

GARCÍA DE VALDEAVELLANO, L.

- (1968). *Curso de historia de las Instituciones españolas*. 3ª Ed., Madrid.
- (1973): *Historia de España. De los orígenes a la Baja Edad Media*, Madrid.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J.

- (2003): "El municipio en los orígenes del Constitucionalismo Español. Notas sobre la génesis de la organización municipal a través de tres modelos constitucionales", *II seminario de Historia de la Administración. El Municipio Constitucional*. Madrid, INAP, pp. 47-56.
- (1976): *Esquema del Constitucionalismo español, 1808-1976*. Madrid.
- (1983): *El origen del municipio constitucional*. Madrid, IEAL.

GARCÍA GALLO (1952): *Curso de historia del derecho español*, Madrid.

GARRIGÓS PICO, E. (1982): "Organización territorial a fines del Antiguo Régimen" en M. Artola, *La economía española a fines del Antiguo Régimen*, Vol III.

GAY ARMENTEROS, J. C. (1993): *Política y administración en Javier de Burgos*, Colección Perspectiva Histórica, Granada.

GONZÁLEZ ALONSO, B. (1970): *El corregidor castellano (1348-1808)*, Estudios de historia de la administración, Instituto de estudios administrativos, Madrid.

GUBERT y SÁNCHEZ DE LA VEGA, R. (1949): *El Concejo de Madrid, su organización en los siglos XII y XIV*. Madrid, IEAL.

GUILLAMÓN, J.

- (1988-90): "Algunos presupuestos metodológicos para el estudio de la administración. El régimen municipal en el siglo XVIII" en *Revista de Historia Moderna. Anales de la Universidad de Alicante*, pp. 57-74.
- (1988): "Reformismo institucional y gobierno municipal en el siglo XVIII" en *Espacios urbanos, mundos ciudadanos, España y Holanda (siglos XVII-XVIII)*, Córdoba, pp. 65-82.

LIDA, C.E. (1997): "¿Qué son las clases populares? Los modelos europeos frente al caso español en el siglo XIX", en *Historia Social*, N° 27, pp. 3-21.

MARINA BARBA, J. (1992): *Poder municipal y reforma en Granada durante el siglo XVIII*. Granada, Universidad de Granada.

MARTÍN RODRÍGUEZ, J.L. (1985): *Historia de Castilla y León. La afirmación de los Reinos. Siglos XII y XIII*. Valladolid, Ambito, Vol IV.

MARTÍNEZ MARINA (1913): *Teoría de las Cortes o Grandes Juntas nacionales de los Reinos de León y Castilla*, Madrid.

MARTÍNEZ RUEDA, F. (1994): *Los poderes locales en Vizcaya. Del Antiguo Régimen a la Revolución Liberal 1700-1853*. Universidad del País Vasco, Bilbao.



MERCHÁN FERNÁNDEZ, C.

- (1988): *Gobierno municipal y administración local en la España del Antiguo Régimen*, Tecnos, Madrid.
- (1988): *La administración local de Palencia en el Antiguo Régimen (1180-1808)*, Diputación Provincial de Palencia, Palencia.

MONTANOS FERRÍN, E. (1992): "Las etapas fundamentales de la administración estatal en el Estado liberal" *Historia de la Administración Pública*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.

ORDUÑA REBOLLO, E. (2003): *Municipios y provincias, historia de la organización territorial española*. Madrid.

ORTIZ DE ZÚÑIGA, M. y HERRERA, C. (1832): *Deberes y atribuciones de los corregidores, justicias y ayuntamientos de España*. I, Madrid.

PAREJO, A. (1988): *Derecho Básico de la Administración local*, Barcelona, Ariel

PASOLA TEJEDOR, A. (1997): *La historiografía sobre el municipio en la España moderna*, Universidad de Lleida, Lleida.

PÉREZ PUYOL, E. (1986): *Historia de las Instituciones sociales de la España goda*. Valencia.

PESCADOR DEL HOYO, M. C. (1986): *El Concejo y las milicias de Madrid*, Madrid.

POSADA HERRERA, J. (1988): *Lecciones de administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

RUEDA HERNANZ, G.

- (1985): "Del Antiguo Régimen a la primera expansión industrial (1808-1864)". En: ALMUIÑA, C. et alii, *Valladolid en el siglo XIX*, Tomo VI, Ateneo de Valladolid, Valladolid, pp. 241-308.
- (2008): "El pueblo y el municipio, la comarca y el partido, la región y la provincia en la historia de España del XIX". En: CARDELLS, F. (Ed). *Actes I Congrés Universitari d' Història Comarcal*, Carmar, Valencia, pp. 72-84.

SÁNCHEZ AGESTA, L. (1984): *Historia del Constitucionalismo español (1808-1936)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

SÁNCHEZ ALBORNOZ, C. (1943): *Ruina y extinción del municipio romano en España e instituciones que lo reemplazan*. Instituto de Historia de la Cultura Española Medieval y Moderna, Buenos Aires.

SARMIENTO LARRAURI, J. I. (1993): *Antecedentes inmediatos de la figura del Gobernador Civil*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

TOMÁS Y VALIENTE

- (1976): "La venta de oficios de regidores y la formación de oligarquías urbanas en Castilla (siglos XVII y XVIII)", *Jornadas de Metodología aplicada de las ciencias históricas. III Historia Moderna*, Santiago de Compostela, pp. 551-568.
- (1977): "Origen bajomedieval de la patrimonialización y enajenación de oficios públicos en Castilla", *I Simposium de Historia de la Administración*. Madrid, pp. 123-159.
- (1982): "Ventas de oficios públicos en Castilla durante los siglos XVII y XVIII" en *Gobierno e instituciones en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, pp. 151-177.

VALDEÓN BARUQUE, J. (1989): "El origen del concejo abierto" en *Jornadas sobre el Concejo Abierto*, Valladolid, Junta de Castilla y León.

VARELA SUANZES-CAMPEGNA, J. (1984): "La Constitución española de 1837: Una Constitución transaccional", en *Revista de Derecho Político*, Nº 20, pp. 95-106.

VIÑES MILLET, C. (1994): *El municipio en España. Su evolución histórica*. CEMCI, Granada.





## Autoritarismo y modernización de la Administración Pública española durante el franquismo

Miguel Ángel Giménez Martínez

Universidad de Castilla-La Mancha

[miguelangelgimenezmartinez@gmail.com](mailto:miguelangelgimenezmartinez@gmail.com)

Recibido: 20 de noviembre de 2013

Aceptado: 20 de diciembre de 2013

### Resumen

*Todo Estado necesita de una Administración que actúe como brazo ejecutor de sus fines y, a su vez, ésta última queda impregnada en su acción por la naturaleza del régimen político que confiere corporeidad e identidad al Estado. No es de extrañar, por tanto, que durante el franquismo la Administración Pública española se convirtiera en un poderoso instrumento que operó al servicio de los principios ideológicos de la dictadura. Aunque la ineficacia de este modelo, que desatendía los intereses generales, trató de ser corregida a partir de la década de 1950, los intentos por reformar la Administración chocaron con la esencia autoritaria del régimen, que obstaculizó su modernización efectiva. Partiendo de un enfoque multidisciplinar que combina la exégesis de los textos legales con la revisión de las aportaciones doctrinales, este artículo analiza la trayectoria la Administración española en el período 1936-1975, atendiendo a su configuración jurídica y a la evolución de sus estructuras.*

### Palabras clave

*España; dictadura de Franco; Administración Pública.*

## Authoritarianism and Modernisation of the Spanish Public Administration during Francoism

### Abstract

*Every State needs an Administration that works as an executing arm of its purposes and, at the same time, the latter is pervaded in its action by the nature of the political regime that confers identity to the State. Therefore, it's no wonder that during Francoism the Spanish Public Administration turned into a powerful instrument that operated at the service of the dictatorship's ideological principles. Although the inefficiency of this model, which disregarded general interests, tried to be corrected as of the decade of the 50s, attempts to change the Administration collided with the authoritarian essence of the regime, which obstructed its effective modernisation. Starting from a multidisciplinary approach that combines the exegesis of the legal texts with the revision of the doctrinal contributions, this article analyses the development of the Spanish Administration in the 1936-1975 period, attending to its legal shape and the evolution of its structures.*

### Keywords

*Spain; Franco's dictatorship; Public Administration.*

## INTRODUCCIÓN

Con el concepto “administración” se alude a la organización de recursos materiales, económicos y humanos a través de la cual un poder llega a cabo su actuación. Naturalmente, el término es aplicable a cualquier entramado de grandes dimensiones que necesite de apoyo burocrático pero, en el lenguaje jurídico, es sinónimo de Administración Pública. Ésta consiste en la estructura orgánica que, subordinada al Gobierno, tiene la misión de coordinar e implementar las políticas públicas en aras del interés general<sup>1</sup>. Evidentemente, en todos los Estados sus órganos actúan, al menos en teoría, para satisfacer intereses generales; pero cuando se resalta esa nota como algo definitorio de la Administración burocrática que se hace en realidad es sacar a primer plano el carácter “excepcional” de la misma como mecanismo de gestión pública, como sistema de factores operativos creadores (no meramente conservadores o defensivos, encargados de disciplinar las acciones espontáneas de los ciudadanos) y como complejo de gobernantes marcados por el signo de la más rica y permanente capacidad de eficiencia transformadora de la vida social en múltiples aspectos<sup>2</sup>. Aunque en la práctica la Administración no se limita a la mera gestión neutral de lo decidido por el Gobierno y por el Parlamento, existe una distinción conceptual y formal que limita el ámbito de “burocrático” a estas últimas instancias, como órganos con supuesto margen para incluir preferencias ideológicas y captar oportunidades en sus decisiones<sup>3</sup>.

Para España, y para gran parte de Europa occidental, la evolución del significado de la Administración ha consistido en la complejización y unidad con la que el administrativo se comprendía a finales del siglo XIX, cuando era una “función total” del Estado de carácter ejecutivo o imperativo. La publicística alemana sostenía, en efecto, que la Administración “no es una parte del Estado sino un acto suyo que a todo él se refiere, puesto que el problema de los fines del Estado a todo él afecta y no a uno solo de sus poderes”<sup>4</sup>. En las primeras décadas del siglo XX, sin embargo, la preocupación por la cuestión social llevó a considerar entonces como actos de administración el desarrollo de una actividad de asistencia y la prestación de servicios de utilidad social que excedían el terreno de la vigilancia y la ordenación. Administración empezó a significar también producción de bienes y prestación de servicios, intervenir en la economía, planificar y mediar en lo social, quedando con ello periclitado el modelo monolítico y totalizador de la centuria anterior. A la Administración imperativa y procedimental, destinada a actuar en la relación entre autoridad y libertad, se había unido definitivamente la Administración de la prestación, directa, privada de funciones de monopolio, pluralista, fragmentada, metida todavía en el poliestatal pero muy diseminada a lo largo de un difuso límite con la sociedad y la economía<sup>5</sup>. La experiencia de un constitucionalismo democrático en Alemania evidenciaba, entre otros, los límites de la actividad administrativa de origen decimonónico, sujetándose no solo a los dictados de la economía, sino también a un derecho superior al positivo del propio Estado<sup>6</sup>.

Sabido es que la Constitución de Weimar de 1919 ejerció una poderosa influencia en la II República española, cuyo texto constitucional de 1931 constituía un canon de leyes, y éstas, a su vez, de actos administrativos juzgados por los tribunales. Sin embargo, tal como sucediera con el caso alemán, también la experiencia española se truncó pronto. La rebelión militar de 1936 dio trágicamente la razón a la sentencia de Otto Mayer: “El derecho constitucional pasa, el derecho administrativo permanece”<sup>7</sup>. La afirmación de un sistema político que predicaba de sí mismo el principio de la unidad de poder y la coordinación de funciones salvó de la obsolescencia los viejos tratados de derecho administrativo procedentes del siglo XIX durante las dos décadas siguientes al fin de la Guerra Civil. El Estado liderado por Franco asumió la Administración como “función total” de un régimen autoritario que confundía Estado y Partido (el Movimiento). Éste último, de hecho, duplicaba el aparato administrativo del primero, organizado centralmente en delegaciones y territorialmente en direcciones provinciales y locales, y que proporcionaba algunos servicios de la Administración civil mientras que la gestión del ámbito económico quedaba en parte confiada a una Organización Sindical de carácter unitario y vertical.

Conceptualmente, la Administración, como el propio régimen, mutó para sobrevivir a partir de la década de los cincuenta. Desde 1957 y de resultas de la designación de Laureano López Rodó al frente de la Secretaría General Técnica de la Subsecretaría de la Presidencia, se operó normativamente en España una reforma administrativa que suponía, aparte de una renovación de sus estructuras, la ordenación y el control de sus procedimientos frente al administrado. No por casualidad, la legitimación de procedimientos y justicia administrativos fue la piedra

- 1 MOLINA, Ignacio (1998): 8-9.
- 2 SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2004): 63, vol. I.
- 3 GARRIDO FALLA, Fernando (1985): 92-94, vol. I.
- 4 FLEINER, Fritz (1933): 263.
- 5 ROYO VILLANOVA, Antonio (1909): 39, vol. I.
- 6 MANNORI, Luca y SORDI, Bernardo (2004): 93-98.
- 7 MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando (2008a): 88.
- 8 MAYER, Otto (1924): 3.

anguar de aquel movimiento de modernización de la Administración Pública española. Pero adviértase que la transformación, si, por un lado, suponía la garantía de derechos subjetivos del administrado, por otro, no significaba el reconocimiento de derechos como fundamento del orden político. Junto al procedimiento que disciplinaba la producción del acto administrativo, la misma normativa formulaba el acto político como distinto del administrativo y, por tanto, exceptuado del control de aquellas leyes, como expresión de la función de gobierno: “La Administración, en sentido objetivo, o actividad administrativa, es necesariamente una zona de la actividad desplegada por el Poder Ejecutivo”<sup>9</sup>.

El control judicial y la sumisión a procedimiento suponían, ciertamente, remedio y recepción de una constitucionalización de lo administrativo que ya se había afianzado en Europa tras la II Guerra Mundial<sup>10</sup>. Pero significaban también conciencia del agotamiento de una idea de la Administración que actuaba a través de continuos actos de disposición unilateral como expresión de un poder público intérprete exclusivo de sus intereses colectivos. Procedimiento administrativo y control judicial eran epifenómenos significativos de la fragmentación del sujeto estatal en una pluralidad de sujetos que encarnaban la representación de intereses colectivos. Y a esta multiplicación, por lo que atañe a la Administración franquista, no fue óbice el tradicional diseño centralista del aparato administrativo español ni la supresión de los Estatutos de Autonomía republicanos, ni la tutela sobre municipios y provincias.

Orgánicamente, la Administración de la dictadura se expandía y se fragmentaba. Durante la vigencia del régimen de Franco, no solo se crearon nuevos departamentos ministeriales con otras tantas delegaciones territoriales, sino que también se erigió, siguiendo modelos foráneos, un sinfín de institutos, organismos autónomos y empresas públicas, a las que se confió el desarrollo de actividades económicas y la prestación de servicios. Además, la afirmación del Estado franquista como Estado corporativo contenía el reconocimiento de que, si bien su Administración se unificaba bajo el poder omnímodo del Jefe del Estado, consistía en una trama plural que debía su existencia a la búsqueda de un estatuto privilegiado por parte de la burocracia del régimen. En este escenario, para una nueva generación de administrativistas cada vez era más difícil sostener la idea de que todos los sujetos titulares de funciones administrativas se asimilaban como órganos de la misma persona jurídica estatal. La dimensión subjetiva resultaba a la postre la más apropiada para abrazar un concepto cada vez más extenso de Administración, en un movimiento que si recomponía la unidad desde un punto de vista orgánico, era con la consecuencia de aceptar la fragmentación y la pluralidad de los sujetos administrativos<sup>11</sup>.

## LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES

La existencia de la Administración estaba reconocida y querida por el franquismo en el sentido de un conjunto de órganos jerárquicamente enlazados, registrados primero en virtud de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJAE) y luego “constitucionalizados” por la Ley Orgánica del Estado (LOE). Según ésta última, los citados órganos aseguraban “el cumplimiento de los fines del Estado en orden a la pronta y eficaz satisfacción del interés general”<sup>12</sup>. En relación con los órganos superiores de la Administración, se disponía que había de ser por vía de legislación ordinaria, es decir, con intervención de las Cortes, como se estableciera la existencia de los mismos, su respectiva competencia y las bases del régimen de sus funcionarios<sup>13</sup>. Quedaba reconocido que la Administración no podía “dictar disposiciones contrarias a las leyes ni reglar, salvo autorización expresa de una ley, aquellas materias que sean de la competencia exclusiva de las Cortes”<sup>14</sup>. Se relevaba con esta disposición, dándole rango formalmente “constitucional”, el mismo principio establecido en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado<sup>15</sup>. Igualmente se reafirmaba, con la misma significación, el principio de la nulidad de cuantas disposiciones administrativas se opusieran a esa básica exigencia de legalidad, que se mostraba como una de las más importantes garantías para la “seguridad jurídica” de los ciudadanos<sup>16</sup>.

A estos efectos, y en general para salvaguardar la legalidad de cualquier disposición administrativa en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento de su producción, se aseguraba en las Leyes Fundamentales la existencia de una jurisdicción contencioso-administrativa, a la cual podían acudir los ciudadanos después de agotar la vía de los recursos administrativos<sup>17</sup>. Finalmente, se establecía el principio según el cual “la responsabilidad de la Administración y de sus autoridades, funcionarios y agentes podrá exigirse por las causas y en la forma que las

9 GARRIDO FALLA, Fernando (1957): 20.

10 ENTRENA CUESTA, Rafael (1988): 21-25.

11 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón (1974): 22-32.

12 LOE, art. 40.I.

13 LOE, art. 40.II.

14 LOE, art. 41.I.

15 LRJAE, art. 26.

16 LOE, art. 41.II.

17 LOE, art. 42.II.

le yes determinen”<sup>18</sup>. Se consagraba con esto el principio básico de “doble responsabilidad” de las actuaciones administrativas: de un lado, la responsabilidad patrimonial del Estado-persona jurídica; de otro, la responsabilidad civil y penal de los funcionarios administrativos<sup>19</sup>.

La Administración Central del Estado estaba descompuesta en diversos complejos orgánicos, llamados departamentos administrativos o Ministerios. Su número fue relativamente estable a lo largo del franquismo, aunque con una evidente tendencia al crecimiento: si en 1938 se contaban 12, en 1975 eran ya 19<sup>20</sup>. Cualquier variación en el número, la denominación y la competencia de los diversos departamentos, así como su creación, supresión o reforma sustancial se hacía por medio de una ley, salvo la facultad que tenía el Gobierno para decidir por decreto la creación o modificación de los organismos y dependencias encuadrados en los distintos Ministerios y el traspaso de los mismos de un departamento a otro<sup>21</sup>.

Dentro de cada departamento, los órganos inmediatamente subordinados al ministro, que colaboraban con él en la determinación de la política sectorial y podían elaborar propuestas de disposiciones, eran los subsecretarios y los directores generales. El subsecretario era el jefe superior del departamento después del ministro, y como tal le correspondía, entre otras cosas, representar al Ministerio por delegación del titular, desempeñar el mando superior de todo el personal y actuar de órgano de comunicación con los demás departamentos y con otras entidades que tuvieran relación con el Ministerio. Aunque normalmente solo había un subsecretario en cada departamento, estaba prevista la posibilidad de que existieran varios<sup>22</sup>. Por su parte, los directores generales eran los jefes de los diversos centros que se distribuían dentro de cada Ministerio, según el principio de división del trabajo, en distintos campos de gestión englobados en el mismo<sup>23</sup>. Hay que señalar que, tras el nombramiento de Luis Carrero Blanco como presidente del Gobierno en 1973, se observó una tendencia en el sentido de desconcentrar las atribuciones de los ministros por vía de delegación en favor de los subsecretarios y directores generales. Con ello se buscaba dar una mayor agilidad en la gestión administrativa ordinaria, al tiempo que se facilitaba la dedicación de los ministros a la tarea netamente política de estudiar y determinar las directrices de esa gestión en sus respectivos sectores. A esta segunda finalidad respondió también el establecimiento de unos especiales organismos, estrechamente vinculados a los ministros con fines de asistencia, que se crearon durante el tardofranquismo con el nombre de “gabinetes técnicos”, siendo quizá los más relevantes los que se conformaron en los Ministerios de Asuntos Exteriores y Planificación del Desarrollo<sup>24</sup>.

Los cargos de subsecretario y director general tenían carácter “político”, en cuanto eran conferidos en virtud de nombramiento discrecional. La designación se hacía por decreto del Jefe del Estado a propuesta del ministro correspondiente y previa deliberación del Consejo de Ministros<sup>25</sup>. La permanencia en estos cargos dependía fundamentalmente de la voluntad del ministro; de otra parte, el cese de éste llevaba consigo en la práctica el de dichos inmediatos colaboradores, si bien nada impedía legalmente que al cambiar el titular de un departamento el nuevo ministro prefiriera mantener en el cargo a tales o cuales subordinados próximos de su antecesor. Aparte la facultad que subsecretario y directores generales poseían de presentar al ministro correspondiente proyectos de órdenes, podían por sí mismos, con base en las leyes y reglamentos o en virtud de autorización recibida del jefe del departamento correspondiente, emitir disposiciones de carácter general en cuanto se refería a la ordenación interna de los servicios que de ellos dependían. Estas disposiciones recibían el nombre de “circulares” o “instrucciones”<sup>26</sup>. Hay que hablar, finalmente, de los secretarios generales técnicos, cuyo rango era equivalente al de los directores generales. A ellos les correspondía, dirigiendo las dependencias o servicios necesarios en cada caso, “las funciones de estudio y documentación en las materias propias del departamento, así como la formulación de planes generales de actuación del Ministerio y la coordinación de los planes particulares de los distintos centros directivos”<sup>27</sup>.

Completaremos estas indicaciones con una referencia particular a dos Ministerios que por sus respectivos campos materiales de competencia jugaban un especial papel en algunas de las principales decisiones políticas de gobierno: el de Presidencia del Gobierno y el de Planificación del Desarrollo. En cuanto al primero, aparte de la institución orgánica unipersonal que encabezaba como jefe inmediato el Consejo de Ministros, era un especial departamento ministerial que, a través de su propio titular personal estaba vinculado de una manera especial

18 LOE, art. 42.III.

19 LRJAE, art. 40.

20 URQUIJO GOITIA, José Ramón (2008): 134-141.

21 LRJAE, art. 3.II y disposición final 1ª.

22 LRJAE, art. 15.

23 LRJAE, art. 16.

24 ZAFRA VALVERDE, José (1973): 312.

25 LRJAE, art. 10.VII.

26 LRJAE, art. 18.

27 LRJAE, exposición de motivos 5ª y art. 19.



intensa al presidente del Gobierno. Le correspondía principalmente elaborar disposiciones administrativas que habían de afectar a todos los demás Ministerios (por ejemplo, las relativas al régimen de los funcionarios públicos) y desarrollar diversas labores de coordinación entre ellos (así, dictando disposiciones con base en propuestas conjuntas recibidas de dos o más ministros). Al frente de este departamento se encontraba, antes de la separación de la Jefatura del Estado y la Presidencia del Gobierno efectuada en 1973, el ministro subsecretario de la Presidencia, cuya condición de ministro databa de 1951<sup>28</sup>. Pese al nombre que se le daba, era un verdadero jefe de departamento, un ministro con cartera<sup>29</sup>. Merece mención especial la Secretaría General Técnica de este departamento. A ella competían importantes cometidos en cuanto a la preparación de disposiciones legales sobre organización y procedimientos administrativos, así como también algunas de neto carácter político, por ejemplo, sobre asuntos electorales. A ello hay que añadir de modo principal estas dos funciones: centralizar los medios y actividades de información automática (primeros pasos de la informática) y preparar las reuniones del Consejo de Ministros y de las Comisiones delegadas, así como archivar la documentación emanada de ellas, mediante el Secretariado del Gobierno.

En cuanto al Ministerio de Planificación del Desarrollo, ha de apuntarse que fue creado en 1973 por una ley dictada directamente por Franco en uso de sus poderes “de prerrogativa”<sup>30</sup>. Ello supuso una sensible elevación de rango de la Comisaría del Plan de Desarrollo que hasta entonces existía y actuaba encuadrada en el departamento de Presidencia del Gobierno. Fue creada esta Comisaría en 1962<sup>31</sup> como el principal instrumento para la elaboración de planes económicos indicativos y la vigilancia de su ejecución, en calidad de organismo técnico de la Comisión delegada de Asuntos Económicos. Su jefe, el comisario del Plan de Desarrollo, tenía carácter de delegado permanente del Gobierno para los fines indicados. Este carácter se vería reforzado en julio de 1965, al concederse al titular la condición política de ministro sin cartera<sup>32</sup>. El complejo orgánico de Planificación del Desarrollo presentaba una contextura semejante a la de cualquier otro departamento ministerial. Junto al Gabinete Técnico del ministro, la Subsecretaría y la Secretaría General Técnica, se establecieron seis Direcciones Generales: de Planificación Económica, de Planificación Social, de Planificación Territorial, de Vigilancia del Plan, del Instituto Nacional de Estadística, y del Instituto Geográfico y Catastral. Mientras las tres primeras tenían a su cargo los trabajos necesarios para preparar los planes (cuya coordinación era misión de la Secretaría General Técnica), a la de Vigilancia correspondía como trabajo fundamental seguir el proceso de ejecución de los mismos e informar sobre él<sup>33</sup>.

Dos importantes organismos dependían directamente del ministro: la Comisión de Vigilancia del Plan y el Instituto de Estudios de Planificación. Aunque era un instrumento de colaboración y coordinación interministerial con vistas al desenvolvimiento de los planes. Junto al ministro de Planificación, que la presidía, y el director general de Vigilancia del Plan, que actuaba como secretario, formaban parte de él el subsecretario del departamento, los secretarios generales técnicos de los demás Ministerios, un representante del Estado Mayor de cada Ejército y otro de la Organización Sindical. Era, como se puede advertir, un órgano interministerial que, al estar encabezado por el ministro de Planificación del Desarrollo, significaba para éste, a ciertos efectos, una primacía sobre los demás. Sus conclusiones y acuerdos se apoyaban, básicamente, en los informes que elaboraba la Dirección General de Vigilancia. En cuanto al Instituto de Estudios de Planificación, estaba concebido para misiones de investigación y formación de expertos en las materias que incumbían al departamento<sup>34</sup>.

Conectadas a las Direcciones Generales encargadas de preparar los Planes, aparecían las diversas Comisiones de Planificación. Estaban concebidas como cauces de participación social en el proceso planificador, como marcos flexibles, vigiados por el Gobierno, para una constante actuación informativa y petitoria de numerosos gestores del interés público y portavoces de intereses privados. Su existencia respondía a la directriz confirmada por el III Plan de Desarrollo (1972-1975) en el sentido de dar intervención a representantes de “los órganos colegiados del Movimiento, las estructuras básicas de la comunidad nacional y las entidades de representación orgánica”<sup>35</sup>. Si con anterioridad solo se había regulado la voluntaria incorporación de los procuradores en Cortes interesados, al crearse el Ministerio de Planificación del Desarrollo se estableció una ordenación más completa de la materia. Así, dentro de cada una de las 22 Comisiones de Planificación definidas en 1973, se dispuso la integración de dos consejeros nacionales y diez procuradores en Cortes nombrados por el Gobierno entre quienes lo solicitaran, cinco vocales nombrados por los Ministerios afectados en cada caso, quince por la Organización Sindical, dos por las

28 Boletín Oficial del Estado (BOE), nº 210, 19 de julio de 1951: 3.448.

29 GUAITA, Aurelio (1967): 52.

30 BOE, nº 140, 12 de junio de 1973: 11.881.

31 BOE, nº 29, 2 de febrero de 1962: 1.639-1.640.

32 BOE, nº 162, 8 de julio de 1965: 9.609.

33 BOE, nº 218, 11 de septiembre de 1962: 12.878-12.879.

34 BOE, nº 155, 29 de junio de 1973: 13.228-13.229.

35 BOE, nº 113, 11 de mayo de 1972: 8.240.

Cámaras de Comercio, y diez designados libremente por el Ministerio de Planificación entre personalidades distinguidas por su experiencia o prestigio<sup>36</sup>.

## LOS GOBIERNOS CIVILES

Los gobernadores civiles, figura principal de la Administración Periférica del Estado heredada del siglo XIX<sup>37</sup>, tenían un papel político medular dentro del engranaje orgánico del sistema institucional franquista<sup>38</sup>. El preámbulo de su decreto regulador<sup>39</sup>, el llamado Estatuto de Gobernadores Civiles (EGC) de 1958, decía que eran “representantes y delegados permanentes del Gobierno en la provincia, y en mérito de tal cualidad la primera autoridad de la misma”<sup>40</sup>. Evidentemente no quería decir que el gobernador civil fuera el representante de cada uno de los departamentos ministeriales sino del Gobierno en pleno y, en consecuencia, su labor no era puramente técnica, como acaecía con los diversos delegados de aquéllas, sino política. Es decir, la misión de los gobernadores civiles consistía en procurar que se aplicaran en la provincia las directrices generales del Gobierno relativas a la gestión de los diversos intereses públicos (la educación, el desarrollo económico, el mantenimiento del orden público, etc.). En tal sentido, le incumbía una labor de orientación y vigilancia sobre la actividad de los diversos organismos administrativos concretos, que no significaba intervención directa en las decisiones de éstos, sino control persuasivo y coactivo sobre los funcionarios que trabajaban en tales organismos<sup>41</sup>. Los gobernadores civiles podían, incluso, suspender los acuerdos de los delegados o representantes de los departamentos ministeriales en las provincias, si bien la validez de la suspensión dependía de que ésta fuera confirmada por el ministro correspondiente, al cual debía ser inmediatamente comunicada<sup>42</sup>.

Junto a esta labor de orientación y vigilancia, los gobernadores civiles actuaban como órganos políticos en cuanto ostentaban la representación del Gobierno en los actos públicos y, en tanto jefes provinciales de los servicios y las Fuerzas de Orden Público y responsables directos de la labor de policía en materia de reuniones, asociaciones y expresión de ideas, ejercían en su demarcación el supremo control sobre cualesquiera actividades de este tipo. Los gobernadores civiles eran nombrados y separados por decreto del Jefe del Estado a propuesta del ministro de la Gobernación y previa deliberación del Consejo de Ministros<sup>43</sup>. Su cargo era incompatible con cualquier otro dentro de la provincia y con el ejercicio de profesiones o actividades económicas en ella<sup>44</sup>. Estaban aforados al Tribunal Supremo o al Consejo Supremo de Justicia Militar para las responsabilidades en que pudieran incurrir por los actos realizados en ejercicio o con ocasión de sus funciones<sup>45</sup>.

Inextricablemente unida a la función básica del gobernador civil es preciso destacar su relevante posición en las estructuras periféricas de la Administración, especialmente por lo que se refiere a la labor coordinadora que le competía y a su relación en este ámbito con otro órgano, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, donde estaban integrados los delegados provinciales de los distintos Ministerios y que había sido concebido originalmente como instrumento de colaboración entre el Estado y la Diputación Provincial. El papel del gobernador civil como director de la citada Comisión produjo un peculiar efecto en virtud del cual quedó sustituida de facto la débil Corporación provincial por una estructura pluripersonal compuesta por meros funcionarios que, en principio, estaban limitados a ejercer funciones simplemente técnicas<sup>46</sup>.

El perfil netamente político del gobernador civil se confirma por el hecho de que su puesto traía aparejado de forma automática el de jefe provincial del Movimiento<sup>47</sup>. Se había llegado a esta situación por los conflictos que durante la Guerra Civil y la inmediata postguerra surgieron entre los gobernadores civiles, muchos de ellos militares de alta graduación o representantes de la “vieja política” caciquil que había operado durante la Restauración en el ámbito local, y los jefes provinciales de Falange<sup>48</sup>. La simbiosis de ambos cargos, que se hizo general a partir de 1945, no venía obligada por ninguna disposición legal sino por la conveniencia política de elminar roces entre las “familias” integrantes del régimen<sup>49</sup>. En base a esta coincidencia se explica que una mayoría de falangistas ocupara durante toda la dictadura el puesto de gobernador civil, si bien esta cuota de poder se ganó al precio de

36 BOE, nº 270, 2 de noviembre de 1973: 21.749-21.750.

37 MARTÍNEZ ECHEVARRÍA, José María (1998): 1.061-1.075.

38 HERRERO TEJEDOR, Fernando (1962): 13-17.

39 BOE, nº 294, 9 de diciembre de 1958: 10.852.

40 EGC, art. 1.

41 EGC, art. 17.

42 EGC, art. 13.

43 EGC, art. 2.

44 EGC, art. 9.

45 EGC, art. 10.

46 MARTÍNEZ MARÍN, Antonio (1974-1975): 303.

47 DÓRIGA TOVAR, César (1967): 145-167.

48 ORTIZ HERAS, Manuel (1995): 181-187, vol. I.

49 LÓPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco (1997): 335-354.

ahondar en la burocratización de Falange<sup>50</sup>. En la práctica, así pues, el Gobierno Civil se encontraba bajo una doble dependencia orgánica: el Ministerio de Gobernación para todo lo relacionado con el orden público y la Secretaría General del Movimiento para las cuestiones “políticas”. De hecho, era el secretario general del Movimiento el que normalmente seleccionaba un listado de candidatos que, acto seguido, pasaba a la consideración del ministro de Gobernación, el cual proponía al Gobierno y al propio Franco el nombre de la persona que, como “solución armónica”, había de ser designada para el cargo<sup>51</sup>.

La dependencia política del gobernador civil se acrecentaba al converger en su persona la dimensión estrictamente gubernativo-administrativa con la condición de jefe provincial del Movimiento, configuración que vendría a fortalecer en gran medida la relevancia de esta figura como instrumento de control. En relación con esta doble naturaleza se resalta la subordinación de las funciones administrativas de esta faceta del gobernador civil frente a la superioridad de su condición política en base a la mayor importancia del plano ideológico de esta figura, ya que “en la medida en que el gobernador dirige o impulsa el aparato administrativo hacia el logro de las aspiraciones comunitarias, de las que tiene pleno conocimiento por su condición de jefe provincial [del Movimiento], tanto se podrá decir de él que está sirviendo a la política como a la Administración”<sup>52</sup>.

## DIPUTACIONES PROVINCIALES Y AYUNTAMIENTOS

El diseño que sobre la Administración Local (provincial y municipal) española realizó el “Nuevo Estado” trajo consigo una nueva regulación antidemocrática y consecuentemente derogatoria del sistema republicano vigente hasta entonces. La centralización designativa fue absoluta en los años de la inmediata postguerra, pues el Gobierno es quien nombraba y cesaba a todos los miembros de las comisiones gestoras que hasta 1948 se encargaban de dirigir los Ayuntamientos. La regulación de la Administración Local no se codificó hasta la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local (LRL) de julio de 1945, fuertemente modificada en 1953 y definitivamente reformada en junio de 1955<sup>53</sup>. Las Leyes Fundamentales, en coherencia con esta normativa y con la naturaleza dictatorial del régimen franquista, no positivizaron instituciones o principios de representatividad democrática municipal. Incluso el municipio, equiparado a la familia y al sindicato como “estructura básica de la comunidad nacional”, era simplemente un instrumento o cauce a través del cual se llevaba a cabo la “participación del pueblo” en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés general. Así pues, no existió una referencia jurídica “constitucional” garantizadora o reconocedora del municipio como institución independiente<sup>54</sup>. La propia LOE subordinaba explícitamente los fines peculiares de “los municipios y las provincias” a sus “funciones cooperadoras en los servicios del Estado”. Los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales eran, en fin, meros “órganos de gestión” y último eslabón dentro de un sistema en el que toda autoridad se encontraba supeditada a la superior, de la cual dependía por entero. Es necesario poner de relieve que este modelo piramidal administrativo, en el que la jerarquía se imponía a cualquier autoridad del país, prescindía de toda voluntad de cuerpo o comunidad social de cualquier criterio de conocimiento profesional y, sobre todo, de un marco institucional asentado en la responsabilidad objetiva.

Las Diputaciones Provinciales del franquismo, de las que ha llegado a decirse que constituían “bolsas permanentes de afectos en nómina”<sup>55</sup>, eran corporaciones públicas que deliberaban y decidían sobre los asuntos inherentes a los intereses propios de cada uno de estos ámbitos territoriales. No obstante, y considerando que los miembros de las Diputaciones tenían también una significación política en razón del principio de representación orgánica que inspiraba el régimen de Franco, conviene que analicemos con detenimiento la composición de dichas corporaciones. La Diputación Provincial estaba integrada por el presidente y los diputados provinciales. Éstos últimos eran de dos clases: representantes de los Ayuntamientos de la provincia, agrupados por partidos judiciales; y representantes de las corporaciones y entidades económicas, culturales y profesionales radicadas en la provincia. El número de los primeros era igual que el de partidos judiciales; el número de los segundos no podía exceder de la mitad de los primeros<sup>56</sup>. A su vez, la mitad de los últimos había de proceder de las entidades sindicales de la provincia<sup>57</sup>. Los diputados provinciales eran elegidos por compromisarios singulares designados por cada uno de los Ayuntamientos o entidades<sup>58</sup>. Las elecciones eran convocadas por decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Gobernación. Podían ser elegidos quienes tuvieran el cargo de alcalde o concejal y quienes,

50 VIVER PI-SUNYER, Carles (1978): 176-181.

51 FERNÁNDEZ-CUESTA, Raimundo (1985): 236.

52 MORENA, Luis de la (1970): 623-624.

53 BOE, nº 191, 10 de julio de 1955: 4.146-4.180.

54 COSCULLUELA MONTANER, Luis y ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1983): 16, vol. III.

55 RIERA, Ignasi (1998): 209.

56 LRL, art. 227.

57 BOE, nº 291, 5 de diciembre de 1963: 16.994.

58 LRL, art. 230.

en el caso de las otras entidades, estuvieran incluidos en una lista propuesta por el gobernador civil<sup>59</sup>. Estos ambiciosos requisitos cubrían en realidad un embudo por el que sobrecabían los candidatos con alguna vinculación al sistema, en cualquiera de sus instancias políticas. Los diputados provinciales tenían un mandato de seis años, y su renovación se realizaba por mitades cada tres<sup>60</sup>. Diremos, por último, que los presidentes de las Diputaciones Provinciales eran nombrados y separados libremente por el ministro de la Gobernación; y que los gobernadores civiles ostentaban la presidencia formal de las Diputaciones respectivas, a cuyas reuniones podían asistir cuando les estimaran conveniente<sup>61</sup>.

Hemos de notar, además, las especialidades de las dos provincias con régimen administrativo foral (Álava y Navarra) y la singularidad del sistema local propio de las Islas Canarias. Junto a sus distintivas funciones de autonomía fiscal, también presentaban las Diputaciones Forales de las dos primeras provincias unas peculiaridades estructurales. Así, la de Álava tenía un número fijo de 9 diputados, que representaban a los Ayuntamientos y entidades en la proporción anteriormente señalada, pero con desigualdad de representación entre el partido judicial de Vitoria y los demás. La de Navarra contaba con 7 diputados nombrados por los Ayuntamientos de las cinco merindades (que abarcaban el mismo territorio que los partidos judiciales), con la particularidad de que los de Pamplona y Estella designaban 2 cada una<sup>62</sup>. En Navarra la Presidencia efectiva era ejercida por el vicepresidente, que era el vocal decano de la Diputación Foral (el gobernador civil ostentaba una presidencia honorífica). Las Islas Canarias, por su parte, constituían dos provincias en las que no existían Diputaciones Provinciales. Se suplían éstas por los Cabildos Insulares, uno en cada isla, compuestos de consejeros representantes de los municipios y las entidades antes mencionadas, según regla de paridad. Dentro de cada provincia, los representantes de los Cabildos, uno por cada uno de éstos, formaban una corporación superior denominada Mancomunidad Interinsular.

De acuerdo con el principio autoritario que inspiró el proceso político español desde la Guerra Civil, los alcaldes, órganos que presidían los Ayuntamientos y ostentaban la representación del Gobierno en los municipios, eran designados gubernativamente. En los capitales de provincia y todos aquellos municipios de más de 10.000 habitantes, la designación era efectuada por el ministro de la Gobernación; en todos los demás, por el respectivo gobernador civil dando cuenta previamente al ministro. El cargo de alcalde era de duración indefinida, y la cesación en él tenía lugar cuando libremente decidía el ministro de la Gobernación. La aceptación del cargo era obligatoria una vez hecho el nombramiento<sup>63</sup>. El régimen jurídico general referente a los alcaldes no se aplicaba a los dos municipios mayores del país, Barcelona y Madrid, los cuales se regían por las leyes especiales de 1960<sup>64</sup> y 1963<sup>65</sup>, respectivamente. Sus alcaldes eran nombrados de forma directa por el Jefe del Estado, a propuesta del ministro de la Gobernación, para un mandato de seis años, excepto posible remoción anticipada.

En todos los municipios, salvo aquellos que tradicionalmente venían funcionando en régimen de concejo abierto (que eran muy pocos y de reducidas dimensiones), había un Ayuntamiento compuesto por el alcalde y los concejales. El número de éstos era proporcional a la población residente en el término, correspondiendo 3 concejales a aquellos cuyos residentes no excedían de 500, y un máximo de 24 a todos aquellos que pasaban de 500.000<sup>66</sup>. Los concejales se dividían en tres sectores exactamente iguales, que representaban respectivamente a los grupos familiares, las asociaciones sindicales y las entidades económicas, culturales y profesionales establecidas en el municipio. La designación de los primeros se realizaba por sufragio directo, en que eran electores los cabezas de familia y las mujeres casadas. Los del segundo tercio eran designados por los compromisarios elegidos a su vez por los vocales de las juntas correspondientes a los diversos Sindicatos Nacionales que se radicaban en el término municipal. Los del último grupo eran cooptados en una elección en la que intervenían los concejales ya nombrados para los dos primeros.

Para ser concejal se requería la edad mínima de 23 años, saber leer y escribir y cumplir una de las siguientes condiciones, según el tercio de que se tratara: ser cabeza de familia; estar afiliado a la Organización Sindical, con adscripción directa a alguna de las entidades existentes en el municipio; ser vecino “de reconocido prestigio” y, en todo caso, figurar en una lista de candidatos propuesta por el gobernador civil de la provincia en la que se acreditaba la buena conducta del candidato, no tener antecedentes penales y ser “afecto políticamente”. Además, para que un candidato pudiera considerarse elegible por el tercio familiar necesitaba, según el Reglamento de orga-

59 LRL, arts. 231 y 232.

60 LRL, art. 229.

61 LRL, art. 222.

62 LRL, art. 228.III y IV.

63 LRL, art. 59.

64 BOE, nº 151, 24 de junio de 1960: 8.685-8.694.

65 BOE, nº 171, 18 de julio de 1963: 10.982-10.992.

66 LRL, art. 72.



nización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales de 1952<sup>67</sup>, desempeñar o haber desempeñado el cargo de concejal; ser propuesto por dos procuradores o ex procuradores en Cortes, por tres diputados o ex diputados provinciales, o bien por cuatro concejales o ex concejales del mismo Ayuntamiento; o ser propuesto por un núcleo o de cabezas de familia, vecinos del municipio, en número no inferior a la vigésima parte de sus electores. El cargo de concejal era obligatorio y gratuito, duraba seis años y la renovación de sus titulares se hacía por mitades cada tres<sup>68</sup>.

Este procedimiento, adaptación forzada del dogma de la representación orgánica en principio pensada a nivel estatal restringía considerablemente el abanico de posibilidades a la mayoría de los ciudadanos<sup>69</sup>. Con las elecciones municipales sucedía algo parecido a las sindicales, las de procuradores en Cortes o los referendos: eran una pantomima. Cualquier aspirante a concejal sin relaciones con las élites dirigentes arrastraba un importante *handicap* que solo podía compensar recurriendo al expediente complicado y costosísimo (por los gastos notariales que conllevaba) de la presentación directa con los vecinos. Barrera igualmente infranqueable era la de la propaganda: estaba prohibido iniciar colectas para financiar las campañas o contratar interventores y apoderados, de forma que solo los que recibían el disimulado apoyo económico del Estado o los que poseían una fortuna personal considerable podían optar a una plaza de concejal. Se comprende, ante este panorama, el escaso interés de la mayoría de los ciudadanos hacia las elecciones municipales que se celebraron entre 1948 y 1973, en las que la abstención alcanzaba hasta el 75%<sup>70</sup>. Comportamiento lógico si se tiene en cuenta el predominio de la designación directa de los principales y más numerosos cargos, que desprendió al concepto de elecciones municipales de los elementos que hasta entonces les habían hecho más o menos libres y limpias, ajustándose ahora al modelo de *elections without choice*. Este modelo no competitivo de elección servía, sin embargo, para la acreditación externa, la escenificación de una ficción participativa y la legitimación del poder<sup>71</sup>.

Aunque es cierto que se dio cierta rivalidad entre las candidaturas vinculadas al Movimiento y las listas monárquicas o conservadoras moderadamente contestatarias<sup>72</sup>, carece de sentido hablar de comportamiento electoral *stricto sensu*, pues sin sufragio universal ni derechos políticos mínimos unas elecciones no son otra cosa que una burda democrática. La ausencia de libertad imposibilitaba una auténtica opción, incluso la normal participación de los demócratas, en cuanto esta conducta suponía tanto una contradicción con sus convicciones como el apoyo involuntario a un régimen autoritario. Además, si durante tantos años las elecciones municipales no interesaron a la inmensa mayoría de los ciudadanos fue sencillamente porque todo el mundo sabía que los alcaldes eran nombrados “a dedo” por el Gobierno, que los Ayuntamientos carecían de los recursos necesarios para llevar a término una verdadera política municipal que los concejales no tenían poder alguno sobre el alcalde, y en fin, que las candidaturas oficiales eran las únicas o casi las únicas que tenían alguna posibilidad de salir elegidas<sup>73</sup>. Las elecciones municipales, consecuentemente, no constituían otra cosa que “un episodio administrativo” alzado del interés de los españoles debido a la escasa trascendencia del voto, la complicación del sistema, la existencia de un tercio de entidades y las excesivas restricciones en la campaña electoral<sup>74</sup>.

En el tardofranquismo se trataron de modificar las estrechas costuras legales de la política local mediante la promulgación de una nueva Ley de Bases que sustituyera a la de 1945, pero los ataques del sector inmobiliario y las propias limitaciones del sistema impidieron que estos cambios supusieran una verdadera transformación en sentido democrático. Víctima de las presiones del “búnker” fue retirado de las Cortes el proyecto de ley que sobre tal cuestión presentó el Gobierno en 1972, que fue sustituido por otro más restrictivo, finalmente aprobado en 1975<sup>75</sup>. La nueva Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local ofrecía la novedad de otorgar la calidad de electores a todos los vecinos incluidos en el censo electoral y permitía que los concejales eligieran al alcalde (a excepción de los de Madrid y Barcelona). Sin embargo, la representación orgánica por tercios permanecía intacta, el Gobierno se reservaba plena discrecionalidad para destituir a los alcaldes por “incumplimiento grave de sus deberes en el cargo” y los gobernadores civiles continuaban siendo el auténtico núcleo del poder local sin una vinculación directa con los administrados. “La conveniencia de no acumular procesos electorales que incluso podrían llegar a sobrepasar” movió al Gobierno de Adolfo Suárez a apañar las elecciones municipales previstas para 1976<sup>76</sup>, las cuales no se

67 BOE, nº 159, 7 de junio de 1952: 2.532-2.556.

68 LRL, arts. 78 y 85.

69 NIETO GARCÍA, Alejandro (1973): 54, vol. II.

70 MARTÍNEZ MARÍN, Antonio (1984): 131.

71 VALLÉS, Josep M. y BOSCH, Agustí (1997): 14-15.

72 GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier: «Las elecciones del franquismo», El País, 23 de agosto de 1977.

73 GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio (1976): 21.

74 ELORZA, Antonio (1972): 562.

75 BOE, nº 280, 21 de noviembre de 1975: 24.342-24.360.

76 BOE, nº 244, 11 de octubre de 1976: 19.847.



celebraron hasta abril de 1979, ya con los partidos políticos legalizados y rigiendo la Ley de elecciones básicas de julio de 1978<sup>77</sup>.

## ÓRGANOS CONSULTIVOS, FISCALIZADORES Y AUTÓNOMOS

Tradicionalmente, los órganos consultivos y ciertas estructuras asesoras han cobrado un especial protagonismo en el ejercicio de las funciones de la Administración por las especiales condiciones que ofrece su peculiar configuración para el contraste de la variedad de opiniones y la incorporación del conocimiento técnico a la decisión política sin condicionar directamente su orientación. El carácter autoritario del régimen franquista y el marcado sesgo personalista en que se fundamentaba la organización pública ofrecían un caldo de cultivo excepcional para, al tiempo que se salvaguardaba la responsabilidad ejecutiva en los órganos controlados por la máxima autoridad del Estado, presentar una cierta impresión de objetividad e, incluso, de participación en el proceso decisorio. La prevalencia en las funciones activas de la figura unipersonal designada y sometida a una intensa línea jerárquica, determinaba que el órgano administrativo consultivo suplantara frecuentemente a la institución colegiada (las Cortes o el Consejo Nacional) dotada de carácter decisorio, radicalmente incompatible con la férrea estructura centralizada y piramidal creada para posibilitar la transmisión de órdenes hasta los últimos rincones del país. De esta manera, los órganos de apoyo franquistas desempeñarían principalmente funciones asesoras de la autoridad unipersonal decisoria y, por otro lado, funciones integradoras de las fuerzas sociales con el objetivo de su efectivo control<sup>78</sup>. No resulta extraño, por tanto, que la aislada configuración institucional del Jefe del Estado y del Consejo de Ministros se intentara recubrir de mecanismos auxiliares conferidos de una relevancia en gran medida ficticia, a través de los cuales se le protegía del desgaste que implicaba la continua adopción de decisiones prácticamente en solitario, más aún si tenemos en cuenta la inestabilidad característica del Consejo de Ministros durante todo el siglo XIX y el primer tercio del siglo XX<sup>79</sup>.

### El Consejo del Reino

El organismo consultivo más característico del período franquista fue el Consejo del Reino, cuya artificial denominación pretendía rememorar “gloriosas” épocas medievales en las que el gobierno mediante Consejos alcanzó su máximo protagonismo, como el *Aula Regia* visigoda o el Consejo Real castellano<sup>80</sup>. La inicial configuración de este Consejo tuvo lugar con la aprobación de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (LSJE) de 1947, donde se le concebía como un reducido órgano consultivo de asistencia directa al Jefe del Estado dotado de una composición representativa de las “fuerzas vivas” de la dictadura que, por otro lado, manifestaba tanto en sus miembros como en sus funciones una evidente dependencia de las Cortes, respecto de las cuales ejercía un cierto papel sustitutivo, o al menos intermediario, debido a las facilidades de control que ofrecía para Franco por su reducido tamaño y por el dominio que tenía sobre el nombramiento de la práctica totalidad de sus componentes. En relación con el carácter representativo aludido, el Consejo del Reino estaba compuesto, bajo la presidencia de quien lo fuera de las Cortes, por el prelado de mayor jerarquía y antigüedad entre los procuradores en Cortes, el capitán general de mayor antigüedad, el Jefe del Alto Estado Mayor, los presidentes del Consejo de Estado, del Tribunal Supremo y del Instituto de España, así como cuatro consejeros elegidos por votación entre los diversos grupos de representación en las Cortes y otros tres designados directamente por el Jefe del Estado, dos de los cuales habían de ser procuradores. En coherencia con tan reveladora composición, la citada norma configuraba al Consejo del Reino como un órgano de asistencia inmediata del “Caudillo” en “todos aquellos asuntos y resoluciones trascendentales de su exclusiva competencia”<sup>81</sup>, precisando más adelante su intervención preceptiva no vinculante en relación a concretas decisiones de valor político: devolución a las Cortes de una ley en los supuestos de desacuerdo, declaración de guerra o acuerdo de paz y proposición para nombrar sucesor a las Cortes.

Ahora bien, la docilidad del Consejo estaba asegurada por cuanto casi todos sus miembros debían su puesto al Jefe del Estado o al Gobierno, bien directamente, bien indirectamente al depender de las referidas autoridades en el acceso al cargo que le confería la condición de consejeros<sup>82</sup>. En consecuencia, a pesar de su deslumbrante composición sociopolítica y de su necesaria intervención en algunos asuntos, lejos de suponer una auténtica limitación en las decisiones que debía adoptar el Jefe del Estado, el Consejo del Reino sirvió a éste último para paliar las carencias legitimatorias que presentaba, funcionalidad para la que resultaba precisa la peculiar configuración ante la imposibilidad de que dicha tarea pudiera ser desempeñada por un órgano unipersonal. En conclusión, dada la subordinación del Consejo del Reino al Jefe del Estado tanto desde el punto de vista de su composición como de

77 BOE, nº 173, 21 de julio de 1978: 17.267-17.275.

78 MARTÍNEZ MARÍN, Antonio (1981): 143.

79 VALERO TORRIJOS, Julián (2002): 304.

80 GIBERT, Rafael (1961): 15-20.

81 LSJE, art. 4.

82 MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel (1974): 1.249.

la nua capacidad para condicionar sus decisiones, con su creación se apuntaba a institucionalmente aqueba figura ante las insuficiencias que presentaba para l derar la organización pública desde la perspectiva social

Los trascendentales cambios operados en la arquitectura institucional a partir de la promulgación de la Ley Orgánica del Estado afectarían al Consejo del Reino que, a partir de este momento, gozaría de una regulación específica en su Ley Orgánica (LOCR) de julio de 1967. El nuevo órgano nacido de la reforma habría de salir ciertamente favorecido por cuanto, además de cobrarse en el primer escaño de los cuerpos consultivos junto al Jefe del Estado y gozar de preferencia sobre cualquier otro, el número de sus integrantes de elección por parte de las Cortes se incrementaría hasta la decena, desapareciendo los miembros de libre designación por el Jefe del Estado. En plena coherencia con la limitación formal que afectaría a la Jefatura del Estado en la regulación de la LOE, el Consejo del Reino sufrió una mutación esencial por lo que respecta a sus funciones, cuya relevancia se ampliaría notablemente tanto desde el punto de vista de los supuestos en que resultaba preceptiva su intervención como desde la perspectiva política de la importancia de los casos en que se requería su dictamen o propuesta<sup>83</sup>.

La evidencia del cambio cuantitativo operado se percibe nítidamente a la vista de la extensión de ciertos artículos de la LOCR, donde se recogían sus principales competencias<sup>84</sup>. No obstante, el alcance efectivo de la reforma de sus atribuciones sob puede ser valorado apropiadamente analizando la naturaleza de las funciones asignadas. Debe destacarse, por tanto, que la intervención del Consejo desde 1967 seguía limitándose al campo estrictamente consultivo o de simple propuesta, si bien tanto la gran importancia política de las funciones del Jefe del Estado respecto a las cuales debía emitir su dictamen (proponer la ratificación de los tratados internacionales, devolución de una ley a las Cortes para nueva deliberación, someter a referéndum ciertos proyectos de ley o relevar de su cargo a altas autoridades del Estado) como la trascendencia de los supuestos en que había de proponer una decisión al Jefe del Estado (terna para el nombramiento del presidente del Gobierno, de las Cortes, del Tribunal Supremo o del Consejo de Estado, y resolución de los recursos de contrafuero), deben conducirnos a considerar al Consejo del Reino como un órgano de gran influencia política, aunque su presencia real no alcanzara las posibilidades previstas normativamente por la enorme docilidad de las Cortes y la existencia de otros medios de consulta menos comprometidos para el Jefe del Estado. En última instancia, a pesar de que la LOE facultara al Consejo del Reino para destituir al Jefe del Estado, en los supuestos de incapacidad apreciada por dos tercios de sus miembros<sup>85</sup>, debe resaltarse que esta configuración institucional no afectaría a Franco, por lo que, en atención a la correspondencia cronológica entre el ciclo vital de éste último y la duración del régimen, debemos concluir que el Consejo sirvió realmente para reforzar la posición del “Caudillo”.

### El Consejo de Estado

Junto al Consejo del Reino, superior instancia consultiva de la Administración, hay que destacar la temprana recuperación del tradicional Consejo de Estado, si bien el papel que había jugado a lo largo de la etapa constitucional anterior quedaría en cierto modo ensombrecido dada la brevedad de las funciones políticas asumidas por el Consejo del Reino y, en consecuencia, permanecería recluido en el ámbito puramente administrativo a pesar de que, en comparación con éste último, disponía de una intervención cuantitativamente más importante<sup>86</sup>. La Ley Orgánica del Consejo de Estado (LOCE) de 1944<sup>87</sup> lo definía como “el supremo Cuerpo consultivo en asuntos de gobierno y administración”<sup>88</sup>. Tenía precedencia sobre los demás cuerpos consultivos del Estado después del Consejo del Reino y su naturaleza era la de un órgano con una gran autoridad sobre los demás gestores públicos del país. Esta autoridad resultaba de la previa relevancia social y de la preparación técnico-jurídica que, según su variada índole, siempre habían ostentado los miembros que lo componían. Su carácter era exclusivamente consultivo, y es porque en casi ningún caso se requería su conformidad para que la Administración pudiera realizar válidamente un acto<sup>89</sup>. El Consejo de Estado estaba adscrito a Presidencia del Gobierno, lo que sin embargo no afectaba al ejercicio de sus funciones, que podían ser recabadas sin necesidad de cursar a través de dicho departamento las correspondientes consultas.

Las funciones del Consejo de Estado estaban vinculadas con el Gobierno y la Administración, pero no con el Jefe del Estado en cuanto tal. No obstante, carecía de facultades que permitieran calificarse como un órgano jurisdiccional a diferencia, por ejemplo, de lo que ocurría con el *Conseil d'État* francés<sup>90</sup>. Las funciones del Consejo de Estado más relevantes eran las que atañían a sus dictámenes sobre disposiciones legislativas. Así, este órgano

83 MEDINA MUÑOZ, Miguel Ángel (1972): 105-132.

84 LOCR, arts. 17, 19 y 20.

85 LOE, art. 58.

86 CORDERO TORRES, José María (1944): 31.

87 BOE, nº 331, 26 de noviembre de 1944: 8.904-8.908.

88 LOCE, art. 1.

89 PÉREZ HERNÁNDEZ, Antonio (1965): 19.

90 FREEDEMAN, Charles Eldon (1961): 12-25.

podía dictaminar: sobre los proyectos de leyes de bases elaborados por el Gobierno con base en la autorización recibida de las Cortes (las leyes de bases); sobre los textos “refundidos” que realizaba el Gobierno, en virtud de autorización de las Cortes, reuniendo y sistematizando diversas leyes existentes con anterioridad<sup>91</sup>; sobre los proyectos de ley que por su trascendencia para el país estimara el Gobierno conveniente someterle a su juicio<sup>92</sup>; sobre la interpretación de los tratados internacionales y los concordatos con la Santa Sede; y sobre las disposiciones dictadas por el Gobierno para desarrollo de las leyes de presupuestos<sup>93</sup>. Aparte de estas atribuciones, había otras por las que el Consejo de Estado podía presentar a veces un tono de órgano político. Baste a este respecto citar los tres datos siguientes: que el Consejo de Estado había de ser oído preceptivamente para la aprobación de los reglamentos inmediatos<sup>94</sup>; que se requería su informe para determinar la necesidad y la urgencia en el caso de los proyectos de concesión de créditos extraordinarios o suplementos de créditos que el Gobierno presentara a las Cortes; y que estaba facultado para elevar al Gobierno las propuestas que juzgara oportunas acerca de cualquier asunto de interés general incluso con carácter de iniciativa<sup>95</sup>.

El Consejo de Estado constaba de un presidente, designado por el Jefe del Estado a propuesta en terna del Consejo del Reino<sup>96</sup>, entre personas que ostentaran o hubieran ostentado alguno de los cargos del Estado (presidente de las Cortes, ministro, capitán general, etc.)<sup>97</sup>, cuyo mandato era de seis años. Los consejeros eran de tres clases: natos, permanentes y de libre designación. Entre los natos más relevantes destacan el Primado de las Españas, el Jefe del Alto Estado Mayor, el rector de la Universidad Central (Madrid) y el director del Instituto de Estudios Políticos<sup>98</sup>. Los permanentes<sup>99</sup> eran nombrados por el Jefe del Estado entre quienes ostentaban diversos cargos: ministro, consejero nacional, catedrático de derecho o ciencias políticas y económicas, etc. Los de libre designación eran 7, que Franco nombraba entre personas que ejercían o había ejercido cargos públicos, y tenían un mandato de tres años<sup>100</sup>. Así como los natos y los de libre designación exteriorizaban un carácter notoriamente político, tanto por su procedencia como por el matiz que daban a las deliberaciones, los permanentes, que no podían ser jubilados ni removidos, eran factores de continuidad destacados por su experiencia y categoría profesional. Los letrados del Consejo de Estado eran los técnicos en cuestiones jurídicas que elaboraban materialmente los dictámenes. Digamos, por último, que la estructura operacional del Consejo de Estado constaba del Pleno, la Comisión Permanente y las Secciones de trabajo. La Comisión era la pieza clave de las deliberaciones ordinarias y estaba compuesta por el presidente, el secretario general y los consejeros permanentes. Las Secciones, por su parte, eran ocho y estaban ordenadas con un cierto paralelismo respecto de los departamentos ministeriales.

Lo cierto es que la actividad consultiva del Consejo de Estado se vio muy condicionada, no solo por la proliferación de otros órganos consultivos de carácter sectorial sino por la consolidación de las funciones de estudio y análisis encomendadas al secretario general técnico en el ámbito ministerial y por la progresiva implantación de sistemas de asesoramiento inorgánicos basados en la técnica del *staff and line*<sup>101</sup>. Así pues, el trabajo del Consejo de Estado se vio reducido a cuestiones puramente administrativas que fueron tratadas por su Comisión Permanente, limitación que se encontraba en perfecta coherencia con la composición más “profesionalizada” de esta última. La integración de los miembros natos y de libre designación en el Pleno no determinaba, por el contrario, que se le atribuyera el conocimiento de los asuntos de cierto contenido político que escapaban a la competencia del Consejo del Reino. Por tanto, y como sucedía con las restantes instituciones, el Consejo de Estado presentaba una evidente dependencia de la autoridad decisoria de la Jefatura del Estado, quedando relegado a un papel de apoyo técnico y asesoramiento a las instancias gubernamentales.

### El Consejo de Economía Nacional

El Consejo de Economía Nacional fue creado en 1940<sup>102</sup> y quedó definido funcionalmente en 1957<sup>103</sup>. Tenía un triple carácter de órgano consultivo superior del Estado en materias económicas; centro de estudios e investigaciones en esos mismos asuntos; y órgano de coordinación respecto a los organismos estatales o paraestatales que tuvieran relación con sus actividades. Sus dictámenes, que nunca tuvieron carácter vinculante, eran preceptivos,

91 LRJAE, art. 10.IV.

92 LOCE, art. 16.I.

93 LOCE, art. 17.I.

94 LRJAE, art. 10.VI.

95 LRJAE, art. 10.XIII; LOCE, art. 18.

96 LOE, art. 58.

97 LOCE, art. 5.

98 LOCE, art. 3.II.

99 LOCE, art. 6.

100 LOCE, art. 3.III.

101 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1999): 78-94.

102 BOE, nº 160, 8 de junio de 1940: 3.930-3.932.

103 BOE, nº 253, 7 de octubre de 1957: 929-930.

sin embargo, para muchos asuntos inherentes a la política económica nacional. Así, había de conocer, entre sus asuntos principales, de las directrices de la política monetaria, las planes de grandes obras públicas, las planes de inversiones, las reformas tributarias y los Planes de Desarrollo. Aparte su actuación consultiva, este órgano estaba también facultado para evaluar propuestas al Gobierno sobre las materias de su competencia. Su presidente tenía igual régimen jurídico que el del Consejo de Estado y junto a él figuraba un secretario general y los consejeros, que eran de dos clases: unos natos (entre los que figuraba el Jefe del Alto Estado Mayor) y otros de libre configuración por el Jefe del Estado. El Consejo funcionaba en Pleno y en Comisión Permanente, y contaba con diversas Secciones de trabajo.

Concebido como “superior órgano consultivo de la nación en cuestiones económicas”, fue diseñado a imagen y semejanza del Consejo General de Economía de la Alemania nazi, y del Consejo Superior de Economía Nacional de Italia fascista. Se tuvo en cuenta, además, la experiencia corporativa española de la dictadura de Primo de Rivera, que ya había creado en 1924 un órgano homónimo con similares funciones. El inspirador directo del Consejo fue el falangista Higinio Paris Eguilaz, médico convertido en economista en el Instituto de Coyuntura de Berlín y partidario de una suerte de neomercantilismo nacionalista. Asesor personal en temas económicos de Franco, dirigió en la sombra el nuevo organismo desde su puesto de secretario general y lo convirtió en uno de los baluartes de la política de autarquía promovida por el “Nuevo Estado” durante la postguerra. La simbiosis del promotor del Consejo con los postulados del régimen fue tal que se mantuvo al frente de la Secretaría General del órgano asesor hasta 1980, año en que éste fue suprimido<sup>104</sup>.

La firme defensa del intervencionismo estatal llevada a cabo por el Consejo se plasmaba en todos los informes que elevaba al Gobierno. El Consejo vigilaba por que los departamentos ministeriales siguieran las directrices económicas de una manera armónica y coordinada, extendiendo sus recomendaciones a todos los sectores: política monetaria, presupuesto, comercio exterior, política de capitalización (obras públicas, edificación de viviendas), control de precios y salarios, etc. Se trababa, según Paris Eguilaz, de abandonar el “modelo ministerial de gestión autónoma”, típico de los regímenes capitalistas liberales, y sustituirlo por un Estado concebido como “instrumento totalitario, con unidad de dirección”<sup>105</sup>. Su régimen jurídico autónomo y el hecho de que dependiera directamente de la Presidencia del Gobierno ayudó a que la autoridad política del Consejo se fuera incrementando progresivamente, hasta tal punto que su presidente ostentaría una influencia equivalente a la del de las Cortes, el Tribunal Supremo, el Tribunal de Cuentas o el Consejo de Estado. Su ascendiente en materia económica llegaría a equipararse con la de la Secretaría General del Movimiento. De hecho, uno de sus presidentes, Pedro Gual Villalbí, ostentó el cargo de ministro sin cartera de 1957 a 1965.

Su vinculación al sector franquista del régimen marcará, con la entrada de los tecnócratas en el Gobierno, el inicio de su decadencia. Enfrentado abiertamente a los Ministerios de Hacienda y de Comercio por el giro que el Plan de Estabilización había dado hacia una economía liberalizada, el Consejo de Economía Nacional fue despojado gradualmente de sus competencias, reducido a un papel escasamente operativo y sometido a un paulatino proceso de neutralización. Su actitud ante el mando político estaría caracterizada desde entonces por la docilidad y la sumisión<sup>106</sup>. Otros órganos afines a la Presidencia del Gobierno ocuparían su lugar: primero la Oficina de Coordinación y Programación Económica (OCYPE), que funcionó entre 1957 y 1962, y después la Comisaría del Plan de Desarrollo. El reconocimiento de la incapacidad de la política autárquica desarrollada en el pasado y la primacía del componente tecnocrático en el discurso ideológico franquista hicieron que a partir de la década de 1960 casi todos los dictámenes emitidos por el Consejo fueran desechados. Superado por los acontecimientos y anquilosado en sus concepciones, ya mucho antes de su disolución se había convertido en una herramienta inútil a pesar de constituir un fiel reflejo del régimen que lo creó.

### El Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas del Reino era un órgano de raigambre histórica. Existía con ese nombre desde 1851, sin contar con las entidades de función semejante que lo precedieron en siglos anteriores, como la Contaduría Mayor<sup>107</sup>. Aunque la elección de su nombre pudiera conducirnos a error y llevarnos de inmediato a creer que estamos ante un “tribunal” en sentido estricto y, naturalmente, incardinado como tal en la Administración de Justicia, el Tribunal de Cuentas entrañaba una realidad diferente. Lo primero que hay que indicar es que el Tribunal de Cuentas era un órgano “constitucional”, pues era una de las instituciones nombradas explícitamente en la Ley Orgánica del Estado. Su figura se encontraba perfilada en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (LOTC) de 1953<sup>108</sup>, reformada

104 BOE, nº 102, 28 de abril de 1980: 9.158.

105 PARIS EGUILAZ, Higinio (1939): 64.

106 MARTÍNEZ MESA, Francisco José (1997): 309.

107 ORTIZ ARCE, David (1910): 174-179.

108 BOE, nº 322, 4 de diciembre de 1953: 7.153-7.158.



en 1961<sup>109</sup>. Dichas disposiciones le otorgaban una naturaleza mixta de órgano de fiscalización administrativa en materias financieras y de órgano jurisdiccional independiente en asuntos concernientes a caudales públicos<sup>110</sup>. En cuanto órgano fiscalizador, le correspondía, “con plena independencia, el examen y comprobación de las cuentas expresivas de los hechos realizados en el ejercicio de las leyes de presupuestos y de carácter fiscal, así como de las cuentas de todos los organismos oficiales que reciban ayuda o subvención con cargo a los presupuestos generales del Estado y de sus organismos autónomos”<sup>111</sup>. En este sentido, su atribución más excepcional era el examen y la comprobación de la Cuenta General del Estado. Esta operación servía de base para que el Gobierno presentara a las Cortes dicha Cuenta en forma de un proyecto de ley que, una vez aprobado, era sometido al Jefe del Estado para su sanción, lo mismo que cualquier otra ley<sup>112</sup>.

Aparte de esto, el Tribunal de Cuentas “deberá poner en conocimiento del Gobierno y de las Cortes, a través de las correspondientes memorias e informes, la opinión que le merezcan los términos en que hayan sido cumplidas las leyes de presupuestos y las demás de carácter fiscal [...] y asimismo en aquellos casos en que, por su excepcional importancia, considere que debe hacerlos”<sup>113</sup>. Los informes y memorias que presentaba podían ser, pues, ordinarios o extraordinarios. Cuando se trataba de comunicaciones a los diversos Ministerios, éstas eran cursadas por el ministro de Hacienda, y el Gobierno adoptaba las medidas pertinentes después de recibir los informes de los ministros interesados<sup>114</sup>. Hay que indicar, además, que le incumbía fiscalizar las cuentas del Instituto de Crédito Oficial, creado en 1971 como sustituto del Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo<sup>115</sup>, para dar cuenta a las Cortes del juicio que le merecían los términos en que dicha entidad había cumplido las disposiciones legales pertinentes a su función<sup>116</sup>. Sin embargo, y como ya hemos apuntado anteriormente respecto de los Consejos del Reino, de Estado y de Economía Nacional, los juicios del Tribunal de Cuentas no servían de base para la exigencia de responsabilidad política a los miembros del Gobierno. Como órgano jurisdiccional, el Tribunal de Cuentas entendía, entre otras cosas, de las causas de alcance y reintegro por las lesiones a la Hacienda Pública. A este respecto, el Tribunal se limitaba a exigir la responsabilidad patrimonial correspondiente, sin perjuicio de las penas y gubernativas que a los encausados pudieran serles decretadas por los superiores jerárquicos o los órganos jurisdiccionales ordinarios. El Tribunal tenía a esos efectos plenitud de jurisdicción, en el sentido de que ante él mismo se ventilarían los máximos recursos que pudieran interponerse contra las resoluciones iniciales<sup>117</sup>.

El presidente del Tribunal de Cuentas era designado y podía cesar en las mismas condiciones y con intervención de los mismos órganos indicados al hablar del presidente del Consejo de Estado. Además del presidente, el Tribunal estaba compuesto por un número indeterminado de miembros llamados “ministros”, así como de un secretario general y un fiscal, los cuales ejercían sus funciones a través del Pleno y por medio de las salas y secciones con las que contaban<sup>118</sup>.

### Las entidades autónomas

El complejo administrativo del Estado franquista quedaría incompleto si no hiciéramos referencia a las entidades autónomas que integraban la Administración. Estos entes jurídicos, creados ante la necesidad de adecuar la estructura estatal a las crecientes exigencias sociales, económicas y técnicas aparecidas a lo largo del siglo XX<sup>119</sup>, fueron por primera vez regulados por la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958, norma inscrita en la corriente de las grandes leyes administrativas impulsadas por el sector tecnócrata del Gobierno<sup>120</sup>. En su virtud, se disciplinaba este sector de la Administración que ya por aquel entonces presentaba un aspecto abigarrado y carente de una elemental homogeneidad. La Ley acogió en su ámbito, con mayor o menor alcance regulatorio, entidades diversas, aunque dejando fuera a las corporaciones de derecho público de base sectorial: Colegios Profesionales; Cámaras de la Propiedad Urbana, Comercio, Industria y Navegación; comunidades de regantes; y entidades oficiales de seguros sociales obligatorios y de seguros privados. Le vada de su propósito de someter a un cierto orden presupuestario y contable el confuso mundo de las entidades singularmente creadas, contempló tres figuras: los servicios administrativos sin personalidad jurídica, los organismos autónomos propiamente dichos, y las empresas estatales sin personalidad jurídica pública<sup>121</sup>.

109 BOE, nº 310, 28 de diciembre de 1961: 18.275-18.277.

110 GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio (1953): 239.

111 LOE, art. 44.

112 LOE, art. 54.

113 LOE, art. 55.

114 LOTC, arts. 1 y 17.

115 BOE, nº 147, 21 de junio de 1971: 10.061-10.066.

116 LOTC, art. 16.

117 MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael (1965): 13-63.

118 LOTC, art. 8.

119 GARRIDO FALLA, Fernando (1950): 8-9.

120 BOE, nº 311, 29 de diciembre de 1958: 11.911-11.922.

121 BELTRÁN VILLALVA, Miguel (1994): 5-6.



La entidad autónoma se caracterizaba por su vinculación o dependencia con respecto a una determinada Administración Pública. La lista publicada en 1961 por la Comisión Clasificadora de estas entidades recogía 864 organismos autónomos y 46 empresas nacionales<sup>122</sup>. Los primeros se encontraban repartidos entre distintos departamentos ministeriales y conformaban un variopinto grupo en el que se encontraban, entre otros y sin ánimo de exhaustividad, entidades tales como el Instituto Nacional de Industria (Presidencia del Gobierno), el Instituto de Cultura Hispánica (Asuntos Exteriores), el Patronato Nacional de Presos y Penados (Justicia), el Museo del Ejército (Ejército), la Fabrica Nacional de Moneda y Timbre, el Banco de España (Hacienda), la Junta Central de Tráfico (Gobernación), la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles, las Juntas de Obras y Servicios de los Puertos, las Confederaciones Hidrográficas (Obras Públicas), el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, las Universidades del Estado, los Institutos de Enseñanza Media, las Escuelas de Magisterio (Educación), la Junta de Energía Nuclear (Industria), el Servicio Nacional del Trigo, el Instituto Nacional de Colonización (Agricultura), el Instituto Español de Moneda Extranjera (Comercio), el Instituto Nacional de Cinematografía, Radiotelevisión Española, el NO-DO (Información y Turismo) o el Instituto Nacional de la Vivienda (Vivienda). Las empresas nacionales se dividían entre aquellas en las que el Estado contaba con más del 75% de participación y las que se encontraban por debajo de esta cifra. Sobremencionaremos las más relevantes por su volumen de negocio: Iberia, Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA), Empresa Nacional “Santa Bárbara” (dedicada a la industria armamentística), Potasas de Navarra, Empresa Nacional Siderúrgica (ENSIDESA) y Sociedad Española de Automóviles de Turismo (SEAT)<sup>123</sup>.

## BUROCRACIA Y APARATO FUNCIONARIAL

El número de funcionarios civiles apenas se alteró en las primeras décadas del siglo XX: entre 1910 y 1940 pasó del 0,6% del total de la población activa masculina al 1%. La Guerra Civil y la represión posterior trajeron como consecuencia una reducción momentánea del número de servidores del Estado que, sin embargo, se vio sobradamente compensada por la aparición del Movimiento Nacional como aparato administrativo paralelo, cuyos integrantes también recibieron la consideración de funcionarios públicos. A lo largo de la dictadura se va a vivir un incremento espectacular, situándose la proporción antes mencionada en un 4,3% para 1962. Ese mismo año se contabilizó en unas 700.000 el número de personas al servicio de la Administración del Estado, incluyendo militares y personal judicial y excluyendo ciertos tipos de servidores públicos como los adscritos a la Organización Sindical o a la banca oficial que habría hecho variar la cantidad a cerca de un millón. Posteriormente, y con relación a 1966, se lanzó la cifra de 610.000, incluyendo en ella solamente el personal de la Administración Central, el de los organismos autónomos y el de la Administración Local<sup>124</sup>. Sin embargo, a pesar de constituir una fuerza numérica importante, no puede decirse que el Estado franquista tuviera una burocracia hipertrofiada, al menos si lo comparamos con los países de Europa occidental. En 1966, por ejemplo, en España había unos 53 habitantes por empleado público, frente a los 40 de Italia, los 26 de Francia y los 22 de Alemania<sup>125</sup>. Se trataba, además, de un funcionariado envejecido: el 38% de los servidores públicos sobrepasaba los 50 años<sup>126</sup>.

Ahora bien, si la conmoción del conflicto bélico y de la depuración franquista pudo influir sensiblemente en el número de empleados, no lo hizo tanto en relación a la persistencia de la concepción corporativa de la función pública. Y es que el franquismo había heredado del siglo anterior una noción según la cual el servidor público antes formaba parte del cuerpo, de la “casa” o del departamento ministerial que del Estado<sup>127</sup>. Esta idea estaba en la base de ciertos rasgos patológicos de la función pública española a los que se aludía con epítetos como la “departamentalización”, el “cantonalismo”, la “patrimonialización” o el “parasitismo”<sup>128</sup>. La Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, donde se declaraba que eran tales “las personas incorporadas a la Administración Pública por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regida por el derecho administrativo”<sup>129</sup>, trató de poner límites a los excesos de este corporativismo. Con este fin, se crearon instancias de control y coordinación interministeriales, o cuerpos generales de funcionarios, e incluso se previó la implantación de plantillas orgánicas a partir de una clasificación de puestos de trabajo que atendiera, no a las pretensiones de los funcionarios, sino a las efectivas necesidades de cada una de las dependencias. Sin embargo, la resistencia de la burocracia franquista magnificó muchos de los bienintencionados propósitos de modernización, dentro de los límites que imponía el carácter no democrático del régimen, de la función pública española.

A lo largo de esos años, y a medida que se dejaba matizar el ascendente fascista sobre el régimen, la influencia política en la gestión de la maquinaria estatal se fue desplazando hacia la burocracia corporativa.

122 BOE, nº 188, 8 de agosto de 1961: 11.727-11.746.

123 JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco Javier (1987): 344-347.

124 BELTRÁN VILLALVA, Miguel (1964): 28.

125 FEO, Julio y ROMERO, José Luis (1968): 333.

126 BELTRÁN VILLALVA, Miguel (1968): 164.

127 MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando (2008b): 573.

128 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1999): 201-202.

129 BOE, nº 40, 15 de febrero de 1964: 2.045.

El término “tecnócrata”, por ejemplo, perdió las connotaciones peyorativas que anteriormente había portado a medida que el régimen hizo pivotar el funcionamiento de los engranajes del Estado en los cuerpos de funcionarios. Y es que la dictadura, en ausencia de fundamentación democrática, trataba de legitimarse con el sucedáneo de la eficacia en la prestación de servicios públicos. No obstante, al haber de burocracia debemos entender única y exclusivamente a un sector concreto y del mitado de los funcionarios superiores del Estado, compuesto por los miembros de una docena escasa de cuerpos de “superélite”, el acceso a los cuales estuvo reservado casi exclusivamente a los hijos de los cuadros dirigentes. Así pues, el sistema corporativo de la función pública y, sobre todo, la inexistencia de una carrera administrativa intercorporativa, junto con las peculiaridades y limitaciones del sistema educativo, contribuyeron poderosamente a mantener y reproducir la estratificación social de España y a perpetuar en el poder económico y político a los miembros de la burguesía tradicional<sup>130</sup>.

La influencia política de los cuerpos de funcionarios y, entre ellos, los de élite (que eran aquellos que exigían titulación superior y, por supuesto, género masculino para ingresar en ellos) puede calificarse por la presencia de sus miembros en instituciones como, por ejemplo, las Cortes<sup>131</sup>. En la IX Legislatura (1967-1971), el 28% de los procuradores pertenecía a algún cuerpo de la Administración y, de ellos, el 20% eran catedráticos de Universidad, el 15% abogados del Estado y el 5% letrados del Consejo de Estado<sup>132</sup>. Esta influencia tenía que ver con el grado de autonomía que les garantizó gozar en el seno de la Administración y con el peso específico que, respecto de otras élites franquistas, los altos funcionarios tuvieron en la dirección del régimen. Hasta tal punto que determinados cuerpos de funcionarios adquirieron la naturaleza de “grupos de presión” en el marco de una suerte de “Estado de empleados”. Se llegó al extremo de que los puestos superiores de la Administración, aunque pudieran ser de libre designación por el Gobierno, de hecho fueron patrimoniales para algunos “cuerpos de élite” como los letrados del Consejo de Estado, los abogados del Estado, los inspectores técnicos fiscales, los catedráticos de Universidad o los ingenieros de caminos<sup>133</sup>. En un régimen como el franquista, donde no existían partidos políticos, era más difícil la probabilidad de llegar a un alto cargo político sin pertenecer a un cuerpo superior de la Administración. Y ello porque ninguna otra élite se había tan cerca de las decisiones políticas cotidianas como la élite funcional de la que dependían muchas medidas que afectaban a la organización económica y social del país<sup>134</sup>. El alto burócrata consiguió imponer por este medio una mentalidad específica, “basada en un riguroso papel, en el examen concienzudo y universal de las iniciativas privadas de los ciudadanos”, hasta construir “piedra a piedra, una fortaleza poderosa” de poder corporativo<sup>135</sup>.

El protagonismo político de la tecnocracia franquista se tradujo en la ampliación, gracias al disfrute de cotas crecientes de autonomía, de ventajas y prebendas para los servidores públicos. El cuerpo de funcionarios, en definitiva, resultaba ser algo más que estructura de clasificación a efectos retributivos: devino sujeto colectivo titular de potestades de autogobierno y de privilegios colectivos de los que disfrutaban sus miembros. Por las potestades hay que entender, por ejemplo, las facultades normativas de autorregulación para la propuesta y veto en materia de política funcional; la tutela que unos cuerpos de funcionarios ejercían sobre otros y, fundamentalmente, las potestades disciplinarias sobre los funcionarios incorporadas a través de tribunales de honor, que eran instancias de control disciplinaria y depuración de responsabilidad intracorporativa<sup>136</sup>. El autogobierno de los cuerpos también se manifestaba en la gestión de recursos financieros propios, con los que se complementaba el sueldo base de sus funcionarios. Una fuente no despreciable de estos recursos propios la constituían las tasas que se extraían a los administrados. Pero incluso corruptelas como la práctica de la “recomendación” mediante la que se favorecía el régimen de oposiciones (convirtiéndose en encubierto mecanismo de cooptación en manos de clientelas y estirpes familiares) encontraban sentido en el protagonismo político de las corporaciones funcionariales. En cuanto a los privilegios, los funcionarios gozaban de beneficios retribuidos a los cuerpos, que convertían a estos últimos en instancias de protección y prestación de determinados servicios, especialmente apreciados (y envidiados), como viviendas, economatos o mutualidades<sup>137</sup>.

130 ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Julián (1984): 126.

131 GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel (2012): 159.

132 BAÑÓN MARTÍNEZ, Rafael (1978): 169.

133 OLIVA, Andrés de la y GUTIÉRREZ REÑÓN, Alberto (1968): 93.

134 LINZ Juan José y MIGUEL, Amando de (1968): 201-204.

135 VICENS VIVES, Jaume (1961): 180, vol. V.

136 BELTRÁN VILLALVA, Miguel (1977): 40-48.

137 BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano (1998): 287-304.

**BIBLIOGRAFÍA**

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Julián (1984): *Burocracia y poder político en el régimen franquista*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano (1998): “L’Administration espagnole pendant la dictature du Général Franco”, *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*, 10, pp. 287-304.

BAÑÓN MARTÍNEZ, Rafael (1978): *Poder de la burocracia y Cortes franquistas, 1943-71*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

BELTRÁN VILLALVA, Miguel

- (1964): “Datos para el estudio de los funcionarios públicos en España”, *Boletín del Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos*, 83, pp. 9-48.
- (1968): “La edad de los funcionarios públicos”, en *Sociología de la Administración Pública Española*, Madrid, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, pp. 159-179.
- (1977): *La élite burocrática española*, Madrid, Fundación Juan March.
- (1994): *Política y administración bajo el franquismo: la reforma administrativa y los planes de desarrollo*, Madrid, Fundación Juan March.

CORDERO TORRES, José María (1944): *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.

COSCULLUELA MONTANER, Luis y ORDUÑA REBOLLO, Enrique (1983): *Legislación sobre Administración local 1900-1975*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 3 vols.

DÓRIGA TOVAR, César (1967): “El cargo de gobernador civil y jefe provincial del Movimiento”, *Revista de Estudios Políticos*, 156, pp. 145-167.

ELORZA, Antonio (1972): “Elecciones municipales en Madrid (1948-1970)”, *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, 19, pp. 547-562.

ENTRENA CUESTA, Rafael (1988): *Curso de Derecho Administrativo*, 12ª ed., Madrid, Tecnos, 2 vols.

FEO, Julio y ROMERO, José Luis (1968): “La Administración Pública comparada en tres países continentales: España, Francia y Alemania”, en *Sociología de la Administración Pública Española*, Madrid, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, pp. 315-376.

FERNÁNDEZ-CUESTA, Raimundo (1985): *Testimonio, recuerdos y reflexiones*, Madrid, Dyrsa.

FLEINER, Fritz (1933): *Instituciones de derecho administrativo*, Barcelona, Labor.

FREEDEMAN, Charles Eldon (1961): *The “Conseil d’État” in modern France*, New York, Columbia University Press.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1999): *La Administración española*, 6ª ed., Madrid, Civitas.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón (1974): *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio (1953): “La nueva Ley orgánica del Tribunal de Cuentas”, *Revista de Administración Pública*, 12, pp. 239-272.

GARRIDO FALLA, Fernando

- (1950): *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local
- (1957): “La Administración como objeto de las ciencias jurídicas y no jurídicas”, *Revista de Administración Pública*, 23, pp. 11-65.
- (1985): *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2 vols.

GIBERT, Rafael (1961): *El Consejo del Reino*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos.

GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel (2012): *Las Cortes Españolas en el régimen de Franco. Nacimiento, desarrollo y extinción de una Cámara Orgánica*, Madrid, Congreso de los Diputados.

GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio (1976): “Las elecciones municipales y la lucha por la democracia”, en *Las elecciones municipales a debate*, Barcelona, Alternativa 7X7, pp. 21-36.

GUAITA, Aurel o (1967): *El Consejo de Ministros*, 2ª ed., Madrid, Instituto de Estudios Administrativos.

HERRERO TEJEDOR, Fernando (1962): *La figura del gobernador civil y jefe provincial del Movimiento*, Madrid, Nuevo Horizonte.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco Javier (1987): *Los Organismos autónomos en el Derecho Público Español: Tipología y régimen jurídico*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

LINZ, Juan José y MIGUEL, Amando de (1968): “La élite funcionarial española ante la reforma administrativa”, en *Sociología de la Administración Pública española*, Madrid, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, pp. 199-249.

LÓPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco (1997): “La figura del gobernador civil en la era de Franco”, en *El gobernador civil en la política y en la administración de la España contemporánea*, Madrid, Ministerio del Interior, pp. 335-354.

MANNORI, Luca y SORDI, Bernardo (2004): “Justicia y Administración”, en FIORAVANTI, Maurizio (ed.): *El Estado Moderno en Europa*, Madrid, Trotta.

MARTÍNEZ ECHEVARRÍA, José María (1998): “Dos siglos de historia de los gobernadores civiles”, *Actualidad Administrativa*, 48, pp. 1.061-1.075.

MARTÍNEZ MARÍN, Antonio

- (1974-1975): “Consideraciones para una comprensión real de la Administración Periférica en España”, *Anales de la Universidad de Murcia*, vol. XXXIII, 1-2, pp. 275-317.
- (1981): “Consultas administrativas y sistema político-administrativo en Italia”, *Documentación Administrativa*, 189, pp. 121-182.
- (1984): *La representatividad municipal española. Historia legislativa y régimen vigente*, Murcia, Universidad de Murcia.

MARTÍNEZ MESA, Francisco José (1997): *El Consejo de Economía Nacional. Un estudio sobre el origen de la representación de los intereses económicos en el Estado español*, Madrid, Consejo Económico y Social.

MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando

- (2008a): “Administración”, en FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier y FUENTES, Juan Francisco (dirs.): *Diccionario político y social del siglo XX español*, Madrid, Alianza, pp. 87-91.
- (2008b): “Funcionario”, en FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier y FUENTES, Juan Francisco (dirs.): *Diccionario político y social del siglo XX español*, Madrid, Alianza, pp. 568-576.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel (1974): “El Consejo del Reino”, en FRAGA IRIBARNE, Manuel y otros: *La España de los años 70*, Madrid, Moneda y Crédito, 1974, vol. III, pp. 1.241-1.290.

MAYER, Otto (1924): *Deutsches Verwaltungsrecht*, 3ª ed., Berlin, Duncker & Humblot, 2 vols.

MEDINA MUÑOZ, Miguel Ángel (1972): “El Consejo del Reino”, *Revista de Estudios Políticos*, 181, pp. 117-140.

MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael (1965): “Función y esencia del Tribunal de Cuentas”, *Revista de Estudios Administrativos*, 46, pp. 13-63.

MOLINA, Ignacio (1998): *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*, Madrid, Alianza.

MORENA, Luis de la (1970): “Función política y cargos políticos: Prefectos y Gobernadores Civiles”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, 168, pp. 569-629.

NIETO GARCÍA, Alejandro (1973): “La organización local vigente: uniformismo y variedad”, en MARTÍN-RE-TORTILLO, Sebastián: *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, Alfaguara, vol. II, pp. 15-156.

OLIVA, Andrés de la y GUTIÉRREZ REÑÓN, Alberto (1968): “Los cuerpos de funcionarios”, en *Sociología de la Administración Pública Española*, Madrid, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, pp. 87-157.

ORTIZ ARCE, David (1910): “Tribunal de Cuentas”, en *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona, Francisco Seix, vol. XXX, pp. 174-179.

ORTIZ HERAS, Manuel (1995): “El liderazgo de los Gobiernos Civiles como institución básica de la Administración Provincial”, en *II Encuentro de Investigadores del Franquismo*, Alicante, Instituto Gil Albert, vol. I, pp. 181-187.

PARIS EGUILAZ, Higinio (1939): *El Estado y la economía. Política económica totalitaria*, Burgos, Ediciones FE.

PÉREZ HERNÁNDEZ, Antonio (1965): *El Consejo de Estado*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos.

RIERA, Ignasi (1998): *Los catalanes de Franco*, Barcelona, Plaza & Janés.

ROYO VILLANOVA, Antonio (1909): *Elementos de Derecho administrativo concordados con el proyecto de régimen local*, Valladolid, Imprenta Castellana, 2 vols.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2004): *Principios de Derecho Administrativo General*, Madrid, Iustel, 2 vols .

URQUIJO GOITIA, José Ramón (2008): *Gobiernos y ministros españoles en la Edad Contemporánea*, 2ª ed., Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

VALERO TORRIJOS, Julián (2002): *Los órganos colegiados. Análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico-administrativo vigente*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

VALLÉS, Josep M. y BOSCH, Agustí (1997): *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel

VICENS VIVES, Jaume (1961): *Historia de España y América*, Barcelona, Vicens Vives, 5 vols .

VIVER PI-SUNYER, Carlos (1978): *El personal político de Franco (1936-1945)*, Barcelona, Vicens Vives.

ZAFRA VALVERDE, José (1973): *Régimen político de España*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra.





## Control judicial de la reforma laboral aplicada a las Administraciones Públicas

Francisco José Rodríguez Márquez

Excmo. Ayuntamiento de Estepona  
[fcojoserodriguez65@gmail.com](mailto:fcojoserodriguez65@gmail.com)

Recibido: 21 de agosto de 2013  
Aceptado: 7 de noviembre de 2013

### Resumen

*La reciente reforma del mercado laboral abordada por el actual gobierno han supuesto, también en la Administración Pública, modificaciones de gran calado en el sistema de relaciones laborales, con especial incidencia en el personal con relación de carácter laboral. Con este trabajo pretendemos hacer un seguimiento de las sentencias que, en distintas instancias, han recaído desde la entrada en vigor de la misma, con especial atención a los expedientes de despido colectivo y a las denominadas “cláusulas de descuelgue” de los convenios colectivos.*

### Palabras clave

*Reforma laboral, sentencias, Administración Pública*

## Judicial Control of the Labor Reform applied to the Public Administrations

### Abstract

*The recent job market reform implemented by the present government entails -for the public administration as well- major modifications in the work relationship system, especially relevant for the non-civil servant public administrations employees. By carrying out this project we intend to do a follow-up of the different sentences which, in every level of judicial review, have befallen ever since the implementation of such reform; we will pay special attention to those collective redundancy plans, as well as to the so-called opt-out clauses of the collective agreements.*

### Keywords

*Job market reform, Judicial Judgement, Public Administration*

## CÓMO HA AFECTADO LA CRISIS ECONÓMICA AL EMPLEO PÚBLICO

El 14 de septiembre de 2008, la noticia de portada de la prensa mundial era la presentación, por parte de la aseguradora estadounidense Lehman Brothers, de la mayor bancarota de la historia, con un pasivo de 430.000 millones €, que afectaba a más de 100.000 entidades, fondos de inversión y fondos de pensiones. Esa quiebra, cifrada en seis veces superior a la de Worldcom en 2002 y 10 veces mayor que la de Enron en 2001, convirtió el 14 de septiembre en el día en el que el sistema bancario de Estados Unidos cambió su forma de funcionar, según la crónica de El País de 16/09/2008. Sin apenas solución de continuidad, una crisis financiera se convirtió en una crisis económica y esta crisis económica ha derivado en una recesión de escala mundial.

Desde entonces, las sociedades europeas han asistido a un recorte brutal de derechos democráticos, se han producido cambios de gobierno impensables, grupos de tecnócratas se han puesto al frente de países sin pasar por las urnas, un país miembro de la Unión Europea como Grecia ha visto cómo la *troika* le imponía como primer ministro a un ex-consejero de Goldman Sachs, etc.

Una de las recetas que se han ido aplicando con mayor intensidad como consecuencia de esta crisis es la de la austeridad. En los debates al sector público sobre el que, generalizando que es gerundio, parece existir cierto nivel de consenso en admitir que las plantillas de personal de las Administraciones Públicas están sobredimensionadas. A estar de acuerdo o no con dicha afirmación nos puede ayudar esta tabla en la que se muestra la evolución del empleo público entre 2005 y 2012<sup>2</sup>.

TABLA 1

Encuesta de Población Activa								
Ocupados								
Asalariados del sector público por tipo de administración, sexo y grupo de edad								
Unidades: Miles de personas								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Ambos sexos</b>								
<b>Total</b>								
Total	2.864,2	2.882,2	2.913,0	2.958,6	3.062,0	3.129,6	3.190,0	3.013,6
Central	512,3	474,3	511,9	521,4	526,6	536,7	547,9	528,9
Seguridad Social	365,0	352,1	57,0	45,5	38,8	38,3	39,0	39,1
Comunidad Autónoma	1.194,4	1.231,3	1.536,7	1.600,7	1.674,7	1.744,5	1.784,0	1.693,6
Local	608,8	623,7	630,0	631,6	663,1	656,6	654,9	591,4
Empresa e Institución Pública	151,0	172,0	156,8	145,4	145,4	144,5	152,4	149,4
Otro tipo	16,7	11,1	10,0	8,4	9,6	7,8	9,4	9,5
No sabe	16,0	17,7	10,6	5,7	3,8	1,1	2,5	1,6

FUENTE: INE.

En numerosos casos se adoptaron medidas que, bajo diversas denominaciones (racionalización, optimización, redimensionamiento, ajuste de plantillas) perseguían, fundamentalmente, reducir la plantilla de personal y, en consecuencia, el peso del Capítulo I de Gastos de Personal en el Presupuesto con cataplasmas incluidas alguna del calibre del Real Decreto Ley 8/2010... No obstante, hasta 2012 no se observa tendencia a la baja en cuanto al número de empleados públicos.

Y mientras todo esto ocurría, ¿qué pasaba en las entidades locales, en los Ayuntamientos y Diputaciones, que venían de un ciclo ciertamente expansivo, especialmente en materia de empleo público? Pues que, corregida y aumentada esta sensación de sobredimensionamiento por parte de la ciudadanía y agravada por la caída de ingresos extraordinarios derivados, fundamentalmente, de la especulación y el *ladrillazo*, pero sin estar en posesión de las herramientas reglamentarias adecuadas para hacer frente a dicha situación (en manos del Estado y las CC.AA.) les ha tocado hacer de sufridores de las recetas que los distintos gobiernos han considerado acertado ir aplicando. De este modo, en la tabla anterior se observa una significativa caída en el número de empleados al servicio de las EE.LL. que desciende a niveles anteriores a 2005.

<sup>1</sup> La *troika* o *troica* está formada por el Banco Central Europeo (BCE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Comisión Europea (CE). Estos tres organismos multilaterales se dedican de manera conjunta a estudiar la situación económica de los países para señalarles qué medidas y reformas económicas deben llevar a cabo si quieren sanear sus cuentas y crecer.

<sup>2</sup> <http://www.ine.es/jaxiBD/tabla.do?per=12&type=db&divi=EPA&idtab=699>

Este adegazamiento del sector público local ha tenido una especial incidencia en los empleados con relación de carácter laboral. Y ello es así por dos razones:

1. La fuerte tasa de laboralización en las Entidades Locales que supera el 60% del total de efectivos. Esto se puede explicar tanto por su carácter de administración de proximidad, responsable de la gestión de muchos servicios públicos, como por la inclusión de los políticos locales a optar por la selección de personal laboral por diversas razones.
2. La mayor parte de las medidas tendentes a conseguir un decremento del coste de los empleados públicos locales han sido dentro de la normativa que reforma el mercado de trabajo.

Entre otras muchas reformas de calado, la D.A. 2ª Ley 3/2012 procede a añadir una D.A. 20ª al ET en la que se prevé, entre otros aspectos, la aplicación del artículo 52.c) de dicho texto legal y sus normas de desarrollo al personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público, en los términos en que éste es definido en el art. 3.1 TRLCSP. Lamentablemente, la D.A. 3ª Ley 3/2012 excluye la posibilidad de aplicar la suspensión de contratos de trabajo al personal laboral (b) que el mina la posibilidad de aplicar criterios palativos y alternativos al despido) rompiendo, en este aspecto, su equiparación con los trabajadores de las empresas privadas y dejando como única vía para la adaptación de las plantillas del personal laboral a las condiciones presupuestarias y de los servicios a prestar la vía del despido objetivo o colectivo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, todo ello conforme a lo establecido en art. 7 EBEP “El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan”, así como lo dispuesto en términos similares por los arts. 103 LBRL y 177 TRRL.

En otro orden de cosas, la tasa de temporalidad existente en las Administraciones constituye no sólo la evidencia del incumplimiento general del derecho de acceso al empleo público de los ciudadanos, sino también la debilidad de este tipo de personal en sus relaciones con la Administración. Así, los recortes han incidido tanto sobre el empleo temporal (pese a que la contratación de personal laboral temporal sobre el ámbito posible para desempeñar los puestos de trabajo que no estén reservados a funcionarios, conforme a los arts. 9.2 y 11.2 del EBEP y la delegación de función pública en cada caso aplicable, y con los límites y requisitos que prevé el art. 15 ET), como sobre el empleo interino cuya supresión resulta relativamente sencilla para una Corporación. No debemos olvidar el impacto que ha tenido en el empleo público local las escaseces presupuestarias del Estado y las CC.AA., lo que se ha reflejado en el recorte o, incluso, desaparición de numerosas subvenciones que llevaban aparejada la contratación de personal (si bien, con relación de carácter temporal) lo que ha tenido, como lógico correlato, la desaparición de estos puestos de trabajo.

Parece pues, interesante, conocer el criterio que están siguiendo los jueces y tribunales en relación con la aplicación del despido colectivo en las Administraciones Públicas puesto que el Preámbulo de la Ley 3/2012 deja claro que el control judicial de los despidos amparados en este tipo de causas debe ceñirse a una valoración sobre la concurrencia de unos hechos: las causas. Al suprimirse la necesidad de autorización administrativa, manteniendo la exigencia comunitaria de un período de consultas (pero sin exigirse un acuerdo con los representantes de los trabajadores para proceder a los despidos) se asimilan los despidos colectivos con el resto de despidos a efectos de su impugnación y calificación judicial con lo que el control judicial sobre los hechos también se aplica a los despidos por causas objetivas ex art. 52 c) ET. De hecho, la función a realizar por la Inspección de Trabajo, con la actual regulación, se limita al control del cumplimiento de la buena fe y la evitación del abuso de derecho en el desarrollo del expediente, sin entrar a valorar la causa extintiva.

Recordemos que, entre las causas que permiten la extinción del contrato de trabajo de forma objetiva recogidas en el art. 52, c) ET, se contempla una remisión a las causas previstas en el art. 51.1 del mismo, siempre que la extinción afecte a un número inferior de trabajadores al establecido en dicho precepto para los despidos colectivos. Las causas de naturaleza económica, técnica, organizativa y de producción operan en idénticos términos para el despido objetivo y el colectivo, y nos encontraremos en una u otra circunstancia en función del número de trabajadores afectados. Así, la extinción tendrá la consideración de colectiva si el despido afecta, en un período de noventa días, al menos a:

- 10 trabajadores, en empresas que ocupen menos de cien trabajadores.
- El 10% en aquellas que ocupen entre cien y trescientos trabajadores.
- 30 trabajadores en las empresas que ocupen más de trescientos

Se elminan de su regulación legal las referencias a la acreditación de proyección de futuro, que resulta para la empresa de imposible prueba, y que ha venido ocasionando la emisión de juicios de oportunidad relativos a la gestión de la empresa por parte de los tribunales.

La norma señala que se entenderá que concurre causa económica cuando se produzca una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevinida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes. En todo caso, se entenderá que la insuficiencia presupuestaria es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos. Se entenderá que concurren causas técnicas, cuando se produzcan cambios, entre otros en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate y causas organizativas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público<sup>3</sup>.

También resulta interesante, frente a la posibilidad de que de forma unitaria por los órganos de gobierno de las entidades públicas se acuerde la inaplicación de los convenios colectivos de personal laboral analizar las decisiones jurisdiccionales basadas en el art. 32.2 EBEP y la D.A. 20ª ET, y hasta qué punto acogen los jueces y tribunales la aplicabilidad de dichos preceptos en las entidades públicas frente a la eficacia jurídica y la fuerza vinculante de los que están dotados de los convenios colectivos.

## CONTROL JUDICIAL DE LOS DESPIDOS COLECTIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN

Debemos recordar que, en nuestro actual ordenamiento, el art. 149.1.7.ª CE atribuye al Estado “competencia exclusiva sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas”. Ya desde muy temprana fecha, el Tribunal Constitucional (citar, por todas, SSTC 04/05/1982, 30/06/1982 y 27/07/1982) ha interpretado este precepto en el sentido de que el término “legislación laboral” incluye a los reglamentos ejecutivos que complementan o desarrollan la Ley, que, por tanto, son también competencia del Estado, atribuyendo a las respectivas CC.AA. la potestad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en materia de su competencia.

En desarrollo de dicha competencia, el gobierno surgido de las elecciones generales de 2011 estimó que la crisis económica había evidenciado la insostenibilidad del modelo laboral español y había puesto de relieve las debilidades de ese modelo, lo que le exigió adoptar una reforma que proporcionara a los operadores económicos y laborales un horizonte de seguridad jurídica y confianza en el que desarrollarse con certeza para conseguir recuperar el empleo. Todo esto conllevó una reforma que trataba de garantizar tanto la flexibilidad de los empresarios en la gestión de los recursos humanos de la empresa como la seguridad de los trabajadores en el empleo y adecuados niveles de protección social. Una reforma que definía como una reforma en la que todos ganan, empresarios y trabajadores, y que pretende satisfacer más y mejor los legítimos intereses de todos<sup>4</sup>.

Una de las medidas “estructurales” de dicha reforma laboral no es otra que la flexibilización del despido en el ámbito de las relaciones laborales, con la acuñación del término “flexiseguridad”. No obstante, flexibilizar no tiene por qué ser sinónimo de vuelta a la ley y del más fuerte, a la ley y de la jungla, ni mucho menos, al “todo vale” dejando a criterio de los tribunales la valoración sobre la concurrencia de las causas, al haberse suprimido la exigencia de autorización administrativa previa.

### La Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid

La Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid (APDCM) es una entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica propia, creada por ley y autónoma en 1990, que tenía por objeto velar por el cumplimiento de la legislación en materia de protección de datos.

En fecha 30/11/2012, se le va a cabo la oportuna comunicación a los representantes legales de los trabajadores, “como inicio del trámite de despido colectivo, con el objeto de llevar a cabo la extinción de 16 contratos de trabajo, totalidad de trabajadores pertenecientes al único centro de trabajo que tiene la citada Agencia en Madrid”, procediéndose, en la misma fecha, a entregar memoria explicativa y anexos y comunicándose, de forma simultánea, a la autoridad laboral. Basaba su decisión extintiva en la extinción de la personalidad jurídica de dicha Agencia, conforme al art. 49.1.g) ET<sup>5</sup>, aduciendo como razón justificadora el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para 2013 cuyo artículo 55 preveía la extinción de la APDCM.

El 13/12/2012 la APDCM comunica la decisión definitiva (extintiva de la totalidad de los contratos de trabajo) una vez finalizado el periodo de consultas “sin acuerdo”<sup>6</sup> lo que desembocó en la interposición de la oportuna demanda por la representación sindical. La STSJ Madrid nº 284/2013 de 25 de marzo considera nulo el despido colectivo puesto que, encontrándonos en un supuesto de extinción de la personalidad jurídica del contratante, que

3 <http://portalformacion.lexnova.es/campus-virtual>

4 Preámbulo de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (BOE nº 162, de 07/07/2012)

5 De acuerdo con este precepto, en los casos de extinción de la personalidad jurídica del contratante, que conlleva la extinción del contrato de trabajo, deberán seguirse los trámites del artículo 51 de esta Ley.

6 Y ello es así porque de acuerdo con el art. 51.2 ET establece que el periodo de consultas tendrá una duración no superior a treinta días naturales, pero en el caso de empresas de menos de cincuenta trabajadores, la duración de este periodo de consultas será no superior de quince.



debe realizarse conforme a los trámites del art. 51 ET, “la causa en que se basa el despido aquí enjuiciado no existía al tiempo de entregarse las cartas de despido a los trabajadores” (F.J. 9º) al estar condicionada la extinción contractual a la aprobación definitiva del Proyecto de Ley de las Medidas Fiscales y Administrativas para 2013 por lo que, para el Tribunal nos habíamos ante un “despido preventivo, vulnerando con ello toda la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo que exige la existencia de causa al momento de entrega de la comunicación extintiva”. Asimismo apreció la ausencia de un requisito formal (no se hace mención expresa de la causa de la decisión extintiva en la carta de despido) lo que vicia de nulidad dicha comunicación conforme reiterada jurisprudencia que sostiene que la causa no puede ser abstracta (STS 30/10/2010), ya que “la norma sanciona con nulidad el defecto en la precisión de la causa”.

Todo lo anterior llevó al Tribunal a establecer respecto de la decisión de despido colectivo que ésta sólo puede producirse por exigencia legal “dado que la causa del despido que consta en la carta refiere una que queda sometida a condición resolutoria, supuesto no contemplado en la legislación laboral, el despido merece calificarse como nulo”.

### Telemadrid

También tuvo ocasión el TSJ Madrid de pronunciarse acerca del procedimiento de despido colectivo instado por el ente público Radio Televisión Madrid, que afectó a casi el 80% de la plantilla (925 trabajadores sobre un total de 1161 empleados). El periodo de consultas, en el que la representación sindical realizó varias propuestas encaminadas a reducir el número de despidos (hecho probado 13º) finalizó sin acuerdo el 04/01/2013.

La STSJ Madrid nº 191/2013 de 9 de abril, esencialmente a los efectos de cumplimiento de los requisitos formales de la D.A. 20ª ET, concluye en su F.J. 2º que Telemadrid no es un Ente público por lo que no se encuentra entre el ámbito subjetivo de la D.A. 20ª ET, ya que “Este tipo de entidades no asumen materias que impliquen el ejercicio de lo que se denomina “autoridad pública”, por lo que el hecho de que les sean aplicables las normas presupuestarias, contables, de control financiero y contratación, no determina que las mismas constituyan en Administración autonómica”, conforme la STSJ Cantabria 708/2012. También concluye la Sala que nos encontramos ante un grupo empresarial a efectos laborales al apreciarse una apariencia externa de unidad empresarial y una unidad de gestión y dirección, además de constituirse en un único ámbito de negociación colectiva (STSJ Madrid 12/04/2012), configurándose como una “única unidad de imputación”, entendiendo que no es necesaria, para apreciar grupo empresarial que concurren todos los requisitos fijados por la jurisprudencia (SSTS 22/01/1990, 30/01/1990, 08/10/1987,...)

Desgajado, pues, el ente Telemadrid del concepto de Administración Pública del art. 3.2 TRLCSP, la Sala postula la aplicación íntegra del art. 4 del RD 1483/2012, considerando en este caso cumplido el requisito de documentación justificativa de la situación económica negativa, dado el carácter tasado de la enumeración del art. 124 LRJS de las causas de nulidad. Por su parte, el F.J. 5º recuerda que la obligación de negociar con buena fe es una obligación recíproca, por lo que no cabe apreciar mala fe en caso de que no se haya alcanzado acuerdo durante el periodo de negociación, máxime cuando se ha producido en una situación “extremadamente conflictiva”. Tampoco la Sala entiende irregular que por la empresa únicamente se aporten los criterios para designar a los trabajadores afectados y no un listado nominativo (ex art. 3.1,e) RD 1483/2012) exigiendo, eso sí, que dichos criterios cumplan con los parámetros de idoneidad y suficiencia, aún cuando se conjuguen criterios objetivos (afectación departamental) con otros subjetivos y personales (capacidad e idoneidad en la gestión), todo ello sin menoscabo del denominado principio de adecuación social<sup>7</sup>; por todo ello, entiende que la ausencia de ese listado nominativo no supone una ausencia de requisitos formales, dado que se han acreditado los criterios de selección.

No obstante lo anterior, el expediente de despido colectivo es finalmente declarado no ajustado a Derecho por causas fundadas en la causa económica alegada. Efectivamente, la Sala establece que “una situación económica negativa, cualquiera y por sí misma no basta para justificar los despidos de 925 trabajadores de una plantilla total de 1161 [...] la situación económica no puede operar de forma abstracta” (F.J. 13º). Prosigue diciendo que “La justificación del despido económico tiene que realizarse a través de tres pasos: 1º) Acreditar la existencia de una situación económica negativa; 2º) Establecer el efecto de esa situación económica sobre los contratos de trabajo, en la medida en que aquélla provoca la necesidad de amortización total o parcial de los puestos de trabajo y 3º) Mostrar la adecuación proporcionalidad entre las medidas extintivas adoptadas para responder a esa necesidad”. Siguiendo este hilo argumental la sentencia declaró probado el requisito de situación económica de pérdidas del grupo y entiende que el segundo requisito es más controvertido, pero que el tercer requisito no se ha podido alegar a probar por la empresa. La sentencia establece que el despido está justificado si se realiza para corregir un desajuste de plantilla, invocando “... la razonabilidad como proporcionalidad, que se convierte en una técnica de ponderación de sacrificios [...] el recurso al despido masivo no está justificado porque la causa no está bien ponderada y el resultado no es razonable a la causa económica alegada”, con base en la STSJ Galicia 13/12/2012. La proporcionalidad supone para la

<sup>7</sup> Según este principio, las acciones deben guardar una cierta proporcionalidad entre el ataque y la intensidad, por un lado, y los objetivos, por el otro.

Sab una necesaria correspondencia entre la entidad de la causa económica y el número de extinciones, no siendo suficiente basar en una reducción de presupuesto, hecho que resulta “congénito a un servicio público”.

### Ayuntamiento de Jerez de la Frontera

La situación económica del Ayuntamiento de Jerez llevó a que, en sesión de la Junta de Gobierno Local de 30/03/2012, se aprobase un Plan de Ajuste acorde al R.D. Ley 4/2012, en el que se contemplaba un ahorro en costes de personal de 13.200.000 € mediante despidos colectivos. Dicho plan, favorablemente informado por el Ministerio de Hacienda, establecía, además, un ahorro de 12.000.000 € por la aplicación de una nueva Relación de Puestos de Trabajo; otros 4.000.000 € mediante la extinción por causas objetivas del contrato de empleados en el resto de entidades dependientes del Ayuntamiento de Jerez; y además 4.000.000 € mediante la modificación sustancial de las condiciones de trabajo de los empleados municipales. Según el Informe de análisis y diagnóstico de la situación económica financiera del Ayuntamiento de Jerez, su población ascendía, en 2010, a 1998 empleados de los que apenas el 31% eran funcionarios.

Bajo estas premisas, la Junta de Gobierno Local acuerda el 22/06/2012 promover un procedimiento de despido colectivo que afectaría, en principio, a unos 300 trabajadores, comunicándose la decisión a la autoridad laboral y a los representantes de los trabajadores en fecha 19/07/2012. Pese a la finalización sin acuerdo del periodo de consultas se acordó la reducción del número de extinciones de 300 a 273 afectados (cifra que finalmente queda en 260) que son despedidos con efectos 12/09/2012. El origen de la interposición de la correspondiente demanda de la que conoció la Sala de lo Social del TSJ Andalucía con sede en Sevilla, en sus autos acumulados 12/12, 13/12 y 14/12.

En relación con las causas económicas, aducía el Ayuntamiento un remanente negativo de Tesorería de 421.945.011,22 € en el ejercicio 2011, habiéndose incrementado en un 250%, entre los ejercicios 2010 y el 2011, los derechos pendientes de cobro y las obligaciones de pago. En cuanto a los criterios de selección de los trabajadores afectados, ésta se hizo en dos fases: en la primera se determinó el número de extinciones por departamentos y categorías profesionales, atendiendo a la necesidad del mantenimiento de la estructura organizativa y funcional del Ayuntamiento. Una vez determinado el número, en la segunda fase, se determinaban concretamente los trabajadores afectados, aplicando dos criterios. El primero, el de la edad, extinguiéndose los contratos de los trabajadores que tuvieran cumplidos 59 años y el segundo criterio, el de la evaluación continua. No obstante, consta como hecho probado en la sentencia que *“Para la aplicación de este criterio los responsables de cada delegación, previa consulta con el personal técnico a su cargo, seleccionaron los trabajadores con mayor competencia técnica, formación, experiencia y polivalencia. Y, por exclusión de los anteriores, se seleccionaron a los afectados por el despido colectivo. No obstante, alguno de los seleccionados como con mayor competencia técnica, formación, experiencia y polivalencia, resultó afectado por el despido colectivo”*.

Sin embargo, en la sentencia se hace mención a las declaraciones de responsables políticos y técnicos que manifestaron que la selección se hacía en función de la información sobre quién trabajaba mejor o peor, era probable, quejica, y basándose en “rumorología” sobre la actitud ante el trabajo, con base en informes verbales, no valorando la formación y bajo afirmaciones de quienes no eran buenos trabajadores y eran conflictivos, teniendo en cuenta aquéllas que no hacían nada y el responsable desconocía el currículum. En definitiva, el criterio era sobre quién era vago, mejor o peor, no probable, sin tener en cuenta la formación, sólo la capacidad sobre el mal desempeño, desconociéndose su polivalencia, con ausencia de informes escritos sin tener en cuenta la formación académica, no existiendo evaluación y dando por buenos “comentarios del servicio”,... En otros departamentos se pidió *“una relación de personas imprescindibles, la hizo y sin embargo, algunos están en el ERE y otros no”* (Hecho Probado 17°).

La STSJ Andalucía nº 938/13 de 20 de marzo (que comienza por desestimar la cuestión de inconstitucionalidad interpuesta por los sindicatos demandantes) contempla la actuación de la Corporación de acuerdo con la redacción del art. 124.11 LRJS sobre la petición de nulidad de la decisión extintiva, considerando que no ha existido ausencia de negociación (todo ello sin perjuicio de lo establecido en la STSJ Madrid 30/05/2012); que se ha aportado, desde el punto de vista formal la documental exigida por las normas de aplicación en aquel momento (art 51.2 ET y art. 6 RD 801/2011) sobre la situación económica, así como el listado de criterios para designar a los trabajadores afectados, no apreciándose vulneración de derechos fundamentales y libertades públicas.

Desestimada la nulidad de la decisión extintiva, analiza la Sala si la misma ha sido no ajustada a Derecho. Sentado que *“... el Ayuntamiento demandado no es responsable de la actuación de la representación de los trabajadores en orden a la limitación, en su caso, del número de negociadores, ni se aprecia en el Consistorio infracción alguna de las normas sobre constitución de la Comisión negociadora”* (F.J. 11°), determina la sentencia que en la designación nominal de los trabajadores afectados por la medida extintiva *“ha quedado acreditado por la prueba de interrogatorio de testigos practicada en el acto del juicio oral, que en la aplicación de estos criterios se ha incurrido en arbitrariedad,*

lo que adquiere una mayor gravedad dada la condición de Administración Pública de la parte demandada [...] en la aplicación del sistema o criterio de evaluación continua, se ha incurrido en una absoluta arbitrariedad, proscrita por el artículo 9.3 de la Constitución, que contempla la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

La Sala afirma que con el establecimiento de unos parámetros tales como la evaluación continua, competencia técnica, formación, experiencia, polivalencia, ... se garantizaría el cumplimiento de los principios de mérito y capacidad, constituyendo un criterio objetivo y razonable. No obstante, esta concreción se hizo “... a juicio subjetivo del técnico o del delegado y, con una valoración personal, subjetiva y arbitraria, carente de la aplicación de cualquier parámetro objetivo, fueron determinados los trabajadores afectados por la decisión extintiva, sin tenerse en cuenta ni su competencia técnica, ni su formación, ni su experiencia, ni la polivalencia. De este modo Ayuntamiento demandado no negoció de buena fe con los representantes de los trabajadores, al facilitarles una lista nominal de trabajadores afectados por la extinción colectiva, sin aplicar los criterios de selección contenidos en el escrito de inicio del procedimiento y en la memoria explicativa”.

De este modo, la decisión extintiva de despido colectivo instado por el Ayuntamiento de Jerez (pese a la existencia de negociación, la adopción de medidas reductoras en el número de afectados, la aplicación de criterio objetivo de edad, la adopción de medidas paliativas y el diseño de un plan de recobración) fue declarada como no ajustado a Derecho por la STSJ Andalucía nº 938/13 al no apreciarse buena fe por no aplicarse a la lista nominal de trabajadores afectados los criterios de selección contenidos en el escrito de inicio del procedimiento y en la memoria explicativa. Esa estimación parcial de la demanda conllevó reconocer el derecho de los trabajadores despedidos, a opción del Ayuntamiento, a ser readmitidos en sus puestos de trabajo, con el abono de los salarios dejados de percibir desde la fecha del despido o, a que se les abonase una indemnización de 45 días por año de servicio por el tiempo de prestación de servicios anterior al 12 de febrero de 2012 y a razón de 33 días de salario por año de servicio por el tiempo de prestación de servicios posterior.

### Ayuntamiento de Estepona

Otro Ayuntamiento andaluz con graves problemas económicos era el caso del de Estepona. Este Ayuntamiento presentaba un fuerte desequilibrio presupuestario, la ausencia casi total de autofinanciación y la existencia de una importante deuda extrapresupuestaria, todo ello como consecuencia de obligaciones firmes contraídas por la Corporación Municipal en los últimos años sin consignación presupuestaria, a lo que debía unir la existencia de un determinado número de sociedades mercantiles bancas incursas en causa legal de disolución. Ante dicho escenario se habían adoptado diversas actuaciones en orden a buscar soluciones a la situación económica y financiera (modificación de los convenios colectivos vigentes en agosto de 2011, acuerdo de 30/09/2011 de asunción por el Ayuntamiento tanto del personal como de los servicios que prestaban las sociedades mercantiles bancas y disolución de éstas, aprobación el 31/10/2011 de Plan de Mejora y Saneamiento Económico, ...). No obstante lo anterior, como consecuencia del RD Ley 4/2012 y con el fin de obtener financiación para el pago de las deudas a proveedores, el 30 de marzo de 2012 el Pleno del Ayuntamiento aprobó el Plan de Ajuste Económico en el que, entre otras medidas, acordó imponer límites máximos al coste de personal y disminuir la masa salarial en el año 2012 en 6.000.000 €. Dicho Plan fue informado favorablemente por el Ministerio de Hacienda y fue dado a conocer a los representantes de los trabajadores en Mesa General de Negociación de 24/05/2012.

El 07/06/2012 el Ayuntamiento dirigió oficio al la autoridad laboral por el que comunicaba el inicio de un período de consultas con la representación de los trabajadores del Ayuntamiento con carácter previo a la extinción colectiva de contratos de trabajo, por causas económicas y organizativas, que afectaba a 176 trabajadores. Ese mismo día, le fue entregada a la representación legal de los trabajadores tanto la memoria explicativa como la documental que soportaba la misma. A partir de ese momento se inició el período de consultas de treinta días. En ese intervalo, en sesión celebrada el 21/06/2012 el Pleno del Ayuntamiento de Estepona analizó el expediente, las causas económicas y organizativas de la extinción de los contratos de trabajo, la determinación de los criterios empleados, etc... Finalizado el período de consultas sin acuerdo, el Ayuntamiento comunicó a la autoridad laboral que las extinciones laborales se harían efectivas entre el 30 de julio y el 31 de agosto de 2012, y que había dado traslado a los trabajadores de la decisión extintiva a la vista del resultado del período de consultas. Los despidos individuales se llevaron efectivamente a cabo por el Ayuntamiento a partir del 31 de julio de 2012.

En cumplimiento del art. 51 y D.A. 20ª ET, la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Málaga emitió informe en el que se concluía que “El expediente se fundamenta en causas económicas y organizativas. La empresa ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 51.2 del Real Decreto Legislativo 1/95, de 24 de marzo (BOE del 29) en redacción dada por el Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero (BOE 11) de acompañar a la comunicación de apertura del período de consultas de una memoria explicativa de las causas del despido colectivo y de los restantes aspectos del artículo 51.1 del mismo texto legal. Asimismo durante el desarrollo del período de consultas se ha trata-



do sobre la posibilidad de evitar o reducir los despidos mediante la aplicación de medidas alternativas a los mismos así como de atenuar sus consecuencias mediante la aplicación de medidas sociales de acompañamiento. Por todo lo anterior el funcionario que suscribe estima -sin perjuicio de otro superior criterio administrativo o judicial- que se ha observado el procedimiento y que se especifican las causas del despido colectivo, económicas y organizativas, conforme al artículo 51.1 del Real Decreto Legislativo 1/95, de 24 de marzo (BOE del 29) en redacción dada por Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero (BOE 11)”.

Las organizaciones sindicales interpusieron demandas frente al Ayuntamiento de Estepona, en cuyo suplico interesaban que se dictase sentencia declarando nulo el despido colectivo o, en su caso, no ajustado a Derecho, con derecho de opción a favor de los trabajadores que culminó en la STSJ Andalucía nº 1662/12 de 25 de octubre. Postuló como cuestión de nulidad en supuesta incompetencia funcional del Alcalde para adoptar la decisión del despido, considerando la Sala que “la ley no exige que los despidos de los trabajadores, y en consecuencia los despidos colectivos, del Ayuntamiento sean competencia del Pleno, sino que esa decisión compete al Alcalde, sin perjuicio de que de la misma deba dar cuenta al Pleno, lo que en el caso enjuiciado, se produjo en el Pleno que tuvo lugar el 21 de junio de 2012” (F.J. 3º). En cuanto a la alegada vulneración de derechos fundamentales y libertades públicas (el expediente no afectaba a personal funcionario) la Sala recuerda en el F.J. 4º “la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional que para poder apreciar la existencia de discriminación debe partirse del análisis de situaciones jurídicas homogéneas, circunstancia que no concurre en el régimen jurídico del personal laboral y del personal funcionario del Ayuntamiento de Estepona”, además de que el expediente de regulación de empleo se encuentra regulado en las Administraciones Públicas en la D.A. 20ª ET, aplicable exclusivamente al personal laboral, por lo que no cabe apreciar la nulidad del art. 62.1,a) LRJ-PAC. Tampoco aprecia la nulidad al amparo del art. 62.1,f) LRJ-PAC por la inexistencia de RPT o Plan de Ordenación de Recursos Humanos, puesto que la aplicación del despido colectivo sin la existencia de dichos instrumentos en las Administraciones Públicas no viola “las previsiones contenidas en los artículos 15 y 16 de la Ley 30/1984 (este último derogado por el apartado b) de la Disposición Derogatoria Única de la Ley 7/2007), 26, 27 y 90.2 de la Ley 7/85 y 69, 83, 85 y 88 (estos dos últimos no aplicables al personal laboral) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público”.<sup>8</sup>

Por otro lado, apreció la Sala que se había dado cumplimiento a la obligación de hacer entrega a la representación de los trabajadores de la documental exigida tanto en los arts. 51.2 y 51.10 ET como en los arts. 6 y 7.1 RD 801/2011<sup>9</sup>, en particular, aquélla “que ponía de manifiesto de manera detallada la situación económica y organizativa del Ayuntamiento”.

Conforme la STSJ País Vasco 2980/2012 de 11 de diciembre, el período de consultas “... es un verdadero proceso de negociación, guiado por la búsqueda de un acuerdo, con un contenido mínimo obligatorio, en el que ambas partes están obligadas a negociar de buena fe. Y, en modo alguno, constituye un mero requisito de forma para proceder a la realización de los despidos colectivos, por lo que no basta con una actuación de las partes tendente a la simple observancia formal del trámite, sino que es precisa la adopción de una conducta activa y positiva en aras a procurar su cumplimiento real y efectivo, orientada por los valores de probidad, lealtad, honradez, rectitud, corrección, respeto, coherencia, y fidelidad a la palabra dada y al comportamiento seguido”. La Sala concluye que se ha producido una real y efectiva negociación en el periodo de consultas, considerando además un “ejercicio de transparencia” el hecho de que “la lista de trabajadores afectados por el expediente de regulación de empleo fuese conocida desde un principio”.

No obstante, no sólo basó el Ayuntamiento en causas económicas el expediente de despido colectivo. Respecto de las causas organizativas alegadas, en su el F.J. 12º la Sala establece que “La aludida Disposición Adicional Vigésima del Estatuto de los Trabajadores, prevé también el despido por causas organizativas, entendiéndose que concurren esas causas cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público. Esa identificación de las causas organizativas no tiene, pues, carácter cerrado. Y la más evidente causa organizativa justificativa del despido objetivo es el sobredimensionamiento de la plantilla del personal laboral del Ayuntamiento, que trae su causa de la subrogación del Ayuntamiento en el personal laboral de las sociedades municipales disueltas...”. También ha tenido directa relación con las medidas extintivas la normativa presupuestaria puesto que la Entidad Local había barajado otras opciones antes de decidirse por el despido colectivo (“El Ayuntamiento había pensado aprobar una Relación de Puestos de Trabajo, de la que carece, y publicar ofertas públicas de empleo para cubrir la totalidad de las plazas de dicha Relación, ofertas a las que podrían presentarse la totalidad de los trabajadores subrogados. Sin embargo, tras la publicación de la Ley de Presupuestos Generales del Es-

<sup>8</sup> Y ello no obstante cierto sector de la doctrina que postula la necesidad de tener aprobada una RPT, Plan de Empleo o Plan de Reordenación para proceder a un despido colectivo en el seno de las Administraciones Públicas.

<sup>9</sup> El art. 2 de la Orden ESS/487/2012 establecía la vigencia transitoria de determinados artículos del Reglamento aprobado por Real Decreto 801/2011 hasta la entrada en vigor del 1483/2012, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada.

tado para 2012, el Ayuntamiento se vio impedido de hacer ofertas públicas de empleo, con lo que desechó su intención inicial de aprobar una Relación de Puestos de Trabajo, y no fue sino tras la entrada en vigor del Real Decreto Ley 3/2012, cuando procedió al despido colectivo por causas organizativas.”)

Todo lo anterior, el cumplimiento de las obligaciones de índole formal y procedimental, llevar a cabo un auténtico periodo de consultas con la representación sindical negociado de buena fe, la acreditación pormenorizada de las causas económicas y organizativas alegadas y la adopción de los acuerdos por los órganos competentes llevaron a la declaración de ajuste a Derecho de la decisión extintiva, declarada por el TSJ de Andalucía.

### Los Consorcios de las UTEDLT de la provincia de Málaga

Los Consorcios de las Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico (UTEDLT) son entidades de derecho público que gozan de personalidad jurídica propia, promovidas y participadas por la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía, a través del Servicio Andaluz de Empleo (SAE) y por EE.LL., que tienen como objeto fomentar la creación de empleo en el ámbito local, conseguir un mayor desarrollo equilibrado y sostenible del territorio, así como mejorar un acercamiento de los servicios y de las políticas activas de empleo a la ciudadanía. El personal que atendía dicho Consorcio se regía por la legislación laboral y su coste estaba sufragado por las aportaciones de la Consejería de Empleo y de las Corporaciones Locales, éstas últimas en un porcentaje variable en función del número de habitantes del municipio<sup>10</sup>.

En 2012 existían en Andalucía un total de 95 Consorcios UTEDLT, de los que un total de 14, que empleaban a 107 trabajadores con relación laboral de carácter indefinido, estaban radicados en la provincia de Málaga. Como es lógico, la concesión de las correspondientes subvenciones se encontraban condicionadas a la existencia de dotación presupuestaria.

Dado que las subvenciones contempladas en el Presupuesto de la Junta de Andalucía para estos Consorcios sufrían una drástica reducción, la Presidenta de dichos organismos envió carta individual a todos los trabajadores en fecha 02/08/2012, comunicando que se iba a iniciar un ERE de despido colectivo a la totalidad de la plantilla como consecuencia del cese total de la actividad, por causas económicas, fijando como fecha de inicio del periodo de consultas el 29/08/2012. Es comunicado en fecha 30/08/2012 a la autoridad laboral el inicio del procedimiento de despido colectivo fundado en causas objetivas prevista en los arts. 52,c) y e) ET, uniendo las oportunas memorias justificativas de la concurrencia de las causas de extinción de 11 de EB, de acuerdo con el Informe de insuficiencia presupuestaria para el mantenimiento de la financiación de los costes de personal de los consorcios UTEDLT en Andalucía, emitido por el SAE en fecha 08/08/2012, así como el listado de los trabajadores afectados. El periodo de consultas finalizó el 25/09/2012, sin acuerdo. El 27 del mismo mes es comunicado individualmente a los trabajadores afectados la extinción de sus contratos con efectos 30/09/2013<sup>11</sup>.

Por el Comité de empresa provincial se promueve la oportuna demanda contra los Consorcios, el SAE, los Ayuntamientos consorciados y la Consejería competente de la Junta de Andalucía, que desemboca en la STSJ Andalucía (Málaga) nº 392/2013 de 27 de febrero. Alternativamente, solicita el demandante la subrogación de sus contratos por la Junta de Andalucía, a través del mecanismo del art. 44 ET. Tras desestimar la posibilidad de que se llevase a cabo la subrogación solicitada, la Sala entra al fondo del asunto para dejar patente en el F.J. 7º la importancia tanto de los requisitos de forma como de fondo así como aclarar el papel de juzgador en el actual escenario: *“la procedencia del despido colectivo exige una regularidad formal consistente en que se sigan los procedimientos para ello establecidos y que se cumplan los requisitos y trámites exigidos y de no cumplirse tales requisitos la modificación es nula, y además un regularidad material consistente en que existan las razones materiales que justifican la modificación y además que aparezcan probadas; la vía judicial no es un cauce para corroborar y confirmar simplemente la actuación empresarial por sí sola, sino para determinar si esta actuación se adapta y cumple los requisitos de forma y de fondo establecidos legalmente, debiendo la empresa demostrar el cumplimiento de los requisitos de forma so pena de nulidad y de fondo determinantes de su decisión modificadora”*.

La Sala, en cuanto a tales requisitos formales, y basándose en la STS 10/06/2007, establece que las causas generadoras del despido colectivo deben ser objeto de análisis, examen y tratamiento en el periodo de consultas. Asimismo, en cuanto a una situación de iliquidez que impidió la puesta a disposición inmediata de las indemnizaciones (solucionado tras los oportunos trámites administrativos) reitera los fundamentos de la STSJ Andalucía 359/2013 al establecer que no debe ser objeto de impugnación de despido colectivo el incumplimiento en la comu-

<sup>10</sup> El SAE sufragaba el 100% de los gastos de la estructura básica y los Ayuntamientos un porcentaje del 20%, 25% o 30% de la estructura complementaria, en función de la población de cada municipio, (art. 32,b) de los Estatutos).

<sup>11</sup> Por motivos de cercanía nos ceñimos al proceso de la provincia de Málaga, aún cuando con anterioridad recayó la STSJ Andalucía (Granada) nº 359/2013, de 12/02/2013, con el mismo objeto pero referido a la provincia nazarí.



nificación individual del requisito del art. 53.1,b) ET<sup>12</sup>, dejando dicha cuestión a las correspondientes reclamaciones individuales.

Parte la Sala, en su F.J. 3º, del principio de que la insuficiencia presupuestaria sobrevenida de los Consorcios constituyen causa justificadora prevista en el art. 52,e) y la D.A. 20ª ET. En cuanto a los requisitos formales, llega a la conclusión de que quedaron suficientemente cumplidos tanto la celebración del periodo de consultas como la exigencia de aportar “la documentación suficiente de la memoria explicativa, que se han cumplido debidamente los plazos, que no se ha faltado al deber de negociar de buena fe con vistas a la consecución de un acuerdo que impone el artículo 51.2 párrafo octavo, que se ha tratado de minimizar los efectos del despido colectivo, y todo ello dada la naturaleza del empleador y la objetiva y constatada insuficiencia presupuestaria sobrevenida”, (F.J. 7º) por lo que no puede acoger a las alegaciones de la parte demandante en este sentido. Así pues, no aprecia la Sala intención fraudulenta sino que se atiende “a una situación real producida por la constatada insuficiencia presupuestaria sobrevenida” y observa que se ha dado cumplimiento a los requisitos formales exigidos por la norma.

Los demandantes adujeron que por los Consorcios, en su calidad de entidades de derecho público, se había infringido el principio de los actos propios y apreciaban fraude de ley en su actividad. La Sala concluye que, siendo aplicable el principio de los actos propios en defecto de norma, dado su carácter de principio general del Derecho ex art. 1.4 CC, debe estarse a la norma sustantiva de aplicación, recordando la STS 16/05/1988 donde se establece la prevalencia del principio de legalidad sobre el de los actos propios en defensa del interés público “... pues sin esta limitación se habría introducido en las relaciones del derecho público administrativo el principio de autonomía de la voluntad en la reclamación de materias reguladas por normas de naturaleza imperativa”. Asimismo, en cuanto al fraude de ley recuerda en su F.J. 15º “la obligación de la parte que alega el fraude, probar el ilícito proceder de la Administración”.

Por último, al analizar la pretendida subrogación por el SAE en los contratos de trabajo de los trabajadores afectados, la Sala afirma que “no cabe entender que existe sucesión de empresas, pues lo ocurrido en el caso que se analiza ha sido lo contrario, es decir ante la insuficiencia presupuestaria sobrevenida lo que ha hecho el Servicio Andaluz de Empleo es retirarse de los consorcios, dejar de realizar la actividad que hasta entonces había realizado en los mismos, dejar de contribuir y de realizar las aportaciones a los Consorcios, en consecuencia no ha habido ni transmisión subjetiva ni objetiva ni las notas configuradoras de la sucesión de empresas, ni sucesión en la actividad ni en la plantilla, sino sólo un apartamiento de su participación en los Consorcios motivada por la causa económica indicada y por ende no hay sucesión de empresas”. (F.J. 16º)

En definitiva, a juicio de la Sala, acreditada la concurrencia de la “causa habilitante y justificadora” para el despido colectivo por la probada y acreditada situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente, se dan los requisitos exigidos en el art. 52.6 y D.A. 20ª ET, una vez comprobado el cumplimiento de los presupuestos formales, y entiende que la decisión extintiva se “acomoda al ordenamiento jurídico” al concurrir los requisitos legales exigidos, produciéndose con arreglo a las normas reguladoras y cumpliendo los requisitos establecidos, por lo que resulta procedente el despido colectivo y ajustadas a derecho las decisiones extintivas.

### Diputación de Ourense

Por su parte, la Diputación de Ourense abordó el 04/12/2012 el despido colectivo de 32 empleados laborales indefinidos por causas económicas. Previamente había llevado a cabo el cese de trabajadores temporales y en octubre de 2012, había extinguido los contratos de 30 interinos. El periodo de consultas se extendió desde el 11/12/2012 hasta el 06/02/2013 puesto que, a petición de la parte social se acordó por unanimidad interrumpir las negociaciones durante el periodo navideño, celebrándose un total de nueve reuniones, que acabaron sin acuerdo. Durante el mismo, el número de despidos se redujo a 28 por diversas razones.

Producidos los despidos, se interpone la demanda por los representantes de los trabajadores y es celebrada vista en el TSJ Galicia, órgano que dicta sentencia en fecha 02/05/2013. Del relato de la misma queda sentada la necesaria aplicación a este tipo de expedientes del Título III RD 1483/2012.

Frente a los criterios seguidos por la Diputación para la selección de los empleados afectados por la decisión extintiva (únicamente personal laboral indefinido no fijo, excluyendo a quienes ostentaban la condición de representante de los trabajadores; aquélos con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%;

12 Uno de los requisitos del despido por causas objetivas es el de “1. Poner a disposición del trabajador, simultáneamente a la entrega de la comunicación escrita, la indemnización de veinte días por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año y con un máximo de doce mensualidades. 2. Cuando la decisión extintiva se fundare en el artículo 52 c), de esta Ley, con alegación de causa económica, y como consecuencia de tal situación económica no se pudiera poner a disposición del trabajador la indemnización a que se refiere el párrafo anterior, el empresario, haciéndolo constar en la comunicación escrita, podrá dejar de hacer, sin perjuicio del derecho del trabajador de exigir de aquél su abono cuando tenga efectividad la decisión extintiva”.

ocupantes de puestos de trabajo que resultan imprescindibles; y personal cuyo despido resultaría antieconómico por estar próxima su jubilación) la representación sindical alega una vulneración de derechos fundamentales en su concreción. Sin embargo, la Sala no acoge este motivo, al entender que la determinación de las personas afectadas por despidos de tipo económico, organizativo, técnico, y productivo de los arts. 51 y 52 c) ET, es, “ab initio”, competencia única de la empresa, invocando doctrina unificada consolidada (SSTS 19/01/1998 y 19/10/2003) que atribuye la elección de los trabajadores afectados por la medida extintiva de forma exclusiva al empleador, solamente revisable judicialmente en aquellos supuestos en los que exista fraude de ley, abuso de derecho o un móvil discriminatorio. A mayores, una vez determinado por la Sala que aparecía justificada la decisión adoptada por el Organismo demandado, pues todos los trabajadores seleccionados lo fueron al margen de todo móvil contrario a cualquier Derecho Fundamental, no observándose ningún elemento discriminatorio, ni prueba de fraude de ley o abuso de derecho (F.J. 3º) recuerda que *“es necesario indicar que en la presente resolución, no pueden abordarse cuestiones relativas al posible incumplimiento empresarial de las reglas de prioridad de permanencia previstas legal o convencionalmente, o establecidas en el acuerdo adoptado en el período de consultas, pues dichas pretensiones deben plantearse a través del procedimiento individual que regula el apartado 11 del art. 124 LRJS, conforme dispone el apartado segundo del mismo artículo”* así como que en los supuestos en los que se alegue una vulneración de derechos fundamentales o libertades públicas, *“... corresponde a la parte que lo alega, la aportación de indicios razonables que fundamenten tal alegato, es decir, deberá desarrollar una actividad probatoria que permita al juzgador deducir la posibilidad de que la lesión se haya producido, no siendo suficiente con alegar la vulneración del derecho fundamental”*. Tampoco aprecia fraude de ley en la decisión extintiva de la Diputación puesto que se ha evidenciado que no se ha seleccionado al personal incluido en la decisión extintiva de forma arbitraria, sino siguiendo unos *“criterios razonables y suficientemente justificados para incluir y excluir a determinados trabajadores, negociando a tal efecto -de buena fe- durante el periodo de consultas”*.

Por su parte, la representación sindical solo citó la nulidad del despido colectivo puesto que, a su juicio:

- a) El ERE no afecte al número mínimo de trabajadores exigido por la ley
- b) Se había superado con mucho el límite máximo del periodo de consultas
- c) No había dispuesto la representación de los trabajadores de toda la documentación necesaria

En el primer caso, la Sala entiende que el hecho de que el número de afectados se redujese en 4 con motivo del periodo de consultas (pasando de 32 a 28) no vicia de nulidad la decisión puesto que, si bien al finalizar el periodo de consultas no se alcanza el umbral fijado por el art. 51 ET y 35.1,c) RD 1483/2012, los umbrales mínimos exigidos por el citado artículo concurrían al inicio del expediente, que es cuando hay que determinar el concreto número de trabajadores afectados a los efectos de acudir o no al procedimiento de despido colectivo.

En cuanto a la alegación de haber superado la duración máxima establecida para el periodo de consultas, lo que supone (a juicio de la representación sindical) *“cerrarse dicho ERE al haber caducado”*, la Sala entiende que va contra los propios actos de la representación de los trabajadores, y es contraria a los reglamentos de buena fe dado que fue adoptado a propuesta de la parte social, por unanimidad, y en el seno de la propia Comisión Negociadora. Así, continua la Sala en el F.J. 6º dice que *“Ciertamente el art. 7.5 del Reglamento (RD 1483/2012), dispone que en las empresas de cincuenta o más trabajadores, el período de consultas tendrá una duración no superior a treinta días naturales. Salvo pacto en contrario, conforme a lo establecido en el apartado 2, se deberán celebrar durante el mismo, al menos, tres reuniones, separadas por un intervalo no superior a nueve días naturales ni inferior a cuatro días naturales. Según la dicción literal de la norma, la expresión referida al plazo de duración del periodo de consultas no puede entenderse como “un límite infranqueable”, significando dicha expresión que únicamente, superado dicho plazo, que es el que el legislador considera suficiente para que las partes alcancen acuerdos, “ninguna de las partes puede compeler a la otra para prolongar la negociación”*. Ahora bien, cuando se considera necesario, por acuerdo entre ambas partes, que la negociación siga abierta, impedir que llegue a buen puerto cuando sea necesario un periodo más prolongado de consultas, quebraría la finalidad esencial del periodo de consultas” (STSJ Cataluña 25/10/2012).

Respecto de la ausencia de documentación necesaria, la Sala se remite al RD 1483/2012, que establece la documentación a aportar por las Administraciones Públicas en caso de despido colectivo fundado en causas económicas, entendiéndose que no cabe imponer a la parte (Administración Local) *“una exigencia de documentación que exceda de la enumerada en el artículo 39 del Reglamento, para los despidos colectivos por causas económicas, tal como pretende la parte demandante.”*

Una vez desestimadas las causas de nulidad invocadas ex art. 124.11 LRJS, aborda la sentencia el análisis de la concurrencia de la causa económica, además de valorar las alegaciones efectuadas por la representación sindical en orden a que se procediese por la Diputación a la contratación de nuevos trabajadores durante la tramitación del ERE así como a dos asesores, mientras se aducen problemas de tesorería para pagar los sueldos.

Con base en el art. 35.3 del Reglamento, la Sala concluye que “es claro que no concurre en la situación económica del Ente Provincial demandado una situación de déficit presupuestario, dado el saldo positivo de sus cuentas. Ciertamente es que, según testimonio de la Interventora en el importe del remanente se incluyen derechos pendientes de cobro, que no se sabe muy bien si se van a cobrar o no, y que sería precisa su “depuración” contable, por las dudas que genera su realización. Sin embargo, mientras esa “depuración” no se produzca no pueden excluirse de la contabilidad porque se trata de derechos cuya titularidad corresponde al Organismo demandado, y es su obligación el intento de cobranza de los mismos. Por otro lado, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 35.3, para que se produzca insuficiencia presupuestaria, es preciso que concurren conjuntamente las situaciones a que aluden los apartados a) y b) de dicha norma, esto es, que en el ejercicio anterior la Administración Pública haya presentado una situación de déficit presupuestario, y que los créditos o las transferencias, se hayan minorado en un 5 por ciento en el ejercicio corriente o en un 7 por ciento en los dos ejercicios anteriores”.

Basándose en la STSJ Madrid 09/04/2013 (ERE Telemadrid) “la justificación del despido económico tiene que realizarse a través de tres pasos: 1º) Acreditar la existencia de una situación económica negativa; 2º) Establecer el efecto de esa situación sobre los contratos de trabajo, en la medida en que aquélla provoca la necesidad de amortización total o parcial de los puestos de trabajo y 3º) Mostrar la adecuada proporcionalidad de las medidas extintivas adoptadas para responder a esa necesidad”, la Sala concluye que siendo ciertas las minoraciones de los ingresos de la Diputación, “no ha quedado debidamente acreditada una situación económica negativa de insuficiencia presupuestaria, o situación de déficit presupuestario en los términos exigidos por el art. 35.3 del RD 1483/2012” así como que, no observándose déficit presupuestario, no cree que la medida adecuada sea la amortización de los puestos de trabajo indefinidos, dado que “sólo sería procedente la extinción de todos los contratos de trabajo, si el desajuste de la plantilla fuese el factor desencadenante de una situación económica negativa, pero no lo es, y es posible, además, que con la adopción de otras medidas, como la reducción de las partidas presupuestarias asignadas al Baloncesto o al Fútbol”.

Por último, entiende que “la medida extintiva no puede considerarse de adecuada proporcionalidad para superar una situación económica negativa, pues resulta contraria al deber de buena fe, desde el momento en que simultáneamente a la tramitación de un ERE que comportó la extinción de 25 contratos de trabajo, se nombran dos asesores de confianza con un gasto anual aproximados de 120.000 euros”.

De este modo, la STSJ Galicia 02/05/2013 declara no ajustada a Derecho la decisión extintiva de la Diputación de Ourense al no haberse acreditado la concurrencia de una situación de insuficiencia presupuestaria en los términos exigidos por el art. 35 del Reglamento.

### La suspensión de aplicación de convenios colectivos

Es conocido en el ámbito del Derecho del Trabajo la denominada “cláusula de descuelgue”, regulada en el art. 82.3 ET por la que, previo reconocimiento de la fuerza vinculante de la negociación colectiva, se posibilita, cuando concurren causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, que por acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores se pueda proceder, previo desarrollo de un periodo de consultas, a no aplicar determinadas materias del convenio colectivo, entre las que se encuentran las denominadas condiciones sustanciales de las condiciones de trabajo<sup>13</sup>. En el ámbito del empleo público se obviaba el requisito del previo periodo de consultas en virtud del art. 38.10 EBEP, sustituyéndose por un deber de información sobre las causas a las organizaciones sindicales, cuando ese descuelgue se debía a causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público, si bien se entendía por la jurisprudencia que ésta sólo era de aplicación al personal funcionario. Pues bien, la reforma laboral, a través de la D.A. 2ª R.D. Ley 20/2012, ha concretado el alcance de dicho precepto: “A los efectos de lo previsto en el artículo 32 y 38.10 del Estatuto Básico del Empleado Público se entenderá, entre otras, que concurre causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas cuando las Administraciones Públicas deban adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público”.

Con la redacción dada al art. 38.10 EBEP, no existían dudas (aparentemente) acerca de su aplicación al personal funcionario y a los acuerdos mixtos, pero no así al personal laboral. Sin embargo, una vez en vigor la reforma laboral y la nueva redacción dada al art. 32 EBEP, acuerdos de entidades públicas tendientes a no aplicar determinados preceptos de convenios colectivos y/o acuerdos de personal laboral están siendo favorablemente acogidas por los órganos jurisdiccionales.

<sup>13</sup> Tendrán la consideración de modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, entre otras, las que afecten a las siguientes materias: Jornada de trabajo; Horario y distribución del tiempo de trabajo; Régimen de trabajo a turnos; Sistemas de remuneración y cuantía salarial; Sistema de trabajo y rendimiento; Funciones, cuando excedan de los límites que para la movilidad funcional.

## Criterios jurisdiccionales antes de la reforma laboral

Antes de la promulgación de la reforma laboral y amparado en una situación económica negativa, el Pleno del Ayuntamiento de Manresa en fecha 21/06/2010 acordó dejar en suspenso el cumplimiento del art. 48 del convenio colectivo de su personal laboral por el que se comprometía a dotar anualmente una partida presupuestaria destinada a atender prestaciones de odontología, oftalmología, ortopedia, intervenciones de miopía, audífonos, estudios, renovación de sus carnés de conducir, etc. Evidentemente que por sus representantes sindicales se interpusiera demanda de conflicto colectivo que fue desestimada en primera instancia. Recurrida en suplicación, el TSJ Catalán tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la misma en su sentencia nº 7222/2011, de 11 de noviembre. La misma (dictada con anterioridad a la reforma laboral) dejó sin efecto la sentencia de instancia, estimando el recurso de suplicación al entender en su F.J. 3º que “carece de amparo legal la decisión municipal de suspender la aplicación del artículo 48 del convenio colectivo, debiendo ser a través de los mecanismos previstos en el convenio y mediante la negociación con la parte social donde el Ayuntamiento demandado pueda obtener la modificación del citado precepto convencional”. Previamente, había recordado la STC 205/1987 (“en cuanto parte de las relaciones laborales privadas, la Administración está sujeta a las mismas reglas jurídicas que las demás empleadoras”) o las SSTs 18/03/1991, 07/10/1992 y 07/10/2004 (“cuando las Administraciones Públicas actúan como empresarios y celebran contratos de trabajo deben atenerse a la normativa general y sectorial que regula la contratación en el Derecho del Trabajo”). También, deja sentado que la aplicación del art. 38.10 EBEP no resulta de aplicación al personal laboral al servicio de las Administraciones y que, en todo caso, era una posibilidad aplicable a “acuerdos mixtos” en su calidad de acuerdos o pactos para sus funcionarios públicos, siguiendo la STS 28/09/2011.

Efectivamente, dicha resolución resolvió el recurso de casación interpuesto por el Principado de Asturias. En este caso, el órgano de gobierno del Principado había resuelto el minar fondos de acción social destinado a sus empleados, contemplado en el art. 59 del Convenio colectivo para el Personal Laboral de la Administración del Principado de Asturias. Contra dicho acuerdo se había alzado la representación sindical, obteniendo la estimación de la demanda por STSJ Asturias 23/12/2010. En este caso, entendió el TSJ que la fuerza normativa de los Convenios Colectivos tiene sanción constitucional y reconocimiento legal, sin que el precepto pueda ser dejado sin efecto por el Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias. La STS 28/09/2011 considera que dicha cláusula se encontraba entre las que se incluyen las normas de relación que tienen por objeto definir las condiciones de trabajo, la acción asistencial o el ejercicio de sus derechos colectivos y las reglas que definen sus ámbitos del Convenio (STS 16/06/1998).

Afirma la sentencia que, pese a enmarcarse dentro de un paquete de medidas urgentes de contención del gasto, “el apartado 10 del artículo 38 del EBEP no ampara la desvinculación de lo pactado en un Convenio Colectivo suscrito por la Administración y su personal laboral” (F.J. 4º); posteriormente, plasma que aún cuando se plantease su aplicabilidad a efectos “meramente diaécticos”, igualmente procedería la desestimación del recurso “dados los términos de excepcionalidad en que está redactado el precepto, la concurrencia del requisito exigible “causa grave de interés público” y la necesidad de la suspensión o modificación para “salvaguardar el interés público” deberían ser debidamente alegados y justificados, aportando, incluso, los informes y datos que sirvan de acreditación, lo que aquí no se ha producido”.

Por otro lado, la STSJ Castilla-La Mancha nº 252/2012, de 21 de marzo, resolviendo recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a acuerdo del Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 13/10/2011, por el que se adoptaban medidas para la reducción del déficit público que implicaron la suspensión de la aplicación de los pactos y acuerdos suscritos por la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y las organizaciones sindicales relativos a los derechos sindicales en el ámbito del empleo público autonómico, y recordaba la SAN 13/07/2011 que establecía que “El Tribunal Constitucional ha señalado, en sus sentencias 80/2000 (RTC 2000, 80) y 85/2001 (RTC 2001, 85), que por las peculiaridades del derecho de sindicación de los funcionarios públicos a que se refiere el artículo 28.1CE, no deriva del mismo el derecho a la negociación colectiva, si bien en la medida en que una ley, en este caso, la ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), reconoce el derecho a la negociación colectiva en este ámbito, se integra tal derecho en el de libertad sindical, con la configuración que resulte de la ley reguladora, admitiendo además el TC que en este ámbito de la ley ordinaria pueden establecerse diferencias entre la negociación colectiva en el ámbito laboral y en el ámbito funcional”, lo que le lleva a afirmar en su F.J. 2º que el derecho a la negociación colectiva, al tratarse de un derecho esencialmente de configuración legal implícita, entre otras cosas, que los funcionarios y los Sindicatos titulares del mismo, así como las Administraciones públicas en las que éste se desarrolla, no son libres para ejercerlo de modo incondicionado, por lo que “El artículo 33.1 [del EBEP] sujeta la negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, entre otros, a los principios de legalidad y cobertura presupuestaria, lo que supone que lo acordado en la negociación en materia de retribuciones está condicionado a lo que dispongan las normas legales aprobadas por el órgano legislativo”.



Posteriormente, haciendo una exégesis del art. 38.10 EBEP afirma la posibilidad excepcional de que la Administración se desvincule unilateralmente de lo pactado (aplicando al campo de la negociación colectiva en el sector público la cláusula *rebus sic stantibus*), “... que permite a la Administración, excepcionalmente, la revisión, suspensión o modificación unilateral de las obligaciones pactadas en la negociación colectiva, por alteración sustancial de las circunstancias económicas existentes en el momento de la conclusión del pacto o acuerdo”, teniendo apoyo legal la desvinculación unilateral de lo pactado si se justifica en una “causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas”, aún cuando no es cualquier razón grave de interés público la que justifica la desvinculación sino exclusivamente la de carácter económico. En ese caso, el TSJ entendía que quedaba justificada en la norma “dada la crisis económica que sufre la economía castellano manchega, la grave situación financiera en la que se encuentra la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha y la consecuente necesidad de racionalizar los recursos públicos, en particular los destinados al empleo público”.

Finalmente, acaba afirmando que, al no imponerse la negociación previa del acuerdo, se habían respetado las exigencias básicas fijadas en el EBEP, es decir, concurrencia de una causa grave de interés público originada por la alteración sustancial de las circunstancias económicas que presidieron la firma del Acuerdo e información previa a las organizaciones sindicales de las causas determinantes de la suspensión o modificación, puesto que “No puede hablarse de violación del derecho a la negociación colectiva pues es la propia Ley la que autoriza el ejercicio de la facultad excepcional de suspensión o modificación de los pactos y acuerdos. Por tanto, la Administración ha actuado conforme a la previsión legal contenida en los preceptos citados, ya que concurren circunstancias económicas imprevisibles y sobrevenidas que justifican la suspensión parcial de la aplicación de las cláusulas de los Acuerdos reseñados, por razones de interés público”. (F.J. 3º)

### Sentencias recaídas con posterioridad a la reforma laboral

En general la gravedad de la crisis económica y sus consecuencias, así como el cambio radical de la situación económica en relación a la existente cuando se concertaron los convenios colectivos de numerosos Ayuntamientos, han obligado a los gobiernos locales a afrontar y buscar soluciones expeditivas para reducir el déficit público, pues debido a la falta de ingresos ya no es posible afrontar ni soportar los gastos a los que éstos se obligaron en tiempos de bonanza económica. Y han encontrado apoyo para ello en la redacción dada por el art. 7 R.D. Ley 20/2012 al art. 32 EBEP<sup>14</sup>.

Esta situación de urgente necesidad legítima la adopción de medidas extraordinarias puesto que “lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren” (SSTC 11/2002 y 68/2007) así como la posibilidad de alterar el contenido de los convenios colectivos ante dicha situación sobrevenida puesto que “... del art. 37.1 CE no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevenida” puesto que “en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no sólo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario”. (STS 12/04/2012, citando ATC 115/2011). De este modo, como pone de manifiesto la STSJ Baleares 554/2012, de 24 de julio, “El ordenamiento jurídico se dota de instrumentos que permiten suspender la efectividad de un Acuerdo que no resulta económicamente sostenible”.

En este sentido, y con apoyo en los ya citados art. 32.2 EBEP y la D.A. 2ª RD Ley 20/2012, el Ayuntamiento de Vélez-Málaga acordó, mediante acuerdos de la Junta de Gobierno Local de 1 de octubre y 5 de noviembre de 2012, suspender la eficacia de determinadas cláusulas del convenio colectivo de su personal laboral quedando supe- ditada su vigencia a la subsistencia de la difícil coyuntura económica actual y que afecta a la sostenibilidad de las cuentas públicas, circunstancias originadas por el obligado cumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y con base en el Plan de Ajuste aprobado en fecha 30/03/2012, dando posteriormente cuenta de dichos acuerdos en Mesa General de Negociación.

La representación sindical presentó demanda solicitando que se declarasen nulas o subsidiariamente injustificadas dichas medidas tanto por una vulneración del derecho de negociación colectiva como por no observarse la concurrencia de la excepcionalidad alegada por la Corporación.

La sentencia nº 170/2013 del Juzgado de lo Social nº 5, de Málaga, de 07/05/2013 desestimó las pretensiones de las secciones sindicales, razonando el juzgador de instancia que la norma habilita a los órganos de gobierno de las

<sup>14</sup> Art. 32.2 EBEP: Se garantiza el cumplimiento de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de Convenios Colectivos o acuerdos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público. En este supuesto, las Administraciones Públicas deberán informar a las Organizaciones Sindicales de las causas de la suspensión o modificación.



Administraciones Públicas a suspender la eficacia **de los pactos y acuerdos** de forma excepcional y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las condiciones económicas y, si se justifican dichas circunstancias (en este caso, originadas en el Plan de Ajuste que tuvo que hacer el Ayuntamiento para cumplimiento del RD Ley 4/2012, de pago a proveedores, basado en el informe del Interventor de la Corporación), la suspensión de los acuerdos, “no supone vulneración del derecho a la libertad sindical en su vertiente del derecho a la negociación colectiva”, habiéndose cumplido con el requisito del deber de informar a las organizaciones sindicales, al existir “causa para suspender esas normas con clara repercusión económica”.<sup>15</sup>

## CONCLUSIONES

A la vista de las distintas sentencias analizadas se puede concluir que los órganos jurisdiccionales del orden social vienen exigiendo en la aplicación de la reforma laboral en las Administraciones Públicas (en especial en materia de despidos colectivos e inaplicación de cláusulas de los convenios colectivos) los siguientes requisitos:

- Acreditación pormenorizada de las causas que dan origen a la decisión
- Interpretación estricta del concepto de Administración Pública para la aplicación de la D.A. 20ª ET
- Exigencia de criterios idóneos y suficientes para la inclusión de trabajadores en la decisión extintiva, proscribiendo la arbitrariedad en la determinación de los afectados, con especial énfasis en que no se incurra en arbitrariedad en la selección de los trabajadores, dado el carácter de Administración Pública que ostenta el empleador
- Razonabilidad y proporcionalidad entre las causas alegadas y las medidas propuestas
- Cumplimiento de las obligaciones de índole formal y procedimental, con estricta observancia de los requisitos formales
- La existencia de una real y efectiva negociación exige que las causas generadoras del despido colectivo deban ser objeto de examen, análisis y tratamiento en el periodo de consultas
- Al amparo del nuevo art. 32.2 EBEP, resulta posible la suspensión unilateral por los órganos de dirección de las Administraciones Públicas de determinadas cláusulas de los convenios colectivos, si bien de forma motivada y excepcional

<sup>15</sup> Resulta muy didáctico, a este respecto, el último párrafo del F.D. 5º SAN 76/2013, de 19 de abril.



## La regulación específica de las asociaciones de consumidores de ámbito autonómico: situación y reformas necesarias

José Gabriel Ruiz González

Universidad de Murcia

[josegabriel.rg@um.es](mailto:josegabriel.rg@um.es)

Recibido: 10 de septiembre de 2013

Aceptado: 20 de noviembre de 2013

### Resumen

*Dentro del marco fijado por la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del derecho de asociación, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden normar por ley ordinaria dentro de sus respectivas competencias el régimen jurídico de las asociaciones de consumidores. Así ha hecho el Estado con la Ley 44/2006, de Mejora de la Protección de los Consumidores y Usuarios, que estableció el régimen jurídico básico de aplicación a todas las asociaciones de consumidores. También todas las Comunidades Autónomas, ejerciendo sus competencias, han dictado leyes estableciendo la regulación específica de las asociaciones de consumidores de ámbito autonómico.*

*El objeto de este trabajo es analizar la regulación específica que han establecido las distintas Comunidades Autónomas respecto de las asociaciones de consumidores de ámbito autonómico, estudiar su adecuación a la legislación básica del Estado y plantear las reformas legislativas a acometer para que estas organizaciones puedan cumplir con su finalidad constitucional.*

### Palabras clave

*Asociaciones de consumidores, régimen jurídico de las asociaciones de consumidores, protección de los consumidores, derecho de asociación, reparto de competencias.*

## The Specific Regulation of the Consumers' Associations of Autonomous Areas: Situation and Necessary Reforms

### Abstract

*Within the organic framework of the Organic Law 1/2002, which regulates the right of association, both the State and the self-governing communities may rule by means of statutory law and within their competences, their legal system. An example of this is the Improvement of Consumer and User Protection Act (44/2006), which established a basic legal basis applicable to all consumers' associations, according to the powers vested the Spanish Constitution. Also the self-governing communities, in exercise of his competences for the protection of the consumer, have dictated laws that regulate the specific system of these associations when they have an area of regional action.*

*The main aim of the present paper is to study this specific system established by the self-governing communities, his adequacy to the basic legislation of the State and determinate the legal reforms to realize in order that they could expire with his constitutional purpose.*

### Keywords

*Consumers' Associations, Consumers' Association Legal System, Consumer Protection, Right of Association, Division of Duties.*

## SUMARIO

1. **Las asociaciones de consumidores en el bloque de constitucionalidad**
  - 1.1. *Las competencias del Estado sobre asociaciones de consumidores*
  - 1.2. *Competencias autonómicas sobre asociaciones de consumidores*
    - 1.2.1. *Competencias autonómicas derivadas de la materia “asociaciones”*
    - 1.2.2. *Competencias autonómicas derivadas de la materia “protección del consumidor”*
2. **El régimen jurídico básico de las asociaciones de consumidores**
  - 2.1 *Aspectos básicos del régimen regulador de las asociaciones de consumidores derivados del artículo 149.1.1º de la CE*
    - 2.1.1. *Concepto legal de asociación de consumidores*
    - 2.1.2. *El deber de independencia*
    - 2.1.3. *El uso exclusivo de la denominación de “asociaciones de consumidores y usuarios”*
    - 2.1.4. *La pérdida de la condición de asociación de consumidores y usuarios*
  - 2.2. *Aspectos básicos del régimen regulador de las asociaciones de consumidores derivados del artículo 149.1.6º de la CE*
3. **La regulación específica de las asociaciones de consumidores de ámbito autonómico**
  - 3.1. *Planteamiento de la cuestión*
  - 3.2. *La regulación específica de las asociaciones de consumidores autonómicas en los Estatutos de los Consumidores*
    - 3.2.1. *Concepto de asociación de consumidores*
    - 3.2.2. *El acceso a los beneficios y derechos contemplados en los Estatutos de los Consumidores*
    - 3.2.3. *Derechos de las asociaciones de consumidores autonómicas.*
4. **A modo de balance: Situación actual y reformas pendientes**
5. **Bibliografía**

## LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES EN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

La Constitución Española (CE) proclama en su artículo 22 el derecho de asociación como un derecho fundamental. Dicho precepto, partiendo del principio de libertad asociativa y definiendo de forma general los principios comunes a todas las asociaciones, reconoce y regula –con distinta intensidad y ante diferentes tipos de asociaciones como son: los partidos políticos (artículo 6), los sindicatos y las asociaciones empresariales (artículos 7 y 28), las confesiones religiosas (artículo 16), las organizaciones de consumidores y usuarios (artículo 51.2) y las profesionales (artículo 52).

En efecto, artículo 51.2 de la CE establece que *“los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquellos, en los términos que la ley establezca”*. De este modo, quedan consagradas constitucionalmente estas organizaciones como una modalidad asociativa específica cuya finalidad es permitir el ejercicio del derecho de participación de los consumidores respecto de los asuntos que les pudieran afectar.

La naturaleza de modalidad específica asociativa de las asociaciones de consumidores, que se desprende de lo preceptuado en los artículos 51.2 de la CE y 1.3 de la Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación (LODA), va a determinar que una parte de su estatuto jurídico –el contenido esencial del derecho– deba ser normado necesariamente por el Estado a través de Ley orgánica, conforme a lo dispuesto en el artículo 81 de la CE.

El estatuto jurídico de este tipo de asociaciones en el Estado autonómico será el que, con respeto a este marco orgánico, establezcan tanto el Estado como las Comunidades Autónomas (CCAA) en virtud de sus respectivas competencias<sup>1</sup>.

De hecho, el artículo 22 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre (TRLGDCU), en relación con el régimen jurídico de las asociaciones de consumidores, diferencia entre el “régimen básico” de las asociaciones de consumidores y usuarios y la “regulación específica”. Con la primera expresión el legislador quiere referirse a las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de asociación, derivadas del ejercicio de las competencias que el Estado tiene en este ámbito; mientras que con la segunda, en cambio, hace referencia al régimen de las asociaciones de consumidores y usuarios como instrumentos de defensa del consumidor específicamente, siendo el Estado o las CCAA, según las atribuciones que tengan en la materia, los competentes para su regulación.

1 Para un estudio en profundidad de esta materia, vid. Ruiz González (2013).

Por todo ello, para poder determinar el estatuto jurídico de este tipo de asociaciones en el Estado autonómico se requiere, con carácter previo, establecer las competencias que tanto el Estado como las CCAA tienen para hacer efectivo el mandato constitucional contenido en el artículo 51.2 de la CE<sup>2</sup>.

### Las competencias del Estado sobre asociaciones de consumidores

En la actualidad, la regulación del derecho de asociación la encontramos en la LODA. En concreto, la disposición final primera, apartado 1, de esta Ley, establece los preceptos que, al constituir el desarrollo de tal derecho fundamental, tienen rango de Ley orgánica. Por consiguiente, al ser las asociaciones de consumidores una modalidad específica del derecho fundamental de asociación, tales disposiciones les son directamente aplicables, cualquiera que sea el alcance –autonómico, supraautonómico o nacional– de la asociación.

Ahora bien, esta regulación orgánica no excluye, básicamente, la capacidad de normar por Ley ordinaria las asociaciones de consumidores, tal como se desprende de lo establecido en el artículo 1.3 de la LODA. De este modo, dentro del marco orgánico fijado por el Estado, el régimen jurídico de las asociaciones de consumidores se regulará, conforme a lo dispuesto en el artículo 53.1 de la CE, por el Estado o por las CCAA, atendiendo al reparto competencial que en cada caso exista en esta materia, tal como puso de manifiesto el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 7º de la STC 173/1998, de 23 de julio<sup>3</sup>.

La importante reforma que la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de Mejora de la Protección de los Consumidores y Usuarios (LMPUCU) introdujo en el régimen jurídico de las asociaciones de consumidores –y que actualmente se contempla en el TRLGDCU– ha supuesto un importante avance en la homogeneización del estatuto jurídico de las mismas, al establecer una regulación básica común, dictada en ejercicio de las competencias que el Estado tiene en esta materia, en el entendimiento de que estas organizaciones son esenciales para el correcto funcionamiento del sistema económico constitucional.

El propio TRLGDCU, en su disposición final primera, determina que son dos los títulos competenciales de los que el Estado dispone para establecer un régimen jurídico básico de aplicación a todas las asociaciones de consumidores: los recogidos en los artículos 149.1.1º y 149.1.6º, ambos de la CE. Ahora bien, ha de quedar claro que las disposiciones que emanan del desarrollo de los mismos no son legislación básica en el sentido de que a las CCAA les corresponda únicamente su desarrollo, sino condiciones básicas que garantizan la igualdad en ejercicio del derecho de asociación y, por ende, directamente aplicables en todo el territorio nacional y a todas las asociaciones de consumidores, cualquiera que sea su ámbito de actuación.

### Competencias autonómicas sobre asociaciones de consumidores

Conforme al sistema de reparto competencial que contempla la CE, ni la materia asociativa en general, ni la de asociaciones de consumidores en particular, son atribuidas ni al Estado ni a las CCAA. Por ello, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 149.3 de la CE, algunas CCAA han asumido, a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, unas competencias diferentes en esta materia, lo cual tiene consecuencias respecto a su capacidad para regular el régimen jurídico de las mismas.

Por otra parte, la atribución estatutaria de competencias en materia de protección de los consumidores también incide en las competencias autonómicas para regular determinados aspectos del régimen jurídico de las asociaciones de consumidores<sup>4</sup>.

#### **Competencias autonómicas derivadas de la materia “asociaciones”**

Respetando el marco orgánico y básico, el régimen jurídico de las asociaciones de consumidores se regulará, por el Estado o por las CCAA, atendiendo al reparto competencial que en cada caso exista en esta materia. De este modo, el régimen jurídico de las asociaciones de consumidores que desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito de una Comunidad Autónoma será el fijado por Ley autonómica, siempre que haya asumido la competencia general sobre asociaciones o la específica sobre asociaciones de consumidores<sup>5</sup>.

La Comunidad Autónoma de Cataluña, tras la última reforma estatutaria, fue la primera en asumir expresamente la competencia exclusiva sobre el régimen jurídico de las asociaciones que desarrollen mayoritariamente sus funciones en Cataluña. Siguiendo el modelo catalán, los Estatutos de Autonomía de Islas Baleares, de Andalucía, de Castilla y León y de Extremadura recogen, igualmente, la competencia exclusiva en materia de asociaciones. Además, los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Baleares atribuyen expresamente la regulación de las asociaciones de consumidores.

2 Sobre esta cuestión, VIVER I PI-SUNYER (1989): 13-30.

3 RODRÍGUEZ PORTUGUÉS (2011): 450-453.

4 CARRASCO PEREA (1994): 431.

5 Vid. RODRÍGUEZ PORTUGUÉS (2003): pág. 254.



Con independencia de que se recoja expresamente la competencia plena sobre la regulación de las asociaciones de consumidores, en nuestra opinión, no existe duda alguna de que la asunción de la competencia exclusiva en materia de asociaciones alcanza a todas, cualquiera que sea su especie, siempre que desarrollen mayoritariamente sus funciones en la respectiva Comunidad Autónoma. Por ello, podemos afirmar que las CCAA de Cataluña, Baleares, Andalucía, Castilla y León y Extremadura son plenamente competentes para la regulación del régimen jurídico de cualquier tipo de asociación, incluidas, por supuesto, las de consumidores y usuarios.

Por el contrario, las CCAA de Aragón, País Vasco, Navarra, Comunidad Valenciana y Canarias, solo se han atribuido en sus Estatutos de Autonomía la competencia exclusiva sobre cierto tipo de asociaciones, entre las que no están las de consumidores. Por consiguiente, estas CCAA carecen de competencias para regular el régimen jurídico de las asociaciones de consumidores de su ámbito territorial<sup>6</sup>.

### **Competencias autonómicas derivadas de la materia “protección del consumidor”**

La regulación de las asociaciones de consumidores es, conforme al criterio establecido por el Tribunal Constitucional en la STC 15/1989, de 26 de enero, uno de los puntos esenciales de la defensa de los consumidores y usuarios, por lo que, para definir tales asociaciones, establecer sus requisitos y determinar sus beneficios y derechos de que pueden disfrutar, no existe otra cobertura o título competencial que el relativo a la materia general de defensa de los consumidores y usuarios<sup>7</sup>.

Es también doctrina constitucional que, aunque una Comunidad Autónoma carezca de competencias normativas respecto de una especie de asociaciones, siempre que ostente otras competencias sobre aquellas asociaciones cuyos fines y actividades coinciden con materias de competencia autonómica, podrá regular, en el ejercicio de la misma, determinados aspectos de tales asociaciones<sup>8</sup>.

Por todo ello, resulta relevante la determinación del alcance de las competencias que han asumido las diferentes CCAA en relación con la protección de los consumidores y usuarios, ya que, del nivel competencial que ostenten, se derivarán consecuencias respecto de la capacidad para establecer la regulación específica en relación con las asociaciones de consumidores que desarrollen fundamentalmente sus funciones dentro de su ámbito territorial<sup>9</sup>.

En el momento actual, todas las CCAA son plenamente competentes en materia de defensa de los consumidores y usuarios y, en ejercicio de la misma, todas las han ejercido el mandato constitucional recogido en el artículo 51, promulgando leyes de protección a los consumidores y usuarios dentro de su ámbito territorial.

En relación con las asociaciones de consumidores, la asunción por las CCAA de la competencia sobre defensa de los consumidores tiene una importante relevancia. Así, la STC 15/1989, de 26 de enero, viene a exigir que, para la regulación de las especificidades del régimen jurídico de las asociaciones de consumidores, se ha de disponer de competencia normativa en la materia de defensa del consumidor. En este sentido, esta competencia material sería suficiente para regular diversos extremos relativos a las asociaciones de consumidores, en concreto para definirlos, establecer sus requisitos y determinar sus beneficios y derechos de que pueden disfrutar<sup>10</sup>. En definitiva, es tal título competencial el que posibilita que la Comunidad Autónoma pueda establecer la regulación específica de las asociaciones de consumidores de ámbito autonómico, conforme al artículo 22 del TRLGDCU, respetando, en todo caso, la organización orgánica y básica del Estado.

## **EL RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES**

La naturaleza de modalidad específica asociativa que tienen las asociaciones de consumidores va a determinar que una parte de su estatuto jurídico –la regulación de núcleo esencial del derecho fundamental– deba ser normado por ley orgánica, siendo la ley ordinaria –estatal o autonómica– la que regule su régimen jurídico, tal como puso de manifiesto el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 7º de la STC 173/1998, de 23 de julio.

En la actualidad, la regulación del contenido esencial del derecho de asociación la encontramos en la LODA. Esta regulación orgánica no excluye, lógicamente, la capacidad de normar por ley ordinaria las asociaciones de consumidores, tal como se desprende de lo establecido en el artículo 1.3 de la LODA. El TRLGDCU viene a normar, en el Título II del Libro I, el régimen básico de las asociaciones de consumidores. Además en su disposición final

6 Para un análisis detallado de esta cuestión, vid. RUIZ GONZÁLEZ (2010): 196-205.

7 Sobre la protección de los consumidores desde el punto de vista de distribución competencial, vid. GUILLÉN CARAMÉS (2011): 543-582.

8 STC 15/1989, de 26 de enero, FJ 4º.b) y 7º.b), en relación con la competencia de protección del consumidor o, respecto de la competencia de juventud, STC 157/1992, de 22 de octubre, FJ 2º.

9 Sobre esta materia, RUIZ GONZÁLEZ (2010): 206-224.

10 STC 15/1989, de 26 de enero, FJ 7º.

primera, determina básicamente las competencias de las que el Estado dispone para establecer un régimen jurídico básico de aplicación a todas las asociaciones de consumidores: las recogidas en los artículos 149.1.1º y 149.1.6º, ambos de la CE<sup>11</sup>. En desarrollo de los mismos, en dicha norma se regulan ciertos aspectos que han de ser observados por cualesquiera asociaciones de consumidores, al integrar el régimen básico de las mismas. Tal régimen básico estatal debe ser observado por las CCAA al establecer la regulación específica de las asociaciones de consumidores de ámbito autonómico.

### Aspectos básicos del régimen regulador de las asociaciones de consumidores derivados del artículo 149.1.1º de la CE

Además de la regulación del derecho de asociación el Estado es competente para regular aspectos relativos al régimen jurídico de las asociaciones, en virtud de lo establecido en el artículo 149.1.1º de la CE, incluso en aquellas Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de asociaciones<sup>12</sup>.

Se trata, como precisó la STC 135/2006, de 27 de abril, de la competencia estatal para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Aquí cobra especial relevancia el carácter teleológico de esta competencia estatal la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación, el cual habrá de desarrollarse, a su vez, con atención al principio de proporcionalidad<sup>13</sup>.

En desarrollo de la competencia estatal recogida en el artículo 149.1.1º de la CE, el TRLGDCU define, con carácter básico, el concepto legal de asociación de consumidores, determina el alcance del deber de independencia y regula, tanto el uso de la denominación de asociación de consumidores y usuarios, como las circunstancias en las que puede perderse tal condición.

#### Concepto legal de asociación de consumidores

La CE, a pesar de establecer en su artículo 51 la obligación de los poderes públicos de proteger a los consumidores y de fomentar sus organizaciones, oyendo a éstas en las cuestiones que pudieran afectar a los mismos, no determina el concepto de organización de consumidores.

La definición legal de asociación de consumidores la encontramos en el TRLGDCU. En concreto, en su artículo 23, apartado 1, establece textualmente:

“Son asociaciones de consumidores y usuarios las organizaciones sin ánimo de lucro que, constituidas conforme a lo previsto en la legislación sobre asociaciones y reuniendo los requisitos específicos exigidos en esta norma y sus normas de desarrollo, en su caso, en la legislación autonómica que les resulte de aplicación, tengan como finalidad la defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores, incluyendo su información, formación y educación, bien sea con carácter general o bien en relación con bienes o servicios determinados.

También son asociaciones de consumidores y usuarios las entidades constituidas por consumidores con arreglo a la legislación de cooperativas, que respeten los requisitos básicos exigidos en esta norma y entre cuyos fines figure, necesariamente, la educación y formación de sus socios, y estén obligadas a constituir un fondo con tal objeto, según su legislación específica”.

Ciñéndonos a las organizaciones de consumidores de naturaleza asociativa -las contempladas en el párrafo primero del mencionado precepto<sup>14</sup>-, de la definición que el TRLGDCU establece, podemos extraer los tres requisitos que ha de cumplir una organización para tener la condición de asociación de consumidores:

1. Carecer de ánimo de lucro.
2. Estar constituida conforme a lo previsto en la legislación sobre asociaciones.
3. Tener por finalidad exclusiva la defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores<sup>15</sup>.

Sorprende que el TRLGDCU no dé carácter básico a la exigencia de que hayan de ser constituidas e integradas por personas que tengan la condición de consumidores o usuarios, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de

11 Sobre el régimen básico de las asociaciones de consumidores, vid. GÁLVEZ MUÑOZ, y RUIZ GONZÁLEZ, (2011).

12 Sobre el régimen de distribución competencial en materia de asociaciones, vid. GÁLVEZ MUÑOZ y RUIZ GONZÁLEZ (2005): 219-241.

13 Vid. ELVIRA PERALES (2008): 9.

14 El segundo grupo de asociaciones de consumidores es el contemplado segundo párrafo del artículo 23.1 del TRLGDCU está integrado por las cooperativas de consumidores, vid. CARRANCHO HERRERO (2005): 595.

15 Sobre el elemento teleológico de las asociaciones de consumidores, vid. RODRÍGUEZ PORTUGUÉS (2011): 464-465

dicha Ley, un aspecto que se desprende del propio Texto Constitucional y que es consustancial a la propia naturaleza de tales entidades<sup>16</sup>.

### **El deber de independencia**

El artículo 23.3 del TRLGDCU, establece como único requisito de funcionamiento de las asociaciones de consumidores y usuarios, *ex artículo 149.1.1º* de la CE, que actúen para el cumplimiento de sus fines con independencia frente a los operadores del mercado y a los poderes públicos. Esta exigencia se integra en el régimen jurídico básico de aplicación a todas las asociaciones de esta naturaleza, y deberá ser tenido en cuenta por las Comunidades Autónomas a la hora de establecer su regulación específica.

Por último, conviene apuntar que dado el grado de abstracción de este precepto, se suscita el problema de determinar exactamente el significado de la “independencia” que se exige a las asociaciones de consumidores. Máxime si consideramos que esta independencia de las asociaciones de consumidores y usuarios en el cumplimiento de sus fines se predica, no solo respecto de los “operadores del mercado”, sino también de “los poderes públicos”, tal y como se venía demandando desde diversos sectores doctrinales<sup>17</sup>. Éste es un aspecto sobre el cual no ofrece el TRLGDCU pauta alguna y que el legislador autonómico deberá desarrollar, ya que de su incumplimiento se pueden derivar consecuencias muy importantes para las asociaciones de consumidores.

### **El uso exclusivo de la denominación de “asociaciones de consumidores y usuarios”**

Distinguir aquellas asociaciones de consumidores que, por cumplir los requisitos legalmente establecidos, disfrutan de los derechos y beneficios que concede la legislación de protección de los consumidores, de aquellas otras que, al no cumplirlos, no pueden disfrutar de los mismos, ha sido largamente demandado por un importante sector doctrinal<sup>18</sup>. Haciéndose eco de ello, la LMPCU introdujo una gran novedad: el régimen relativo a la denominación de “asociación de consumidores y usuarios”, contenido actualmente en el artículo 25 del TRLGDCU. Se trata de una “condición básica para el ejercicio del derecho de asociación” (artículo 149.1.1º CE), que concreta para el régimen específico de las asociaciones de consumidores y usuarios la previsión contenida en el artículo 8.1 de la LODA. Veamos la literalidad de esta norma:

“Se prohíbe utilizar los términos consumidor o usuario, la denominación de asociación de consumidores y usuarios o cualquier otra expresión similar que induzca a error o confusión sobre su naturaleza o su legitimidad para la defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, a aquellas organizaciones que no reúnan los requisitos exigidos en esta norma o en la normativa autonómica que les resulta de aplicación”.

Del análisis del precepto se desprende que se trata de una prohibición con una doble vertiente. Desde el punto de vista subjetivo, sorprende que se refiera a todo tipo de organizaciones -asociaciones o no- que no reúnan los requisitos exigidos por la Ley, tanto estatal -TRLGDCU- como autonómica, para poder disfrutar de los derechos y beneficios que se predicen respecto de las organizaciones que tienen la condición de asociaciones de consumidores y usuarios. De otra parte, desde una vertiente objetiva, recae tanto sobre la denominación “asociación de consumidores y usuarios”, las palabras “consumidor” o “usuario” o sobre cualquier otra que pueda llevar a identificar a la organización en cuestión con una asociación a la que la legislación de consumo otorga el estatuto de *asociación de consumidores y usuarios*.

### **La pérdida de la condición de asociación de consumidores y usuarios**

La LMPCU, en su afán por reforzar las exigencias normativas respecto de estas entidades, dedicó con carácter específico un precepto a la pérdida de la condición de asociación de consumidores y usuarios que actualmente recoge el TRLGDCU, al que, conforme a su disposición final primera, le da el carácter de legislación básica, en los términos dispuestos en el artículo 149.1.1º de la CE.

En concreto, el artículo 26 del TRLGDCU establece textualmente lo siguiente:

“Las asociaciones de consumidores y usuarios que incurran en alguna de las prohibiciones previstas por la legislación que les resulta de aplicación perderán, en todo caso y por un período no inferior a los cinco años siguientes desde que dejaron de concurrir tales circunstancias, su condición de asociación de consumidores y usuarios”.

<sup>16</sup> El TRLGDCU recoge la prohibición de incluir como asociados a personas jurídicas con ánimo de lucro en su artículo 27.a), si bien, este precepto solo resulta de aplicación a las asociaciones de consumidores de ámbito supraautonómico.

<sup>17</sup> Vid. MARÍN LÓPEZ (2009a): 339-340.

<sup>18</sup> Vid. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO (2000): 78.

En nuestra opinión, este precepto, además de plantear serias incertidumbres de constitucionalidad en relación con el principio de legalidad sancionadora, consagrado en el artículo 25.1 de la CE, podría suponer una limitación del derecho fundamental de asociación que la CE consagra en su artículo 22<sup>19</sup>. Las asociaciones de consumidores, como hemos significado, no son asociaciones comunes que, por cumplir unos requerimientos establecidos en la normativa de consumo, adquieren tal condición, sino que constituyen una modalidad específica de asociación, a través de la cual los consumidores ejercen el derecho fundamental reconocido en el artículo 22 de la CE, previo cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 23, apartado 1, del TRLGDCU, no requiriendo, por tanto, acto alguno de reconocimiento por parte de la Administración Pública<sup>20</sup>.

La única interpretación coherente con el Texto Constitucional que cabe hacer de este precepto es considerar que la pérdida de la condición de asociación de consumidores a la que se refiere el artículo 26 del TRLGDCU, supone una limitación temporal de sus derechos o facultades de actuación que la legislación de consumo le otorga a estas organizaciones<sup>21</sup>. En este sentido, interpretar que del hecho de incurrir en alguna prohibición por parte de una asociación de consumidores se deriva su conversión en asociación común consideramos que resulta contrario a la Constitución, al vulnerar lo dispuesto en su artículo 22.4<sup>22</sup>.

Otra duda que, en relación con su constitucionalidad, plantea la redacción del artículo 26 del TRLGDCU, es la naturaleza sancionadora de la “pérdida” de la condición de asociación de consumidores a la que éste se refiere, y que podría afectar al principio de legalidad sancionadora que consagra el artículo 25.1 de la CE.

A la vista del precepto, cabría entender que nos encontramos ante una auténtica sanción administrativa, cuya regulación vulnera los principios de legalidad y tipicidad propios del Derecho administrativo sancionador. Efectivamente, estamos ante una infracción administrativa en blanco, que si bien la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo han establecido que son admisibles en este ámbito, someten esta admisión a ciertos requisitos que aquí se concucan. En particular, se efectúa una remisión en blanco que a unas prohibiciones, sin determinar ni siquiera el objeto o la finalidad de las mismas. Pero no sobre la infracción así tipificada es contraria a esos principios constitucionales, también es la sanción, que sobrepone aparece determinada en su rango inferior, quedando absolutamente indeterminada en el superior.

En nuestra opinión, es la naturaleza de regulación básica que el TRLGDCU otorga a este precepto la que explicaría las imprecisiones que, como hemos visto se producen, tanto en relación con las conductas típicas como respecto del alcance de la sanción, haciendo en la práctica inaplicable esta norma. De este modo, consideramos que la pretensión del legislador al dictar esta norma no fue su aplicación directa, sino el establecer un marco común mínimo para todas las asociaciones de consumidores, con el propósito de que sea adoptado y concretado por el propio Estado –para las asociaciones de carácter supraautonómico- y por las Comunidades Autónomas –para las asociaciones de alcance autonómico-, a través de la legislación específica reguladora de las asociaciones de consumidores<sup>23</sup>.

### Aspectos básicos del régimen regulador de las asociaciones de consumidores derivados del artículo 149.1.6° de la CE

Al ser estatal la competencia exclusiva en materia de “legislación procesal” ex artículo 149.1.6° de la CE, el Estado desempeña un importante papel en el establecimiento y regulación de la actuación procesal de las asociaciones de consumidores en defensa de sus intereses de estos sujetos. En ejercicio de dicha competencia, el artículo 24 del TRLGDCU regula la función representativa de los intereses de los consumidores<sup>24</sup>, con la importante consecuencia de que dicha previsión es directamente aplicable en todo el territorio nacional y para todas las asociaciones de consumidores, incluidas las de competencia autonómica.

La actual regulación que de la representatividad de las asociaciones de consumidores hace el TRLGDCU, es el resultado de un largo proceso de evolución en la propia concepción del papel a desarrollar por estas organizaciones en relación con la tutela judicial de sus intereses de sus consumidores y usuarios. En este camino resultó trascendental la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), que vino a dar carta de naturaleza a las acciones colectivas como mecanismo de protección de sus intereses colectivos o difusos de sus consumidores.

19 Vid. RUIZ GONZÁLEZ (2007): 33-34. En este mismo sentido se ha manifestado Marín López, afirmando que “tal y como está redactado, el artículo 26 del TRLGDCU no solo resulta impracticable y es un grave atentado a la seguridad jurídica (artículo 9.3 de la CE), sino que, además, es muy probablemente contrario al derecho fundamental de asociación, garantizado en el artículo 22.1 de la CE”. Vid. MARÍN LÓPEZ (2009b): 433.

20 Vid. PANIAGUA ZURERA (2002): 44-45.

21 Vid. LÓPEZ SANTOS (1991): 34-38.

22 En este sentido, vid. MARÍN LÓPEZ (2009c): 513-515.

23 Así, en relación con las asociaciones de consumidores de ámbito supraautonómico, el artículo 35 del TRLGDCU desarrolla lo dispuesto en su artículo 26, concretando las conductas constitutivas de infracción y determinando la sanción, previa tramitación de un expediente administrativo.

24 Vid. disposición final primera del TRLGDCU, apartado 3.



La Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que regulaba esta cuestión hasta la reforma operada en virtud de la LMPCU, tan solo consideraba dos supuestos de legitimación procesal activa a favor de las asociaciones de consumidores diferentes de las ya derivados de la legitimación general: el ejercicio de acciones en defensa de sus asociados y de sus intereses generales de los consumidores.

La LEC, en su artículo 11.1, mantiene los supuestos de legitimación activa contemplados por la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, si bien añade otros supuestos del todo inéditos en nuestro ordenamiento. En concreto, se trata de los previstos en los apartados 2 y 3 del artículo 11 de la LEC, según los cuales:

1) Las asociaciones de consumidores y usuarios pueden demandar la tutela de los derechos de los consumidores afectados por un mismo hecho dañoso cuando el grupo de consumidores se encuentre perfectamente determinado o sea fácilmente determinable (artículo 11.2 de la LEC). A estos derechos los denomina la Ley “intereses colectivos”. En estos casos, la asociación de consumidores ejercita una acción para la tutela o la protección judicial de unos derechos de los que aquella no es titular y para lo cual no ha de mediar necesariamente el consentimiento de los afectados.

2) Pero también pueden las asociaciones de consumidores y usuarios solicitar la tutela judicial de los derechos de los consumidores afectados por un mismo hecho dañoso cuando esa pluralidad de consumidores sea de difícil o imposible determinación (artículo 11.3 de la LEC). En tales casos, los derechos litigiosos son denominados por la Ley “intereses difusos”. Evidentemente, con mayor razón también en estos casos se exige a la asociación de requerir el consentimiento de los afectados.

Pero la singularidad más notable del nuevo régimen introducido por la LEC estriba en los diferentes requisitos exigidos a las asociaciones de consumidores y usuarios según se dispongan a ejercitar acciones en defensa de “intereses colectivos” (artículo 11.2) o en defensa de “intereses difusos” (artículo 11.3). Mientras que para las primeras, la Ley tan solo exige que se trate de una “asociación de consumidores y usuarios”, para las segundas se requiere que las asociaciones actuantes sean “asociaciones de consumidores y usuarios que, conforme a la Ley, sean representativas”.

De este modo, la LEC viene a consagrar dos categorías de asociaciones de consumidores y usuarios: las asociaciones de consumidores y usuarios *ordinarias*, y las asociaciones de consumidores y usuarios *representativas*, de modo que:

a) Las primeras podrán ejercitar las acciones judiciales en los términos tradicionalmente contemplados por el TRLGDCU, más las destinadas a la protección de los “intereses colectivos” del artículo 11.2 LEC.

b) Las segundas, además de todas las anteriores, podrán también ejercitar las acciones orientadas a la tutela de los “intereses difusos” del artículo 11.3 de la LEC.

Sin embargo, la LEC no ofrece definición alguna de las categorías de asociaciones de consumidores que establece en atención a las acciones que pueden ejercer, atribuyendo a la legitimación de consumo la definición de los requisitos que han de cumplir para ser incluidas en cada grupo. Es el artículo 24 del LGDCU el que viene a colmar esta laguna sobre la base de la competencia exclusiva del Estado sobre legislación procesal. De esta forma, en su apartado 1, dispone que:

“Las asociaciones de consumidores y usuarios constituidas conforme a lo previsto en este título y en la normativa autonómica que les resulta de aplicación, son las únicas legitimadas para actuar en nombre y representación de los intereses generales de los consumidores y usuarios”.

De este precepto, que tiene carácter básico, se deduce que las asociaciones de consumidores y usuarios válidamente constituidas, tanto conforme al TRLGDCU como a la normativa autonómica correspondiente, pueden ejercitar todas las acciones judiciales en defensa de los consumidores y usuarios, tanto en sus modalidades tradicionales como las novedosas acciones en defensa de los “intereses colectivos” y “difusos” de los apartados 2 y 3 de la LEC, siempre que cumplan los requisitos exigidos por la legislación de consumo, en especial, como antes dijimos, en relación a la inscripción en el Registro correspondiente de asociaciones de consumidores. En caso contrario, solo podrán ejercer las acciones en defensa de la asociación o de sus asociados.

Lo que no hace este precepto, sin embargo, es despejar la duda acerca de las asociaciones de consumidores y usuarios que son “representativas” a los efectos de la defensa de los “intereses difusos” (artículo 11.3 LEC). Para ello debemos completar esta previsión con el apartado 2 del artículo 24 del TRLGDCU, que dice:

“A efectos de lo previsto en el artículo 11.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil tendrán la consideración legal de asociaciones de consumidores y usuarios representativas las que formen parte del Consejo



de Consumidores y Usuarios, salvo que el ámbito territorial del conflicto afecte fundamentalmente a una Comunidad Autónoma, en cuyo caso se estará a su legislación específica.”

En consecuencia, tendrán carácter de “representativas”, a nivel nacional] las asociaciones de consumidores y usuarios integradas en el Consejo de Consumidores y Usuarios estatal, regulado en el Capítulo III del TRLGDCU y, a nivel autonómico, las asociaciones que disponga la normativa autonómica correspondiente.

## LA REGULACIÓN ESPECÍFICA DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES DE ÁMBITO AUTONÓMICO

### Planteamiento de la cuestión

La regulación específica de las asociaciones de consumidores emana de las competencias que tanto el Estado como las CCAA ostentan en materia de protección de los consumidores. El TRLGDCU, al definir en el artículo 22 su objeto<sup>25</sup>, viene a diferenciar entre “régimen básico de las asociaciones de consumidores y usuarios”, que emana del ejercicio de las competencias estatales reconocidas en los artículos 149.1.1º y 149.1.6º de la CE, y la “regulación específica” a la que quedan sometidas las asociaciones de consumidores y usuarios, dictada por el Estado –para las asociaciones de ámbito supraautonómico. Ello supone que serán las Comunidades Autónomas las que deberán fijar la regulación específica de las asociaciones de consumidores que desarrollen principalmente sus funciones en el territorio autonómico, en el ejercicio de sus competencias en materia de defensa de los consumidores.

En la actualidad todas las CCAA han asumido competencia plena en esta materia, lo que les permite establecer esta regulación específica a la que se refiere el artículo 22 del TRLGDCU, que ha de respetar, en todo caso, el marco orgánico y el régimen básico fijado por el Estado. De hecho, todas las Comunidades Autónomas han regulado esta materia en sus leyes de protección a los consumidores (en sucesivo, para facilitar la comprensión nos referiremos a este conjunto de leyes autonómicas de protección de los consumidores con la expresión *Estatutos de los Consumidores*, de otra parte, tradicional en nuestro Derecho autonómico de consumo). Tales normas son las siguientes: Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia; Ley 1/1998, de 10 de marzo, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de las Islas Baleares; Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad de Madrid; Ley 11/1998, de 5 de diciembre, de Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León; Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura; Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios de Asturias; Ley 3/2003, de 12 de febrero, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de Canarias; Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía; Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias del País Vasco; Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha; Ley 1/2006, de 7 de marzo, de Defensa de los Consumidores y Usuarios de Cantabria; Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, de Defensa de los Consumidores y Usuarios de Navarra y Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón; Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña; Ley 1/2011, de 22 de marzo, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Valenciana; Ley 2/2012, de 28 de marzo, Gallega de Protección General de las Personas Consumidoras y Usuarias; y Ley 5/2013, de 12 de abril, para la Defensa de los Consumidores en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Conviene significar que la Ley 2/2012, de 28 de marzo, Gallega de Protección General de las Personas Consumidoras y Usuarias, regula solo una parte del régimen específico de las asociaciones gallegas de consumidores –los aspectos más esenciales-, estableciendo, en su artículo 53.4, que mediante ley del Parlamento de Galicia se establecerán los requisitos concretos, finalidades y derechos y obligaciones de las organizaciones de consumidores en la Comunidad Autónoma de Galicia.

Seguidamente, pasaremos al estudio de la regulación específica que han realizado los distintos Estatutos de los Consumidores respecto de las asociaciones de consumidores de su ámbito, a fin de verificar, de una parte, su adecuación a la legislación básica dictada por el Estado y, de otra parte, determinar si existen aspectos que deban ser desarrollados para permitir a las asociaciones de consumidores de carácter autonómico cumplir con la misión que les encomienda el Texto Constitucional.

### La regulación específica de las asociaciones de consumidores autonómicas en los Estatutos de los Consumidores

#### Concepto de asociación de consumidores

El concepto legal de asociación de consumidores, de aplicación a todo el Estado, aparece recogido en el artículo 23.1 del TRLGDCU. Como ya vimos, conforme a este precepto, las asociaciones de consumidores son organi-

<sup>25</sup> Este precepto textualmente dice que el Título II del TRLGDCU “tiene por objeto adoptar, conforme a lo previsto en el artículo 1.3 de la Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, el régimen básico de las asociaciones de consumidores y la regulación específica a la que quedan sometidas las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supraautonómico”.

zaciones sin ánimo de lucro que, constituidas conforme a lo previsto en la legislación sobre asociaciones y reuniendo los requisitos establecidos por las normas que le resulten de aplicación, tengan como finalidad la defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores.

En líneas generales, todos los Estatutos de los Consumidores respetan la definición del TRLGDCU, si bien cabe hacer una matización en relación con el fin social. Así, el artículo 23 del TRLGDCU exige que las asociaciones de consumidores tengan como finalidad la defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores. Sin embargo, los diferentes Estatutos de los Consumidores no prevén en todos los casos que esta sea la finalidad exclusiva de las mismas. En este sentido cabe establecer tres grupos diferenciados:

1. Los Estatutos de los Consumidores que, tal como fija el TRLGDCU, determinan que la finalidad de estas organizaciones ha de ser la defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores y Usuarios. En este sentido se pronuncian, con diferentes redacciones, los Estatutos de los Consumidores de Andalucía (artículo 29), Aragón (artículo 48), Canarias (artículo 20), Castilla y León (artículo 14), Cataluña (artículo 127-2), Madrid (artículo 23), Región de Murcia (artículo 14), Navarra (artículo 21), País Vasco (artículo 29), Galicia (artículo 53). y Comunidad Valenciana (artículo 28). En este grupo debemos incluir también a Extremadura, ya que al no decir nada en su normativa autonómica, entendemos que se regirá por el TRLGDCU.
2. Los Estatutos de los Consumidores que establecen, de manera expresa, que la defensa de los derechos e intereses de los consumidores ha de ser la finalidad exclusiva de las asociaciones de consumidores. Así lo hacen los Estatutos de los Consumidores de Asturias (artículo 23) y La Rioja (artículo 31).
3. Los Estatutos de los Consumidores que determinan que las asociaciones de consumidores han de tener entre sus fines principales la defensa de los derechos e intereses de los consumidores, lo que supone que permiten que estas organizaciones tengan, además, otros fines. De este modo lo recogen Baleares (artículo 22), Cantabria (artículo 25) y Castilla-La Mancha (artículos 19 y 21).

Desde nuestro punto de vista, conforme al TRLGDCU, el único fin que puede tener una asociación de consumidores es el fijado en su artículo 23.1, con la excepción obvia de las cooperativas de consumidores. Y ello porque dada la relevancia que se le otorga para la eficaz protección de los consumidores, compartir tal finalidad con cualquier otra podría comprometer su independencia<sup>26</sup>. Por tanto, las previsiones que en ese sentido realizan los Estatutos del Consumidor de Baleares, Cantabria y Castilla-La Mancha habrán de interpretarse en el sentido que marca el TRLGDCU, al ser legislación básica.

### El acceso a los beneficios y derechos contemplados en los Estatutos de los Consumidores

El fomento de las asociaciones de consumidores es una obligación que la propia Constitución, en su artículo 51.2, impone a los diversos poderes públicos, al efecto de hacer efectivo el derecho a la protección de los consumidores y usuarios. Por ello, los diversos administraciones públicas otorgan a estas entidades unos derechos y beneficios, que aparecen recogidos en los distintos Estatutos de los Consumidores. Al tratarse de medios y recursos que se conceden para la consecución de un fin específico de interés general como el fomento de garantía, las distintas leyes de protección de los consumidores fijan una serie de controles, tanto de forma previa –para acceder a dichos beneficios–, como para continuar disfrutando de los beneficios una vez han sido otorgados.

Del examen de lo dispuesto en los distintos Estatutos de los Consumidores, son dos las obligaciones a cumplir por las asociaciones de consumidores de ámbito autonómico para poder acceder a las ventajas que para ellas contempla la legislación de consumo:

1. La previa inscripción en un Registro administrativo especial
2. La prohibición de realizar conductas que puedan afectar a la necesaria independencia en relación con los operadores del mercado.

#### *La obligación de inscripción en un registro especial*

Los distintos Estatutos de los Consumidores han previsto la creación de un Registro de asociaciones de carácter autonómico en el que deberán inscribirse las asociaciones de consumidores y usuarios que desarrollen sus funciones principalmente en el ámbito de la correspondiente Comunidad Autónoma<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> En este sentido vid. MARÍN LÓPEZ (2009a): 342.

<sup>27</sup> Así se ha previsto en los Estatutos de los Consumidores de Andalucía (artículo 30), Aragón (artículo 50.2), Asturias (artículo 24), Baleares (artículo 24.2), Canarias (artículo 21.2), Cantabria (artículo 25.4), Castilla y León (artículo 15.2), Castilla-La Mancha (artículo 21), Cataluña (artículo 127-3), Extremadura (artículo 17.3), Galicia (artículo 53.2), Comunidad de Madrid (artículo 24), Región de Murcia (artículo 14.3), Navarra (artículo 24), País Vasco (artículo 30) y Comunidad Valenciana (artículo 29). La Comunidad Autónoma de La Rioja ha creó y reguló reglamentariamente el Registro de Organizaciones de Consumidores de La Rioja, con anterioridad a la promulgación de su ley de protección de los

### *El deber de independencia en los Estatutos de los consumidores*

Es una constante en los diversos Estatutos de los consumidores el establecimiento de unas prohibiciones que, por comprometer la imparcialidad de estas organizaciones, su comisión determina la exclusión de los derechos y beneficios que la legislación autonómica de consumo prevé para las ellas. Con similares redacciones, la mayor parte de los Estatutos de los consumidores vienen a recoger como prohibidas y, por tanto, determinantes de la baja registral y de la consiguiente pérdida de los beneficios y derechos que, como tales entidades, les otorga la legislación de consumo, las siguientes actuaciones<sup>28</sup>:

1. Incluir como asociadas a personas jurídicas con ánimo de lucro.
2. Percibir ayudas o subvenciones de empresas o agrupaciones de empresas suministradoras de bienes y servicios a los consumidores.
3. Efectuar publicidad no exclusivamente informativa de bienes y servicios.

Pero además, algunos Estatutos de los Consumidores recogen otras conductas que se consideran prohibidas, como actuar con manifiesta temeridad judicialmente apreciada<sup>29</sup> o dedicarse a actividades distintas de la defensa de los intereses de los consumidores, con la excepción de los cooperativos de consumidores<sup>30</sup>.

Sin embargo existen Estatutos de los Consumidores que nada dicen sobre las conductas que quedan prohibidas a las asociaciones de consumidores para poder ser beneficiarias de la acción de fomento autonómica. Este es el caso de las Leyes de protección a los consumidores de las Comunidades Autónomas de Galicia y Asturias.

A pesar de esta heterogeneidad legislativa, el artículo 23.3 del TRLGDCU, de carácter básico, viene a fijar un denominador común. Así, conforme a tal precepto “las asociaciones de consumidores y usuarios deben actuar para el cumplimiento de sus fines con independencia frente a los operadores del mercado y a los poderes públicos, sin que la obtención de subvenciones u otros recursos públicos concedidos en base a criterios de objetividad puedan mermar tal independencia”.

De este modo, el TRLGDCU, no solo tipifica como prohibidas aquellas conductas de las asociaciones de consumidores que puedan mermar su independencia, sino que, en su artículo 26, también de carácter básico *ex artículo 149.1.1.º* de la CE, va más allá. Así, sanciona con la pérdida de la condición de asociación de consumidores y usuarios, por un período no inferior a los cinco años siguientes desde que dejaron de concurrir tales circunstancias, a aquellas organizaciones que incurran en alguna de las prohibiciones previstas por la legislación que les resulte de aplicación<sup>31</sup>.

Como ya expusimos al estudiar los aspectos básicos del régimen regulador de las asociaciones de consumidores, hemos de entender que la pérdida de la condición de asociación de consumidores a la que se refiere el artículo 26 del TRLGDCU, a pesar de lo que de su enunciado parece desprenderse, se refiere solo a los beneficios y derechos que, en favor de las organizaciones de consumidores, se derivan de la legislación de consumo, no afectando a su naturaleza jurídica, que continuará siendo la de una asociación específica a través de la cual las personas consumidoras ejercen el derecho fundamental de asociación.

Conforme a la referida interpretación, el incumplimiento por parte de las asociaciones de consumidores de ámbito autonómico de las obligaciones establecidas por la legislación de consumo, conlleva la baja en el correspondiente Registro, con la consiguiente pérdida de los beneficios y derechos derivados de la actuación de fomento de la Administración Autonómica respecto de tales entidades. En este sentido, tales previsiones resultan plenamente respetuosas con el derecho fundamental de asociación.

Sin embargo, dado el carácter básico del artículo 26 del TRLGDCU, el problema que surge es la falta de adecuación de la mayor parte de la normativa autonómica a los preceptos de dicha Ley. Esto se deriva de que los Estatutos de los Consumidores, con las salvedades que veremos seguidamente, no dan carácter sancionador a la exclusión del Registro de asociaciones de consumidores correspondiente en caso de producirse la conducta prohibida, a diferencia de lo que dispone el artículo 26 del TRLGDCU.

consumidores, en virtud del Decreto 44/1990, de 22 de febrero. Actualmente, el artículo 32.2, a) de la Ley 5/2013, de 12 de abril, para la Defensa de los Consumidores en la Comunidad Autónoma de La Rioja se refiere a dicho registro.

<sup>28</sup> Así se lo hacen los Estatutos de los Consumidores de Andalucía (artículo 30.2), Aragón (artículo 53.2), Baleares (artículo 24.4), Canarias (artículo 21.3), Cantabria (artículo 26.2), Castilla y León (artículo 15.2), Castilla-La Mancha (artículo 20.5), Cataluña (artículo 127-3.3), Extremadura (artículo 17.4), Comunidad de Madrid (artículo 26), Navarra (artículo 24), País Vasco (artículo 33), Comunidad Valenciana (artículo 31.1) y La Rioja (artículo 32.3).

<sup>29</sup> De este modo se establece en los Estatutos de los consumidores de Castilla-La Mancha (artículo 21.4), Canarias (artículo 21.3), Cantabria (artículo 26.2), Extremadura (artículo 17.4), Comunidad de Madrid (artículo 26), País Vasco (artículo 33) y Comunidad Valenciana (artículo 21).

<sup>30</sup> Así en los Estatutos de los consumidores de Canarias (artículo 21.3) y Navarra (artículo 24).

<sup>31</sup> En similares términos se establece en el artículo 32.4 del Estatuto de los Consumidores de La Rioja.

En efecto, solo los Estatutos de los Consumidores de Navarra, la Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Cataluña, La Rioja y Cantabria –éstos dos últimos en relación con un supuesto concreto- contemplan como sanción la pérdida de los derechos y beneficios otorgados por la legislación de consumo en el caso de infracción de las conductas prohibidas a las asociaciones de consumidores.

En cuanto al alcance temporal de la suspensión por incumplimiento de las obligaciones de las asociaciones de consumidores suspensión –mínimo de cinco años- previsto en el artículo 26 del TRLGDCU-, solo las leyes de Navarra, La Rioja y la Región de Murcia se refieren a un periodo concreto de suspensión.

La Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, de Defensa de los consumidores y Usuarios de Navarra, en su artículo 24.2, establece para los casos de incumplimiento de las prohibiciones en el contempladas “la suspensión temporal de uno a cinco años en el Registro de asociaciones de consumidores o la baja definitiva en el mismo, previa instrucción del correspondiente expediente administrativo, en el cual se dará audiencia a la asociación afectada”.

La Ley 1/2011, de 22 de marzo, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Valenciana, establece, en su artículo 29.3, un plazo de suspensión no inferior a dos años ni superior a diez.

Por su parte, la Ley 5/2013, de 12 de abril, para la Defensa de los Consumidores en la Comunidad Autónoma de La Rioja, en su artículo 32.4, establece, un plazo mínimo de cinco años, en consonancia con lo previsto en el TRLGDCU.

Nada hay que objetar a estos preceptos en relación con el derecho de asociación, nos plantea serias dudas el respeto a los principios de legalidad y tipicidad sancionadora. Y ello es así, porque nos encontramos ante una auténtica sanción, que vulnera los principios del Derecho Administrativo Sancionador, en tanto no se establece criterio alguno para determinar el alcance de la suspensión en relación con el caso concreto.

Por último, tras la reforma operada por la Ley 1/2008, de 21 de abril el artículo 15.2 de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, determina que el incumplimiento de los principios, requisitos y normas de actuación recogidas en esta Ley será causa de baja de la correspondiente inscripción en el Registro administrativo de asociaciones de consumidores “con la imposibilidad de volverse a inscribir en un plazo de cinco a siete años, en función de los perjuicios y alarma social ocasionados”. La baja, señala también la norma, “será acordada por el titular de la dirección general competente en materia de defensa al consumidor y usuario, previa audiencia a la entidad afectada.”

A la vista de lo anterior podemos concluir, que solo los Estatutos de los Consumidores de la Región de Murcia y de La Rioja, que además de dar carácter sancionador a la exclusión del Registro de asociaciones, establecen un plazo de suspensión de al menos cinco años, se adecuan al régimen jurídico básico que el TRLGDCU establece en su artículo 26, de aplicación, como bien sabemos, a las asociaciones de consumidores de ámbito autonómico. Ahora bien, sobre la Ley murciana fija el plazo máximo y los criterios para la aplicación de la sanción.

### **Derechos de las asociaciones de consumidores autonómicas**

Las posibilidades de actuación que los diferentes Estatutos de los Consumidores conceden a las asociaciones de consumidores, en cumplimiento del mandato del artículo 51.2 de la Constitución, son muchas y diversas. Así cabe citar, entre otras, la colaboración con las administraciones autonómicas para la realización de actividades de información, educación y formación, la participación en los órganos del Sistema Arbitral de Consumo, la representación de los consumidores o la participación en órganos de consulta. Tales derechos y beneficios, como vimos en el epígrafe anterior, se suelen condicionar al cumplimiento de ciertos requisitos que establece la normativa de consumo que le resulta de aplicación.

Todas las CCAA recogen estos beneficios de manera más o menos extensa, siendo el denominador común el reconocimiento de los derechos a obtener ayudas y subvenciones, a representar a los consumidores y a participar en el proceso de elaboración de las disposiciones de carácter general<sup>32</sup>.

#### *Derecho a percibir ayudas y subvenciones*

Este derecho es una de las manifestaciones más características de la actividad de fomento de la Administración y tiene su expresión en todos los Estatutos de los Consumidores. Sin embargo, conviene precisar que el hecho de que en los Estatutos de los Consumidores se prevea que las asociaciones de consumidores tienen derecho a re-

<sup>32</sup> Así aparecen en los Estatutos de los Consumidores de Andalucía (artículo 31), Aragón (artículo 50.1), Asturias (artículo 25), Baleares (artículos 23 y 24.1), Canarias (artículo 21.1), Cantabria (artículos 26 y 28), Castilla y León (artículos 15, 16 y 18), Castilla-La Mancha (artículo 19.4), Cataluña (artículo 127-5), Extremadura (artículos 17 y 19), Galicia (artículos 52 y 54), Comunidad de Madrid (artículo 25), Región de Murcia (artículos 14 y 15), Navarra (artículo 20), País Vasco (artículos 28 y 32) y Comunidad Valenciana (artículo 30), La Rioja (artículo 32).



cibir subvenciones, no implica que, ante la eventual convocatoria de las mismas todas las asociaciones tendrían derecho a obtener algún tipo de subvención, y no solamente las que cumplen con los requisitos de la convocatoria<sup>33</sup>.

En relación con este derecho debemos recordar también el mandato que el artículo 23.3 del TRLGDCU da a las asociaciones de consumidores, al significar que la obtención de subvenciones u otros recursos públicos concedidos en base a criterios de objetividad no podrá mermar su independencia.

#### *Derecho de representación*

Las distintas leyes autonómicas de consumo atribuyen a las asociaciones cuyo régimen jurídico regula, la representación de los derechos de los consumidores. Así se hace en los Estatutos de los Consumidores de Andalucía (artículos 28 y 31), Aragón (artículos 48.3 y 50.1), Asturias (artículo 23.1), Baleares (artículo 23), Canarias (artículo 21.1), Cantabria (artículo 28), Castilla y León (artículo 15), Castilla-La Mancha (artículo 19.4), Cataluña (artículo 127-1), Extremadura (artículo 17), Galicia (artículo 52), La Rioja (artículo 30), Comunidad de Madrid (artículo 25), Región de Murcia (artículos 14 y 15), Navarra (artículo 20), País Vasco (artículos 28 y 32) y Comunidad Valenciana (artículo 28).

Como establece el artículo 24.1 del TRLGDCU, las asociaciones de consumidores y usuarios constituidas conforme a lo previsto en dicha Ley y a la normativa autonómica que les resulta de aplicación, son las únicas legitimadas para actuar en nombre y representación de los intereses generales de los consumidores y usuarios. Sin embargo, el artículo 24, en su apartado segundo, recoge una nueva especie de representatividad, que trasciende a la ordinaria y que les habilita para ejercer la acción prevista en el artículo 11.3 de la LEC –asociaciones de consumidores representativas– encomendando a las Leyes autonómicas el establecimiento de los criterios para la determinación de las organizaciones que pueden gozar de esa condición.

La cuestión que se suscita, es verificar si las leyes de autonómicas de protección a los consumidores han recogido la figura de asociación representativa a la que se refiere el artículo 11.3 de la LEC.

A este respecto hemos de significar que tan solo las Comunidades Autónomas de Cataluña y de la Región de Murcia han graduado la representatividad de sus asociaciones de consumidores, apareciendo en el Derecho autonómico el concepto de “asociaciones de consumidores más representativas”.

Así, el artículo 127-7 del Código de Consumo de Cataluña, establece las condiciones y ventajas de las organizaciones de consumidores a las que se le otorgue la condición de “más representativa”.

Por su parte, el Estatuto de los Consumidores de la Región de Murcia, en el apartado segundo del artículo 17, al regular el Consejo Asesor Regional de Consumo, establece que dicho órgano “estará integrado por las organizaciones más representativas, tanto empresariales, como de consumidores y usuarios [...]”, preceptuando en su apartado tercero que se establecerá reglamentariamente los criterios sustantivos y de inscripción en el Registro de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia para formar parte del Consejo<sup>34</sup>.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el TRLGDCU y en la LEC, las asociaciones de consumidores de ámbito autonómico pueden ejercitar la acción prevista en el artículo 11.3 cuando el ámbito del conflicto no exceda de la Comunidad Autónoma, siempre que tenga la condición de asociación de consumidores representativa, otorgada por la legislación autonómica<sup>35</sup>.

Hasta el momento, ningún Estatuto de los Consumidores ha recogido la figura de “asociación representativa”. Sin embargo, como hemos visto, las leyes de consumo de Cataluña y de la Región de Murcia sí que han regulado las “asociaciones más representativas”. La pregunta que cabe plantearse es si las asociaciones autonómicas de dichas Comunidades que ostenten tal condición están facultadas para ejercitar la acción prevista en el artículo 11.3 de la LEC.

No cabe duda que el otorgamiento de la mayor representatividad a las asociaciones de consumidores que cumplen determinados requisitos legítimamente establecidos implica el reconocimiento de una representatividad cualificada. Sin embargo, la Ley catalana, al determinar de modo tasado, en su artículo 17.1, las ventajas que se derivan de tal condición, no alude a ningún aspecto de índole procesal por lo que no cabe entender que estas organizaciones se encuentren legitimadas para ejercitar las acciones del artículo 11.3 de la LEC. Respecto del segundo caso, aunque la Ley murciana tampoco hace referencia alguna a esta cuestión, el Decreto 1/2006, de 13 de

33 Vid. GUILLÉN CARAMÉS (2002): 449.

34 Dando cumplimiento a tal precepto, el Decreto 1/2006, de 13 de enero, regula la creación del Registro de Organizaciones de Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, el establecimiento de las normas por las que ha de regirse el mismo, así como la representación y participación de las Organizaciones de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

35 Vid. CARRANCHO HERRERO (2005): 657-658.



enero, por el que se regula la creación del Registro de Organizaciones de Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, el establecimiento de las normas por las que ha de regirse el mismo, así como la representación y participación de las Organizaciones de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, otorga la consideración de Organizaciones de Consumidores y Usuarios más representativas “a los efectos legales oportunos, y en particular, a efectos de su integración en el Consejo Asesor Regional de Consumo”. Esta mención “a los efectos legales oportunos” no tiene, en nuestra opinión, otro sentido que el responder a la exigencia del artículo 11.3 de la LEC.

### *Derecho de participación*

La propia Constitución reconoce con carácter general este derecho de participación a los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, concretándose, en su artículo 51.2, respecto del colectivo de los consumidores.

Dando cumplimiento a este mandato constitucional, todos los Estatutos de los Consumidores recogen este derecho de las asociaciones de consumidores, si bien difieren unos de otros tanto en la forma de canalizarlo –directamente por las propias asociaciones o mediante un órgano de participación creado *ad hoc*–, como respecto de las disposiciones sobre las que se proyectan (disposiciones administrativas generales, proyectos de ley, procedimientos de fijación de precios y tarifas sujetos a aprobación de las administraciones públicas, etc.).

A la vista de la regulación que del derecho de participación han realizado los Estatutos de los Consumidores, podemos decir que, en todos ellos, se reconoce a las asociaciones de consumidores de sus respectivos ámbitos como los cauces de participación de los mismos en relación con disposiciones y actos de las administraciones públicas que pudieran afectarles, en sintonía con lo proclamado en el artículo 51.2 de la CE. Sin embargo, entre ellos existen diferencias respecto de las disposiciones a las que el trámite de audiencia afecta.

Aunque todos los Estatutos de los Consumidores recogen la obligatoriedad del trámite de audiencia en relación con las disposiciones administrativas de carácter general, algunos de ellos –Cataluña<sup>36</sup>, Región de Murcia<sup>37</sup> y País Vasco<sup>38</sup>– establecen, además, la necesidad de tal trámite en el proceso de elaboración de los proyectos de ley.

Asimismo, ciertos Estatutos de los Consumidores –Andalucía, Baleares, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja y Región de Murcia– extienden este trámite, además, al proceso de elaboración de ciertos actos con trascendencia para los intereses de los consumidores (procedimientos de fijación de precios y tarifas de servicios que la Ley someta a control de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma, en el procedimiento de elaboración de condiciones generales de la contratación de servicios prestados por las administraciones públicas autonómicas, bien directamente o a través de empresas de capital mayoritariamente público, en procedimiento de aprobación de las condiciones generales de los contratos de empresas que ofrezcan servicios públicos en régimen de monopolio, etc.).

Por último, aunque la generalidad de los Estatutos de los Consumidores han regulado este derecho de participación respecto de las disposiciones y actos competencia de la Administración regional, los Estatutos de los Consumidores de Castilla y León y de la Región de Murcia<sup>39</sup>, extienden su ámbito a disposiciones y actos de la Administración Local. Así, en el primer caso se ejerce tal derecho a través del Consejo de Consumidores y Usuarios de Castilla y León, mientras que el Estatuto de los Consumidores de la Región de Murcia contempla la creación de órganos de participación específicos de carácter municipal (Consejos municipales de consumo).

Finalmente, en cuanto al cauce a través del cual las asociaciones de consumidores han de ejercer el derecho de participación, los Estatutos de los Consumidores, han establecido fórmulas similares de órganos consultivos-participativos<sup>40</sup>. Con carácter general podemos afirmar que todas las Comunidades Autónomas han creado órganos específicos de participación en los que están representadas las asociaciones de consumidores –Consejos de Consumidores–, para el ejercicio del derecho de audiencia.

36 Artículo 127-9 de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña.

37 Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, artículo 15.1.f).

38 Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de la Personas Consumidoras y Usuarías del País Vasco, artículo 32.

39 En concreto, determina el artículo 18.2.b) del Estatuto de los Consumidores de Castilla y León que será preceptiva la audiencia de las asociaciones y organizaciones de consumidores y usuarios, a través del Consejo de Consumidores y Usuarios de Castilla y León, en el procedimiento de elaboración de ordenanzas municipales sobre bienes o servicios destinados a los consumidores y usuarios. Por su parte, el artículo 18 del Estatuto de los Consumidores de la Región de Murcia contempla la existencia de Consejos municipales de consumo, que deberán impulsar los municipios y que se configuran “como órganos colegiados de carácter consultivo en el diseño y aplicación de las políticas públicas que afecten al ámbito de la defensa del consumidor y usuario”. Estos consejos estarán integrados por representantes de los sectores implicados y, en todo caso, por las organizaciones más representativas de su ámbito territorial.

40 Algunos autores han criticado estas técnicas participativas, principalmente, por entender que podrían llegar a desvirtuar la legitimación de la Administración en la legalidad, produciéndose una socialización de la organización administrativa. Vid. RUIZ MIGUEL (1995): 18-20.

## A MODO DE BALANCE: SITUACIÓN ACTUAL Y REFORMAS PENDIENTES

Resulta innegable que la reforma que la LMPCU introdujo en el régimen jurídico de las asociaciones de consumidores y que actualmente se contempla en el TRLGDCU ha supuesto un importante avance en la homogeneización del estatuto jurídico de las mismas, al establecer una regulación básica común, dictada en ejercicio de las competencias que el Estado tiene en esta materia, en especial de las derivadas de los artículos 149.1.1º y 149.1.6º de la CE, en el entendimiento de que estas organizaciones son elementos esenciales del Estado social, indispensables para el correcto funcionamiento del sistema económico constitucional.

La regulación específica que las Comunidades Autónomas han desarrollado en el ejercicio de sus competencias en materia de defensa de los consumidores respecto de las asociaciones de consumidores de ámbito autonómico ha venido a completar el estatuto jurídico de estas organizaciones. Así, las Comunidades Autónomas, han dictado leyes -Estatutos autonómicos de los Consumidores- que vienen a normar los aspectos no básicos configuradores de su régimen jurídico: derechos que se les reconocen y requisitos para acceder a las mismas.

Por lo que respecta a los derechos que se reconocen a las asociaciones de consumidores, las leyes autonómicas vienen a recoger, con mayor o menor alcance, los derechos de fomento y de participación en consulta. En este sentido, podemos decir que todos los Estatutos de los Consumidores encomiendan a los poderes públicos el fomento de estas organizaciones y su audiencia en la elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general dando cumplimiento al mandato constitucional.

En relación con los requisitos precisos para acceder a tales derechos, los distintos Estatutos de los Consumidores autonómicos exigen tener la condición de asociación de consumidores y cumplir las obligaciones establecidas en la legislación de consumo (inscripción en un Registro administrativo especial y mantener la independencia frente a los operadores del mercado). A este respecto, el TRLGDCU establece que sólo las personas físicas y las personas jurídicas sin ánimo de lucro tienen el derecho de formar parte de una asociación de consumidores, y que la única finalidad que tales asociaciones pueden tener es la defensa de los intereses legítimos y de los derechos de los consumidores. Por ello, las previsiones que en este sentido realizan los Estatutos de los Consumidores de Baleares, Cantabria y Castilla-La Mancha, permitiendo que las asociaciones de consumidores puedan tener otras finalidades, además de la de defensa de los consumidores, hemos de entenderlas derogadas en aplicación de lo dispuesto en el artículo 23.1 del TRLGDCU. No obstante, en nuestra opinión, resultaría conveniente modificar dichos Estatutos de los Consumidores para dar claridad a un aspecto tan relevante como es el de la propia condición de asociación de consumidores.

En cuanto a las consecuencias del incumplimiento de los deberes por parte de las asociaciones de consumidores de carácter autonómico, podemos concluir que solo los Estatutos de los Consumidores de la Región de Murcia y de La Rioja, que además de dar carácter sancionador a la exclusión del Registro de asociaciones, establecen un plazo de suspensión de al menos cinco años, se adecuan al régimen jurídico básico que el TRLGDCU establece en su artículo 26. Ahora bien, como ya vimos, sobre la Ley murciana fija el plazo máximo y los criterios para la aplicación de la sanción. Por ello, consideramos que resulta urgente acometer la reforma, en relación con este aspecto, de los diferentes Estatutos de los Consumidores, para así garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho constitucional de asociación.

Mayor complejidad plantea el reconocimiento del derecho de representación en relación con el ejercicio de la acción prevista en el artículo 13.3 de la LEC, para el que se exige que la asociación de consumidores ostente la condición de "representativa". Aunque el TRLGDCU regula tal condición respecto de las organizaciones de alcance nacional, el problema surge cuando el ámbito territorial del conflicto afecta a una sola Comunidad Autónoma. En este supuesto, sobre las asociaciones de consumidores que gozan de la condición de "representativas" conforme a la ley autonómica están legitimadas para su ejercicio. A este respecto, aunque ningún Estatuto de los Consumidores ha recogido la figura de asociación "representativa", la legislación de consumidores murciana sí que contempla la consideración de asociación de consumidores "más representativa" en relación con aquellas que cumplen ciertos requisitos fijados por la Ley - número mínimo de socios, de delegaciones, de oficinas de información, por citar algunos-, "a los efectos más oportunos". Por ello, podemos afirmar que sobre las asociaciones de consumidores de ámbito autonómico de la Región de Murcia que ostenten la condición de "más representativa" pueden ejercer la acción contemplada en el artículo 11.3 de la LEC para la defensa de los intereses difusos de los consumidores cuando el ámbito del conflicto se circunscriba a dicha Comunidad Autónoma. En este sentido, consideramos que resulta urgente que las distintas Comunidades Autónomas regulen la representatividad de las asociaciones de consumidores de su ámbito territorial para permitir que, aquellas a las que se otorgue tal condición, puedan ejercitar este importante instrumento procesal que la LEC les otorga para la defensa de los consumidores.

## BIBLIOGRAFÍA

BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. (2000), “Asociaciones de Consumidores y Usuarios. Problemas y propuestas de solución”, en *Estudios sobre Consumo*, n.º 53, p. 78.

CARRANCHO HERRERO, M. T. (2005), “Artículos 20, 21 y 22”, en *Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Comentarios y Jurisprudencia de la Ley veinte años después* (Coord. Eugenio LLAMAS POMBO), Madrid, La Ley-Actualidad, pp. 595 y 657-658.

CARRASCO PEREA, A. (1994), “La protección de los consumidores en Castilla-La Mancha”, en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*, Toledo, Cortes de Castilla-La Mancha, p. 431.

ELVIRA PERALES, A. (2008), “A vueltas con el derecho de asociación (Comentario a las SSTC 133 y 135/2006, ambas de 27 de abril)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 83, p. 9.

GÁLVEZ MUÑOZ, L., y RUIZ GONZÁLEZ, J. G.

- (2005), “El reparto de competencias sobre asociaciones: situación actual y perspectivas futuras tras las reformas estatutarias”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.ºs 50/51, pp. 219-241.
- (2011), “El régimen jurídico básico de las asociaciones de consumidores: Delimitación y reflexiones sobre su constitucionalidad”, *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 11. Disponible en: <<http://www.ius-tel.com/revistas>>.

GUILLÉN CARAMÉS, J.

- (2002), *El Estatuto jurídico del Consumidor*, Madrid, Civitas, p. 449.
- (2011), “Cooperación institucional”, en *La defensa de los consumidores y usuarios* (Directores: REBOLLO PUIG, M.; e IZQUIERDO CARRASCO, M.), Madrid, Iustel, pp., 543-582.

LÓPEZ SANTOS, O. (1991), “La defensa de los intereses generales de los consumidores y el artículo 18 del Real Decreto 825/1990, sobre el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones”, en *Estudios sobre Consumo*, n.º 22, pp. 34-38.

MARÍN LÓPEZ, J. J.

- (2009a), “Artículo 23”, en *Comentario del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (Real Decreto Legislativo 1/2007)*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, pp. 339-342.
- (2009b), “Artículo 26”, en *Comentario del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (Real Decreto Legislativo 1/2007)*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, p. 433.
- (2009c), “Artículo 35”, en *Comentario del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (Real Decreto Legislativo 1/2007)*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, pp. 513-515.

PANIAGUA ZURERA, M. (2002), “La persistente protección jurídica de los consumidores y usuarios en un mundo en cambio, potenciación de los instrumentos jurídicos de defensa, en especial los demandados por el asociacionismo consumerista”, *Estudios sobre Consumo*, núm. 60, pp. 44-45.

RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M. A.

- (2003), “Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de asociaciones”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 51, p. 254.
- (2011), “Derecho de representación, consulta y participación y régimen jurídico de las asociaciones de consumidores y usuarios”, en *La defensa de los consumidores y usuarios* (Directores: REBOLLO PUIG, M.; e IZQUIERDO CARRASCO, M.), Madrid, Iustel, pp. 450-453 y 464-465.

RUIZ GONZÁLEZ, J. G.

- (2007), *Las asociaciones de consumidores: Configuración y Régimen Jurídico*, Santander, Ediciones Troncal, pp. 33-34.
- (2010), *Las asociaciones de consumidores*, Valencia, Tirant Bona, pp. 196-205 y 206-224.

- (2013), “Reparto competencial y estatuto jurídico de las asociaciones de consumidores en el Estado autonómico”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 32. Disponible en: <<http://www.iustel.com/revistas>>.

RUIZ MIGUEL, C. (1995), *Consejo de Estado y Consejos Consultivos Autonómicos*, Madrid, Dykinson, pp. 18-20.

VIVERI PI-SUNYER, C. (1989), *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, Ariel Derecho, pp. 13-30.





## La atribución de competencias para la implantación de determinadas instalaciones y la autonomía local

Fernando Camón Fernández de Ávila

Ayuntamiento de Badalona  
[fcamon@badalona.cat](mailto:fcamon@badalona.cat)

Recibido: 6 de mayo de 2013  
Aceptado: 4 de noviembre de 2013

### Resumen

*La implantación territorial de determinadas instalaciones que, potencialmente, pueden generar mucha riqueza a los municipios donde se ubiquen, provoca frecuentemente controversias entre los diferentes niveles de Administraciones territoriales a la hora de determinar a cuál corresponde su autorización, y en función de qué criterios y título jurídico. Este trabajo analiza algunos ejemplos y propone la consideración de determinados elementos como medio de resolución de las discusiones competenciales.*

### Palabras clave

*Autonomía local, principio de subsidiariedad, principios y criterios de actuación de las Administraciones públicas, régimen de autorización*

## The Attribution of Competency for the Implantation of certain Facilities and the Local Autonomy

### Abstract

*The territorial implementation of certain facilities that can potentially generate a lot of wealth to the municipalities where they are located often causes disputes between the different levels of local authorities when determining to which corresponds the authorization, and depending on what criteria and legal title. This paper discusses some examples and proposes the consideration of certain elements as a means of resolving the jurisdictional arguments.*

### Keywords

*Local Autonomy, Principle of subsidiarity, Principles and criteria for government action, Authorization regime*

**SUMARIO**

1. **Introducción**
2. **Los almacenes nucleares**
3. **Los complejos turísticos lúdico-recreativos**
4. **Los grandes centros de distribución comercial. El ejemplo catalán**
5. **Conclusiones: La atribución y el reparto de las competencias desde el punto de vista jurídico**
6. **Nota final**
7. **Bibliografía**

**INTRODUCCIÓN**

Las decisiones sobre implantación de determinadas instalaciones o equipamientos que potencialmente pueden tener unas consecuencias económicas trascendentales para sus puntos de ubicación ocasionan frecuentemente controversias tanto sobre su oportunidad o conveniencia desde diferentes perspectivas como sobre la competencia de las Administraciones que han de decidir sobre la materia.

Efectivamente, y más aún en un contexto de acusada y prolongada crisis económica como la que estamos atravesando, es frecuente asistir a una especie de pugna entre diversos municipios o zonas por acoger tales instalaciones, pugna que en ocasiones más adquiere ribetes de puja, en el sentido de ofrecer a sus promotores cualquier ventaja digna de su atención que no ofrezcan otros municipios, con tal de lograr convencerse de las bondades de cada ubicación propuesta. Así, con independencia de las discusiones de naturaleza puramente política o ideológica (me estoy refiriendo a los aspectos que tienen que ver con la ecología y la sostenibilidad, tales como criterios medioambientales, de movilidad, de protección del entorno y el paisaje, etcétera), asistimos con frecuencia a discusiones sobre quién debería ser la autoridad competente para tomar tales decisiones.

En este sentido, es preciso recordar que la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, DSMI), promueve, entre otras cosas, la eliminación de barreras que obstaculizan el desarrollo de las actividades económicas de servicios. Así, su artículo 1 ya nos adelanta que su objetivo es facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo un elevado nivel de calidad de los mismos, para lo que se restringe la posibilidad de someter el acceso a la actividad de servicios y su ejercicio (artículo 9) a un régimen de autorización, salvo que tal régimen esté justificado por razones imperiosas de interés general que sea proporcional (es decir, no pueda alcanzarse con medidas menos estrictas) y que no sea discriminatorio para el prestador. El artículo 10 completa este enfoque con la enumeración de las características que han de reunir los criterios por los que se puede ejercer tal facultad de autorización, que a las ya dichas añade las de que sean claros e inequívocos, objetivos, conocidos y publicados con antelación, transparentes y accesibles. Cuando se cumplan todas estas características, pues, podremos considerar que el sometimiento de una actividad económica de servicios a un régimen de autorización estará justificado.

La tardía transposición de esta Directiva a nuestro ordenamiento jurídico se ha efectuado (podríamos decir que *aún se está efectuando*) tanto mediante leyes estatales como autonómicas, así como mediante la adaptación de ordenanzas y reglamentos de los diferentes entes locales. No siendo el análisis de estas reflexiones un estudio exhaustivo de la DSMI ni de sus mecanismos de transposición a nuestra legislación, nos limitaremos a constatar que esta normativa proyecta un enfoque nuevo que forzosamente comporta consecuencias en cuanto a la distribución de las competencias entre las diferentes Administraciones intervinientes. Y ello es así no únicamente *ex lege* ni *ope legis*, sino a causa de los criterios que acabamos de enumerar, y principalmente del concepto de “razones imperiosas de interés general” que la propia DSMI se encarga de definir: “razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural” (artículo 4.8). Efectivamente, el hecho de que tales criterios sean los que permiten el establecimiento de un régimen de autorización comporta que las autoridades concernidas hayan de examinar si el supuesto habilitante entra o no dentro de sus competencias. Así, por ejemplo, un Ayuntamiento español no podrá argumentar la protección de la propiedad intelectual e industrial como criterio para implantar un régimen de autorización, puesto que tal materia no figura entre las que son de competencia municipal según la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL, en adelante); en cambio, sí podrá hacerlo cuando el motivo invocado sea la protección del medio ambiente y el entorno urbano, por ejemplo.

Nótese, no obstante, que la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como Ley Paraguas), encargada de la transposición de la DSMI, con una redacción francamente defectuosa, nos define la “razón imperiosa de interés general”, en su artículo 3.11, como la “razón *definida e interpretada* la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, **limitadas las siguientes**: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”. Así, mientras el listado de la DSMI es un sistema abierto a las decisiones actuales y futuras del Tribunal de Justicia, dado que incluye una lista de razones no cerrada, el de la Ley Paraguas es un listado cerrado (“limitadas las siguientes”). Esto significa que en el futuro, si el Tribunal de Justicia europeo amplía esta lista de razones, tal ampliación aparentemente no sería de aplicación en España, al menos de manera automática, ya que no figura en la lista cerrada de la Ley española.

Por otra parte, desde el punto de vista resulta interesante el matiz introducido por la Ley Paraguas en el tema de la protección de los consumidores: si la Directiva considera como “razón imperiosa de interés general” la protección de los consumidores, la Ley especifica “la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores”. ¿Tiene alguna trascendencia especial esta especificación? El Preámbulo de la Ley no nos indica nada en este aspecto. Pero, en un sentido negativo, sí que podemos adivinar la causa del matiz: el concepto “protección” de los consumidores es un concepto amplio, genérico, susceptible (como todo concepto jurídico indeterminado) de diversas interpretaciones; en cambio, si delimitamos la protección a los “derechos, la seguridad y la salud” de los consumidores, estamos acotando este campo de manera que la interpretación ha de ser más restrictiva. A modo de ejemplo: la decisión de autorizar o no un centro comercial en un lugar determinado puede ser diferente si se utiliza el concepto “intereses de los consumidores” (no recogido en la Ley) como razón imperiosa de interés general integrante de la “protección de los consumidores”, que si se restringe a los derechos (reconocidos legalmente como tales), la seguridad y la salud de los consumidores. Y la LRRL nos dice en este sentido (artículo 25.2.g) que los municipios ejercen competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de defensa de usuarios y consumidores, sin especificar el contenido de tal materia como hace la Ley Paraguas...

Observamos así que, a la hora de determinar la Administración competente para autorizar una instalación singular en un lugar concreto, hemos de tener presente la regulación europea y estatal (incluyendo la autonómica, claro está) relacionada con la DSMI, además de atender a la normativa de atribución competencial, que es a la que se refiere preferentemente este artículo.

En relación con todo ello, examinaremos a continuación tres tipologías de establecimientos o instalaciones que resultan particularmente interesantes desde esta doble perspectiva que hemos comentado: los cementerios o almacenes nucleares, los complejos turísticos lúdico-recreativos y los grandes establecimientos comerciales.

## LOS ALMACENES NUCLEARES

El tema candente de la ubicación de los comúnmente denominados cementerios nucleares en el territorio español ha suscitado, aparte de controversias planteadas desde el punto de vista medioambiental o ecologista, un debate sobre la competencia de los Ayuntamientos para tomar las decisiones que consideren oportunas, a partir del principio de autonomía local y todo ello por cuanto tales equipamientos están sometidos a un régimen de autorización (licencia) por cuanto inciden directamente, o pueden incidir, en el medio ambiente o la protección civil y la salud pública, entre otros aspectos.

El principio de autonomía local ha sido esgrimido por los Ayuntamientos (y otros grupos de presión diversos) como el fundamento de su libre elección en orden a solicitar tales instalaciones, las cuales, obviamente, generan una serie de ingresos y recursos económicos de carácter más o menos duradero, directos e indirectos. Y este principio se contrapone frente a cualquier tipo de ingerencia de Administraciones de ámbito territorial superior, puesto que ceder a los planteamientos de tales Administraciones suprarregionales equivaldría a desvirtuar el principio de autonomía local.

No entraremos en el debate ecologista o medioambiental ni en la reflexión sobre el balance ventajas/desventajas (el típico análisis DAFO) que para un pueblo cualquiera puede comportar una instalación de este tipo. Interesa más bien analizar si la invocación del principio de autonomía local se efectúa con corrección desde el punto de vista jurídico, y teniendo en cuenta los principios de interpretación del derecho que desde tiempo casi inmemorial deriva nuestra jurisprudencia del Código Civil (sistemático, teleológico, etc.).

En este sentido, interesa recordar que el principio de autonomía local está recogido expresamente en nuestro ordenamiento jurídico a partir de los artículos 137 y 140 de la Constitución Española (CE), los cuales estipulan que los municipios (entre otras Administraciones territoriales) gozan de autonomía para la gestión de sus intereses. Tales preceptos han sido convenientemente desarrollados tanto en la LRBRL como en las diferentes leyes autonómicas que ordenan sus respectivos regímenes locales, y no hace falta entrar en su análisis pormenorizado porque el objeto de estas reflexiones no es elaborar una decisión magistral sino analizar las implicaciones y consecuencias prácticas del tema que nos ocupa.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que la autonomía local se predica en la CE en relación con la gestión de los intereses municipales, hemos de comprobar en primer lugar si el objeto de esta materia (los asuntos nucleares) entra dentro de los intereses o competencias municipales. En tal sentido, y por no entrar en un análisis detallado de cada una de las regulaciones del mundo local existentes en nuestro Estado de las autonomías, me referiré con carácter general a la LRBRL, dado que se trata de una Ley aplicable a todo el Estado español.

Recordemos, de entrada, que su artículo 4 reconoce a los Ayuntamientos, entre otras potestades, la de programación o planificación. No parece haber duda de que tal potestad no ha de predicarse únicamente “ad intra”, o como mecanismo de organización, sino que también puede ser relativa a la planificación “ad extra”, externa, orientada a definir cómo se desea que se configure la vida de un municipio concreto, dentro siempre del marco legal. No tendría sentido, en caso contrario, atribuir a los Ayuntamientos competencias en materia de ordenación urbanística, por poner un ejemplo. En resumen, y por no extenderme en obviedades: los municipios disponen de autonomía para gestionar los intereses que las leyes les atribuyen como propios de sus competencias. Al respecto, un primer análisis ha de referirse a qué se entiende como “intereses” de los municipios. Podemos recordar en tal sentido la apreciación de Mir i Bagó<sup>1</sup>, según la cual constituyen intereses municipales todos aquellos aspectos de la vida colectiva que afectan de una manera singular o especial a una determinada colectividad, y ésta lo percibe precisamente así (la definición expresada recuerda bastante a la doctrina del TC, manifestada en su sentencia 32/1981, F.J. 3º, donde se dice que “la garantía institucional (de la autonomía local) no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre”).

Según el mismo autor, se puede defender, a partir de este planteamiento, una capacidad general de iniciativa de los municipios y provincias, más allá de las competencias expresas que les atribuyen las leyes. De acuerdo con este postulado del autor citado, la defensa de los intereses que afectan a los municipios se constituye en una razón de ser de la actuación municipal e incluso en una obligación que puede ser instada por los vecinos en caso de inacción del Gobierno local (artículo 68 LRBRL).

Por tanto, y siguiendo este razonamiento, allí donde nos hallemos ante una defensa de los intereses municipales, en principio habremos de apostar por la defensa autónoma de la autonomía local y todo ello desde el prisma de las competencias legalmente atribuidas a los municipios.

Sobre ello, es interesante recalcar que tanto la protección del medio ambiente como de la salud pública, o la protección civil son competencias municipales recogidas expresamente en la LRBRL (art. 25.2), mientras que el fomento del empleo o el desarrollo económico (razones profusamente argüidas para justificar la solución de instalación de un cementerio nuclear) se vehicula a través de la que podríamos conceptualizar como cláusula abierta del artículo 25.1, cuando atribuye a los municipios una competencia genérica para “promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. Así, de entrada, podemos contraponer unas competencias ex lege a otras de carácter potestativo o facultativo. Pero otro enfoque contribuye a introducir más confusión. En efecto, la propia LRBRL (artículo 26) define como servicios de prestación obligatoria para los municipios, entre otros, el de protección civil (sólo a partir de 20.000 habitantes) o la protección del medio ambiente (sólo a partir de 50.000 habitantes). ¿Quiere ello decir que los municipios de población inferior a dichas cifras están exentos de la obligación de prestar tales servicios, o, lo que es lo mismo, que las personas que viven en una ciudad de 49.999 habitantes no tienen derecho a la protección de su medio ambiente? Evidentemente, no. Para ello dispone el mismo artículo 26 que las Diputaciones y/o las Comunidades Autónomas prestarán la asistencia debida a los municipios que lo necesiten. Lo contrario, obviamente, conculcaría el principio básico de igualdad ante la ley de todos los españoles que la CE configura como uno de sus elementos fundamentales.

Y por aquí podemos empezar a atisbar una luz en el tema que nos ocupa: la intervención subsidiaria de Administraciones supramunicipales allí donde no logran los Ayuntamientos con sus recursos propios. En tal sentido,

1 MIR I BAGÓ, J.: *Manual de Govern Local*. Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2000, p. 49.



resulta de especial interés consultar la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 (CEAL), que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico, y es por tanto directamente aplicable, desde su ratificación por el Reino de España el 20 de enero de 1988 y su publicación en el B.O.E. el 24 de febrero de 1989.

La CEAL dice textualmente, en su artículo 4, puntos 2 y 3, lo siguiente: “2. Las entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad. 3. El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”.

Esta disposición acoge, cabalmente, los rasgos definitorios de lo que se entiende por principio de subsidiariedad: como bien dicen Elvira Fernández y Eva Giménez<sup>2</sup>, por una parte significa que los poderes públicos han de residir en la instancia más próxima al ciudadano, y por otra se manifiesta como un principio clave en las relaciones interadministrativas que muestra las condiciones que han de presidir el traspaso de poderes a un ente superior. Estas condiciones están vinculadas a la garantía de una prestación de servicios a la ciudadanía de mejor calidad, a partir de la constatación de que la autoridad más cercana al ciudadano no dispone de los medios o recursos suficientes para tal cometido, y es por ello por lo que se avoca, por parte de una Administración territorial superior, el ejercicio de tal prestación. Se trata, en el fondo, de un trasunto de uno de los principios que aparecen frecuentemente en el acervo comunitario, cual es el de proporcionalidad: adoptar en cada caso la medida que se considere más adecuada para los fines generales perseguidos.

La preocupación general por la eficacia de los servicios públicos que se deriva de toda la normativa comentada la hallamos, además de en la CE, en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP), de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999 de 13 de enero. Así, ya la Exposición de Motivos de la Ley de 1992 hace referencia (apartado 4) a la necesidad de acercar de manera eficaz los servicios públicos a los ciudadanos, para lo que se hace indispensable la cooperación entre las diversas Administraciones públicas. Del mismo modo, el apartado 2 de la Exposición de Motivos de la Ley 4/1999 menciona el principio de lealtad institucional como criterio rector que facilita la colaboración y la cooperación entre las diferentes Administraciones públicas. Y ya en la parte dispositiva, el artículo 3.1 de la LRJAP menciona el principio de eficacia, y el artículo 3.2 estipula que las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos; mientras que el artículo 4.1 recoge el principio de lealtad institucional a partir del cual las Administraciones deberán respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias. Nótese, por otra parte, que el apartado 3 de este mismo artículo contempla como una excepción al deber de cooperación el supuesto de que el ente del que se solicita no esté facultado para prestarlo, *no disponga de medios suficientes para ello, o cuando pueda causarse un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tenga encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones*. Vemos así que recurrentemente aparecen entretejados los conceptos de eficacia y competencia, tan unidos al principio de subsidiariedad.

Pues bien, y a partir de tales reflexiones: la decisión de instalar un almacén nuclear que pudiere adoptar un Ayuntamiento concreto, ¿tiene en cuenta “la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía” a que se refiere el artículo 4.3 de la CEAL? O, dicho de otro modo: ¿corresponde exclusivamente a tal Ayuntamiento la adopción de la decisión pertinente, teniendo en cuenta que sus efectos potenciales (en materia de protección de la salud, del medio ambiente, etc.) son, al menos en teoría, susceptibles de extenderse a otros municipios?

Parece evidente que, tal como acordó la Asamblea extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias celebrada en La Coruña en un lejano mes de noviembre de 1993, las instancias territoriales superiores sólo habrán de asumir aquellas competencias que no sea posible residenciar en la Administración Local. Pues bien, a la luz de tal criterio: ¿es la seguridad potencial, actual y futura, de una instalación de almacenamiento de residuos nucleares un ámbito o competencia propia exclusivamente de un determinado Ayuntamiento? Si los científicos expertos en la materia así lo aseveran, no hay ningún problema en residenciar la cuestión únicamente en el principio de autonomía local. Pero si no fuera así, pues habrá de entrar en juego la cara negativa del principio de subsidiariedad, en el sentido de que la Administración de ámbito territorial superior que abarque toda la zona potencialmente afectada tendrá la obligación de asumir las competencias correspondientes<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> ELVIRA FERNANDEZ y EVA GIMENEZ. “Els principis de subsidiarietat, proporcionalitat, descentralització i autonomia local i les seves conseqüències per a la regulació del règim local a Catalunya”. Ponencia presentada en el Seminario sobre “Gobierno local y organización territorial: subsidiariedad y descentralización”, organizado por el Consorcio Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona, Centro Ernest Lluch. Barcelona, 8 y 9 de octubre del 2001.

<sup>3</sup> Ver en este sentido, J. AROZAMENA SIERRA (Coord.), *El Derecho Local en la Doctrina del Consejo de Estado*, Consejo de Estado, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2002, p. 16-17.



Así que no podemos, desde el punto de vista jurídico, ampararnos sin más en el principio de autonomía local para decidir si un Ayuntamiento está legitimado para solicitar y decidir la instalación en su término municipal de un cementerio nuclear sin consultar con otras Administraciones de ámbito territorial superior, porque una gran mayoría de los efectos prácticos de tal decisión afectará probablemente a muchos ciudadanos no empadronados en tal municipio. Y ello justamente puesto que tal interpretación contraviene el principio de subsidiariedad, porque la autonomía local en efecto, se complementa (se ayunta, si se permite el uso del castellano antiguo) con el principio de subsidiariedad en el sentido que hemos explicado y que recoge la jurisprudencia.

Y nótese también que tal invocación del principio de subsidiariedad no incumbe o afecta únicamente a los municipios que hayan solicitado la ubicación de instalaciones nucleares, sino que como criterio general será de aplicación a cualquier otra instalación cuya implantación afecte a zonas de mayor extensión territorial.

Lo que nos lleva a una reflexión empírica del mayor interés: El riesgo de que se produzca un accidente nuclear grave (recordemos Chernóbil o Fukushima) o no nuclear (recordemos Bhopal, en la India) que afecte a grandes extensiones de terreno, en nuestro caso dentro de la Unión Europea, comporta la obligatoriedad de que la autorización de tales instalaciones competa a la Administración territorial que abarque toda la zona potencialmente afectada, como hemos visto. Si una central nuclear situada a 150 kilómetros de España, en Francia (por ejemplo) corriera el riesgo de sufrir un accidente grave que pudiera contaminar a Cataluña y Aragón, ¿no debiera haber sido autorizada tal instalación conjuntamente entre España y Francia, o, en caso de desacuerdo, directamente por la Unión Europea? Ya sé que tal propuesta es hoy una entelequia, dado el nivel de integración europea que experimentamos. Pero sí considero que tal razonamiento es plenamente aplicable a nivel interno, estatal. Ascó está muy cerca de la Comunidad Valenciana; Zorra, muy cerca de Castilla-La Mancha, etcétera. ¿Han de adoptar las decisiones correspondientes no ya los Ayuntamientos –de lo expuesto hasta ahora se desprende mi opinión contraria– sino tan sólo las Comunidades Autónomas donde se hallan, dado que su alcance potencial trasciende sus propias fronteras? ¿Ha de ser la decisión fruto de un acuerdo obligatorio entre las Comunidades Autónomas concernidas, acuerdo que puede no alcanzarse (recordemos las discrepancias en materia de trasvases hídricos)? Pues no, entiendo que por las razones de interés general concurrentes en el supuesto, debiera ser el Estado central quien tomara tal decisión, previas a las consultas y negociaciones políticas que se quiera, y con las compensaciones que se decida.

Así que no enfrentemos a los Ayuntamientos con otros Ayuntamientos, ni con las Comunidades Autónomas, ni a éstas entre sí, en función de un sedicente principio de autonomía local que no es invocable en esta materia so pena de desvirtuarse haciendo un uso más que torticero del mismo. La discusión puede tener todo el alcance político que los partidos políticos deseen por sus propias razones o sus propios intereses, pero la resolución de la controversia es de naturaleza jurídica. Porque se está discutiendo todo el asunto a partir de una interpretación a mi juicio errónea del principio constitucional de autonomía local así como del concepto de competencias autonómicas. Y dudo que los diferentes servicios jurídicos de las distintas Administraciones implicadas no compartan este análisis, sino que más bien entiendo que reciben el encargo de revestir de apariencia legal acuerdos cuyo origen son de tipo netamente político, no técnico ni legal.

Y porque en esta materia, y en todas aquellas que trascienden el ámbito territorial de un ente local, no es sólo el principio de autonomía local el que ha de guiarnos, sino también el no siempre bien entendido principio de subsidiariedad. Por lo tanto, compete al Gobierno de España la decisión sobre la ubicación del cementerio nuclear, pero no a petición de determinados Ayuntamientos en función de un mal interpretado principio de autonomía local sino todo lo contrario: a partir de la aplicación plena, *strictu sensu*, del principio de subsidiariedad, a partir del análisis de los intereses generales en juego. Y todo ello, sin duda, sin perjuicio de las compensaciones de carácter económico que se asignen al municipio afortunado (o no, según los diferentes puntos de vista), y asumiendo el coste político, en su caso, de la decisión que se adopte. Porque, a fin de cuentas, eso es lo que se espera de los Gobiernos en general: no que se pasen unos a otros las “patatas calientes”. También para eso está, repito, el principio de subsidiariedad.

## LOS COMPLEJOS TURÍSTICOS LÚDICO-RECREATIVOS

Otro caso de actualidad es la propuesta para la implantación en España de un complejo turístico, de ocio, residencial al modo del modo de la ciudad de Las Vegas (EEUU), conocido como “Eurovegas” y promovido por el magnate estadounidense Sheldon Adelson. Tal persona fue recibida con todos los honores por los máximos responsables políticos de las Comunidades Autónomas catalana y madrileña, que se disputaban el presunto privilegio de acoger tal macroinstalación, con “victoria” final para la propuesta madrileña. El citado promotor, por lo demás, y según la prensa comunicaba, no dudaba en recomendar, para adoptar la decisión que mejor le conviniera, incluso la implantación de determinada legislación general o su modificación puntual adaptándola a la casuística concreta de

su proyecto. Nos referimos a la regulación regulatoria de aspectos como la salud (prohibición del tabaco en espacios públicos cerrados), el juego (permisividad de acceso al juego a menores o a los dópatas reconocidos), las condiciones urbanísticas y de edificación (para Cataluña, la regulación existente en relación con la proximidad del aeropuerto de Barcelona constituía una gran dificultad), las condiciones relativas a los derechos laborales, etc.

Duele tener que decirlo: resulta obscena, ya no desde el punto de vista político sino jurídico, la puja planteada entre ambas comunidades autónomas por lograr los “favores” de Mister Adelson. Y lo digo con esa rotundidad porque parece que no se recuerde el artículo 103 de la Constitución Española (CE): “La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales... con sumisión plena a la ley y al Derecho.” ¿Podemos entender que esa sumisión se cohoneste con la vulneración o modificación *ad personam* de legislación como la citada? ¿Podemos aceptar que dicha conducta se rige por la *objetividad* cuando es fruto de los requerimientos concretos de un empresario determinado? Se ha argüido como justificación la existencia de un “interés general” digno de protección, cual sería, en términos generales, la inversión asociada al proyecto con sus consecuencias de generación de empleo. Parece que ello, por sí mismo, sea suficiente para demostrar cualquier impedimento legal existente. Pero no debemos olvidar que el concepto “interés general” no puede ser un instrumento para la arbitrariedad, ni que uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico es la igualdad (artículo 1 CE), una de cuyas vertientes, como se ha dicho, es la igualdad ante la ley. Y recordemos nuevamente, aunque seamos reiterativos, que cuando el artículo 103 CE habla de la necesidad de que la Administración sirva los “intereses generales”, se refiere a “con objetividad y sumisión plena al derecho”.

Más sobre las previsiones de la Constitución: los extranjeros en España (como Mr. Adelson) gozarán de las libertades públicas que garantiza el Título I (sobre los derechos y deberes fundamentales) en los términos que establecen los tratados y la ley (artículo 13.1). A partir del principio de igualdad ante la ley (artículo 14), ¿cabe la modificación de una regulación general a instancias de un particular que actúa con ánimo de lucro, sea español o extranjero? Podríamos preguntarnos así, aunque sea de modo retórico: la grosera intervención en lo público de Mr. Adelson, en connivencia con los líderes políticos de las Comunidades Autónomas citadas, indicando qué legislación prefiere que se modifique, ¿no conculca la restricción que el artículo 13.2 aplica a los extranjeros en cuanto a participar directamente en los asuntos públicos que prevé el artículo 23?

Apartémonos, de todas formas, de estas reflexiones metajurídicas y analicemos el asunto desde la perspectiva local y legal. Una vez el Sr. Adelson ha decidido que sea Alcorcón el municipio “afortunado”, podemos repetir aquí, *mutatis mutandis*, las consideraciones formuladas cuando hablamos de los cementerios nucleares. En concreto: los efectos sobre el medio ambiente (pensemos en los recursos hídricos necesarios, la contaminación potencialmente generada...), el transporte, la movilidad (competencias locales, como se ha dicho), ¿se manifestarán únicamente en relación con Alcorcón, o trascenderán a otros municipios vecinos? Si las mareantes cifras de visitantes y empleos del complejo turístico que se han facilitado se acercan a tan sólo su mitad, parece obvio que se generará un impacto trascendental en, al menos, las materias citadas y que repercutirá de manera inevitable fuera del término municipal de Alcorcón. No en vano las negociaciones han estado dirigidas por la Comunidad Autónoma madrileña, no por el Ayuntamiento de Alcorcón. Pero resulta que, por poner un ejemplo, hay un pueblo, Carranque, de la provincia de Toledo, que pertenece a otra Comunidad Autónoma, y se encuentra a menos de 30 kilómetros de Alcorcón. Quien dice ese pueblo, puede citar otros no muy alejados de Alcorcón. Pues bien, ¿notarán dichos pueblos el efecto de la instalación de Eurovegas? Si la respuesta es, aunque sea parcialmente, afirmativa, ¿no debería haberse oído a la Junta de Castilla-La Mancha, en este caso, en el proceso de toma de decisiones?

Por otra parte, se puede argumentar que la Comunidad de Madrid es competente, de acuerdo con el artículo 148.1, apartados 13) y 18) de la CE, en materia de fomento del desarrollo económico de su comunidad y de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial atendiendo a las finalidades que, según se ha explicado, persigue el proyecto en cuestión. El propio Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (artículo 26) le atribuye competencias exclusivas en, entre otras materias, ordenación del territorio, fomento del desarrollo económico, promoción y ordenación del turismo, ocio, casinos, espectáculos públicos, ordenación y planificación de la actividad económica... Pero no es menos cierto que algunas de las características del proyecto Eurovegas ponen en cuestión la competencia exclusiva del Estado en otras materias, como por ejemplo las bases y coordinación general de la sanidad (si pensamos en la petición de exclusión de la regulación relativa a la prohibición del tabaco en los centros de trabajo), asunto relacionado con el derecho a la salud como parte integrante del derecho a la vida y a la integridad física (artículo 15 CE), cuya protección en régimen de igualdad se reserva al Estado de manera exclusiva en el artículo 149.1.1) CE. Recordemos también que el artículo 139.1 CE establece que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, por lo que cualquier disposición que vulnera en cualquier sentido esta norma será flagrantemente anticonstitucional (por ejemplo, un régimen de derechos laborales para los trabajadores de Eurovegas diferente al resto de españoles). En la misma

línea argumentativa de preservación de la igualdad ante la ley (artículo 14 CE), habrá que permanecer atentos a cualquier regulación excepcional en materia de exenciones o bonificaciones tributarias, acceso de menores a los locales de juego, etcétera. Y no se arguya que tal precepto se circunscribe a los españoles, porque el artículo 13 dispone que los extranjeros gozarán en España de las libertades que garantiza el Título I (que contiene entre otros, como bien es sabido, el artículo 14) en los mismos términos que establecen los tratados y la ley; al respecto, mis conocimientos jurídicos no llegan al extremo de haber cualquier tratado o ley vigente que reconozca una posición de preeminencia a un extranjero sobre un español (en España) en cuanto a igualdad ante la ley...

Así pues, en este asunto entendemos que la aprobación de la instalación de Eurovegas correspondería a la Comunidad Autónoma de Madrid siempre que concurren, al menos, las siguientes circunstancias:

- Que su ámbito material de actuación no traspase los límites de la propia Comunidad en cuestiones como la movilidad, el medio ambiente, el transporte, la movilidad... Y todo ello habría de quedar plenamente acreditado en el expediente correspondiente, en función de los informes y memorias pertinentes.
- Que el régimen de funcionamiento del complejo no comporte la aplicación de exclusiones totales o parciales a las leyes generales de ámbito superior que defienden intereses públicos con arreglo al principio de igualdad ante la ley.
- Que las decisiones que adopte en este asunto la Comunidad de Madrid no comporten en ningún caso un tratamiento discriminatorio (en materia tributaria, por ejemplo) con respecto a otros ciudadanos madrileños. Por decirlo con palabras muy claras: no es de recibo que una Administración pública, bajo el paraguas del concepto “interés público general”, legisle *ad personam* una normativa encaminada a favorecer a (y posiblemente inducida por) una empresa determinada.

## LOS GRANDES CENTROS DE DISTRIBUCIÓN COMERCIAL. EL EJEMPLO CATALÁN

De la misma naturaleza podemos considerar otros debates, como el de las grandes implantaciones comerciales, dado que lo que se discutía en parte, según el enfoque que guía este trabajo, era si los Ayuntamientos podían o no autorizar determinados equipamientos comerciales, atendiendo a que su ámbito de atracción, y por tanto sus características (de movilidad, de transporte, de contaminación, etc.) tienen un potencial efecto supramunicipal. Tales efectos supramunicipales eran los que justificaban aparentemente las intervenciones de Administraciones superiores, en este caso las autonómicas. Un ejemplo paradigmático en esta cuestión lo constituye la normativa catalana que ha regulado esta materia, guiada siempre, con independencia del color político del Gobierno de turno, por una directriz tuitiva del pequeño comercio urbano, que se consideraba en situación de riesgo competitivo ante las grandes empresas de distribución comercial. Debe recordarse, aunque sea a efectos informativos, que las sucesivas consejerías o departamentos competentes en materia de comercio han sido regidos siempre por Convergencia y Unió o por Esquerra Republicana de Cataluña, partidos que se disputan tradicionalmente el voto del pequeño empresario catalán.

Así, las sucesivas legislaciones sectoriales habrían mantenido unas cautelas importantes ante las potenciales nuevas implantaciones de grandes equipamientos comerciales, sometiéndolas a requisitos que la DSMI prohibió directamente: los relativos a una prueba económica mediante la cual se demuestre la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, o que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad... Tal era la línea argumental de las anteriores normativas reguladoras catalanas, que pretendían con ello preservar y garantizar la existencia de un modelo comercial catalán propio fundamentado en un tejido comercial urbano constituido fundamentalmente por pymes (sin embargo, todo sea dicho, cualquier paseo por cualquier ciudad comercial urbana de cualquier ciudad mediana o grande nos muestra las mismas marcas y enseñas comerciales, las mismas franquicias, con lo que en realidad no habremos vestigio de la singularidad del comercio local autóctono. Parece que, a ojos del legislador autonómico catalán, ello no incide en la preservación del modelo comercial propio). Para ello, dicha normativa impedía la apertura de determinadas tipologías comerciales, o dificultaba enormemente su implantación, mediante unas condiciones que sustraían a los municipios cualquier capacidad de decisión. Todo ello, como se ha dicho, basándose posiblemente en una interpretación cuando menos discutible del principio de subsidiariedad, según el cual la competencia ha de trasladarse a una Administración de mayor ámbito cuando las funciones correspondientes sobrepasan el nivel local. Y decimos discutible por cuanto no se halla aquí en juego una controversia sobre las posibilidades de actuación de los Gobiernos locales, sino que estamos ante una decisión basada en un prejuicio (en el sentido etimológico de la palabra, juicio previo) de naturaleza política, y por tanto opinable: se consideraba que lo conveniente para Cataluña era un modelo comercial determinado, y como tal modelo no podía dejarse al arbitrio de las decisiones municipales, se determinaba que correspondía al Gobierno autonómico tomar las decisiones pertinentes. Por ello, y a partir de la DSMI, se ha recurrido ahora a los criterios relativos directa o indirectamente al principio de subsidiariedad, como veremos en seguida.

Todo esto se fundamentaba, a su vez, aunque sea sólo en parte, en los riesgos asociados a la carrera de intereses que hemos visto en los apartados anteriores (cementeros nucleares, Eurovegas) que se podía suscitar entre los diferentes Ayuntamientos, que esperarían como agua de mayo la instalación en sus términos municipales de grandes equipamientos comerciales que indudablemente habrían de atraer riqueza al municipio elegido. Al respecto, se argüía como ejemplo la remota implantación de cierto gran establecimiento en un pueblo muy pequeño al lado de Mataró, ciudad de más de 100.000 habitantes: ello comportaba previsiblemente, también, una competencia atroz que podría afectar no sólo al pequeño comercio urbano de esa localidad, sino también al de los municipios vecinos, que experimentarían una fuga de clientes hacia el nuevo gran equipamiento.

Como se ha dicho, la normativa catalana hubo de ser modificada a raíz de la aplicación de la DSMI, promulgándose para ello el decreto ley 1/2009, de 22 de diciembre, de Ordenación de los equipamientos comerciales. Tal decreto lo mantiene, no obstante, la existencia de las limitaciones comerciales, cuyo otorgamiento se reserva el Gobierno autonómico a partir de unos criterios de valoración (artículo 15), que ya no contemplan expresamente el requisito prohibido de la prueba económica. Tales criterios, actualmente, se circunscriben a la adecuación del proyecto al planeamiento urbanístico vigente (¡no faltaría más!), a la movilidad generada (con especial atención a la incidencia en la red viaria y las infraestructuras públicas –sin que sepamos muy bien a qué se refiere esa incidencia en las infraestructuras-, y a la existencia o no de transporte público colectivo suficiente), a la incidencia ambiental y al impacto e integración paisajística. Se restringe así la libertad de establecimiento, puesto que tan sólo se permite la instalación de medianos y grandes establecimientos comerciales (aquellos que tienen una superficie de venta igual o superior a 800 metros cuadrados) en los municipios de más de 5.000 habitantes o que sean capital de comarca; y, concretamente, los grandes establecimientos comerciales territoriales (de superficie igual o superior a 2.500 metros cuadrados) sólo son admisibles en la “trama urbana consolidada” (TUC) de los municipios con población superior a 50.000 habitantes o que sean capital de comarca (artículo 9, puntos 3 y 4). Pero es que además la delimitación y aprobación de la TUC no corresponde a los Ayuntamientos, sino que es competencia de la Dirección General de Urbanismo de la Generalitat de Catalunya, a propuesta de cada Ayuntamiento.<sup>4</sup> (Es preciso apuntar que las limitaciones que establecen los puntos 3 y 4 del artículo 9 están recurridas ante el Tribunal Constitucional, si bien su suspensión ha sido leventada, por lo que mientras no se dicte sentencia tienen vigencia).

Vemos pues, que con independencia de los criterios de valoración que hemos citado, el hecho es que los Ayuntamientos no disponen de la facultad legal de autorizar aquellos establecimientos que les pueden reportar más beneficio e incluso más ingresos fiscales. Y todo ello, según la norma reguladora, en aras de la preservación de la “cohesión social”, la cual se entiende como necesaria para la “sostenibilidad pretendida” (?), que “implica necesariamente la prosecución de equilibrios económicos en lugar del tradicional crecimiento lineal y acumulativo”; en aras también de la consecución del equilibrio territorial de la potenciación de un modelo de ciudad compacta, de reducción de la movilidad para evitar desplazamientos innecesarios que congestionan las infraestructuras públicas e incrementan la contaminación atmosférica (¿por qué no se prohíben las “operaciones salida” típicas de determinadas fechas, por la misma razón?... Éstos son algunos de los objetivos pretendidos con dicho decreto ley (artículo 4.2).

Pero estos objetivos, en cambio, no parecían verse afectados cuando se intentaba atraer a Eurovegas a Cataluña. Ni deberían de resultar afectados, imaginamos, tampoco si un municipio de una Comunidad Autónoma limítrofe que no disponga de una normativa de esta índole permitiera la instalación de un equipamiento comercial de 25.000 metros cuadrados a dos kilómetros de la frontera con Cataluña, por poner un ejemplo...

¿Qué podemos deducir, entonces, de la existencia de esta normativa? Pues que sencillamente consiste en una limitación de la autonomía local a partir de una interpretación sesgada del principio de subsidiariedad. Efectivamente, lo que han deseado y desean los sucesivos Gobiernos autonómicos catalanes es reservarse los grandes decisiones en materia comercial argumentando para ello la defensa de intereses generales de ámbito territorial superior al municipal. Y eso pese a que el propio Estatuto de Autonomía de Catalunya reconoce a los Gobiernos locales competencias propias en, entre otras materias, ordenación del territorio y urbanismo, la regulación del establecimiento de autorizaciones comerciales, la protección del medio ambiente... Pero, todo esto “en los términos que determinen las leyes” (artículo 84 del Estatuto de Autonomía). Resulta curioso que el decreto ley 1/2009, además, prevé que las declaraciones responsables sobre establecimientos no sometidos al régimen de licencia comercial han de ser remitidas a la Dirección General de Comercio del Gobierno autonómico, de manera que únicamente se tramitan enteramente en el municipio las aperturas sujetas al régimen de comunicación (establecimientos con superficie de venta inferior a 800 metros cuadrados). ¿Cómo se compatibiliza ello con la competencia municipal relativa al establecimiento de autorizaciones comerciales que acabamos de ver en el artículo 84 del Estatuto? Podemos decir, en este caso, que ya no se trata de una competencia “en los términos que determinen las leyes”,

4 Ver, en este sentido, F. LÓPEZ PÉREZ, *El impacto de la Directiva de servicios sobre el urbanismo comercial*, Atelier, Barcelona, 2009.



sino que este decreto le y concreto sencillamente borra de un plumazo lo previsto en el Estatuto de Autonomía en esta materia, puesto que el Ayuntamiento ya no “autoriza” nada, sino que se limita su intervención a ser sujeto receptor de una “comunicación”... De esta manera, en realidad, nos hallamos ante el hecho de que un Decreto Ley vacía de contenido un Estatuto de Autonomía aprobado mediante Ley Orgánica, referéndum, etcétera.

## CONCLUSIONES: LA ATRIBUCIÓN Y EL REPARTO DE LAS COMPETENCIAS DESDE EL PUNTO DE VISTA JURÍDICO

Como hemos comprobado con el análisis de los supuestos que hemos visto, la atribución o no de competencias a las entidades locales está dependiendo en muchas ocasiones de decisiones no fundamentadas estrictamente en consideraciones jurídicas, sino en criterios políticos.

Esto no es censurable *per se*: parece razonable que se implementen las políticas que desee adoptar un Gobierno democráticamente elegido, sea éste central, autonómico o local. Dicha implementación, no obstante, debe hacerse con rigor jurídico, atendiendo a las normas vigentes y modificándose, si se considera preciso, con arreglo a los procedimientos legalmente establecidos. Pero no olvidemos que la CEAL forma parte de nuestro ordenamiento jurídico, con rango de Tratado y carácter de fuente primaria, y por tanto resulta inexcusable su aplicación en sus propios términos. Así, cuando su artículo 3 define la autonomía local como “el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”, debemos entender tal autonomía local a la luz de la cláusula de subsidiariedad contenida en el artículo 4.2 de la misma CEAL: “las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”. Así lo recoge, por ejemplo, el F.J. quinto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 1997. No obstante, la configuración material de esta autonomía pugna invariablemente, cuando los intereses en juego son de naturaleza supramunicipal con las restricciones derivadas de las leyes autonómicas o estatales. Nótese, aunque sea un matiz todo lo leve que se quiera, que mientras el artículo 3 de la CEAL se refiere a la ley, en minúscula, como marco de la autonomía local el artículo 4 nos habla del ámbito de la Ley, con mayúscula, referida pues a la ley y en el sentido formal. El matiz puede tener trascendencia en cuanto que obliga a las autoridades de ámbito territorial superior al municipal a tramitar y aprobar una Ley (o un Decreto Ley, en su caso) para poder limitar la autonomía municipal en una materia de su competencia, y no un instrumento jurídico de carácter inferior (como por ejemplo, un Decreto que apruebe un plan sectorial).

Habrá que proceder, pues, en cada caso a analizar si realmente están en juego intereses supramunicipales que justifican la intervención normativa y/o de ejecución material de una Administración territorial superior a la local. Y este análisis no se debe efectuar, o considerar cumplidos sus objetivos, mediante una simple argumentación teórica de carácter más o menos retórico, que invoque sagrados principios pero sin concretar de qué manera se ven afectados. Es decir, se propone que cualquier instrumento normativo (con rango de Ley) en tal sentido vaya acompañado de unas memorias o informes que efectivamente justifiquen y demuestren la incidencia de la materia en el interés general de carácter territorialmente superior al municipio. No basta con argumentar que algunos o muchos clientes de un hipermercado serán de municipios distintos al de su implantación, sino que habrá que demostrar que ello genera unas consecuencias que requieren una regulación supramunicipal y especificar tales consecuencias. Lo contrario podría llevar al absurdo de considerar la restricción de apertura de restaurantes de postfín en ciudades como Madrid o Barcelona, por poner dos ejemplos, puesto que atraerían muchos clientes de otros municipios cercanos.

Están en juego demasiados intereses, no sólo económicos (que también): se trata de intereses de contenido jurídico, como la atribución y el reparto de competencias sectoriales entre Administraciones de diferente ámbito territorial y –en muchas ocasiones también– de diferente color político. Seamos todos, pues, rigurosos, y atendamos a la naturaleza de cada tema en cuestión para dilucidar hasta qué punto debe prevalecer la autonomía local como principio básico, o hasta qué punto se ha de atender a su modificación por el principio de subsidiariedad en aplicación del último inciso del artículo 4.3 de la CEAL: “La atribución de una competencia a otra autoridad (diferente de la local) debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”. Este doble motivo, además, nos induce a una nueva reflexión.

En primer lugar, la sustracción de una competencia a las autoridades locales puede tener su origen en función de la amplitud o naturaleza de la tarea. Se trata pues de una causa material relacionada con, o bien la incapacidad previsible del poder local para llevar a cabo la tarea en cuestión, o bien la especial naturaleza de dicha tarea. El primer caso parece relativamente fácil de argumentar, a partir de un informe técnico donde se ponga de manifiesto la insuficiencia de recursos específicos para acometer dicha tarea; el segundo, en cambio, se presta a más riesgo de discusión, al introducir un concepto jurídico indeterminado (la naturaleza) que indudablemente nos conducirá a



un análisis ponderado de todo el asunto. Para ello podremos recurrir a la doctrina jurisprudencial, pero quizá sea tan operativo como es la aplicación en la práctica de los principios que rigen las relaciones entre ellas, contemplados en el artículo 3.2 de la LRJAP: el principio de cooperación y colaboración, en cuanto a sus relaciones, y los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos en cuanto a su actuación. Es decir, en el momento de calificar la materia en cuestión para atribuir la competencia a una Administración en detrimento de otra, habrá que analizar de qué forma se garantiza mejor un servicio eficiente a los ciudadanos (recordemos que se entiende por eficiencia la consecución de los máximos objetivos con el menor número de recursos posible) y, a partir de tal análisis, impulsar si es preciso una decidida colaboración entre las Administraciones potencialmente concurrentes. Y, a su vez, para definir el “servicio” ofrecido o prestado a los ciudadanos deberemos poner atención en los servicios que se conceptúan como de carácter básico en la LRBRL, para así comprobar en cada caso si se trata de servicios primariamente de competencia básica.

La segunda causa de sustracción de competencia a las Administraciones básicas se define en función de las necesidades de *eficacia o economía*. La máxima atención al respecto, en primer término, la disyuntiva o: parece que lo más lógico hubiera sido incorporar en su lugar una copulativa, una y. Y ello por cuanto, en resumen, coincidiría así de una manera bastante aproximada con el concepto “eficiencia”. Efectivamente, una lectura e interpretación literal de este precepto podría conducir a unas consecuencias posiblemente indeseadas: conseguir muchos objetivos (eficacia) pero a un coste desmesurado (sin economía), o, al contrario, utilizar escasos recursos provocando alcanzar unos objetivos realmente parvos. No se conseguiría así, en ninguno de ambos supuestos, la prestación de un servicio eficiente a los ciudadanos. Por lo tanto, es opinión de quien suscribe que es conveniente atender a los principios de la LRJAP para interpretar correctamente esta disposición de la CEAL, y más aún teniendo en cuenta que la LRJAP es posterior en el tiempo a la CEAL, por lo que sus criterios han de iluminar la aplicación de cualquier norma con trascendencia en las relaciones entre Administraciones públicas.

Sin ir más lejos, y siguiendo a Beltrán Aguirre<sup>5</sup>, distingamos por ejemplo entre urbanismo (competencia básica por naturaleza) y ordenación del territorio (competencia autonómica), todo ello a partir del análisis de la doctrina constitucional contenida en el Auto que comenta en su artículo, y que comporta un menoscabo material de las competencias municipales en relación con la ordenación del territorio, y restrinjamos la autonomía básica cuando sea necesario mediante una Ley, no mediante un Plan sectorial aprobado por decreto. En relación a este análisis del autor citado, nótese que, como se ha dicho, el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a los Ayuntamientos competencias propias en ordenación del territorio. Eso no puede significar sino una interpretación divergente sobre en qué consiste la “ordenación del territorio”: lo que para dicho autor (a partir de la opinión del Tribunal Constitucional) es de ámbito director o supralocal, para el legislador autonómico catalán no es más que una vertiente o cara del prisma del urbanismo básico. Pongámonos de acuerdo, al menos, en los conceptos básicos.

O dicho de otro modo: plasmemos en la práctica cotidiana uno de los pilares que rigen las relaciones entre las Administraciones públicas, según el artículo 4 LRJAP: el principio de lealtad institucional. Este principio se manifiesta en una doble vertiente, positiva y negativa, o, si se prefiere “*ad intra*” o “*ad extra*”. Así, en el ejercicio de las competencias propias, cada Administración ha de ponderar la totalidad de los intereses públicos implicados. Nótese que habbamos de intereses públicos, no privados, por lo que habrá que delimitarlos adecuadamente. También han de ayudar, en su propio ámbito, a las otras Administraciones para su ejercicio de competencias de manera eficaz. Por otro lado, deben respetar las competencias ajenas (no inmiscuirse, dicho de otro modo) y facilitar la información que otras Administraciones necesiten sobre la actividad desarrollada en el ejercicio de sus propias competencias.

Se trata, en fin, de ser realmente “leales”, sin tergiversar ni forzar los argumentos de manera espuria con la finalidad de asegurarnos una competencia material determinada por razones de interés político o económico, aun a sabiendas de que lo estamos haciendo así (y no pretendo en absoluto incidir en el ámbito penal con el uso del término “a sabiendas”).

Porque, entre los intereses generales que justifican la invocación de la cara negativa del principio de subsidiariedad, también está el respeto a la autonomía básica en toda su extensión y naturaleza. Pero, sobre todo, porque hay un principio superior que continuamente está siendo sometido, en esta discusión sobre las competencias de las Administraciones territoriales, a unas pruebas de estrés posiblemente superiores, si se me permite la comparación, a las que padeció la banca, o incluso a las que la banca hace padecer a los ciudadanos con frecuencia: el principio de seguridad jurídica. Esperemos que este último principio supere estas pruebas de estrés con más éxito.

5 BELTRAN AGUIRRE, José Luis. “El menoscabo de la autonomía básica con ocasión de la implantación de infraestructuras y dotaciones mediante instrumentos de ordenación del territorio: a propósito del ATC 251/2009, de 13 de octubre”. *Revista Aranzadi Doctrinal* n.º 2/2010 (Tribuna). Pamplona, 2010.

## NOTA FINAL

Con posterioridad al envío de este artículo, y mientras se procedía a evaluar su contenido antes de aprobar su publicación, han tenido lugar dos acontecimientos que vale la pena comentar brevemente.

En primer lugar, parece ser que finalmente el complejo Eurovegas no se instalará en España. Así que la carrera entre Comunidades Autónomas a que hacía referencia en el artículo se ha saldado con un fiasco, o, si se me permite la comparación, con la carrera propia de un canódromo, donde los galgos se desesperan y dejan sus energías por el camino en busca de una liebre inalcanzable. Claro que, por el camino, quizá también nos hemos (se han) dejado bastantes jirones de legitimidad en sus esfuerzos, a mi juicio.

En segundo lugar, la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local desvirtúa de facto algunas de las referencias que se comentaban en el artículo (así, por ejemplo, las relativas a las competencias que caben en materia de protección de los consumidores), pero aun así considero que las reflexiones planteadas mantienen su virtualidad o vigencia. Sobre todo, puesto que intento analizar las relaciones entre los conceptos de autonomía local y subsidiariedad. Otra cosa, que quizá diera para muchos artículos sesudos, sería plantearnos dónde y cómo quedan tanto la autonomía local como el principio de subsidiariedad a partir de dicha Ley 27/2013, pero eso ya es harina de otro costal..

## BIBLIOGRAFÍA

ARZAMENA SIERRA, Jerónimo (2002). *“El Derecho Local en la Doctrina del Consejo de Estado”*. Consejo de Estado, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado. Madrid, pp. 16-17. *Revista Aranzadi Doctrinal* n.º 2/2010 (Tribuna).

BELTRÁN AGUIRRE, José Luis. (2010) *“El menoscabo de la autonomía local con ocasión de la implantación de infraestructuras y dotaciones mediante instrumentos de ordenación del territorio: a propósito del ATC 251/2009, de 13 de octubre.”* Pamplona.

FERNÁNDEZ, Elvira y GIMÉNEZ, Eva. *Els principis de subsidiarietat, proporcionalitat, descentralització i autonomia local i les seves conseqüències per a la regulació del règim local a Catalunya*. Ponencia presentada en el Seminario sobre “Gobierno local y organización territorial: subsidiariedad y descentralización”, organizado por el Consorcio Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona, Centro Ernest Lluch. Barcelona, 8 y 9 de octubre de 2001.

LÓPEZ PÉREZ, F. (2009), *El impacto de la Directiva de servicios sobre el urbanismo comercial*. Barcelona. Atelier.

MIR I BAGÓ, Josep (2000), *Manual de Govern Local*. Barcelona: Federación de Municipios de Catalunya.

## Estrategia de desarrollo de la Zona Norte del Estado de Jalisco desde la perspectiva institucional

Mónica Isabel García Mora

Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara  
[monica.garcia.m@hotmail.com](mailto:monica.garcia.m@hotmail.com)

José G. Vargas-Hernández

Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara  
[josevargas@cucea.udg.mx](mailto:josevargas@cucea.udg.mx)

Recibido: 12 de diciembre de 2013  
Aceptado: 10 de diciembre de 2013

### Resumen

*El proceso de regionalización en Jalisco ocurrido en la década de los noventa, dio lugar a la descentralización de las regiones y a la formulación de un plan regional de desarrollo para cada una de ellas. Actualmente y a pesar de las medidas tomadas al establecer los planes regionales, se observa que existen disparidades en el desarrollo de las regiones, siendo la más afectada, la Zona Norte del Estado. El objetivo de este trabajo, es analizar como factor clave, la relación de las instituciones con el desarrollo de la Zona Norte del Estado de Jalisco, haciendo un breve análisis del papel de las instituciones desde la perspectiva económica, política y social. El método empleado será la revisión de la literatura existente sobre la teoría institucional y el desarrollo de la Zona Norte del Estado. Se concluye señalando como estrategia para impulsar el desarrollo, la evaluación y el fortalecimiento de las instituciones que intervienen en este proceso.*

### Palabras clave

*Desarrollo, desarrollo regional, instituciones, región, zona norte del Estado de Jalisco*

## Strategy of Development of the Zone North of the State of Jalisco from the Institutional Perspective

### Abstract

*The regionalization process in Jalisco occurred in the nineties leading to the decentralization of regions and formulating a regional development plan for each of them. Currently, despite the measures taken to establish regional plans, it appears that there are disparities in regional development, being the most affected, the North Zone of the State. The aim of this paper is to analyze a key factor, the ratio of the institutions with the development of the Northern region of the State of Jalisco, with a brief analysis of the role of institutions from economic, political and social perspectives. The method used is a review of the existing literature on institutional theory and the development of the Northern Zone of State. It concludes by stating as a strategy to promote the development, evaluation and strengthening of the institutions involved in this process.*

### Keywords

*Development, Regional Development Institutions, Region, Northern State of Jalisco.*

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo de las regiones se ha vuelto un tema muy importante en los últimos años, y es que hablar de desarrollo, implica pensar en mejoras en la calidad de vida y mayor bienestar social de un país o región. Formalmente, el desarrollo regional se define como “un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o región” (Diez, 2004).

Es bien sabido que por cuestiones históricas, el desarrollo en México no se ha dado conforme a las expectativas y las necesidades del país, aunado a esto, existen disparidades en el desarrollo entre las regiones. Por ejemplo, en datos revelados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2010), Jalisco es el cuarto estado con más participación en el Producto Interno Bruto (PIB), es decir, el cuarto estado más productivo de la República Mexicana, sólo después del D.F, Estado de México y Nuevo León, sin embargo, aunque este indicador económico es bueno, en contraste tenemos el Índice de Desarrollo Humano (IDH, 2009), el cual coloca a Jalisco en el lugar 14 en relación al índice de ingreso comparado con los demás estados de la República.

El IDH Jalisco evalúa también las 12 regiones que componen Estado, es aquí donde observamos que el desarrollo se da de una forma muy heterogénea en Jalisco y donde se pueden observar las disparidades en el desarrollo, especialmente en la Zona Norte de Jalisco, la cual en la evaluación del IDH Jalisco coloca a esta región en el último lugar. Por esta razón, nace el interés de analizar en este trabajo las disparidades en el desarrollo de la Zona Norte de Jalisco, vistas desde la influencia de las instituciones en el desarrollo de la región.

## LA REGIONALIZACIÓN EN JALISCO

A mediados de la década de los 90, los cambios políticos en el estado de Jalisco trajeron una nueva forma de organizar los planes de desarrollo económico, que se inician con la segmentación de zonas geográficas cercanas y con características homogéneas denominadas regiones.

En 1997, se inició un proceso de regionalización en el Estado de Jalisco, este proceso de regionalización fue consecuencia de la apertura del país con miras a aprovechar las ventajas del proceso de globalización y hacer frente a las desigualdades regionales. La Estrategia de regionalización en Jalisco, dio origen a la concentración de los 124 Municipios que conforman el Estado en doce regiones administrativas con el objetivo de “fomentar el proceso de descentralización y desconcentración hacia las regiones, e impulsar el proceso de planeación social integral participativa y estratégica para desarrollar las regiones”, Plan Estatal de Desarrollo (PED, 2030, 16-17).

Sin embargo, a pesar de que desde 1995 se han implementado Planes Estatales de Desarrollo en Jalisco para mitigar las disparidades de desarrollo entre las regiones, aun quedan regiones con visibles muestras de rezago, “mientras la desigualdad nacional pudo haberse reducido hasta un 15% entre 2000 y 2005, en Jalisco aumentó 62% en el mismo periodo” (IDH, 2009). Un claro ejemplo, al hablar de las disparidades regionales, es el caso de la Región Norte del Estado de Jalisco.

## GENERALIDADES DE LA REGIÓN NORTE DEL ESTADO DE JALISCO

La Región Norte del Estado de Jalisco, se ubica en la punta Norte del Estado de Jalisco (ZNEJ), su territorio equivale a 10,305.46 km<sup>2</sup>, que corresponde al 12.86% de la superficie total del Estado de Jalisco. Limita al norte con los estados de Nayarit y Zacatecas; al este con el Estado de Zacatecas; al oeste el Estado de Nayarit y al sur, el Estado de Zacatecas y los Municipios Jaliscienses de Tequila y Hostotipaquillo. La región está integrada por 10 Municipios: Bolaños, Chimaltitán, Colotlán, Huejúcar, Huejuquilla el alto, Mezquitic, San Martín de Bolaños, Santa María de los Ángeles, Totatiche y Villa Guerrero.

La Zona Norte del Estado de Jalisco, “es una de las regiones de Jalisco con más potencialidad y, sin embargo, de las más rezagadas” (Romero, 2009). Como un panorama muy general, podemos mencionar que la población de la región representa tan sólo el 1.04% de la población estatal. El 60% de los municipios están catalogados como Rurales y el 40% como Semiurbano. La región norte del estado de Jalisco cuenta con una fuerte presencia de culturas indígenas, según INEGI (2010) 4 de los 10 municipios de la ZNEJ, tienen el mayor porcentaje de la población de habla indígena del Estado, Mezquitic con 75.9% y Bolaños con 64.4%; les siguen los municipios de Huejuquilla el Alto con 6.5% y Villa Guerrero con 5.5%, prevaleciendo la cultura del pueblo Huichol en Mezquitic y Bolaños principalmente.

En cuanto a índices de marginación, la ZNEJ es la zona más marginada de la entidad, ya que tiene un muy alto grado de marginación, este índice de marginación nos permite diferenciar las carencias que padece la población, considera la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y la residencia en localidades pequeñas (CONAPO, 2010). A pesar de estas cifras no muy

alentadoras, la Zona Norte de Jalisco cuenta con un gran potencial de recursos, principalmente recursos naturales, que pueden ser considerados como estrategia para impulsar el desarrollo endógeno de la Zona.

Esta Zona posee recursos hidrológicos, proporcionados por los ríos Bolaños, que pasa de norte a sur y al poniente de la cabecera, el río Camotlán, que con la misma dirección toca el poniente de la superficie municipal, hay también pequeños manantiales. Entre los principales cerros y serranías están, La Palma, Violeta, El Caimán, El Aguacate, Pitacho de patoles, Los Sabinos, El Eslabón, Tapaiste, La Campana y Guajolotes.

Entre los principales atractivos turísticos y culturales de la Zona Norte de Jalisco, se encuentran los que se recogen en la tabla 1.

**TABLA 1**  
**ATRATIVOS TURÍSTICOS Y CULTURALES DE LA ZONA NORTE DE JALISCO**

Municipio	Atractivo Turístico	Descripción
Bolaños	La Casa de la Condesa	Mansión barroca de fines del siglo XVIII, ubicada en la calle 16, # 39. Fachada de dos niveles con esgrafiados con escenas de la vida diaria y figuras fitomorfas en sus cenefas, así como decoración esgrafiada en sus enjarres originales.
Chimaltitán	Zona Arqueológica "Los Cerritos"	En este sitio se encuentran piedras de cantera grabadas en relieve con algunos signos y dibujos.
	Piedras Largas	Paraje montañoso de pino y roble con figuras caprichosas formadas por la naturaleza en diferentes tamaños, en un área aproximada de 2 hectáreas
Colotlán	Cueva de la Novia	Es una cueva que mide 8 metros de alto por 12 de ancho, desde este sitio se puede admirar todo el municipio de Colotlán, Santa María de los Ángeles, Huejúcar, Momax y Tlaltenango, además: la carretera, Colotlán, San Nicolás, El Carrizal y la presa de Boquilla de los Pérez.
Huejuquilla el alto	Zona Arqueológica "Cerrito de Hiztle"	En el lugar se encuentran restos de culturas precolombinas.
Mezquitic	Mirador Mezquitic	Se localiza aproximadamente a 5 kilómetros de distancia de la cabecera municipal de Mezquitic, sitio destinado como mirador, se domina un gran cañón y parte del valle de Mezquitic, de igual manera se aprecia también el río Bolaños. Ideal para desarrollar el paisajismo y la meditación.
San Martín de Bolaños	Planta Minera "El Pilón"	Es una planta procesadora de plata, a la cual se puede conocer a través de visitas guiadas donde se muestra el proceso a que es sometido este metal con un horario de 8:00 a 17:00 horas de martes a viernes.
Santa María de los Ángeles	Presa "Boquilla de Zaragoza"	Se localiza al norte de la cabecera, se puede practicar la pesca de bina, carpa y bagre durante todo el año. En este sitio es posible observar pato bobo, papeb. También el paisaje de bosques suaves cubiertos por bosque tropical. Cuenta con algunos espacios para acampar en la parte norte y oeste del embalse.
Totatiche	La Cueva de las Patas	Es un misterioso y antiquísimo lugar encantado en la barranca de la comunidad de El Canjilon, petroglifos que aún conservan y que datan de 8,000 años de antigüedad.
Villa Guerrero	Cascadas "La Pila del Diablo"	Se encuentra en el poblado de Patahua a 8 kilómetros por terracería. Son abarcas naturales formadas por bosques que circunden su vegetación de sabino, y en tiempo de lluvias se forman pequeñas cascadas.

FUENTE: Elaboración propia con datos de SEIJAL (2012).



Estos son sólo algunos de los muchos atractivos turísticos, arqueológicos y culturales que podemos encontrar, esta zona es rica en recursos naturales, privilegiada por sus paisajes, es una zona ideal para fomentar el ecoturismo.

## IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES EN EL DESARROLLO

El gran problema que acosa a la actual literatura ortodoxa sobre las instituciones y el desarrollo es su incapacidad para distinguir claramente entre las formas y las funciones de las instituciones (Chang, 2006). Sin embargo, para este trabajo, tomaremos la definición de North (1990) quien define las instituciones como las restricciones humanamente creadas que estructuran la interacción de las personas, y son conocidas informalmente como “reglas del juego”. Las instituciones son clave para asegurar que los esfuerzos de desarrollo sean sostenibles. Ya que son las instituciones las que regulan y administran la forma de llevar a cabo las acciones que contribuyen con el desarrollo de una región.

Acemoglu (2003, p. 27) encontró lo siguiente:

“Un factor primordial que explica las causas fundamentales de las diferencias en la prosperidad de los países son las instituciones. Las tres características clave de las instituciones buenas son la aplicación de los derechos de propiedad a un segmento amplio de la sociedad, de tal manera que varias personas tengan incentivos para invertir y participar en la actividad económica; límites a las acciones de los elites, los políticos y otros grupos poderosos, para evitar que expropien los ingresos y las inversiones de otros o que creen condiciones que les favorezcan; y cierto grado de igualdad de oportunidades para segmentos amplios de la sociedad, a fin de que las personas puedan invertir, especialmente en capital humano, y dedicarse a actividades económicas productivas”.

Al respecto de los derechos de propiedad, North y Thomas (1973, p. 8) señalan que la creación, especificación y aplicación de los derechos de propiedad son costosas, y que estos costos dependen del estado de la tecnología y de la organización; los gobiernos asumen la protección y aplicación de los derechos de propiedad porque ellos pueden hacerlos a costos menores que los grupos privados que podrían organizarse voluntariamente.

Como señaló Bandeira (2009), luego de la aparición del famoso libro de North sobre las instituciones y el desarrollo económico en 1990, del fracaso de las políticas de ajuste estructural de los ochenta y noventa, y de la contrastación de la tesis de North con la evidencia empírica, el nuevo paradigma es que las instituciones son la clave del desarrollo económico de las naciones.

Aunque el Estado es quien está al frente de las instituciones es importante que los actores que integran no abusen del poder que tienen, en este sentido, las instituciones involucradas en el desarrollo, principalmente el gobierno, debe ser capaces de establecer y aplicar las acciones encaminadas al desarrollo con el único fin de propiciar el bienestar social sin desviarse de éste.

La igualdad de oportunidades entre los miembros de la sociedad, generará una actitud proactiva hacia el desarrollo de su comunidad, este apoyo es importante como base para establecer políticas de desarrollo en las que es indispensable la participación de los miembros de la sociedad.

Por último, debo destacar que la relevancia estratégica de las instituciones en los procesos de desarrollo reside en que permite reducir los costos de transacción y producción, aumenta la confianza entre los actores económicos, estimula la capacidad empresarial, propicia el fortalecimiento de las redes y la cooperación entre los actores y estimula los mecanismos de aprendizaje y de interacción (Rodríguez Pose, 1998).

## LA RELACIÓN DE LAS INSTITUCIONES CON EL DESARROLLO DE LA ZONA NORTE DE JALISCO

Desde el marco teórico antes planteado, me parece conveniente hacer un breve análisis de las instituciones de la Región Norte de Jalisco. Para efectuar dicho análisis, clasificaremos las instituciones desde el punto de vista económico, político, y social

### INSTITUCIONES ECONÓMICAS

De acuerdo con José Antonio Ramírez (citado en Spiller, 2010) En el Norte de Jalisco, “hay una percepción de las instituciones, muy negativa. Los programas para mejorar el nivel económico, no son apoyados por la población, ni son impulsados por el gobierno”.

Un crecimiento económico dinámico debe ir acompañado de márgenes satisfactorios de equidad, igualdad de oportunidades y protección social para esto es importante la participación ciudadana en las decisiones median-

te consultas públicas por parte de las instituciones. No sólo se debe elaborar un Plan de desarrollo basándose en cifras y números sino también debe incluirse las necesidades evaluadas desde el punto de vista de la sociedad para involucrarse en el proceso y obtener mejores resultados.

Por mencionar un caso, uno de los principales problemas que tiene la Zona Norte (80% de los municipios) es la tala inmoderada y en segundo lugar pérdidas de la vegetación por incendios forestales. Sabiendo ya que los recursos naturales de la Zona son recursos potenciales para propiciar el desarrollo, la pérdida de estos constituye un gran desafío para las autoridades a las que les falta regular de manera más fuerte esta situación; las cifras no mienten, los municipios de Colotlán, Bolaños, Huejúcar, Huejuquilla, Mezquitic, San Martín de Bolaños, Totatiche y Villa Guerrero principalmente son los más afectados (PED, 2030, p.95).

Es importante que las autoridades competentes, consideren el aprovechamiento de los recursos naturales, ya que éstos pueden dar pie a un desarrollo endógeno. Esto es, “si la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural nos encontramos ante un proceso de desarrollo local endógeno” (Vázquez Barquero, 2000).

Una propuesta para promover el crecimiento económico desde la perspectiva de desarrollo endógeno, sería promover el Ecoturismo, como estrategia de promoción de los recursos turísticos natural y cultural de la región. Sin embargo, si las autoridades no son fuertes al procurar la preservación de los recursos naturales, seguirá deforestándose la vegetación y esta opción turística no sería viable.

Además de los recursos naturales, otra alternativa es cuidar los atractivos culturales como son las actividades realizadas por los huicholes, principalmente las artesanías elaboradas a mano, las cuales son distintivas de su cultura y sus costumbres.

Las autoridades deben apoyar a la cultura Huichola a aprovechar la elaboración y la comercialización de artesanías desde la perspectiva del marco (VRIO) la cual es una visión basada en los recursos que se concentra en los aspectos de valor, rareza, imitación y organización de los recursos y capacidades (Peng 2010). En este sentido, las artesanías tienen una ventaja competitiva, ya que son productos hechos a mano y raros por el hecho de que ya cada vez es menos cotidiana en las ciudades la presencia de culturas indígenas. Aquí deberán actuar las autoridades para procurar que estos productos tengan un pago digno ya que es una actividad que crea empleos y es el sustento de muchas familias Huicholes.

## INSTITUCIONES POLÍTICAS

Desde hace años la rama de la teoría económica que estudia los sistemas políticos –la teoría de la elección social– argumenta que en los sistemas democráticos los políticos tienden a escoger aquellas políticas que les reporten mayores beneficios electorales y aquellas que se ven presionados a tomar por grupos de interés con poder político (Bandeira, 2009).

La literatura señala que podría haber dos razones que explican la ineficiencia en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo. El primero es que la realización de elecciones cada pocos años lleva a que los políticos den prioridad a los resultados de corto plazo, en perjuicio de las políticas y reformas institucionales necesarias para el desarrollo económico, que sólo dan resultados en el largo plazo. El segundo es que los grupos de interés tienen objetivos de más largo plazo, pues buscan garantizar sus ingresos futuros, pero buscan objetivos muy específicos, es decir, que no benefician al conjunto de la sociedad, para reducir los costos y aumentar los beneficios de su acción política (Olson, 1965).

La gobernabilidad de una región depende de los actores que se involucran en dicho proceso, los partidos políticos, el gobierno (de los tres niveles, municipal, estatal y federal), por ello es importante evaluar constantemente el papel que han jugado estas instituciones en el desarrollo basándose en la capacidad del sistema político para negociar coaliciones estables, políticas fuertes o la solidez de las instituciones públicas, la habilidad del gobierno y de los distintos sectores sociales para combinar adecuadamente las políticas de desarrollo.

Según Jacoby (citado en Chang, 2006) subraya el papel de la legitimidad en el proceso de cambio institucional. Una nueva institución no puede funcionar a menos que consiga cierto grado de legitimidad política entre los miembros de la sociedad. De aquí surge la importancia de crear un vínculo estado-sociedad para que se trabaje de manera conjunta y procurar el desarrollo en la Zona Norte del estado. Al respecto, hay que reconocer que se ha hecho y tomado algunas acciones para lograr integrar a los habitantes de la ZNEJ al proceso político.

Por ejemplo, en estas próximas elecciones se trata de incentivar a la población indígena que vive en la Zona Norte a integrarse al proceso político. En un artículo del Diario el Informador (Autor anónimo, 2012) dio a conocer que este 2012 es año electoral y la Zona Norte de Jalisco también va a votar ya que los pobladores no votarán de la manera tradicional sino con una urna electrónica; o al menos es lo que pretende hacer el Instituto Electoral y de

Participación Ciudadana (IEPC). Una comunidad beneficiada será la de San Andrés Cohamiata, o Tateikie, en lengua wixárika, que está en el Norte del Estado y pertenece al municipio de Mezquitic., para acceder a la comunidad se invierten alrededor de 10 horas, saliendo de Guadalajara, sin embargo, el IEPC capacitará a habitantes de esta comunidad y algunas otras de la Zona Norte para que conozcan el uso de los aparatos electrónicos que pretenden utilizar el 1 de julio.

Este es un esfuerzo importante del IEPC que ayudará a que la población de la zona norte, la cual tiene un alto porcentaje de población indígena a que pueda llegar a sus gobernantes y al sentirse tomados en cuenta, también se involucren activamente en el proceso de desarrollo.

Por último, cabe señalar que en la Zona Norte de Jalisco, 9 de los 10 municipios que conforman esta zona, están gobernados por el PAN, esto supondría una homogeneidad en la ideología del pensamiento político, lo cual debería ser una razón a favor para propiciar el desarrollo dentro de un nuevo marco administrativo eficiente. Sería importante que las instituciones políticas de la Zona Norte, aprovecharan que comparten ideología política e hicieran relaciones intergubernamentales entre los municipios que conforman la región para procurar el desarrollo conjunto de la zona.

## INSTITUCIONES SOCIALES

Las instituciones y la sociedad se comportan de forma dinámica, pero a la par deben trabajar de forma armonizada para lograr los objetivos del desarrollo. Como ya se mencionó, es importante que la sociedad se involucre de forma activa en las cuestiones del desarrollo, una importante forma de participación es la evaluación de los programas y políticas públicas que se implementan en la Zona Norte con el objetivo de impulsar el desarrollo de la región.

Sin embargo, en la Región Norte existen bajos niveles de educación entre la población de 15 años, se sabe que la población de la Región Norte, es la que cuenta menor competitividad por no haber concluido la primaria el 28% de la población de 15 y más años de edad, el doble de la proporción en el estado (que es de 14.7%), Aún más, cuatro de los municipios están por arriba de la proporción de la región: Santa María de los Ángeles, con 39.9%; Chimaltán, 35.1%; Totatiche, 32.5% y Huejúcar con 31.3%. (PED, 2030, p.53). Estos datos nos dan un ligero panorama de la situación en la Zona Norte, es alto el porcentaje de la población que no concluyó ni siquiera la primaria por lo cual es difícil que esta proporción de la población con tan bajo nivel educativo se pueda involucrar de manera activa en las cuestiones del desarrollo en sus comunidades.

Sin embargo, el desarrollo de la Zona Norte ya no es de interés aislado, existen ya organizaciones y académicos que están constantemente preocupados por el desarrollo de esta región, de hecho ya existe un movimiento social que procura el desarrollo de esta zona: El 9 de junio fue creado el Movimiento Ciudadano del Norte de Jalisco, con la firma de un documento constitutivo que suscribieron 54 personas de diferentes ámbitos sociales, económicos, culturales y políticos creado ante las dificultades y sobre todo la inquietud de realizar más por la zona, y preocupado por que los candidatos a diputados locales y federales y a presidente municipal generen un compromiso con la región (Romero, 2009).

La creación de este movimiento es de vital importancia para el desarrollo de la región ya que las ONGs pueden acceder al desarrollo de programas estatales y, en algunas ocasiones, interactuar con el ámbito público en la elaboración e implementación de la política (Arroyo, 2010).

## CONCLUSIÓN

Es importante que en la Zona Norte del Estado de Jalisco, se de un cambio institucional, es decir, una interacción entre instituciones y organizaciones para lograr los retos de desarrollo en la Región. Las instituciones entendidas como las reglas del juego, son un factor esencial en el proceso de desarrollo, sin embargo, deben complementarse con las organizaciones, estas organizaciones son los partidos políticos, las empresas, las familias, las Universidades, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Organizaciones Civiles, entre otros actores que pueden contribuir con el desarrollo de la región.

Las instituciones no se crean con el fin exclusivo de promover el desarrollo de la sociedad, también sirven al propósito de distribuir o consolidar el poder político y económico. Sin embargo, a la vez es que las instituciones y las políticas económicas promuevan el bienestar de la ciudadanía y no la satisfacción de intereses políticos y económicos particulares (Bandeira, 2009).

Es importante que se fortalezcán las instituciones y se procure como objetivo principal los intereses y el bienestar social. Para esto se debe evaluar la eficacia de las instituciones y de los programas y políticas de desarrollo propuestas por el gobierno.

La sociedad debe ser parte de este proceso al participar activamente en la evaluación y propuesta de los planes de desarrollo en la Zona Norte del Estado, ya que es la misma sociedad la que conoce las necesidades prioritarias de su propia región.

Las organizaciones políticas tales como los partidos políticos y gobernantes de la región deben procurar el desarrollo viendo por los intereses de la región y no sólo emitiendo propuestas que en el corto plazo les garanticen votos y la obtención del poder.

## BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, D. (junio de 2003). “Raíz histórica: un enfoque histórico de la función de las instituciones en el desarrollo económico”. *Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, 40(2). Recuperado de: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/06/pdf/acemoglu.pdf>

ARROYO, D. (2010). *La Participación de la Sociedad Civil en el nivel local: experiencias regionales en Argentina. Gestión Cultural Lujan*. Recuperado de: <http://es.scribd.com/doc/26713466/Participacion-de-La-Sociedad-Civil-en-Desarrollo-Local>

ANÓNIMO (18 de mayo 2012). “Le van la urna electrónica a la zona wixárica”. *Diario el informador*. Recuperado de: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2012/377020/6/Le-van-la-urna-electronica-a-la-zona-wixarica.htm>

BANDEIRA, P. (2009). Instituciones y Desarrollo Económico. Un Marco conceptual. *Revista de Economía Institucional*, 11 (20). Recuperado de: <http://www.economiainstitutional.com/pdf/No20/pbandeira20.pdf>

CHANG, HA (2006). La relación entre las Instituciones y el desarrollo económico. *Problemas Teóricos clave. Revista de Economía Institucional*, 8 (14). Recuperado de: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/419/41901406.pdf>

CONAPO (2010). *Estimaciones de CONAPO con base en el INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, Principales resultados por calidad*.

DIEZ J. (mayo, 2004). Transformaciones en la gestión municipal el caso latinoamericano. *Ciencia para el desarrollo, grupo economía y región*, (6). Recuperado de: <http://www.economiayregion.com.ar/pdf/documento%20de%20trabajo-JDIEZ.pdf>

IDH (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco*, que refiere a estadísticas del periodo 2000-2005.

INEGI (2012). *Perspectiva estadística Jalisco*. Marzo 2012.

INEGI (2010). *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010*. Jalisco

MARTÍNEZ, J. (2007). Las instituciones y el desarrollo económico un análisis breve. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (Vol 73). Recuperado de: <http://www.eumed.net/cursecon/ecoib/mx/>

NORTH, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

NORTH, D. C. y THOMAS, R. (1973). *The Rise of the Western World. A New Economic History*. Cambridge University Press.

OLSON, M. (1965). *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.

PED (2030). *Plan Regional de Desarrollo del Estado de Jalisco, Región Norte, 2030*.

PENG, M. (2010). *Estrategia Global*. Ed. CENGAGE Learning. Apalancando los recursos y las capacidades (pp. 71).

RODRÍGUEZ, P. (1998). *Dynamics of regional growth in Europe*. Clarendon Press, Oxford.

ROMERO, L. (julio 2009). Dan rumbo al norte de Jalisco. *La Gaceta*. UDG. Recuperado de: [http://www.gaceta.udg.mx/Hemeroteca/paginas/577/G577\\_COT%209.pdf](http://www.gaceta.udg.mx/Hemeroteca/paginas/577/G577_COT%209.pdf)

SEIJAL (2012). *Sistema Estatal de Información Jalisco*.

SPILLER, A. (marzo, 2010). “El Norte de Jalisco, de los más pobres”. *La Gaceta*. UDG. Recuperado de: [http://www.gaceta.udg.mx/Hemeroteca/paginas/605/G605\\_COT%204.pdf](http://www.gaceta.udg.mx/Hemeroteca/paginas/605/G605_COT%204.pdf)

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2000), *Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).





## Hacia una Administración Pública moderna. Experiencia de la Administración ambiental vasca

Arantza Leturiondo Aranzamendi

Ayuntamiento de Galdakao

[aleturiondo@galdakao.net](mailto:aleturiondo@galdakao.net)

Juan Ignacio Escala Urdapilleta

Consultor Ambiental

[juignacioe@gmail.com](mailto:juignacioe@gmail.com)

Francisco Olarreaga Tellechea

Iberdrola en el País Vasco

[folarreaga@iberdrola.es](mailto:folarreaga@iberdrola.es)

Alba Cañadas

Gobierno Vasco

[alba@desarrollasostenible.com](mailto:alba@desarrollasostenible.com)

Recibido: 12 de diciembre de 2013

Aceptado: 20 de diciembre de 2013

### Resumen

*A lo largo de la novena legislatura del Gobierno Vasco se puso en marcha un nuevo modelo de gestión de la administración ambiental. Un modelo basado en la corresponsabilidad público – privada, la reducción de cargas administrativas, el refuerzo del control posterior, la mejora de la comunicación y la transparencia.*

*Se tramitaron más de dieciséis normas que perseguían objetivos ambientales, pero también otros objetivos estratégicos. Se desarrolló un moderno sistema de información y gestión y se establecieron las entidades de colaboración ambiental.*

*Estas medidas han sentado las bases para una administración ambiental moderna y eficiente, introduciendo una mayor racionalidad y eficiencia en la intervención administrativa (lo que se traduce en ahorro de costes y mayor productividad) y proporcionando seguridad jurídica a las actividades económicas (lo que redundará en su competitividad) y un mejor servicio al conjunto de la ciudadanía vasca.*

### Palabras clave

*Modernización (o reforma) de la Administración; Administración Ambiental [vasca]; Gestión pública; Gestión ambiental; Regulación inteligente; Entidades de colaboración ambiental; Sistema de información y gestión del medio ambiente; Reducción de cargas [Simplificación] administrativas.*

## Towards a Public Modern Administration. Experience of the Environmental Basque Administration

### Abstract

*During the 9th legislature period of the Basque Government, the environmental department launched, a new model based in public - private co-responsibility, in reducing administrative burdens; in reinforcing the operational control, and in improving dialogue and transparency.*

*Sixteen acts were approved aimed at achieving environmental and other strategic objectives, new and modern information and management system was implemented and the environmental collaboration entities were introduced.*

*These actions set the basis for a modern and efficient management of the environmental administration, introducing rationality and efficiency in the environmental administrative process (entailing cost savings and increased productivity) and provides legal certainty for economic activities (which implies more competitiveness) and better service for all Basque citizens.*

### Key words

*Modernization (or reform) of Public Administration; [Basque] Environmental Administration; Public governance; Environmental management; Smart regulation; Environmental Collaboration Entities; Environmental information and management system; Reduction of administrative burdens*

**SUMARIO****1. Introducción****2. Situación de partida****3. Hacia un modelo de administración ambiental innovador, eficiente, accesible y transparente**

- La corresponsabilidad público-privada, basada en la confianza
- La reducción de cargas administrativas previas
- El uso de las TICs. Sistema de información, control interno, accesibilidad, transparencia y rendición de cuentas
- La regulación inteligente
- La integración en otras políticas
- El diálogo y la integración de los intereses de otras administraciones y de los agentes económicos y sociales

**4. Medidas adoptadas (2009-2012)**

- Desarrollo normativo
- Medidas organizativas y de gestión

**5. Resultados (ejemplos prácticos)**

- Servicios de Aire y Ruido
- Red de Calidad del Aire
- Sistema de información y de gestión de la información

**6. Conclusiones****INTRODUCCIÓN**

La situación de la gestión administrativa en los servicios de la Viceconsejería de Medio Ambiente en el arranque de la novena legislatura del Gobierno Vasco (comienzos de 2009) obligó a diseñar un plan para introducir una serie de cambios profundos que permitieran resolver el problema existente en la concesión de autorizaciones para el ejercicio de actividades económicas en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Este plan no se limitó a incorporar medidas coyunturales para hacer frente al principal problema a corto plazo, esto es, la paralización de expedientes y la demora en su resolución, sino que también estableció las bases de un nuevo modelo de relación de la administración ambiental con las empresas, con la ciudadanía y con otras administraciones.

Un nuevo modelo que incorporara los principales elementos de lo que se entiende que debe ser una administración innovadora, moderna y eficiente. Un modelo que, lejos de suponer una suma desahogada de medidas, participaba de un espíritu, un enfoque y una filosofía compartida por el equipo responsable de su puesta en marcha.

Un cambio hacia un modelo de gestión más innovador. Un cambio que supone una contribución (un granito de arena) para que la administración pública proporcione un mejor servicio y un mayor nivel de bienestar a la ciudadanía y contribuya a hacer más competitivas y sostenibles a nuestras empresas, todo ello con un menor coste para la sociedad. Los principios de este nuevo modelo orientaron las actuaciones a lo largo de la legislatura.

Este documento resume el diagnóstico de partida, los elementos principales del modelo para “modernizar” la administración ambiental vasca y las principales acciones llevadas a cabo a lo largo de la novena legislatura para ponerlo en marcha, acciones en las que se involucró todo el personal. El planteamiento que sostenemos es que en el periodo analizado se produce un profundo cambio que sienta las bases para una administración ambiental vasca, moderna, eficiente y transparente.

La exposición que sigue no tiene ninguna pretensión académica. Trata de presentar y describir el enfoque conceptual estratégico y la gestión realzada, evitando cualquier atisbo de posicionamiento político. Se ha estructurado a modo de relato –más o menos coherente– de una de las principales líneas de trabajo en materia de medio ambiente a lo largo de la legislatura. Una línea estratégica detrás de la cual hay muchísimas horas de dedicación de todo un equipo de trabajo al servicio del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Un trabajo que creemos que merece la pena dar a conocer.

<sup>1</sup> Aunque consideramos importante retomar el debate sobre una completa reforma de la Administración Pública Vasca (en el sentido que se presenta en “Estrategias de reforma en la administración pública: el caso de la CORAME en el País Vasco”, *Ekonomiaz* nº 80-2º cuatrimestre, 2012, <http://www1.euskadi.net/ekonomiaz/>), el reto que sigue tiene pretensiones mucho más modestas, al limitarse al ámbito concreto de una viceconsejería (y dentro de ésta, fundamentalmente, al de los servicios relacionados con el otorgamiento de autorizaciones ambientales).

## SITUACIÓN DE PARTIDA

En el año 2009, con el inicio de la nueva legislatura, la Viceconsejería de Medio Ambiente se encontró con una situación en la que gran parte de los servicios que debían habilitar el ejercicio de las actividades económicas del País Vasco tenían una carga de trabajo que no podían asumir, por lo que existían numerosos procedimientos en los que se habían superado con creces los plazos de resolución mediante establecidos y las actuaciones administrativas se demoraban más allá de lo razonable.

La progresiva atribución de funciones a la administración ambiental vasca, a través de normativa europea y estatal no había ido acompañada de dotación de medios. En ocasiones, además, esa nueva producción normativa no había sido acompañada de la adaptación de la normativa vasca, lo que generaba inseguridad jurídica.

La escasez de medios había impedido el desarrollo de algunas competencias administrativas propias (era el caso de las competencias en materia de responsabilidad ambiental y etiquetas ecológicas). Y otras se ejercían a través de asistencias externas (así, las autorizaciones potencialmente contaminadoras de la atmósfera y las autorizaciones ambientales integradas) o de la sociedad pública de gestión ambiental Ithobe (registro de entidades acogidas al sistema europeo de auditoría y sistema de gestión ambiental –EMAS y acreditación de entidades para investigaciones de calidad del suelo).

Entre el personal técnico prevalecía una concepción de la labor administrativa basada en un exhaustivo control previo, lo que no ayudaba precisamente a resolver con celeridad.

No había instrucciones técnicas o guías que permitieran conocer a las personas promotoras (públicas o privadas) y a la ciudadanía los criterios de interpretación de la normativa.

El uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación era escaso, lo que dificultaba el control interno, la accesibilidad y la transparencia.

Existía una visión “compartimentada” del medio ambiente entre los servicios y entre éstos y los servicios de otros departamentos y de otras administraciones. En consecuencia, el medio ambiente se desligaba de cualquier otro objetivo estratégico.

El diálogo con los agentes económicos y sociales era escaso, dando lugar a una práctica cada vez más extendida de impugnación de las resoluciones administrativas (“judicialización”).

Como consecuencia, existía inseguridad jurídica para los titulares de actividades económicas, tanto públicos como privados. Se abrían procedimientos de queja por parte de instancias comunitarias, por no haberse ejecutado en plazo determinados trámites. Y, en definitiva, se estaba proyectando una mala imagen de los servicios ambientales del Gobierno Vasco y el personal que desarrollaba su trabajo con estas dificultades se encontraba en muchos casos desmotivado. Todo esto suponía un riesgo real de pérdida de oportunidades de negocio y de inversiones y tenía un alto coste para la sociedad.

## HACIA UN MODELO DE ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL INNOVADORA, EFICIENTE, ACCESIBLE Y TRANSPARENTE

Partiendo del diagnóstico realizado se puso en marcha un plan para modernizar la administración ambiental con un doble objetivo: por una parte, dar curso al ingente número de procedimientos que se habían ido acumulando y por la otra, establecer las bases para un modelo de administración de los recursos innovador, eficiente, accesible y transparente. Este modelo se basaba en los elementos principales que se detallan a continuación.

### La corresponsabilidad público–privada, basada en la confianza

Durante muchos años la administración ambiental vasca había ejercido una tutela administrativa previa exhaustiva (que tenía su base en una cierta desconfianza en la actuación de las personas públicas y privadas). A medida que fue creciendo el número de expedientes –como consecuencia de los nuevos requerimientos ambientales– este intenso control provocó el colapso de algunos servicios.

Además, esta actividad consumía la práctica totalidad de los recursos existentes, reduciendo al mínimo la capacidad de control posterior de las actividades (su inspección). Así, a partir del otorgamiento de la autorización el cumplimiento o no de la normativa dependía de la voluntad de las personas promotoras, lo que acabó generando una cierta relajación.

Para resolver este problema se recurría periódicamente a la petición de incremento del personal técnico de los servicios, lo que era sistemáticamente rechazado por los responsables de analizar dicha petición.

Este planteamiento –en el que toda solución se fiaba a la pretensión de incrementar la plantilla– desconocía otras experiencias exitosas que se habían adoptado en otras áreas de la gestión administrativa. En el ámbito industrial, por ejemplo, se había venido habilitando a entidades privadas para el ejercicio de determinadas funciones administrativas, para lo que se habían ido regulando las condiciones en las que se debían ejercer tales funciones.

Estas experiencias –que otras comunidades autónomas ya habían ido trasladando al campo del medio ambiente– permitían rebajar la dedicación de recursos públicos propios.

Las entidades de colaboración ambiental (como entidades privadas que colaboran con la administración pública en la verificación, inspección y/o control de las actividades sometidas a la normativa ambiental) estaban llamadas a desempeñar un papel para resolver en parte el problema de la falta de adecuación de los recursos humanos propios a la carga de trabajo existente.

La introducción de estas entidades contribuiría, además, a atenuar las relaciones administrativas entre administración y agente promotor, trasladando una mayor responsabilidad a éste, introduciendo criterios de corresponsabilidad y de concertación público-privada en la gestión de los procedimientos ambientales.

Para ello, estas entidades debían promover la responsabilidad compartida en el marco del procedimiento administrativo. La reflexión del equipo era que del mismo modo que en otros ámbitos legales (societario, tributario, laboral, seguridad social, etc.) se supone (inicialmente) que la persona promotora es responsable, lo mismo se debe presuponer en el ámbito ambiental.

Así, la presunción de que las personas actúan responsablemente permitiría dar valor administrativo a su palabra (declaración jurada), lo que, conjuntamente con la verificación de una entidad de colaboración ambiental, podría resultar suficiente para habilitar el ejercicio de actividades de incidencia ambiental menor.

Asimismo, la actuación de estas entidades permitiría la coexistencia de una intervención puramente administrativa (control público directo para las actividades con mayor impacto potencial o en las que la intervención pública aporta mayor valor) con otra intervención mixta (en parte pública –la mínima necesaria– y en parte con el apoyo de las entidades de colaboración ambiental).

Estas entidades serían, con carácter general, contratadas (y pagadas) por la persona promotora (pero a su vez sometida a las guías interpretativas elaboradas por el órgano ambiental del Gobierno Vasco y a su control periódico). Esto –junto con la generalización de las tasas por prestación de servicios ambientales– facilitaría la progresiva repercusión del coste administrativo a las personas demandantes de la intervención administrativa (de modo que la ciudadanía no soportara todo el coste de la administración ambiental –como venía sucediendo–).

Este cambio hacia una mayor corresponsabilidad debería, además, favorecer la evolución del mercado de la consultoría ambiental hacia un modelo de mayor proximidad a las empresas (en lugar del modelo existente, de fuerte dependencia de la administración pública), en línea con lo que sucede en otros países de nuestro entorno.

La transición hacia un modelo de cesión de protagonismo a favor de las entidades de colaboración ambiental requería una delegación de responsabilidad en estos agentes del sector privado (junto con un sistema de control y evaluación de su capacidad técnica y de su actuación por parte de la administración), un importante esfuerzo de diálogo con el sector que representa a estas entidades, un enorme cambio cultural en el conjunto de personas que forman parte del sector público y privado (que debería promoverse a través de un programa de formación) y el desarrollo y publicación de unas instrucciones técnicas que dieran seguridad jurídica sobre las exigencias administrativas a tener en cuenta.

### La reducción de cargas administrativas previas

La minuciosa intervención administrativa previa mencionada se materializaba en el desarrollo de procedimientos con numerosos trámites que reservaban diversas intervenciones a la administración ambiental. En ocasiones, el control se centraba en aspectos formales. Y la falta de actividad administrativa se entendía prácticamente siempre (o casi siempre) como denegatoria de la solicitud del promotor (silencio negativo).

Frente a todo ello la nueva regulación y las buenas prácticas abogaban por un enfoque orientado a facilitar el ejercicio de actividades económicas, a suprimir trabas, a agilizar trámites y a reforzar controles posteriores.

En cuanto a la regulación, la nueva normativa sobre liberalización de servicios<sup>2</sup> defendía un enfoque y unos principios que garantizaran el libre acceso a las actividades de servicios, simplificando los procedimientos.

De acuerdo con esta normativa, como regla general, los regímenes de autorización se consideraban una restricción para la libertad de establecimiento, por lo que debían suprimirse cuando fuera suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador del servicio (lo que permitiría la puesta en marcha de determinadas actividades económicas con menor potencial de afección al medio ambiente sin necesidad de disponer de una autorización o licencia previa). Esta generalización no implicaba la desaparición del régimen de autorización, que quedaría constreñido a aquellas situaciones de mayor riesgo potencial de afección al medio ambiente (actividades tradicionalmente sometidas a autorización ambiental integrada o a evaluación de impacto ambiental, etc.).

Esto exigía la revisión de la normativa ambiental y de los procedimientos, con objeto de: suprimir autorizaciones innecesarias, eliminar trámites superfluos (y otorgar menor importancia a los aspectos formales), dar al silencio sentido positivo, con carácter general y lograr un mayor equilibrio entre el control previo y el posterior.

Con ello la actuación de los servicios de la viceconsejería se centraría en los procedimientos administrativos en los que su intervención tiene un mayor valor añadido (evitando la pérdida de valor en revisiones formales – como se había venido haciendo–), avanzando también hacia un mayor control e inspección de las actividades a lo largo de toda su vida. Esta última pretensión exigía reforzar la inspección (control posterior). Así, la inspección debía desempeñar un papel disuasor de posibles tentaciones defraudatorias (reforzando su capacidad para hacer recaer todo el peso de la ley sobre los infractores).

### **El uso de las TICs. Sistema de información, control interno, accesibilidad y transparencia y rendición de cuentas**

La toma de decisiones en cualquier ámbito –y por descontado en el ambiental– exige disponer de información; una información armonizada, estandarizada, actualizada y fiable y, por tanto, de calidad. Y el modelo administrativo vigente hasta 2010 en nuestra Comunidad Autónoma para la gestión ambiental no proporcionaba esta información.

La razón de esta carencia era el escasísimo uso de los sistemas de información y la falta de interoperabilidad entre los existentes (la información almacenada en diferentes sistemas no se podía interrelacionar).

No existía un sistema de control interno (la única herramienta para ello era un sistema de seguimiento del presupuesto que permitía cierto desglose de su evolución por programas ambientales tipo –pero que estaba orientada a servir, únicamente, a las necesidades de los servicios de control presupuestario–, pero no existía ningún sistema que permitiera hacer un seguimiento no económico de las políticas).

La página web del departamento incluía una extensa información sobre el medio ambiente en el País Vasco, pero con escasa información sobre la gestión. En cuanto a la accesibilidad para la realización de trámites, todos se realizaban en papel, no existiendo la posibilidad de utilizar medios electrónicos.

La rendición de cuentas se realizaba, al menos teóricamente, una vez al año, por medio de la publicación de un documento –denominado perfil ambiental– que en la práctica se limitaba a la valoración de la evolución del medio ambiente en nuestro territorio y sólo muy parcialmente rendía cuenta de las actuaciones.

De acuerdo con nuestro enfoque, la administración y gestión eficaz de una organización (pública o privada) requería de un sistema de control interno, un sistema de seguimiento de su comportamiento y de los efectos de sus decisiones sobre indicadores clave. En esencia –y simplificando– un conjunto de indicadores estratégicos de seguimiento (cuadro de mando) y otros indicadores operativos que permitieran un seguimiento de las repercusiones de su política sobre el medio ambiente y sobre otros objetivos estratégicos económicos y sociales (que proporcionaran información periódica para la toma de decisiones a lo largo del tiempo). Este sistema facilitaría el trabajo de rendición de cuentas y mejoraría la transparencia y el acceso de la ciudadanía a la información ambiental.

<sup>2</sup> Directiva 2006/123, relativa a la prestación de servicio en el mercado interior (Directiva Bolkenstein: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:es:PDF>), la que traspone, Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios –<http://www.boe.es/boe/dias/2009/11/24/pdfs/BOE-A-2009-18731.pdf>– y demás leyes y reglamentos de desarrollo que adaptan la normativa existente a esta nueva filosofía de gestión. Este nuevo instrumento jurídico permite establecer un nuevo modo de organización y de control por la administración ambiental que supone una de las claves para la agilización y simplificación de los procedimientos administrativos. Y en concreto, en relación con el sector medioambiental, tanto las Leyes 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, [www.boe.es/boe/dias/2009/12/23/pdfs/BOE-A-2009-20725.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/23/pdfs/BOE-A-2009-20725.pdf); como el Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, de modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente para su adaptación a las citadas leyes, [www.boe.es/boe/dias/2010/03/27/pdfs/BOE-A-2010-5037.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2010/03/27/pdfs/BOE-A-2010-5037.pdf), han matizado cómo se traslada el régimen general de la Ley 17/2009.



El uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación era clave para dar una respuesta adecuada a las necesidades de control interno, información, accesibilidad y rendición de cuentas. Además ayudaría a agilizar trámites y a introducir criterios de racionalidad y eficacia en el intercambio de información en materia ambiental, no sólo con las empresas y la ciudadanía, sino también con otras administraciones públicas.

Como se recoge en el apartado 3, la introducción de estas tecnologías y el desarrollo de un sistema de información fue uno de los elementos clave del plan de modernización de la administración ambiental en el periodo 2009 a 2012.

### La regulación inteligente

Ya nos hemos referido a la situación de desfase y de inseguridad jurídica de la normativa ambiental vasca y hemos puesto el acento en la inexistencia de guías interpretativas, lo que daba lugar a divergencias en función de la entidad actuante –administración ambiental, otras administraciones, entidades de colaboración ambiental, consultoras o empresas–. Además, lo habitual era que el diseño de la normativa estuviera orientado a dar respuesta sólo a los retos ambientales.

El concepto de regulación inteligente (Smart Regulation)<sup>3</sup> proporcionaba un enfoque para la nueva regulación ambiental que era necesario introducir –y así se hizo en el periodo 2009-2012–. Este enfoque debía propiciar el desarrollo de marcos estables y comprensibles que proporcionaran seguridad jurídica, garantizaran la coherencia del marco ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco con los de la Unión Europea y del Estado y de aquel con el resto de objetivos políticos.

La existencia de marcos regulatorios claros y estables es fundamental para el desarrollo de la actividad económica. La competitividad de la empresa está condicionada por la legislación ambiental (entre otros factores). Así, de acuerdo con el Ecobarómetro Industrial de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2011, el 20% de las empresas –el porcentaje más elevado– considera que la legislación ambiental es la cuestión ambiental que más incide en la competitividad de su empresa.

Por otra parte, el reto no es legislar para cumplir sólo el objetivo ambiental, sino para cumplir al mismo tiempo otros objetivos estratégicos; legislar para alcanzar los objetivos de crecimiento inteligente (generador de empleo), sostenible e integrador.

### La integración en otras políticas

El carácter transversal del medio ambiente exige la integración de los objetivos ambientales con los del resto de departamentos y con los de otras administraciones competentes en materias como energía, transportes, vivienda, ordenación del territorio, aguas, etc. Esta aproximación debía marcar la participación de la viceconsejería en otras planificaciones sectoriales.

### El diálogo y la integración de los intereses de otras administraciones y de los agentes económicos y sociales

Además, desde la convicción de que la mejora del medio ambiente es una cuestión que afecta e involucra a toda la sociedad, se entendió que la actuación de la viceconsejería debía contribuir a corresponsabilizar a otros agentes y a la ciudadanía en la solución de los retos ambientales.

El modelo descrito conlleva ciertos beneficios, como la reducción del gasto público, el ahorro en tiempo, en desplazamientos y el cambio de soporte de la información, el uso más eficiente de los recursos; la certidumbre y el aumento de la seguridad jurídica, la transparencia; el aumento de confianza en la gestión pública, una contribución más equitativa de quienes demandan los servicios y una mayor motivación del personal.

En definitiva, redundaba en un ahorro de costes para la administración, para las empresas y para la sociedad y en una mejora del servicio prestado.

Veamos a continuación cuáles fueron las medidas que se adoptaron para evolucionar hacia el modelo que se ha descrito en este apartado.

### MEDIDAS ADOPTADAS (2009–2012)

En el plan estratégico, la modernización de la administración ambiental en este periodo se enmarca en la Estrategia de Desarrollo Sostenible, EcoEuskadi 2020<sup>4</sup> y el III Programa Marco Ambiental 2011-2014<sup>5</sup>. Y en un marco

3 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Normativa inteligente en la Unión Europea, COM (2010) 543 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:ES:PDF>.

4 <http://www.ecoeuskadi2020.net/pdf/es/EcoEuskadi-Estrategia.pdf>.

5 <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-pma/es/>.

más general] en el Plan de Innovación Pública del Gobierno Vasco 2011-2013<sup>6</sup>, cuyo objetivo fundamental es construir una administración innovadora y abierta que ofrezca a la sociedad servicios de calidad, eficientes, eficaces y seguros, en colaboración con su entorno y con la participación activa de la ciudadanía, contando con las personas como protagonistas del cambio, y todo ello basado en los nuevos valores de gobernanza: apertura, orientación a resultados, transparencia e innovación.

Uno de los objetivos de EcoEuskadi 2020 era, precisamente, desplegar una Administración Pública innovadora, eficiente, accesible y transparente a la ciudadanía.

Y entre las líneas de trabajo recogidas en el III Programa Marco Ambiental se encontraban el cambio de modelo de relación de administración-administrado (reduciendo controles previos, corresponsabilizando a los diferentes agentes y poniendo la inspección al servicio de los mismos), la colaboración y el impulso de la integración de la variable ambiental en las planificaciónes sectoriales, la elaboración de normativa ambiental que mejorase la legislación vigente o la potenciación de los procesos de contraste interdepartamental e interinstitucional, así como el carácter participativo en la elaboración y reforma de la normativa ambiental.

A continuación se describen las principales medidas para la modernización de la administración ambiental adoptadas durante los tres años y medio de la novena legislación vasca, con la implicación directa del personal técnico de los servicios.

### Desarrollo normativo

El desarrollo normativo para la modernización de la administración ambiental vasca ha sido, sin duda, una de las líneas de trabajo que han requerido mayor esfuerzo, junto con el diseño y puesta en marcha del sistema de información (que facilita el intercambio de información y la telematización) y la introducción de las entidades de colaboración ambiental –ECAs–.

Interesa destacar que no se trataba sólo de una suma de iniciativas para adecuar la normativa existente. Se partía de una iniciativa coherente e integral (con un espíritu, una filosofía y un enfoque común compartido por todo el equipo) con el objetivo de promover con certeza un cambio hacia un modelo de administración ambiental innovador, eficiente, accesible y transparente.

Todo este proceso se hizo promoviendo una amplia participación social y así en la mayor parte de las normas se articulan plazos y medios de información pública adicionales a los previstos legalmente y sesiones de trabajo con las instituciones y con los sectores directamente interesados. En todos los casos se utilizaron los medios electrónicos para difundir los textos y para dar a conocer las alegaciones presentadas e incorporadas y las que no fueron con sus motivos.

La presentación que se realiza a continuación trata de destacar la principal contribución de cada norma al plan de modernización de la administración ambiental, no interesando en este análisis proporcionar una explicación completa del objeto y finalidad de cada una.

La primera norma a la que nos referimos, por su relevancia en la transición hacia un modelo con menos cargas administrativas, por la generalidad en su aplicación (en el sentido de que se aplica en diferentes sectores, entre ellos el de la gestión del medio ambiente), por su carácter normativo (se trata de una ley del Parlamento Vasco) y por tratarse de una de las primeras normas en la que empezó a trabajar la viceconsejería –que serviría, además, de inspiración para otras posteriores– es la Ley de adaptación a la Directiva de Servicios.

**Ley 7/2012, del Parlamento Vasco, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior (BOPV de 30 de Abril de 2012)<sup>7</sup>**

Esta ley modificaba diversas leyes para adaptarlas a la Directiva 2006/123/CE. Entre ellas se encontraba la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente, en lo que se refería al régimen de actividades clasificadas.

El régimen de intervención administrativa que establece la Ley 7/2012 varía en función de la incidencia potencial de las actividades sobre el medio ambiente y sobre la salud de las personas, de forma que aquellas que tienen una incidencia potencial menor quedan sometidas a un régimen de comunicación (las que se identifican en el apartado B del Anexo II), y el resto se someten a un régimen de autorización (las señaladas en el apartado A del Anexo II), es decir, deben obtener licencia de actividad.

6 [https://euskadi.net/r47-contbpip/es/contenidos/informacion/bp\\_pip\\_hasiera/es\\_100707/adjuntos/PIP\\_Plan-de-Innovacion-Publica.pdf](https://euskadi.net/r47-contbpip/es/contenidos/informacion/bp_pip_hasiera/es_100707/adjuntos/PIP_Plan-de-Innovacion-Publica.pdf).

7 <http://www.euskadi.net/bopv2/datos/2012/04/1201929a.pdf>.

Asimismo, en el procedimiento relativo a la licencia de actividad calificada, se elimina la licencia de apertura y la visita de inspección previa para el inicio de la actividad, sustituyéndose por una comunicación acompañada de un certificado técnico que acredite que las instalaciones se ajustan al proyecto presentado y a la licencia concedida.

La modificación de la Ley de Tasas de la Comunidad Autónoma supuso otro hito, ya que inició el camino para lograr un reparto más equitativo de los costes de la gestión administrativa de la administración ambiental.

**Ley 5/2011, de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV de 28 de Diciembre de 2011<sup>8</sup>)**

Esta ley introduce por primera vez en la Comunidad Autónoma del País Vasco una tasa de carácter ambiental. Concretamente, la tasa por el servicio asociado al régimen de concesión de etiquetas ecológicas.

La incorporación de esta tasa fue el primer paso para la incorporación generalizada de tasas por la prestación de los servicios ambientales en próximas revisiones de la Ley de Tasas.

Con ello se desarrollaba otro de los elementos de la corresponsabilidad, como es la progresiva traslación del coste de la actividad administrativa a quienes demandan el servicio. Logrando un reparto de esfuerzos más equilibrado entre la ciudadanía y las empresas y demás promotoras públicas –que son quienes demandan en mayor medida la intervención de la administración pública– en línea con la práctica de otras comunidades autónomas, de la Administración General del Estado y de la Unión Europea.

La primera experiencia de aplicación amplia de los elementos fundamentales del nuevo modelo descrito en el apartado anterior en un servicio de la viceconsejería se produjo con ocasión de la elaboración de la normativa autonómica que reguló el régimen aplicable a las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera (en este sentido, una normativa piloto).

**Decreto 278/2011, de Actividades Potencialmente Contaminadoras de la Atmósfera (BOPV de 23 de enero de 2012<sup>9</sup>)**

Este decreto reduce trámites y simplifica intervenciones administrativas para el control previo de estas actividades, reforzando el control posterior –inspección y vigilancia– y manteniendo un elevado nivel de exigencia ambiental para las instalaciones.

Establece un régimen de comunicación para las actividades potencialmente más inocuas, haciendo efectiva la corresponsabilidad y manteniendo el régimen de autorización para las demás actividades. Introduce la figura de las entidades de colaboración ambiental. Establece el marco para el desarrollo de instrucciones técnicas que proporcionen certidumbre y seguridad jurídica a las relaciones entre la administración, las personas promotoras y las entidades de colaboración ambiental. Incorpora la telematización.

En desarrollo de este decreto, se adoptó la orden a la que se hace referencia a continuación.

**Orden de 11 de julio de 2012, de la Consejera de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca (BOPV de 14 de septiembre de 2012<sup>10</sup>)**

Mediante esta orden se publicaron instrucciones técnicas que facilitaban la comprensión del Decreto 278/2011. Entre otros aspectos, regulaban los requisitos que han de cumplir las instalaciones, los controles externos, las emisiones contaminantes por entidades de colaboración ambiental, el control de sus emisiones difusas de partículas, la altura de las chimeneas, los sistemas de medición de emisiones en continuo; así como, el contenido mínimo del informe que han de emitir las entidades de colaboración ambiental.

Los dos decretos que se presentan a continuación constituyen el núcleo del nuevo modelo expuesto en el apartado anterior.

**Decreto 212/2012, por el que se regulan las entidades de colaboración ambiental y se crea el registro de entidades de colaboración ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV de 21 de noviembre de 2012<sup>11</sup>)**

La Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, habilitaba a las administraciones públicas para otorgar determinadas facultades de vigilancia y control a las entidades de colaboración ambiental. Al amparo de esta disposición, el Decreto 212/2012 introduce estas entidades en la Comunidad Autónoma del País Vasco desde el 1 de Enero de 2013.

8 <http://www.euskadi.net/bopv2/datos/2011/12/1106267a.pdf>.

9 <http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-bopv2/es/bopv2/datos/2012/01/1200334a.pdf>.

10 <http://www.euskadi.net/bopv2/datos/2012/09/1204136a.pdf>.

11 <https://www.euskadi.net/bopv2/datos/2012/11/1205126a.pdf>.

Este decreto establece, también, los procedimientos ambientales en los que podrán intervenir las entidades de colaboración ambiental el tipo de funciones que podrán desarrollar (en el ámbito de la verificación, validación y control de actividades) y los requisitos para poder actuar en condiciones de fiabilidad.

Regula un nuevo registro administrativo de entidades de colaboración ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el que se inscribirán -a efectos de su publicidad- los datos de la entidad, el alcance de su actuación y sus características organizativas y técnicas.

Este decreto resulta de capital importancia en la estrategia de modernización de la administración ambiental vasca, ya que la habilitación a estas entidades privadas para intervenir en algunos procedimientos administrativos permitirá una mejor dedicación de los recursos disponibles y prevenir el colapso en los servicios, así como una progresiva transferencia de los recursos internos hacia el control posterior (inspección). Además, traslada parte de los costes a la persona promotoras (que son quienes contratan a las entidades de colaboración ambiental).

Finalmente, el Decreto 212/2012 también derogó el Decreto 259/1998, de 29 de septiembre, que regulaba la gestión del aceite usado en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, lo que reforzaba otro de los aspectos del modelo: no se trata de regular por regular, sino de establecer los criterios necesarios para garantizar la protección del medio ambiente y proporcionar seguridad a las actividades económicas. Y en la medida de lo posible, reducir y simplificar la regulación preexistente. La derogación del decreto de aceites usados liberaliza un área que ya no era estratégica ambientalmente, eliminando controles innecesarios, favoreciendo la competitividad y la apertura al mercado.

**Decreto 183/2012, de 25 de septiembre, por el que se regula la utilización de los servicios electrónicos en los procedimientos administrativos medioambientales, así como la creación y regulación del registro de actividades con incidencia medioambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV de 3 de octubre de 2012)<sup>12</sup>**

De acuerdo con este decreto, desde el día 1 de enero de 2013, la tramitación de los distintos procedimientos administrativos del área de medio ambiente cuya competencia corresponde al Gobierno Vasco se hará exclusivamente por medios telemáticos.

Para llevar a cabo la telematización en los procedimientos ambientales se diseñó e implementó una herramienta informática, que tuvo en cuenta las diversas iniciativas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de la Administración General del Estado y de la Unión Europea, para garantizar su interoperabilidad y los requisitos de seguridad.

Esta herramienta es el instrumento de gestión telemática que la Administración Vasca puso a disposición de las entidades de colaboración ambiental y de la ciudadanía, para posibilitar la tramitación electrónica en los procedimientos administrativos ambientales.

Cubre la totalidad de transacciones de información (tanto desde las entidades privadas y de la ciudadanía hacia la administración pública, como desde la propia administración pública hacia dichas entidades y hacia otras administraciones -locales, estatales y comunitarias-). Para acceder a este sistema las personas (físicas y jurídicas) deben previamente identificarse y obtener autorización.

Por otra parte, el decreto unifica los instrumentos tanto de solicitud como de transmisión periódica de información en unos documentos únicos, facilitando el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la profusa normativa ambiental.

Este decreto resulta clave para reducir cargas administrativas, para establecer un sistema de control interno, para facilitar la accesibilidad de la ciudadanía y de las personas promotoras a los procedimientos ambientales y para mejorar la información, la transparencia y la rendición de cuentas de la viceconsejería ante la sociedad. Todo ello traducido en ahorro económico.

El decreto que sigue también incorporó gran parte de los elementos del nuevo modelo.

**Decreto 211/2012, de 16 de octubre, por el que se regula el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas (BOPV de 19 de noviembre de 2012)<sup>13</sup>**

La normativa de la comunidad autónoma sobre evaluación ambiental estratégica<sup>14</sup> se había visto superada -y en algunos aspectos enmendada- por la normativa estatal y autonómica posterior.

<sup>12</sup> <https://www.euskadi.net/r48-bopv2/es/bopv2/datos/2012/10/1204374a.pdf>.

<sup>13</sup> <https://www.euskadi.net/r48-bopv2/es/bopv2/datos/2012/11/1205082a.pdf>.

<sup>14</sup> Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, <http://www.euskadi.net/bopv2/datos/1998/03/9801344a.pdf>, y Decreto 183/2003, de 22 de julio, por el que se regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental <http://www.euskadi.net/bopv2/datos/2003/09/0304936a.pdf>.



Este nuevo decreto vino a proporcionar seguridad jurídica tanto a las personas promotoras de planes como a los órganos ambientales encargados de su aplicación, manteniendo una regulación coherente con la procedente del Estado Español y de la Unión Europea. También reforzaba la transparencia y la participación.

Además simplificó trámites –estableciendo un régimen general en el que se pasaba de tres intervenciones ambientales a dos–, reduciendo plazos en la tramitación y promoviendo un inicio más temprano de este procedimiento –para posibilitar la incorporación de la dimensión ambiental cuando las diferentes alternativas están aún abiertas–.

La nueva normativa favorece la integración de los procesos administrativos (sustantivo y ambiental) de los planes y programas de las administraciones públicas, sobre la base de un principio de corresponsabilidad entre los agentes implicados y posibilita la introducción de las entidades de control ambiental y la telematización, en definitiva, favorece el desarrollo de un procedimiento más ágil y eficaz.

Finalmente, al amparo de la Ley 7/2012, de 23 de abril, del Parlamento Vasco, se modificaron los anexos de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, que regulaban las actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental de proyectos, que también habían quedado desfasado por la normativa adoptada con posterioridad.

La experiencia adquirida en la aplicación de la Ley 1/2005, del Parlamento Vasco, de prevención y corrección de la contaminación del suelo<sup>15</sup>, motivó una reflexión que dió como resultado el anteproyecto al que se hace referencia a continuación.

#### **Anteproyecto por el que se modifica la Ley para la prevención y corrección de la contaminación del suelo**

El anteproyecto pretende reducir y agilizar la intervención administrativa (evitando la tutela cuando ésta no era necesaria, pero manteniendo los estándares de exigencia ambiental) y revisar y reordenar parcialmente determinadas cuestiones para acomodar el texto a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados.

Entre otras cuestiones, se simplifica el procedimiento de declaración de calidad del suelo, se recogen supuestos que no se someten a este procedimiento y establece obligaciones más flexibles para las actividades con una menor probabilidad de contaminar el suelo.

Además del marco normativo expuesto –que constituye la base de la regulación para el cambio de modelo de Administración Ambiental– hay otro grupo de disposiciones que contribuyen a este cambio de forma parcial. Nos referimos a lo que sigue.

#### **Decreto 112/2012, de 26 de junio, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición (BOPV de 3 de septiembre de 2012)<sup>16</sup>**

Este decreto tiene por objeto incrementar las medidas de protección previstas en la normativa estatal y corregir las deficiencias en la gestión de este tipo de residuos (mediante la prevención, el fomento de la reutilización, el reciclado y otras formas de valorización y, en última instancia, su correcta eliminación). Todo ello con la finalidad última de que los agentes puedan interiorizar las señales adecuadas para un desarrollo más sostenible del sector de la construcción.

Una elevada proporción de estos residuos se venían depositando en vertederos, pese a que se trataba de residuos que podían volver a introducirse en los circuitos productivos. Se pretende, así, su reintroducción en estos circuitos productivos con los consiguientes beneficios económicos y ambientales.

Se trata, en definitiva, de desarrollar –en un ámbito específico y limitado– el objetivo de la Estrategia de Desarrollo Sostenible EcoEuskadi 2020 de lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos, ser ecoeficientes en el uso de los recursos, lo que tiene implicaciones ambientales, pero indudablemente también económicas (doble beneficio).

En el marco de la elaboración de este decreto se estimó que la correcta gestión de los residuos de construcción y demolición podía suponer un ahorro de más 1,7 millones de €/año, gracias a la desaparición de la gestión incontrolada del 40% de estos residuos, al incremento de la clasificación en origen para su ulterior reutilización y reciclado, y a la reducción del volumen que se destinaba a vertedero.

#### **Proyecto de Orden por la que se establecen los requisitos para la utilización de los áridos reciclados procedentes de la valorización de residuos de construcción y demolición**

La Disposición Adicional Segunda del Decreto 112/2012, de 26 de junio, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, preveía que el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma estableciera los requisitos para la utilización de los áridos reciclados y de los materiales de construcción obtenidos

15 <http://www.euskadi.net/bopv2/datos/2005/02/0500661a.pdf>.

16 <http://www.euskadi.net/bopv2/datos/2012/09/1203962a.pdf>.



como producto de una operación de valorización de residuos de construcción y demolición.

El proyecto de orden –en avanzado estado de tramitación– establecía las condiciones de carácter técnico-ambiental de los áridos reciclados procedentes de la valorización de los residuos de construcción y demolición.

**Decreto 213/2012, de 16 de octubre, de contaminación acústica de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV de 16 de noviembre de 2012)<sup>17</sup>**

Con este decreto se intenta clarificar conceptos y solventar carencias de la legislación estatal, estableciendo un modelo de gestión coordinada y eficiente de esta materia teniendo en cuenta las competencias de las diferentes instituciones de la comunidad autónoma.

Con él, la Comunidad Autónoma del País Vasco se dotó de un marco regulatorio y estable que proporciona un mayor nivel de protección a la ciudadanía (al reducir los efectos nocivos de la exposición al ruido ambiental) y una mayor seguridad jurídica a las diferentes actividades económicas generadoras de ruido.

**Proyecto de Ley vasca de Cambio Climático (aprobado por el Gobierno el 24 de mayo de 2011)<sup>18</sup>**

Este Proyecto de Ley se basa en cuatro pilares fundamentales: innovación tecnológica; competitividad; conocimiento técnico y científico y corresponsabilidad (o reparto equitativo de esfuerzos). Se pretende impulsar la innovación tecnológica y social en todas las actividades que pudieran generar emisiones (especialmente en las actividades productivas como elemento esencial de competitividad –y de creación de empleo–) en un entorno cada vez más caracterizado por el elevado coste de las materias primas, de la energía y del precio de los derechos de emisión de dióxido de carbono.

Incluye acciones para promover la generación de conocimiento –sobre cómo nos afectará el cambio climático a nivel regional– que sirva de base para la toma de decisiones políticas. E implica a todos los sectores (económicos, sociales, ciudadanía, y administraciones públicas), desde la convicción de que todos debían contribuir desde su ámbito de responsabilidad, cada uno en función de sus capacidades.

Entre los aspectos novedosos del proyecto de ley se encuentra el establecimiento de los “presupuestos de carbono”, lo que implica que el objetivo global de reducción de emisiones de la Comunidad Autónoma del País Vasco se distribuya posteriormente en objetivos particulares para cada administración pública, que son las principales destinatarias de las obligaciones del proyecto de ley.

El objetivo del proyecto es ambiental, pero su enfoque está completamente ligado a la competitividad y al potencial de creación de empleo asociados a una sociedad baja en carbono (en la que habría oportunidades para nuevas empresas tecnológicas con baja intensidad energética y en emisiones de dióxido de carbono y en la que, por el contrario, las empresas altamente intensivas en energía y carbono encontrarían dificultades).

**Orden de 10 de septiembre de 2012 de la Consejera de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, por la que se aprueba el Listado Vasco de Tecnologías Limpias (BOPV de 31 de octubre de 2012)<sup>19</sup>**

Este listado es una recompensación de equipos, seleccionados por sus ventajas ambientales, por cuya adquisición las empresas pueden deducirse en la cuota del Impuesto de Sociedades un 30% de la inversión realizada, de acuerdo con la normativa del impuesto en cada uno de los tres Territorios Históricos.

Se trata de un instrumento que profundiza en la transición hacia una economía verde, fundamentada en el conocimiento, la tecnología y la innovación, claves todas ellas para la competitividad. De nuevo, el medio ambiente se une a la innovación, al desarrollo tecnológico y a la competitividad (no en vano en la elaboración de esta norma participaron los departamentos competentes en materia de industria y de hacienda).

**Proyecto de Decreto sobre instalaciones emisoras de compuestos orgánicos volátiles**

Este proyecto desarrollaba el régimen de intervención administrativa para la Comunidad Autónoma del País Vasco, previsto en el Real Decreto 117/2003, de 31 de enero, sobre limitación de emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes en determinadas actividades.

**Decreto 260/2010, de 19 octubre, por el que se regula la concesión de subvenciones a empresas para la realización de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente (BOPV, 21 de octubre de 2010)<sup>20</sup>**

El Decreto 260/2010 actualiza el marco de las subvenciones, adaptándolo a las condiciones y límites de las Directrices Comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente (2008/C82/01), y del Reglamento (CE)

17 <https://www.euskadi.net/r48-bopv2/es/bopv2/datos/2012/11/1205056a.pdf>.

18 <http://www.adi.parlamentovasco.euskolegebiltzarra.org/imgs/content/debates/ley-cambio-climatico/klima-aldaketari-buruzko-legearen-proiektua.pdf>.

19 <https://www.euskadi.net/bopv2/datos/2012/10/1204822a.pdf>.

20 <http://www.euskadi.net/bopv2/datos/2010/10/1004827a.pdf>.

nº 800/2008 de la Comisión Europea de 6 de agosto de 2008 para las solicitudes evaluadas por el procedimiento simplificado. La pretensión de la norma era nuevamente unir medio ambiente, innovación y competitividad.

### **Resolución de 10 de diciembre de 2012, de la Viceconsejera de Medio Ambiente, por la que se aprueba el Plan de Inspección y Control Ambiental 2011–2018<sup>21</sup>**

Con este Plan se pretendía consolidar el autocontrol por parte de las actividades económicas. Así plantea utilizar para el ejercicio de la función de verificación y control administrativos, entre otros medios, la intervención de las entidades de colaboración ambiental.

La consolidación y el refuerzo de la inspección es una pieza clave del sistema porque cierra el ciclo de control asegurando que las actividades se desarrollen conforme a la normativa. Se partía de un enfoque de la inspección que centraba el primer esfuerzo en implicar más a la persona promotora –en el marco del principio de corresponsabilidad anteriormente descrito–, que debía establecer su propio sistema de autocontrol y acreditar al órgano ambiental que se estaba cumpliendo. En última instancia, es la inspección quien garantiza, promoviendo las medidas disciplinarias oportunas.

Por otra parte, el plan plantea “continuar trabajando en la optimización de recursos” mediante la formación de personal, la implementación de un sistema de calidad y el apoyo especializado de los servicios técnicos.

### **Medidas organizativas y de gestión**

Estas medidas normativas se acompañaron de otras, en el plano organizativo y formativo. Así, se dotó de funciones al nuevo servicio de prevención y control integrados de la contaminación y se dedicaron más recursos a los servicios que acumulaban retrasos. Hay que destacar, también, el refuerzo de la inspección (cuya relevancia se detalla más adelante) y la propuesta a la Dirección de Función Pública de creación de una escala profesional de medio ambiente.

La eliminación de las funciones revisoras de los procedimientos por parte del servicio jurídico –que se sustituyeron por la normalización de los “modelos de resolución” desarrollados internamente– contribuyó notablemente a solucionar el “cuello de botella”. Finalmente, la puesta en marcha del nuevo modelo requirió la realización de numerosas jornadas informativas y formativas dirigidas tanto a empresas como al personal técnico.

El diseño de un sistema de información moderno (la herramienta IKS-eeM)<sup>22</sup> y la normalización de procedimientos para hacer posible la implementación de la telematización fue clave en la apuesta del nuevo modelo.

Durante el periodo que estamos analizando sólo se pusieron en marcha algunas funcionalidades (siendo la más compleja y la que más desarrollo tuvo la que permite introducir la telematización en los procedimientos ambientales). Pero la concepción global de la herramienta permitirá, además, extraer indicadores de seguimiento del trabajo desempeñado por los diferentes servicios (indicadores operativos); del seguimiento de los objetivos estratégicos de la viceconsejería (indicadores del cuadro de mando integral) y sobre el estado del medio ambiente. Con ello, se dispondrá de un sistema de control moderno y eficaz, que posibilitará una mejor rendición de cuentas, una mayor transparencia sobre la gestión y una mejor información sobre la situación ambiental para la ciudadanía, las empresas y otras administraciones públicas.

Respecto a las entidades de colaboración ambiental se establecieron criterios interpretativos y de actuación en diferentes procedimientos. Y se consolidó un mecanismo de coordinación entre la Viceconsejería de Medio Ambiente y las entidades de colaboración en materia de sueltos contaminados.

El refuerzo de la inspección permitió la reducción del control previo, al permitir mantener globalmente el nivel de presencia de la administración ambiental. Entre las medidas adoptadas destacan la optimización de medios para la inspección que se concretó en la dotación de más recursos propios (humanos y materiales), la consolidación del servicio de apoyo para la gestión de las emergencias de carácter ambiental coordinado con la Dirección de Protección Civil, el apoyo en las entidades de control ambiental a la colaboración con la Ertzaintza (policia autonómica), el desarrollo de herramientas informáticas y la formación de los integrantes del servicio de inspección y de las entidades que colaboran con el mismo. Todo ello se reforzó con la incoación de numerosos expedientes sancionadores, que potenciaban el carácter ejemplarizante de la inspección<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> <https://www.euskadi.net/bopv2/datos/2012/12/1205895a.pdf>. Aunque no se trata de una disposición de carácter general se ha considerado que, por su relevancia, debía ser tratada en este apartado.

<sup>22</sup> Ya se venía trabajando en esta herramienta desde la legislación anterior. En la novena legislatura se le otorgó carácter estratégico, se optó por un diseño que incorpora las diferentes funcionalidades que se mencionan en este texto y se abordó decididamente su implantación.

<sup>23</sup> Durante este periodo aumentó el número de expedientes sancionadores abiertos –la cifra alcanzada en 2012 es una cifra histórica–, así como el importe de las sanciones impuestas y se “procedimentaron” y “normalizaron” las relaciones entre las funciones de inspección y de instrucción de expedientes sancionadores.

En cuanto a la integración del medio ambiente en otras políticas, a lo largo de la estrategia se intervino en las siguientes estrategias y planes destacados: la Estrategia de Desarrollo Sostenible, Eco-Euskadi 2020; la Estrategia Energética Vasca 2020, el II Plan Territorial Sectorial de la Energía Eólica, la revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio, el Plan Hidrológico de las cuencas internas de la Comunidad Autónoma, el Plan Director de Movilidad Sostenible y la Estrategia para una Edificación Sostenible, Bultzatu 2020.

Asimismo, se impulsaron acuerdos de carácter intergubernamental como el Pacto Eólico con el Departamento de Industria, EUDEL (Asociación de Municipios Vascos) y las Diputaciones Forales de Bizkaia y Gipuzkoa, para suspender la tramitación administrativa para implantar parques eólicos en Red Natura y posibilitar su posterior análisis en el marco del II Plan Territorial Sectorial de la Energía Eólica, la regeneración de la Bahía de Pasaia con la Autoridad Portuaria y la gestión conjunta de los excedentes de tierras originados por grandes infraestructuras viarias con el Departamento de Transportes y Obras Públicas.

Se constituyeron comisiones o mesas de trabajo con otras instituciones, asociaciones vecinales y otros agentes para buscar soluciones dialogadas ante demandas ciudadanas por problemas de índole local. Y el diálogo con las empresas permitió, entre otras cuestiones reducir la elevada proporción de expedientes “judicializados”.

## ALGUNOS RESULTADOS (EJEMPLOS PRÁCTICOS)

### Servicio de Aire y Ruido

En este servicio se introdujeron mejoras en el procedimiento de tramitación de expedientes de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera. Concretamente, se elaboraron procedimientos internos de tramitación con unos hitos claros y se realizó una reasignación de cargas de trabajo.

Se elaboraron guías internas con criterios técnicos, de forma que en caso de producirse cambios en el personal, no hubiera pérdida del conocimiento. Y se estandarizó el formato de la documentación recibida acompañándose de unas instrucciones explicativas, con los pasos a seguir, de manera que la documentación se analizara de forma más rápida y con mayor calidad.

Para facilitar el trabajo de las entidades de colaboración ambiental y las empresas se elaboraron diferentes instrucciones técnicas con criterios interpretativos, que se publicaron en la sede electrónica del departamento y posteriormente mediante la Orden de la Consejera el 14 de septiembre del 2012 anteriormente mencionada.

Estas medidas tuvieron un reflejo claro en la reducción de los expedientes pendientes de resolución. Así de los 698 expedientes pendientes en enero de 2010 se pasó a 190 en septiembre de 2012.

### Red de Calidad del Aire

La Red de Calidad de Aire de la Comunidad Autónoma del País Vasco es una de las redes de España con mayor dotación de estaciones en términos absolutos, por número de habitantes y por kilómetro cuadrado. Y el número de estaciones excede ampliamente el requerido por la legislación aplicable.

Se trata de una red heterogénea en su despliegue territorial y en las características de los equipos, con una elevada antigüedad media. A ello contribuyó en parte el hecho de que fuera heredera de la primera red nacional de calidad del aire y una de las primeras de Europa (la antigua Red Automática para el Control y Vigilancia de la Calidad del Aire del Gran Bilbao constituida en el año 1975 y transferida al Gobierno Vasco en Abril de 1981).

Es una red con un coste de mantenimiento elevado (sólo el mantenimiento de los equipos venía costando anualmente 350.000 euros a la ciudadanía vasca y teniendo en cuenta el coste de la validación de los datos, de los repuestos y de las comunicaciones y del mantenimiento del software, de la sustitución de equipos y de informes el importe global rondaba los 1.300.000 euros anuales).

Considerando los cuatro tipos de equipos característicos (analizadores, sistema de adquisición de datos, sistema de comunicaciones y unidad central), sólo la unidad central puede considerarse que reúne las condiciones propias de una red del siglo XXI. El resto de sistemas han quedado tecnológicamente desfasados por su considerable antigüedad y resultan poco fiables y caros de mantener.

El plan para modernizar la red gira en torno a cuatro ejes principales: reordenación y optimización de estaciones y equipos, modernización de equipos y sistemas, implantación y certificación de un procedimiento de gestión de la calidad y aplicación de sistemas y herramientas de información.

El objetivo último es disponer de una red moderna, robusta, fiable y eficientemente operada y mantenida, con un mejor servicio a la administración pública, a la ciudadanía y a las empresas, a un menor coste.

El plan de modernización permitió renovar completamente más de 10 cabinas (de las 66 de la red), estando programada la renovación de 30 cabinas hasta junio de 2013. Esta renovación incluía el cambio de analizadores,

adquisidores de datos; módems; nuevo cableado; nuevos racks; la incorporación de nuevos sistemas de alarma remota (temperatura, apertura de puerta, fuego, etc.) y la incorporación de nuevo sistema de alimentación ininterrumpida.

También se adquirieron nuevos equipos robustos, fiables y modernos (32 adquisidores de datos; más de 40 analizadores y 32 módems). Y se sanearon y pintaron 32 cabinas (muchas de las cuales estaban oxidadas y tenían humedades).

La adquisición de una nueva unidad móvil compacta, aumentó la flexibilidad de la red para atender demandas de cables y el cambio del sistema de comunicación añadió fiabilidad y robustez a la red, a un menor coste.

Se inició el cambio hacia una red basada en sistemas de información (reforzándose el sistema existente) y de calidad (iniciándose la implantación de un sistema de calidad en toda la gestión de la red –que no contaba con un solo protocolo de gestión–).

Con todo ello están puestas las bases para el cambio de modelo de una red pasiva a una red predictiva. Es decir de una red que da cuenta de lo que ha pasado a una red con capacidad de predecir lo que puede pasar.

### Sistema de información y de gestión de la información

Ya se ha expuesto en el apartado 3 que el modelo administrativo vigente hasta 2010 en la Comunidad Autónoma del País Vasco para la gestión en el área ambiental no proporcionaba información armonizada, estandarizada, actualizada y fiable y, por tanto, de calidad.

Por ello, resultaba preciso desarrollar un modelo de gestión de la información de calidad (con las características expuestas) que fomentara la participación, la transparencia y el compromiso con los valores programáticos de la Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible, Eco-Euskadi 2020 y estuviera alineado además con el Plan de Innovación Pública del Gobierno Vasco 2011-2013. Y que tuviera en cuenta los criterios que ya se venían planteando en la Unión Europea<sup>24</sup>.

Con este propósito surgió la plataforma IKS-eeM, herramienta que facilitaba los flujos de información entre distintos agentes involucrados y proporcionaría una información sistematizada, fiable, verosímil y, en definitiva, de calidad que pudiera ser útil para la toma de decisiones en el desarrollo de políticas ambientales y pondría a disposición de la ciudadanía información fiable sobre el estado del medio ambiente.

La colaboración de los principales agentes implicados (administraciones públicas, entidades privadas, consultoras ambientales y del ámbito de las tecnologías de la información IT y resto de agentes interesados) fue crucial para la gestión, el desarrollo y la implantación de esta herramienta.

La Viceconsejería de Medio Ambiente tramitaba más de 6.000 documentos administrativos al año, el 60% de los cuales (aproximadamente) podían tramitarse electrónicamente de forma sencilla y en muchos casos resolverse por silencio administrativo positivo. La plataforma IKS-eeM recogía, de forma digitalizada, todos los procedimientos de la administración ambiental y a finales de 2012 contaba ya con 11.000 usuarios.

Con esta herramienta la administración pública pasaba de ser un agente meramente fiscalizador a ser, además, un proveedor de servicios de información, un agente facilitador para que la variable ambiental se incluyera en la gestión a todos los niveles.

Todo ello, además de coadyuvar a la mejora del medio ambiente, conllevaba un ahorro en costes y en tiempo. Así, se estimaba que las cargas administrativas representaban aproximadamente el 4,6% del PIB de la Comunidad Autónoma del País Vasco y en más de 3 millones de euros anuales el ahorro que suponía la implantación de la herramienta IKS-eeM (según el análisis de reducción de cargas realizado en 2011).

### CONCLUSIONES

Este documento describe la situación de partida, el modelo de la Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco y las acciones puestas en marcha a lo largo de la novena legislatura (entre Mayo de 2009 y Diciembre de 2012) para modernizar su gestión.

Ante la delicada situación de la gestión administrativa se diseñó un plan para resolver el caos administrativo e introducir una serie de cambios profundos para atender la relación de la administración ambiental con los

<sup>24</sup> La Comisión estaba impulsando la “regulación inteligente” -“smart regulation”, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:ES:PDF>, que pretende reducir en un 20% las cargas administrativas de las empresas y, a la vez, contribuir a un menor gasto de papel. Y está trabajando en un “sistema compartido de información ambiental”, basado en dos principios fundamentales: la información debe gestionarse lo más cerca posible de su fuente; y es necesario un formato único para que la información pueda ser compartida.



empresas, con la ciudadanía y con otras administraciones. Este modelo partía de un espíritu, un enfoque y una filosofía compartida por el equipo responsable de su puesta en marcha e incorporaba los principales elementos de una administración moderna.

El nuevo modelo descansa en los siguientes elementos principales: la confianza (inicial) en el promotor y la corresponsabilidad público-privada, la reducción de cargas administrativas previas y el refuerzo del control posterior inspección-, el uso de sistemas de información y de las TICs, el refuerzo del control interno, la mejora de la accesibilidad, de la transparencia y de la rendición de cuentas, la regulación inteligente, la integración en otras políticas y el diálogo y la integración de los intereses de otras administraciones y de los agentes económicos y sociales en las políticas ambientales.

El desarrollo normativo<sup>25</sup> ha sido uno de los puntos fuertes del trabajo realizado. Y ha permitido orientar las normas aprobadas a la consecución de los retos ambientales y de otros objetivos políticos estratégicos (como el fomento de la innovación, la competitividad y la creación de empleo). Introduce, también, criterios de agilidad y eficiencia en el funcionamiento de la administración ambiental (mejorando especialmente la tramitación para las personas promotoras).

Se hace efectivo el principio de corresponsabilidad, tanto en el proceso de control previo como en el proceso de control posterior inspección. Favorece la progresiva asunción del coste de los servicios públicos por parte de las personas promotoras –de modo que el coste que “soporta” la ciudadanía pueda ser más “equilibrado”-. E introduce un mayor equilibrio entre el control previo y el control posterior de las actividades económicas.

El nuevo modelo descansa en un sistema de información ambiental moderno, una herramienta que desde el 1 de Enero de 2013 permite la tramitación en 78 procedimientos ambientales de la viceconsejería. Además, desempeña un papel esencial para mejorar el control interno, la rendición de cuentas, la accesibilidad y la transparencia, dejando atrás la gestión presencial con el consiguiente ahorro económico.

El otro pilar ha sido la introducción de las entidades de colaboración ambiental que requirió, además del trabajo normativo, un intenso diálogo (interno –dentro de la viceconsejería– y con el sector) para interiorizar el cambio hacia un régimen de corresponsabilidad que pudiera empezar a aplicarse con ciertas garantías.

Todo ello nos permite sostener que en el periodo analizado, además de resolverse el conflicto administrativo histórico, se produjo un profundo cambio que sentó las bases para una administración ambiental vasca, moderna, eficiente y transparente. El esfuerzo realizado en el marco de este modelo fue enorme, pero este trabajo requiere una continuidad para consolidar el cambio.

El nuevo modelo supone una mayor agilidad y simplicidad en la gestión administrativa en buena parte de los procedimientos administrativos, ayuda a los responsables de las actividades económicas a asumir una mayor cuota de responsabilidad en la tramitación administrativa –lo que permite, a su vez, que la labor administrativa se centre más en la inspección y el control posterior–, lo va asociado un ahorro de costes y una mayor productividad para la administración y proporciona una mayor seguridad jurídica para las actividades económicas. Además, introduce un enfoque en la política ambiental de acuerdo con el cual no sólo importan los retos ambientales, sino también otros objetivos estratégicos de las políticas públicas (competitividad, empleo, etc.).

Creemos que la experiencia que narramos tiene cierto valor en la medida en que puede inspirar a otros en un camino que hoy en día estamos convencidos que hay que recorrer con cierta premura: el de la modernización de la administración pública. La situación económica actual y la política de contención de gastos públicos refuerzan esta necesidad, que nos debe conducir a ser más eficientes en el uso de los recursos y en la prestación de los servicios públicos, mejorando la productividad del sector público, la transparencia y la rendición de cuentas, proporcionando –en definitiva– un mejor servicio a la ciudadanía y a las personas promotoras de actividades económicas.

<sup>25</sup> Este desarrollo ha supuesto la tramitación de dieciséis normas (dos leyes; un proyecto de ley; un anteproyecto de ley; siete decretos; dos órdenes; un proyecto de decreto; un proyecto de orden y la resolución aprobatoria del plan de inspección –además de dos estrategias que enmarcan el cambio pretendido por este desarrollo normativo: la Estrategia de Desarrollo Sostenible, Eco-Euskadi 2020 y el III Programa Marco Ambiental–).





## La evolución de la administración electrónica en los ayuntamientos españoles. El caso del Plan de Modernización de los Ayuntamientos de la provincia de Alicante

Adrián Ballester

Diputación Provincial de Alicante  
[adrian.ballester.espinosa@gmail.com](mailto:adrian.ballester.espinosa@gmail.com)

Recibido: 10 de diciembre de 2013  
Aceptado: 22 de diciembre de 2013

### Resumen

*Durante los últimos años se ha producido un importante cambio legislativo en España con el objeto de modernizar las Administraciones Públicas, y en concreto, de poner a disposición de éstas las herramientas informáticas y de las tecnologías de la información y comunicación. Debido a ello, se han puesto en marcha diferentes Planes de Modernización de las Administraciones Públicas donde lo que se pretende en este trabajo es poner de manifiesto uno de los casos recientes que se han realizado en la modernización de los ayuntamientos de la provincia de Alicante.*

### Palabras clave

*Administración, electrónica, ayuntamientos, españoles, modernización.*

## The Electronic Administration Evolution in the Spanish Municipalities. The Case of the Plan of Modernization of the Municipalities in the Province of Alicante

### Abstract

*During recent years there has been a significant legislative change in Spain in order to modernize public administration, and in particular, they make available to the computer and information technologies and communication tools. Because of this, they have launched various plans Modernization of Public Administrations where the aim in this paper is to highlight one of the recent cases that have been made in the modernization of the municipalities in the province of Alicante in Spain.*

### Keywords

*Administration, Electronic, Town hall, Spanish, Modernization, e-administration*

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años se han realizado Planes de Modernización por parte de las Administraciones Públicas con el objetivo de generar estructuras más eficientes. Sobre la Administración Local española, se ha realizado planes por parte de las administraciones superiores, tanto la General del Estado como la de las Autonomías con objeto de modernizar las estructuras básicas.

La mayoría de estos planes no han alcanzado los niveles propuestos de cumplimiento de la digitalización en materia de administración electrónica. La realidad de la Administración Local que en su mayoría es la que menores recursos tiene, no ha podido adaptarse a las exigencias sobre Administración Electrónica. Sobre todo los Ayuntamientos con más recursos, y que normalmente coinciden con la mayor población, son los que han podido adaptarse a estas exigencias.

La Administración Electrónica o “eGovernment” se define como la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las Administraciones Públicas, asociada a cambios en la organización y nuevas aptitudes del personal. El objetivo es mejorar los servicios públicos, reforzar los procesos democráticos y apoyar a las políticas públicas (Gil Gómez et al. 2010: 100).

Resulta importante realizar un apunte sobre los problemas existentes de la Administración Electrónica con la brecha digital de personas que no tengan los conocimientos para poder realizar estos trámites. Las TIC son productos ambivalentes que acompañan a la sociedad humana desde sus orígenes. Estas han configurado una dimensión fundamental de las prácticas sociales, generando una dependencia digital y tecnológica (Costa y Giraldó, 2013: 155). No obstante, la digitalización contempla que un ciudadano pueda realizar un trámite electrónico en la AAPP asesorado por un funcionario.

La mayoría de ayuntamientos tienen las mismas necesidades en materia de software. En España, se ha desperdiciado la oportunidad de poder realizar sistemas homogéneos sobre las necesidades comunes que tiene la Administración Local. Sistemas comunes que den respuesta a las necesidades: como los programas informáticos de gestión del padrón, de la contabilidad, tributación y gestión económica municipal que son de necesidad básica, y otros elementos necesarios complementarios como la gestión de la policía municipal, los mercados, cementerios o gestión deportiva. Por otra parte sistemas homogéneos apoyándose en plataformas en la nube de la administración electrónica con todos los elementos necesarios. Precisamente, el Plan de Modernización de los Ayuntamientos de la provincia de Alicante impulsado por la propia Diputación de Alicante responde a las necesidades planteadas por los ayuntamientos de Alicante y se expone en este artículo el caso de éxito que se ha tenido en esta provincia española.

## LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE Y LA REALIDAD MUNICIPAL ALICANTINA

La Diputación provincial de Alicante (en adelante DPA) es la institución pública encargada del Gobierno y la administración autónoma de la provincia de Alicante, perteneciente a la Comunidad Valenciana. Tiene su sede en el Palacio Provincial de Alicante, situado en la ciudad de Alicante, capital de la provincia.

El Servicio de Informática de la Diputación Provincial de Alicante (en adelante SIDPA) se encuadra orgánicamente dentro del Área de Modernización junto a los departamentos de Gestión Documental, Registro e Información, Telecomunicaciones y Asistencia a Municipios.

La “misión” del SIDPA consiste en asegurar el perfecto funcionamiento de todos los sistemas informáticos, de cara a garantizar el servicio a prestar por las diferentes áreas de la DPA y de los ayuntamientos con menos recursos. En cuanto a la “visión”, se pretende ser un referente para los ayuntamientos de la provincia de Alicante, tratando de exportar el conocimiento en las TIC para aportar el acceso a servicios que por coste o complejidad no se pudiera acometer de forma individualizada.

El SIDPA engloba diferentes unidades bien diferenciadas por sus funciones:

### 1. Unidad de Diseño y Desarrollo de Sistemas de Información

Esta unidad se encarga principalmente del diseño, desarrollo e implementación de soluciones propias o de terceros, así como de otras fases del ciclo de vida de las soluciones implementadas. Ejerce el rol de consultoría de soluciones tecnológicas para las diferentes áreas de la Diputación.

## 2. Unidad de Sistemas y Atención a Usuarios

Su función principal es la de dotar de los recursos *hardware*, de comunicaciones, seguridad, etc. necesarios para asegurar el buen funcionamiento de los sistemas. Además gestiona los servicios que se proveen a los ayuntamientos. Es el encargado de centro de soporte a usuarios de la Diputación.

## 3. Unidad de Informática de Presidencia

Se encarga principalmente de dar soporte de primer nivel al personal de carácter político de la DPA.

Por otro lado, el SIDPA garantiza el perfecto funcionamiento de todos los elementos informáticos, de forma segura, adecuada y adaptada a los tiempos actuales y a las exigencias de sus usuarios. El régimen de funcionamiento es asimilable a una consultoría, en la que cada uno de sus miembros asume personalmente los objetivos generales, sus tareas y responsabilidades en perfecta coordinación con los restantes, teniendo siempre presente el binomio: coste-beneficio.

Desde el inicio de la nueva legislatura de la corporación iniciada en el mes de julio del año 2011, fruto de las elecciones municipales del mes de mayo de ese año, el servicio de informática también ha comenzado a prestar servicios en materia de informática a los ayuntamientos de la provincia de Alicante, especialmente a los menores de 20.000 habitantes. De hecho, la ley 27/2013 de racionalidad y sostenibilidad indica que las diputaciones deben prestar los servicios de Administración Electrónica.

La provincia de Alicante tiene un abanico de municipios de diferente tamaño. De los 141 municipios que tiene, 50 son de menos de 1000 habitantes, 33 poblaciones entre 1.000 y 5.000 habitantes y 33 municipios entre 5.000 y 20.000 habitantes. En total 116 municipios de los 141 con menos de 20.000 habitantes.

## **MODERNIZA 6.0. PLAN DE MODERNIZACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LA PROVINCIA DE ALICANTE**

### **¿Qué es el Plan?**

La disposición final tercera de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos contempla la adaptación de las administraciones públicas para el ejercicio de derechos, destacando específicamente el papel de las diputaciones provinciales para garantizar su aplicación en el ámbito de los municipios que no dispongan de suficientes medios técnicos y organizativos.

En la Comunidad Valenciana, se dispone de una ley que afecta a la provincia de Alicante. En concreto, la Ley 3/2010 de Administración Electrónica de la Comunidad Valenciana, donde indica toda la actuación que lleve a cabo la Administración por medios electrónicos, telemáticos e informáticos.

La DPA, en colaboración con otras Administraciones Públicas (en adelante AAPP), ha emprendido en los últimos años diferentes iniciativas orientadas a que todos los Ayuntamientos de la provincia cuenten con los medios adecuados para una gestión óptima de sus relaciones con los ciudadanos.

Además de habilitar nuevos medios y formas de relación con el ciudadano, la Administración Electrónica implica también un gran desafío para adaptar toda la actividad de gestión administrativa a las enormes posibilidades que ofrece la tecnología a la hora de prestar mejores servicios de forma más eficaz y eficiente.

Por este motivo, la DPA decidió dar un paso adelante y contratar una plataforma de tramitación que permita a los Ayuntamientos gestionar y tramitar internamente todos sus procedimientos administrativos de forma electrónica.

En un contexto económico como el actual no se puede olvidar que las nuevas tecnologías son capaces de introducir importantes mejoras al incrementar la eficacia y la eficiencia en la actividad administrativa, convirtiéndose en fuente directa de ahorro y permitiendo reducir los tiempos y plazos de los procedimientos.

### **¿Por qué este Plan?**

Para la redacción, desarrollo y puesta en marcha del Plan se realizó una reflexión profunda sobre los antecedentes, el punto de partida, y sobre este diagnóstico se propusieron actuaciones que nos permitieran alcanzar los objetivos propuestos. Se realizó un análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) de la DPA y sus ayuntamientos con el resultado que se ilustra en las siguientes tablas.

Debilidades	Amenazas
Falta de cultura corporativa. Mentalidad administradora frente a la gestora. Desfase normativo. Descoordinación estructuras administrativas. Procesos administrativos indefinidos. Falta de motivación.	Posibilidad de desarrollo de un modelo de administración pública heterogénea. Déficit en el modelo de financiación. Situación de crisis económica. Falta de reconocimiento social.

Fortalezas	Oportunidades
Infraestructuras y redes tecnológicas adecuadas. Capacidad de liderazgo. Profesionalidad y formación especializada de sus mandos. Estructura funcional jerarquizada. Planes de formación consolidados.	Voluntad política: compromiso de gobierno. Desarrollo de acuerdos con los agentes sociales. Nueva estructura organizativa en donde confluyen competencias en administración autonómica y modernización de la Administración. Demanda social.

### Objetivos del Plan

El Plan está fundamentalmente dirigido a innovar y transformar la administración local al cantina, así como a definir e identificar los principales elementos que deben configurar la cultura corporativa de excelencia de la DPA.

Cambiar la cultura de una organización es un proceso complejo y largo en el tiempo; con el PMA se pretende seguir avanzando en ese proceso de cambio que apuesta de una forma decidida por:

- Una administración orientada al ciudadano y excelente en su gestión.
- Un liderazgo activo de sus máximos responsables y de todo el nivel directivo de la organización, comprometido con ese proceso de cambio.
- Unos empleados públicos formados y comprometidos con la misión y sus valores de servicio público.

En este sentido este Plan de Modernización de los Ayuntamientos de la provincia de Alicante para conseguir sus objetivos va a desplegar seis grandes acciones de actuación que se describen a continuación.

### Acciones del Plan de Modernización

#### ACCIÓN 1: AYUNTAMIENTO EN LA NUBE

##### Objetivos

Esta acción tiene como objetivo generar un ahorro de costes a los ayuntamientos, ganando en prestaciones y cumpliendo con la normativa legal aplicable. Se produce un ahorro de costes ya que no se precisa renovar hardware y directamente los usuarios de los ayuntamientos tienen nuevas versiones de los aplicativos que la DPA dispone para ayuntamientos. De esta forma, la DPA puede prestar directamente sus servicios sin la necesidad del desplazamiento al Ayuntamiento. Los empleados municipales podrán tener acceso desde su hogar a los aplicativos y así poder trabajar desde su casa.

También se benefician de los acuerdos corporativos de software que tiene la DPA. Las copias de seguridad se realizan directamente en los servidores de la DPA ahorrando importantes costes a los Ayuntamientos.

Con este proyecto hay una reducción de costes en materia de hardware, licencias de software y servicios de administración de los servidores y puestos de trabajo.

##### Beneficios

Se libera a los municipios del gasto asociado al sostenimiento de un sistema informático. Ya no deben preocuparse por el coste de adquisición de licencias de software, renovación del hardware, o por el coste de la mano de obra asociada al mantenimiento del sistema.

No se precisa un desplazamiento a las oficinas del ayuntamiento para resolver sus incidencias, lo que conlleva una drástica reducción de los plazos de atención y resolución de incidencias.



Se dota a los ayuntamientos de un catálogo de aplicativos y servicios, sin coste para ellos, comprometiéndolos a su disponibilidad y actualización, ejecutándose en un entorno con unas prestaciones mucho más elevadas que las aportadas por su actual equipamiento.

En otro orden, se efectúa y custodia las copias de seguridad, tanto de los servidores, como de los puestos de trabajo de los ayuntamientos, y la DPA se compromete a mantener su privacidad y disponibilidad. Asimismo la DPA securiza la infraestructura al servicio de los ayuntamientos ante todo tipo de ataque informático. De esta forma se ayuda a las entidades municipales a alcanzar el cumplimiento de la Ley Orgánica de Protección de Datos de carácter personal (LOPD) y del Esquema Nacional de Seguridad (ENS).

#### *Conclusiones de la acción*

Con esta acción se garantiza el acceso a las nuevas tecnologías a todos los ayuntamientos de la provincia, con independencia de la particular situación económica de cada uno de ellos. Con ello contribuimos a la vertebración tecnológica de la Administración Local en la provincia de Alicante.

Por otro lado se permite al personal de los ayuntamientos acceder a sus puestos de trabajo desde cualquier lugar con conexión a Internet, y desde múltiples tipos de dispositivos. Resumiendo:

- Se contribuye al aumento de la productividad.
- Se posibilita al trabajador una mayor conciliación con la vida familiar, ya que se puede trabajar desde fuera de la oficina.
- Aqueles ayuntamientos que comparten funcionarios con otras corporaciones ven reducidos sus gastos de despachamiento de personal. Un mismo funcionario puede atender a varias corporaciones sin despacharse a ninguna de ellas.

#### **ACCIÓN 2: SOFTWARE MUNICIPAL**

La Ley 7/85 de 2 de abril regula de las bases de Régimen Local en su art. 31, atribuye a la provincia, como fin propio y específico el de garantizar y asegurar la prestación integral de los servicios de la competencia municipal los cuales vienen a constituir así, el ámbito en que se concreta la competencia provincial.

La misma Ley en su art. 36, contempla como competencias propias de las diputaciones locales que le atribuyen en este concepto las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y en todo caso “la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios especialmente de menor capacidad económica y de gestión”.

La DPA actúa como central de compras y dispone de forma gratuita, siempre que resulta factible, del software necesario para el día a día en la gestión municipal. En concreto en la actualidad se tiene el software de contabilidad, gestión económica, padrón y ficheros de padrones.

#### **ACCIÓN 3: ACUERDOS DE LICENCIAMIENTO.**

Los ayuntamientos tienen un denominador común en necesidades de software para la gestión del día a día de la actividad administrativa.

La DPA convenía con cualquier entidad pública o privada que ofrezca software interesante y necesario para los ayuntamientos de la provincia de Alicante, con tarifas especiales a las entidades locales que se acojan. Software por ejemplo de gestión de personal, patrimonio, cementerio, gestión deportiva, instalaciones, u otro que sea de interés.

Para ello, las peticiones de los ayuntamientos son estudiadas y se busca las mejores ofertas dentro del sector para abaratar costos de adquisición a las entidades locales, cumpliendo con la legislación en materia de contratación.

#### **ACCIÓN 4: ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA**

##### *Antecedentes:*

En los últimos años han sido muchos los esfuerzos en conseguir una administración electrónica en los ayuntamientos sin conseguir el objetivo propuesto. La DPA se propuso impulsar este proyecto en colaboración con el sector privado especialmente en esta temática.

##### *Objetivos*

Esta plataforma está pensada para facilitar la modernización administrativa y la adaptación de los ayuntamientos a la Ley de Administración Electrónica.

Se trata de una plataforma que facilita la organización, control y gestión de expedientes, permitiendo al Ayuntamiento tener perfectamente organizada toda su actividad administrativa, con el máximo rigor jurídico y todo ello soportado en una tecnología vanguardista. También permite al Ayuntamiento dar el salto del expediente en papel al expediente electrónico, a través de la incorporación de la firma electrónica en toda la organización.

En definitiva, aporta al Ayuntamiento un modelo de organización eficiente, ordenado y riguroso, y además cuenta con la ventaja de que en su diseño han participado los propios profesionales de la Administración Local, lo que la hace muy intuitiva y fácil de manejar.

#### *Características de la plataforma*

La plataforma se compone de un conjunto amplio de módulos que están completamente integrados entre sí y que al mismo tiempo son fácilmente reemplazables e integrables con otros entornos a través de la API de servicios. Dentro de este proyecto, la DPA despliega los siguientes módulos en los ayuntamientos de la provincia:

Catálogo de Procedimientos Normalizado para la Ciudadanía, y Carta de Servicios ofrecidos por cada entidad, centralizados y actualizados permanentemente en cuanto a contenidos y actualidad legislativa. Disponibles a través de la sede electrónica de cada Ayuntamiento adherido al proyecto y con posibilidad de tramitación telemática desde el propio Catálogo.

Gestión de Administrativa de Expedientes de los diferentes servicios, con el mínimo uso del papel y de los procedimientos manuales. Incluyendo los servicios del catálogo de procedimientos e integrado con el resto de servicios desplegados. Válido para la tramitación telemática y presencial de expedientes y procedimientos.

Carpeta del Ciudadano, ubicada en la sede electrónica del organismo, a la que el ciudadano accede mediante su identificación digital y que le permite consultar, tramitar y aportar los subsanaciones, documentación y requerimientos que le sean solicitados.

Intranet del Empleo Público, donde puede acceder a un potente gestor documental en función de su rol y perfil dentro del sistema. A través de dicha intranet se ofrece un punto único de acceso a toda la gestión administrativa del organismo (archivo, gestor de expedientes, catálogo, registro de entrada y salida, circuito de firma electrónica, etc.).

Servicios de registro electrónico de entrada y salida, integrados con el resto de servicios y que incluye la migración de los actuales servicios de registro a la nueva plataforma. Permite el registro telemático y en papel si es necesario.

Sede electrónica de cada ayuntamiento, con toda la información y el máximo cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 11/07 y decretos ulteriores.

Sistema de Movilidad, multicanal y multiplataforma, para acceso mediante nuevos dispositivos (PC, tablets, smartphones) en formato itinerante y ubicuo, con incorporación de los servicios de firma electrónica móvil.

Servicios de Gestión del Cloud Privado, de modo que cada organismo delega las operaciones básicas de gestión de infraestructuras y servicios gestionados, incluyendo servicios de:

Virtualización de servidores, aplicaciones y plataformas gestionadas desde una consola única para técnica de sistemas y seguimiento de operaciones.

Gestión adaptativa y dinámica de infraestructuras virtuales, bajo demanda de los servicios, permitiendo ofrecer en tiempo real respuesta ante picos de demanda y evitando saturación de los diferentes nodos de la infraestructura.

Monitorización activa de servicios, con soporte continuado, para ofrecer verdadera administración electrónica 24x7, tal y como especifica la Ley 11/2007 y posteriores.

### **ACCIÓN 5: PORTALES WEB MUNICIPALES**

#### *Antecedentes*

Desde la aparición de Internet y su posterior impulso dentro del ámbito de las AAPP, muchas han sido las iniciativas puestas en marcha para dotarse los municipios de un sitio desde el cual mostrar al mundo digital toda la oferta municipal en sus diferentes facetas.

La DPA ha elaborado en los últimos años más de 60 webs municipales a los ayuntamientos de la provincia. No obstante, la mayoría de estas iniciativas fracasaban por la imposibilidad material de mantener vivas las webs municipales, unas veces por falta de recursos humanos o desconocimiento de las herramientas para mantenerlas, otras veces por motivos presupuestarios.

Se ha considerado imprescindible que en la actualidad los municipios se doten de una plataforma que dé visibilidad al mundo, sobre la actividad que mueve al municipio, los servicios prestados, etc.

### *Objetivos*

El objetivo de la acción de webs municipales es dotar al Ayuntamiento de una plataforma tipo definida en una plataforma de gestión de contenidos intuitiva y fácil de gestionar por los usuarios. Así mismo el departamento de formación ofrece cursos especializados para la gestión de este tipo de webs.

La DPA ha impulsado la creación y alojamiento de portales municipales, por el que se ha dotado a dichos ayuntamientos de un sitio específico donde poner a disposición de los ciudadanos de toda aquella información de su municipio que se considere relevante. Asimismo se configura como una puerta de entrada a la sede electrónica del ayuntamiento desde donde se ofrecerán los diferentes trámites electrónicos municipales.

El objetivo de este proyecto será no sólo el de exponer información municipal a los interesados, sino fundamentalmente el de la sostenibilidad de dicho portal, verdadero caballete de otras iniciativas anteriores en este ámbito.

Para ello se han creado portales con una estructura de contenidos sencilla y una herramienta de mantenimiento de la información de fácil utilización.

Además hay personal especializado en la DPA para asesorar y ayudar en la sostenibilidad de la información.

### *Información*

El portal municipal se basa en una plataforma de software libre (en concreto, Wordpress) alojada en los servidores de la DPA, lo que contribuye al ahorro de costes de licenciamiento por parte de los ayuntamientos y de la propia DPA.

Asimismo se ofrece el alojamiento y gestión del dominio del ayuntamiento lo que redundará en un nuevo ahorro de costes.

Del mismo modo, se dota a los ayuntamientos de una plataforma de correo electrónico, con tantos buzones como sean necesarios para la gestión municipal, todos ellos con el respectivo dominio de cada corporación. Se posibilita la integración de la plataforma de correo con otras soluciones al servicio del Ayuntamiento, como pudieran ser los englobadas bajo el paraguas de Administración Electrónica.

## **ACCIÓN 6: FIRMA DIGITAL, CERTIFICADO DE SEDE Y SELLO DE ÓRGANO PARA AYUNTAMIENTOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS**

Para la adaptación a la administración electrónica es necesario requisitos en materia de autenticación electrónica de los usuarios y las entidades. El personal del Ayuntamiento debe tener la correspondiente firma digital de empleado público así mismo los Ayuntamientos debe tener su sello de órgano, para poder tramitar y certificar los trámites electrónicos.

La Generalitat Valenciana dispone de una Agencia de Tecnología y Certificación Electrónica (ACCV). La Agencia de Tecnología y Certificación Electrónica o ACCV dispone de la infraestructura técnica necesaria para la realización de los servicios de emisión y validación de certificados de firma electrónica y cuenta con una larga experiencia en el sector. Además, la ACCV ofrece los servicios de validación de los certificados expedidos por otros Prestadores de Servicios de Certificación reconocidos, entre los que se encuentra el DNI-e.

La DPA cofinancia anualmente en la medida de sus disponibilidades presupuestarias un convenio con la ACCV con el objetivo de rebajar los costes de los ayuntamientos de la provincia de Alicante que necesitan de estos servicios.

## **PUESTA EN MARCHA DEL PLAN MODERNIZA 6.0**

### **Enfoque y metodología:**

El despliegue de todo el sistema en un Ayuntamiento implica tener muy en cuenta que dicho proceso, más allá de un cambio tecnológico, implica un cambio cultural en la organización, por lo que debe enfocarse de forma metódica y planificada para así, evitar el rechazo al nuevo modelo de servicios y que este modelo no irrumpa de forma traumática, paralizando o al menos poniendo en riesgo, la actividad habitual del consistorio.

Teniendo en consideración todos estos aspectos, desde el inicio se establecieron dos estrategias diferenciadas en la implantación, formación y puesta en marcha teniendo en cuenta los siguientes parámetros: la población del municipio y el número de empleados que forman parte de su cuerpo administrativo.

De este modo se definieron dos estrategias completamente diferentes según se tratase de municipios de más o de menos de 500 habitantes, tal y como se resume a continuación.

**Municipios de más de 500 habitantes o más de 2 empleados:**

La realización de planes de actuación personalizados por municipio ha sido la estrategia a seguir en aquellos municipios de más de 500 habitantes o más de 2 empleados. Esta estrategia está basada en un trabajo individualizado con la entidad local realizando la implementación en sus oficinas y diseñando para cada una de ellas un proyecto de implementación adaptado a sus necesidades.

En cada uno de los Ayuntamientos adheridos al proyecto se ha llevado a cabo un plan de actuación específico, atendiendo a las circunstancias y características propias de cada Administración, respetando en todo momento el principio de autonomía local. En dicho plan se reflejan los objetivos a alcanzar, las fases e hitos a seguir, un calendario detallado de acciones y los recursos asignados.

En resumen, las actuaciones dentro de esta estrategia pueden resumirse en las siguientes:

I. Analizar la situación concreta de la entidad: Fase de consultoría.

II. En base a las circunstancias y características propias de la Administración se propone el Plan de Actuación previa aprobación por parte de los responsables de la entidad local donde se recoge:

- Situación de partida
- Objetivos que se pretende alcanzar
- Fases e hitos del proyecto
- Planificación de las acciones
- Una propuesta de calendario de actuación

Todo ello se formaliza siguiendo el modelo de acta oficial de reunión que se apruebe en el Comité de Dirección del Proyecto, al que se adjuntará el Plan de Actuación particular que se acuerde con los responsables de la entidad.

III. Una vez aprobado el Plan de Actuación específico para la entidad, se ponen en marcha las actuaciones definidas con sesiones de consultoría y formación presenciales en las oficinas de la institución afectada.

IV. Finalizado el Plan de Actuación en cada municipio se redactará una Memoria de Ejecución (que quedará recogida y archivada).

Con este formato se ha garantizado la adecuación, personalización y autonomía de Ayuntamientos con entidad y tamaño que requieren.

**Municipios de menos de 500 habitantes o menos de dos empleados:**

Con el objeto de atender las necesidades de todas las entidades locales de la provincia, para aquellas que cuentan con menos de 500 habitantes o menos de 2 empleados, y siendo conscientes de que su idiosincrasia es diferente (propia de la escasez de recursos humanos en las mismas), puesta en marcha se ha articulado creando grupos estables de secretarios municipales de tamaño reducido y próximos geográficamente.

Esta estrategia, se sustenta sobre la realización de sesiones de formación presenciales a partir de pequeños grupos estables de secretarios de municipios próximos entre sí. De este modo, se favorece la puesta en común de experiencias y el enriquecimiento a partir de las distintas aportaciones individuales.

Las actuaciones que conforman la implementación mediante grupos de secretarios municipales, se conformaron siguiendo el siguiente esquema:

- Se creó un informe previo de propuesta de creación grupos de trabajo, que fue evaluada por el Comité de Dirección del Proyecto.
- Las sesiones de transferencia y formación se realizaron indistintamente en las instalaciones de alguno de los municipios o, en el supuesto de no poder disponer de las mismas, en las instalaciones que puso a disposición la propia Diputación.
- Estas sesiones grupales se reforzaban, de forma paralela al propio proceso de implementación, con visitas de refuerzo a cada una de las entidades, lo que favoreció y simplificó notablemente el impulso y seguimiento necesarios para garantizar el éxito de la implementación.

## Gestión de recursos y alianzas

En el anteproyecto de presupuesto del ejercicio 2011 del SIDPA, como parte de los proyectos TIC a ejecutar en el año 2012, se definió la estrategia en materia de recursos económicos para la consecución de los objetivos definidos, más concretamente para los orientados al servicio a los ayuntamientos de la provincia de Alicante, que es donde se enfocan los esfuerzos del Plan Moderniza 6.0.

La estrategia principal en materia de recursos económico-financieros se dirigió hacia la consecución de un ahorro de costes manifiesto para los participantes en el proyecto, es decir los ayuntamientos de la provincia de Alicante con población menor a 20.000 habitantes. Dicha estrategia ha puesto el foco en el uso de la vertiente tecnológica del *Cloud Computing* o Nube, que se define como la centralización de los servicios en una única infraestructura tecnológica radicada en la DPA que es compartida por todos los participantes (ayuntamientos) en el proyecto.

Las actuaciones en materia económica llevadas a cabo en este sentido han sido las siguientes:

- Adquisición de infraestructura TI para dar soporte a la acción nº 1 del Plan Moderniza denominada *Ayuntamiento en la Nube*
- Adquisición de software municipal para dar soporte a la acción nº 2 del Plan Moderniza.
- Servicios de implementación, formación de la Plataforma de Administración Electrónica para ayuntamientos, acorde con la acción nº 4 del Plan Moderniza.

Las inversiones realizadas en materia de hardware y software dentro del Plan Moderniza 6.0 son las siguientes:

CONCEPTO	INVERSIÓN (€)
Servidores	67.850
Almacenamiento	60.981
Software Municipal (Padrón y Contabilidad)	56.640
Plataforma Administración Electrónica	70.800
TOTAL	256.271€

Por otro lado el ahorro repercutido a los ayuntamientos presentes en el Plan es considerable y basado en los siguientes elementos:

- Ahorro en infraestructura TIC: tanto en lo referente a servidores como puestos de trabajo al trabajar en la *fib sofía cloud* del Ayuntamiento en la Nube.
- El minación de los mantenimientos anuales de dicha infraestructura
- Reducción de costes del licenciamiento de productos de software de base: sistemas operativos, bases de datos, etc.

Este ahorro se distribuye en los siguientes conceptos:

PUESTO DE TRABAJO	Coste	SERVIDOR	Coste
PC similar a maq. virt.	500 €	Máquina	1.500 €
Windows 7 Prof	135 €	Windows 2008 Standard	625 €
Office 2010 Prof	460 €	Office 2010 Prof	460 €
Antivirus Prof	30 €	Antivirus Prof	30 €
TOTAL	1.125€	Soft backup	950 €
		Firewall	1.000 €
		SAI	250 €
		TOTAL	4.815 €

El coste de mantenimiento de un servidor de características medias se estima en 300€/año mientras que el de un puesto de trabajo es de 50€/año.

Teniendo en cuenta que los ratios "Puesto Trabajo/ayuntamiento" y "Servidor/ayuntamiento" se establecen en el siguiente cuadro por tramos de población.



Ayuntamientos	Puestos por ayto.	Servidores por ayto.
De 0 hasta 1.000 hab.	3	1
De 1.000 hasta 5.000 hab.	5	1
De 5.000 hasta 10.000 hab.	10	1
De 10.000 hasta 20.000 hab.	25	2

El ahorro global del proyecto en cuanto a **adquisición de infraestructura TIC** se cuantifica en:

Ayuntamientos	Municipios por tramo	Ahorro adquisición
De 0 hasta 1.000 hab.	50	308.755,50 €
De 1.000 hasta 5.000 hab.	33	249.620,25 €
De 5.000 hasta 10.000 hab.	20	220.742,00 €
De 10.000 hasta 20.000 hab.	13	341.518,45 €
<b>TOTAL</b>	<b>116</b>	<b>1.120.636,20 €</b>

El ahorro global del proyecto en cuanto a **mantenimiento de infraestructura TIC** se cuantifica en:

Ayuntamientos	Municipios por tramo	Ahorro mantenimiento
De 0 hasta 1.000 hab.	50	22.500 €
De 1.000 hasta 5.000 hab.	33	18.150 €
De 5.000 hasta 10.000 hab.	20	16.000 €
De 10.000 hasta 20.000 hab.	13	24.050 €
<b>TOTAL</b>	<b>116</b>	<b>80.700 €</b>

Obteniendo finalmente un ahorro estimado:

Inversión Plan Moderniza	Ahorro adquisición	Ahorro mantenimiento
256.271 €	-1.120.636,20 €	-80.700,00 €

Lo que arroja un ahorro total de 945.065,20 € en las administraciones locales al cantinas.

## Sostenibilidad

Este proyecto es un ejemplo claro a la vista de las cifras, de un uso eficiente de los recursos, por la compartición y aprovechamiento de infraestructuras, la minimización del papel, la ampliación de la oferta de servicios y la interoperabilidad entre diferentes organismos públicos.

Este tipo de actuaciones generan economías de escala tan necesarias en el contexto económico actual, lo que no sólo es sano a nivel de ahorro de costes sino de imagen social.

La arquitectura tecnológica utilizada en el proyecto proporciona, sin duda, un elemento de sostenibilidad diferencial frente a otras soluciones, ya que en caso de necesidad de una mayor carga de procesamiento en nuestro centro de proceso de datos (aumento del número de ayuntamientos adscritos, crecimiento de la tramitación electrónica, nuevos servicios, picos de tramitación temporales, etc.), la arquitectura permite añadir más unidades de procesamiento de forma que el sistema global se escale en cuanto a medios e infraestructuras, repartiendo las cargas de trabajo.

## Cooperación y trabajo conjunto

Este proyecto es un ejemplo claro de colaboración interinstitucional, de la Diputación para con los Ayuntamientos y de éstos entre sí. Al trabajar todos ellos con idénticas herramientas y procesos, facilitamos la creación y mantenimiento de redes estables de trabajo. Será muy fácil el intercambio de información y el necesario benchmarking para ir avanzando en nuevos servicios. Se facilita la homogeneización de la información y en consecuencia la adopción de decisiones.

A medio plazo, las características de los servicios a los ciudadanos, y la percepción de los mismos se verá beneficiada por la homogeneización. Los agentes que trabajan en la provincia, intermediando con Ayuntamientos, verán favorecida su gestión gracias a esta homogeneidad de sistemas, con independencia del municipio de que se trate. En este sentido se han mantenido jornadas de trabajo conjuntas entre Ayuntamientos y empresas tecnológicas de la Provincia, como por ejemplo con la Asociación terciario Avanzado de la Provincia.

## RESULTADOS SOBRE LAS PERSONAS

Finalizada la 1ª fase de implantación, se pidió a los Ayuntamientos usuarios de las distintas acciones de moderniza 6.0, mediante encuesta ad hoc, con 78 respuestas, una valoración de su satisfacción con respecto a los servicios recibidos, obteniéndose la información que a continuación se muestra:

Los datos más significativos obtenidos son los siguientes:

- Constatar en primer lugar el alto índice de contestación, del 87%, respecto a las encuestas remitidas (se registran 72 encuestas válidas. Aunque aparecen 78 contestaciones, en 6 de ellas todos los ítems aparecen vacíos)
- El 73% de los Ayuntamientos participantes en moderniza 6.0, están en el segmento de los de menos de 5.000 habitantes, cuestión básica, por otra parte, toda vez que éstos municipios son los usuarios por excelencia de los servicios de Diputación.
- Se constata que la práctica totalidad de los Ayuntamientos utiliza las aplicaciones de “administración electrónica” que es, con diferencia, la acción del proyecto más implantada. En el otro extremo, el portal web municipal es usado únicamente por 19 de los Ayuntamientos que han respondido a la encuesta.
- La formación/información recibida de estos servicios es bastante de forma satisfactoria por 90% de los Ayuntamientos, índice semejante al relativo a la facilidad de uso: 91% de satisfacción.
- Los Ayuntamientos de moderniza 6.0, en un 89% (55% satisfechos y 34% muy satisfechos) muestran su satisfacción con la mejora de la gestión municipal gracias a la incorporación de las acciones de este proyecto.
- En cuanto a la repercusión en los ciudadanos, es quizá el índice más bajo de satisfacción, pues aunque más del 70% está satisfecho con esto, detectamos un 28% de insatisfacción; creemos que esta cuestión tiene que ver con que el proyecto, en estas primeras fases se ha centrado en el trabajo interno en los Ayuntamientos, y debe consolidarse para que pueda percibirse impacto directo en los servicios prestados a los ciudadanos.
- Es muy alta también la satisfacción relacionada con la seguridad de la información: 56% satisfechos y 32% muy satisfechos.
- El índice de satisfacción global se sitúa en un 90%, de los cuales un 42% además, se muestra como “muy satisfecho”.

Por otro lado, se observa que el mayor número de respuestas a la encuesta es realizada por el personal funcionario de los ayuntamientos en un 39%, aunque en este apartado hay que destacar la participación de los puestos políticos en un 16% de las respuestas.

Son los puestos políticos quien mejor valoran su percepción respecto a la mejora de la gestión en sus ayuntamientos con un grado de satisfacción muy alto, por el contrario destaca que sea el personal del ayuntamiento quien considera que se han mejorado los servicios que se prestan a los ciudadanos con la implantación de los productos del Plan Moderniza 6.0. En este apartado el grado de satisfacción entre satisfecho y muy satisfecho alcanza al 85% de las respuestas.

## RESULTADOS E IMPACTOS GLOBALES

### Evaluación de los objetivos del proyecto.

#### **OBJETIVO 1**

Disminuir en más de un 50% los costes de inversión en TIC de los ayuntamientos con menos recursos. (Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes).

#### *Estrategia*

Incorporar a la Acción nº1 Ayuntamiento en la Nube a los ayuntamientos que no puedan iniciar procesos de inversión en TIC, virtualizando sus servidores y puestos de trabajo en una infraestructura centralizada (en Cloud o Nube) en la Diputación de Alicante.

El coste medio del equipamiento de un ayuntamiento de menos de 5.000 habitantes: 8.190€ (3 puestos de trabajo, 1 servidor, software de base y aplicaciones, *firewall*, etc.).

**OBJETIVO 2**

Impañtar procesos de tramitación electrónica en más del 50% de los ayuntamientos de la provincia de Alicante con menos de 20.000 habitantes.

*Estrategia*

Acción nº 4 del Plan Moderniza 6.0: Incorporar a los procesos de Administración Electrónica en la Nube a ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes, que son los que tienen el menor grado de implementación de estos procesos según el "Informe LAECSP" de la FEMP de mayo de 2011.

El número de ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes con trámites electrónicos en producción a principio de 2012 era de 8.

**Resultados de los indicadores****INDICADORES PARA EL OBJETIVO 1**

Durante el inicio del año 2012 se pilotó el proyecto de Ayuntamiento en la Nube, mediante la virtualización en infraestructura preexistente en la Diputación, a un conjunto de 5 ayuntamientos para probar la bondad del sistema.

Una vez comprobada la viabilidad del proyecto y dimensionadas las necesidades para incorporar a los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes, se adquirió la infraestructura de servidores y almacenamiento para llevar a cabo el proyecto.

Durante el segundo semestre del año 2012 se han incorporado un total de 20 ayuntamientos al Cloud privado de la Diputación, dando servicio actualmente a los siguientes municipios:

Adsubia	Alicante	Alicante de Pájaros
Alicante	Almudaina	Alqueria d'Asnar
Benasau	Beniardá	Benifato
Benimantel	Benimarful	Benimassot
Castell de Castells	Castell de Guadalest	Confrides
Daya Nueva	Daya Vieja	Facheca
Gorga	Libri	

La inversión realizada por la DPA para este proyecto de Ayuntamiento en la Nube está entre coste de adquisición servidor (67.850 €) y almacenamiento (60.981 €) en un total de 128.831 € con el objetivo de dar finalmente soporte a un total de 83 ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes.

Esta inversión supone una media de  $128.831/83 = 1.552€$  por ayuntamiento.

El precio comparado que supondría la inversión realizada por cada ayuntamiento si hubiera tenido que adquirir la infraestructura necesaria de forma independiente (no en modo Cloud) hubiera sido el siguiente:

- Ayuntamientos de hasta 1.000 habitantes: 8.190€
- Ayuntamientos de hasta 5.000 habitantes: 10.440€

El ahorro conseguido al haber ejecutado el proyecto en modo Cloud se estima en:

- Ayuntamientos de hasta 1.000 habitantes:  $8.190 - 1.552 = 6.638 €$
- Ayuntamientos de hasta 5.000 habitantes:  $10.440 - 1.552 = 8.888 €$

Tras dado a porcentajes, el ahorro medio es del 81% para el primer grupo y del 85% para el segundo, lo cumple con creces el objetivo previsto del 50% de ahorro final

En junio de 2013, un total de 31 ayuntamientos ya estaban incorporados a la acción de Ayuntamiento en la nube.

**INDICADORES PARA EL OBJETIVO 2**

El punto de partida en cuanto a implementación de procesos de administración electrónica en los ayuntamientos de la provincia de Alicante no era muy optimista a finales del año 2011.

La penetración de estas iniciativas en los ayuntamientos menores de 20.000 habitantes, objetivo de la Acción 4ª del Plan de Modernización, era muy precaria. Se habían seguido diferentes iniciativas, SIGEM de la Administración General del Estado, PAEGV de la Generalitat Valenciana, todas con escasa implementación.

La apuesta de la DPA ha sido la elección de una plataforma de rápido impacto, fácil implantación, autogestionable y fundamentalmente con una amplia base legislativa para la correcta tramitación de los procedimientos electrónicos.

El proyecto de Servicios de Administración Electrónica en la Nube, de la DPA, se inicia en junio de 2012. Durante los primeros meses de proyecto se ha procedido a realizar varias actuaciones en paralelo, con el objetivo de lograr un despliegue completo de los servicios:

- Implantación tecnológica del *cloud* de servicios de la plataforma GESTIONA en las infraestructuras de la Diputación de Alicante.
- Gestión de las adhesiones al plan Moderniza 6.0 de los ayuntamientos de la provincia de Alicante.
- Análisis de los diferentes ayuntamientos donde se desplegará el sistema, para adecuación de los servicios de administración electrónica.
- Ejecución de un proyecto de Gestión del Cambio en cada municipio, con el objeto de minimizar el posible impacto de la nueva forma de gestión, de la tecnología y conseguir una migración no traumática al nuevo esquema.
- Formación a los usuarios del sistema, con sesiones de puesta en marcha y tutelaje presencial y líneas de atención y soporte remoto.

Uno de los mayores éxitos del proyecto, ha sido la rápida puesta en marcha, en un período record. Lo cual unido a la facilidad de uso y a la labor de consultoría desplegada a lo largo del proyecto, han facilitado y propiciado la continua adhesión de nuevos ayuntamientos al Plan de Modernización, simplemente por un efecto contagio y el “boca a oído” entre cargos y empleados públicos.

A los seis meses desde la puesta en marcha, el proyecto arrojaba una penetración del 62% de los ayuntamientos de la provincia de Alicante (69% hasta enero de 2013), con curvas de crecimiento mensuales.

De igual modo, el número de ayuntamientos adscritos y la población beneficiada por los nuevos servicios, se ha visto respaldada por un uso intensivo de los mismos, de tal modo que las grandes cifras del proyecto, a los seis meses de su inicio y a fecha 15/02/2013, son las siguientes:

- Municipios haciendo uso de la plataforma: 110.
- 358.414 ciudadanos con acceso directo a la administración electrónica.
- 3.177 funcionarios y personal de los Ayuntamientos utilizando la plataforma.
- 356.009 documentos electrónicos registrados en los registros de los ayuntamientos.
- 82.416 expedientes electrónicos tramitados
- 291.200 firmas electrónicas procesadas.

Las cifras, que siguen creciendo, demuestran un elevado grado de aceptación de la iniciativa y confirman la facilidad y robustez de la plataforma tecnológica adoptada, ya que en este escaso margen de tiempo a la vez que implantaban los servicios se ha puesto en marcha el cambio de paradigma, con lo que las cifras crecerán exponencialmente a lo largo del año 2013 y sucesivos.

El Objetivo nº2 se ha cumplido al superar el 50% de ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes con procesos de tramitación electrónica en marcha: en concreto 72 de un total de 116 (62%) a finales de 2012 (a la fecha de redacción del informe el dato actualizado es del 69%).

### **Adaptabilidad a otras organizaciones.**

La principal conclusión a la que se llega a través del estudio del Grado de Adaptación de los Entidades Locales (Menores De 20.000 Habitantes) a la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de Los Ciudadanos a los Servicios Públicos realizado por la FEMP es que el grado de adaptación a la Ley es en general bajo o muy bajo y que lo poco que tienen dichas Entidades Locales les viene suministrado, en gran parte, por las Diputaciones u otras Entidades Supramunicipales, ya que únicamente el 17% de los Ayuntamientos disponen de personal dedicado en exclusiva al soporte informático, lo que puede otorgar mayor importancia al papel de las Administraciones Públicas más cercanas al territorio en su labor de asistencia y apoyo.

Así, y ante el escenario anteriormente definido, el modelo planteado por la DPA con su Plan, en sus distintas acciones, es perfectamente exportable a otras Entidades Locales similares (Diputaciones provinciales,

Mancomunidades, Consejos Comarcales, etc.), donde la agrupación de organismos posibilite la compartición de recursos e infraestructuras. Además de las experiencias de implantación en los diferentes Ayuntamientos de la Provincia de Alicante, supone una base de experiencia sobre todas las circunstancias que pueden originarse en un proyecto de estas dimensiones.

En cuanto al *Benchmarking* utilizado para evaluar las acciones del Plan, al ser la mayoría de las soluciones aportadas provenientes de recursos tecnológicos propios y ya utilizados en la DPA, se planificó la realización de esta actividad única y exclusivamente para la *Acción nº4*, eligiéndose el tipo *funcional*, en el cual se identificaron las prácticas más exitosas de empresas en otras AAPP, y que se consideraran todas ellas líderes en el área específica de interés, con el propósito fundamental de identificar las mejores soluciones del sector para después incorporarlas a la experiencia propia.

Debido a la diversidad de empresas tecnológicas de servicios de las cuales se pudo obtener información, se decidió discriminar y dejar muchas opciones fuera, de manera que el *Benchmarking* únicamente considerará aquellos casos de soluciones propuestas por empresas con desarrollos e implantaciones contrastadas en otras AAPP en los últimos años.

Las áreas que se evaluarán primordialmente fueron las relacionadas con:

- La implantación: adaptación a la administración de los ayuntamientos adscritos al proyecto.
- La integración con los sistemas ya disponibles en el “*back office*” de los ayuntamientos.
- La adaptación a las funcionalidades propias de los Ayuntamientos donde se ponga en funcionamiento.
- La migración de datos: de “*Terceros*” que contienen los actuales sistemas.
- La publicación de la Ordenanza de AAEE: elaborar y publicar su correspondiente Ordenanza de administración electrónica.
- La mejora de *hardware*: eficiencia y optimización de los para conseguir el grado de eficiencia perseguido.
- La formación: dentro del ayuntamiento para conseguir mayor aprovechamiento de los aplicativos y servicios de la plataforma.

La evaluación del proyecto y su ejecución es supervisada por un Comité de Dirección constituido por representantes de la DPA y de la empresa adjudicataria.

## CONCLUSIONES

Este Plan supone un impulso en las tareas de modernización de los ayuntamientos alicantinos. La Diputación de esta forma ofrece una carta de servicios públicos en materia de innovación tecnológica en la administración municipal de la provincia.

Mediante economías de escala y aprovechando el *know-how* de la Diputación, los ayuntamientos han dado un salto tecnológico y un ahorro de costes en la administración diaria que tienen en la actualidad.

Esto redundará en la ciudadanía, puesto que los costes administrativos disminuyen, y tienen unos servicios públicos más accesibles y eficientes para todos.

## BIBLIOGRAFÍA

COSTA P. y GIRALDO, S. (2013) “La alfabetización mediática: una responsabilidad de las administraciones en la época del gobierno electrónico” en Gutiérrez García, E. et al 2013. *Tendencias emergentes en la comunicación de instituciones*. Barcelona: UOCpress.

GIL GÓMEZ, H.; ARANGO SERNA, M.D. y LLEO CALÁS, A. (2010) “Modernización de los procesos en la administración pública en la era digital”. *Revista Avances en Sistemas e Informática* 7, pp. 99–108.



Robert BRUEGMANN, *La dispersión urbana. Una historia condensada*, Comunidad de Madrid-Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Madrid, 2011.

En diciembre de 2011 vio la luz la versión en español de la obra de Robert Bruegmann, *Sprawl. A compact history*, que había sido publicada por la Universidad de Chicago en el año 2005. La traducción española lleva por título *La dispersión urbana. Una historia condensada*, y se debe a Eric Jalain Fernández, Aeiou Traductores. Quizás hubiera sido mejor hablar de “una historia compacta”, para recoger mejor la referencia al debate entre los modelos de ciudad dispersa y ciudad compacta. La publicación por parte de la Comunidad de Madrid constituye un indiscutible acierto ya que –por muchas razones– se trata de un trabajo capital. En primer lugar, porque combina la historia de las ideas y la evolución de las transformaciones urbanas y bien sea con un sentido crítico respecto a otros autores que ya han decidido que la ciudad ha de compactarse y que se debe imponer un nuevo modelo.

Por el contrario, Bruegmann es de los pocos que opinan que la dispersión urbana no es una desgracia que ha de corregirse implacablemente a través de una contundente planificación administrativa. Se opone así a una abrumadora mayoría de estudiosos que pregonan el reforzamiento de las densidades. Sobre esa base teórica, precisamente, se ha construido el reciente Derecho urbanístico español. Veamos algunas pinceladas.

Las tesis favorables a la ciudad compacta fueron asumidas en España por la legislación de algunas Comunidades Autónomas (ya fuera a partir de la reflexión propia o como reacción a la Ley de Régimen del Suelo y Urbanismo del año 1998 y sus reformas posteriores). Pero su definitiva entronización se produjo con la Ley estatal 8/2007, del Suelo, y, especialmente, con su Exposición de Motivos (cuya redacción será íntegramente recogida en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y ordenación Urbana del año 2008).

En síntesis, el indicado preámbulo consideraba que “el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible”. Para ello, se prefiere “un modelo de ciudad compacta”, de acuerdo con la clara insistencia de la Unión Europea (por ejemplo, en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano). Esta misma instancia, según se nos dice en el texto que comentamos, “advertir de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos”.

Recoge así el legislador la afirmación del amplio pro-

grama en favor de una urbanización compacta, que podemos articular a través de las siguientes pautas. En primer lugar, una densidad relativamente elevada y una indisimulada preferencia por un paisaje urbano macizo e intenso. A diferencia de otras épocas, lo denso se alinea ahora con lo ecológico. En segundo lugar, contención del espacio urbanizable y edificable, de tal modo que pueda percibirse, con cierta claridad y en la medida de lo posible, la distinción entre el recinto de lo urbano (o con vocación de urbano) y el área rural y natural. En tercer lugar, se fomentan los usos mixtos en las zonas urbanas, evitando especializaciones excesivas e impidiendo la contigüidad entre vivienda, trabajo, comercio y ocio. En cuarto lugar, el modelo compacto presume de cohesión social, ya que pretende asegurar la cercanía y mezcla entre viviendas de diferentes clases y estratos. Por último, se indica que las infraestructuras de movilidad deben conectar los nodos aglutinados y macizos y, de este modo, se garantizará la funcionalidad y rentabilidad del transporte público (que quedaría en entredicho en un territorio diseminado y de conexiones capilares).

Sin embargo, el libro que comentamos se opone contundentemente a todos esos postulados. El trabajo tiene tres partes. La primera es el estudio del *sprawl* a través de los siglos, reflexionando también sobre las causas que lo producen. El problema inicial consiste en definir el objeto de análisis, lo cual no siempre es fácil. En principio, estamos ante una forma de desarrollo y crecimiento urbano de baja densidad, esparcido y sin un planeamiento territorial sistemático e imperativo de ámbito regional o de amplia escala. Pues bien, el autor plantea que este *sprawl* ha sido una característica persistente en la historia de las ciudades ya que, a medida que han madurado económicamente y se han vuelto más prósperas, han tendido a dispersarse hacia afuera y a registrar concentraciones decrecientes. La novedad del siglo XX consistió en que la diseminación se convirtió en un fenómeno de masas. La disminución de la densidad en las ciudades ricas es, quizás, el factor más importante en el crecimiento urbano de nuestra era. Son pocas las áreas que hoy exhiben cifras como las que caracterizaron a las mayores urbes desde los tiempos de Mesopotamia hasta el siglo XIX.

Con una pluma precisa, Bruegmann describe los procesos de dispersión más espectaculares. En primer lugar, la ciudad difusa entre las dos guerras mundiales. En segundo lugar, la onda expansiva de la posguerra y, finalmente, el territorio disperso desde la década de 1970. Interesante es en este apartado el apunte sobre el fenómeno de la “extraurbanización” (viviendas aisladas o agrupaciones de muy baja compactación). Igualmente, se da cuenta de la tendencia hacia una cierta estabilización de las densidades. Esto da pie a romper uno de los tópicos habituales, relativo a la insaciabilidad del *sprawl*.

Pasa luego el autor a examinar las posibles causas de la urbanización difusa. Para él –a diferencia de las tesis do-

minantes— la clave explicativa de la dispersión no radica en las supuestas actitudes anti-urbanas de los norteamericanos o en el racismo. Tampoco es atribuible estrictamente a factores económicos o al sistema capitalista (entre otras cosas, porque la edificación compacta generaría seguramente mayores beneficios para el promotor). Del mismo modo, no atribuye a las Administraciones Públicas la “culpa” de estos fenómenos, que tampoco recaería en el automóvil (puesto que la dispersión también se ve favorecida por la existencia del ferrocarril).

Por el contrario, considera que la explicación fundamental del éxito de la urbanización difusa contemporánea ha de hallarse en el aumento de la riqueza y de la prosperidad, combinado con la existencia de instituciones políticas democráticas que permiten el funcionamiento de un mercado inmobiliario libre. Estas circunstancias han posibilitado el desarrollo del *sprawl*, en la medida en que una gran parte de la población ha percibido en él unas ventajas relevantes. En concreto, un aumento de las oportunidades de elegir el lugar de residencia, un incremento de su movilidad (tanto en sentido personal como social —perspectivas de educación, de empleo, etc.), así como —igualmente— una mayor protección de la privacidad.

En la segunda parte, como hemos dicho, se exponen los fundamentos de las tres grandes campañas contra el *sprawl*. La primera se sitúa en Inglaterra de los años veinte del siglo pasado. Al igual que muchos años más tempranos contra el desparramamiento urbano, las razones se centran en aspectos simbólicos y estéticos. Especialmente, la ruptura del paisaje inglés tradicional que, por supuesto, era claramente artificial, pero se presentaba como una especie de donación divina e inalterable.

Bruegmann sitúa el inicio de la segunda gran campaña contra el *sprawl* a mediados de los años cincuenta en Norteamérica. Concretamente, en una conferencia convocada por la revista *Fortune*, tras la cual el periodista William H. Whyte editó y publicó el libro *The Exploding Metropolis*, que constituía una alabanza a la ciudad densa y tradicional alñada con un amargo ataque al desarrollo suburbano de la posguerra. Pronto aparecieron los motivos contra el *sprawl* que luego se reiterarían en infinitos foros. Por ejemplo, los costes de la dispersión, los problemas sociales, las objeciones en materia ambiental, la primera formulación de la tesis de los límites del crecimiento, el ataque al automóvil y, de nuevo, las impugnaciones simbólicas y estéticas.

Esta base argumental se repetiría después en la tercera campaña *anti-sprawl*, desarrollada a partir de los años setenta del siglo XX. Sin embargo, pronto se advirtieron algunas peculiaridades. Por ejemplo, la conexión con el movimiento ecologista (o, más en general, de protección del medio ambiente) hizo que la reflexión se centrara, además, en problemas específicos como la destrucción de terrenos agrícolas y de espacios naturales, la sostenibilidad y el calentamiento global, etc. Desde el punto de vista arquitectónico, es reseñable la aparición de la doctrina del *New Urbanism*, que también despreciaba al desarrollo urbano

explicativo que estaban viviendo los Estados Unidos. Igualmente, es destacable el papel de los movimientos para la preservación del patrimonio histórico. A nivel de opinión pública y de entorno académico, la tendencia *anti-sprawl* logró un indiscutible éxito. De hecho, aparecen importantes corrientes de apoyo en casi todos los países occidentales.

Sin embargo, el triunfo se ve empañado por la irrupción de una intensa contraargumentación. Por ejemplo, se ponen en duda los males ambientales asignados a la urbanización periférica (basta ver la contaminación atmosférica condensada en una urbe compacta), las vanguardias estéticas reivindican la aportación simbólica y la belleza del *sprawl*, se inicia la lucha contra las normativas urbanísticas rígidas que elminan el derecho de propiedad (para evitar la dispersión) sin previa indemnización, etc.

Ya en la tercera parte, el autor analiza las medidas más relevantes adoptadas contra la urbanización dispersa. Su análisis es, principalmente, norteamericano, pero también hay referencias a otras partes del mundo (los *New Towns* inglesas, el caso de Moscú, etc.). En general, se quiere contrarrestar la difusión urbana a través de planes urbanísticos jerárquicamente superiores que delimitan de modo estricto la zona urbanizable y edificable y que “congelan” el resto. Para ello, es necesario recortar las competencias de la Administración Local (de ahí la “revolución silenciosa” norteamericana) y disminuir a raíz de las facultades de un número importante de propietarios (lo cual inicia, como ya anticipamos, la batalla legal contra el *taking* o expropiación sin indemnización). Además, el planificador prevé la redensificación de las ciudades existentes (o la creación de nuevos nodos compactos) unidos a través de arterias de transporte preferentemente ferroviario.

Pero el trabajo de Bruegmann no es meramente descriptivo, sino que apunta los problemas y las contradicciones que genera esta forma de resolver las cosas. En primer lugar, el efecto de “expulsión” de los habitantes que ya no pueden acceder a las viviendas —encarecidas— del área densa. El autor admite que esta cuestión no está del todo clara, pero los datos parecen indicar que las políticas urbanísticas restrictivas adoptadas como respuesta al *sprawl* suelen tener un efecto inflacionario. El abre la puerta, curiosamente, a uno de los peculiares “tiros por la culata” generados por estas medidas. Nos referimos al fomento indirecto de la urbanización periférica más allá del recinto de protección. La cosa se complica porque, además, no suele lograrse un aumento significativo del número de usuarios de las infraestructuras de transporte público previstas. Por otra parte, en fin, las escasas fincas edificables con destino agrícola situadas en la zona virgen logran un espectacular aumento de precio y se ven manipuladas para simular un uso agrario que hace ya tiempo que dejó de existir (se trata del fenómeno de las *hobby farms*, también conocido en otras latitudes).

En definitiva, el libro del cual ya tenemos una versión en español va a jugar un papel determinante en la nueva fase de las políticas urbanísticas occidentales. Seguramente

te, entraremos ahora en una etapa de crecimiento suave o lento. En principio, el artefacto teórico dominante es el de la ciudad compacta. Sin embargo, Bruegmann duda de la solidez de ese artificio. Opina que la dispersión no es algo “típicamente americano”, sino que es una forma urbana tradicional a lo largo de la historia que, ciertamente, se dispara cuando se juntan condiciones de madurez económica y libre mercado inmobiliario. Añade que es dudoso que el daño ambiental de lo disperso sea superior al de lo compacto. Entre otras razones, por el fenómeno compensatorio de la revitalización de los viejos casos abandonados (eso sí, con una densidad menor que en otras épocas). Cree, además, que el planificador superior y lejano no siempre tiene todos los datos y que, además, cuando va a poner en marcha sus previsiones, las condiciones ya han variado (un ejemplo paradigmático serían los grandes proyectos de ciudades compactas con abundante vivienda social aprobados por ciertas Administraciones autonómicas en las épocas de crecimiento y que se quedaron en un par de años en agua de borrajas). Apunta, en fin, que una buena política de vivienda es la que trabaja para reducir los precios de adquisición. Y recuerda, por último, que bastarían algunos avances técnicos inminentes para echar abajo gran parte de la crítica a la urbanización periférica (por ejemplo, la autogeneración energética en la parcela o el automóvil eléctrico).

Con Bruegmann, en fin, no sólo se aprende urbanismo. Es, además, un gran escritor (su estilo ha sido ya alabado por otros comentaristas y quizá tenga algo que ver con las vocaciones iniciales del autor) y un fino filósofo social. Son antológicas las páginas dedicadas a la decepción por exceso de expectativas depositadas en la ciudad contemporánea o al cambio constante de perspectivas de juicio sobre las formas urbanas (lo que hace veinte años era una aberración hoy puede ser un modelo alabado e incluso el patrón a seguir). También son muy agudas sus reflexiones sobre la motivación de las personas para elegir su lugar de residencia o de trabajo. Pero esto nos lo varía muy lejos y, además, son pocas que, en su caso, habrá de descubrir el futuro lector.

**Juan Amenós Álamo**

Profesor titular de Derecho Administrativo  
Universidad Autónoma de Barcelona

*La reforma del régimen jurídico de la Administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local. Coordinadores: CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio y NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar. La Ley-Wolters Kluwer, Madrid, 2014.*

A diferencia de lo que sucedió con la última gran reforma de la Ley de Bases de Régimen Local que vino de la mano de la Ley 57/2003 de Modernización del Gobierno Local el origen de la reforma que aprueba la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local no es tanto la evaluación negativa del funcionamiento de la Administración local como la necesidad de poner en marcha el programa de reformas de la Administración española que viene impuesto por compromisos políticos y obligaciones jurídicas contraídas con Europa, constitucionalmente integradas en nuestro ordenamiento, al menos en lo referido a la necesidad de contener el gasto público y el déficit y de mejorar la eficiencia administrativa. En este contexto se enmarcan los trabajos impulsados por el Instituto Nacional de Administración Pública y por la Comisión para la Reforma Administrativa que están en la base de la reforma local y que se mueven en la línea reduccionista de la racionalización que inspira el principio de “una Administración, una competencia” que proclama la Exposición de Motivos de la Ley. Aunque a nadie se le escapa, por otra parte, que pese a que el carácter bifronte de la autonomía local y el ejercicio de competencias legitimadas sobre el régimen local concierne tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, es mucho más sencillo para el Ejecutivo central comenzar el programa de reformas por el escalón inferior, la Administración local que auto-recetarse una cura de adelgazamiento a sí mismo o enfrentarse a las enormes dificultades jurídicas y políticas que conlleva cualquier movimiento de reordenación orgánica y de recentralización funcional de las Comunidades Autónomas, una vez que la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera concretó la sujeción financiera y presupuestaria de las mismas a partir de la reforma del artículo 135 de la CE.

Pocos especialistas de Derecho Administrativo recordarán un debate tan vivo y probado en torno a una reforma legal desde que a mediados de 2012 el Gobierno presentara las primeras propuestas y anteproyectos sobre la orientación y finalidades perseguidas por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

En el trasfondo de debates de gran caudal jurídico y político, como el de las competencias locales “impropias”, el papel de las Administraciones locales supramunicipales, el del sector público empresarial o el del redimensionamiento y privatización de los servicios locales, los argumentos de quienes cuestionan la reforma se soportan, en esencia, sobre el grado de afectación del principio constitucional de autonomía local que conlleva el régimen compe-



tencial que aquélla diseña y la voluntad rectoral que produce una incisiva estructura de la competencia estatal para fijar las bases sobre el régimen local. Convendrá recordar en este debate la actualización de la doctrina sobre la garantía institucional de la autonomía local y sobre el alcance del art. 148.1.18 de la CE en esta materia que han propiciado las tres sentencias que el Tribunal Constitucional ha pronunciado sobre la Ley de Modernización del Gobierno Local a lo largo del pasado año: la STC 103/2013, de 25 de abril, que declaró la inconstitucionalidad de la *facultad del Alcalde de nombrar como miembros de la Junta de Gobierno a personas que no ostenten la condición de concejales*; la STC 143/2013, de 11 de julio, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad por el que la Generalitat de Cataluña cuestionaba una reforma que entendía reductora, tanto del espacio geográfico autónómico para el desarrollo de las bases estatales como de la garantía institucional de la autonomía local; y la STC 161/2013, de 26 de septiembre, que hizo propio respecto del recurso interpuesto por el Gobierno de Aragón. Estos dos últimos pronunciamientos tienen la virtud añadida de recordar que en este marco competencial deben distinguirse bien los conceptos de “régimen local” y de “autonomía local” y de hacer, además, con arreglo a la doctrina de la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que reafirmó el valor de las bases estatales sobre la regulación de los Estatutos de Autonomía en materia de competencia local.

Si es cierto que la interpretación constitucional está llamada en este punto a dirimir la polémica planteada por esta Ley, no es menos cierto que un brusco giro centrípeto podría agravar seriamente el ejercicio de competencias administrativas por parte de las Administraciones más cercanas a los ciudadanos, que siguen siendo los Municipios. Piénsese, por ejemplo, en el desasosiego que ha generado entre éstos el tema de las “competencias impropias”, que cuesta calificar de redundantes o superfluas en relación con los servicios sociales. Además, reconducir desde el principio de sostenibilidad financiera el mapa competencial local y el ejercicio de la potestad de autoorganización puede resultar paradójico cuando las desviaciones de déficit público derivadas del gasto local son realmente insignificantes sobre el total del sector público. Difícilmente se le puede achacar a los Municipios, y muy especialmente a los pequeños, la responsabilidad de la abultada deuda pública.

El libro que comentamos suma a su oportunidad una rara cualidad en la bibliografía al uso, cual es abordar el tratamiento de la reforma desde la doble perspectiva –sin duda enriquecedora– de la reflexión que aportan destacados especialistas que han dedicado años de estudio e investigación al régimen local desde la Universidad junto a los que proporcionan cualificados técnicos de la función pública local que viven el día a día de esa realidad. La coordinación de los profesores CARRILLO DONAIRE y NAVARRO RODRÍGUEZ salvaguarda la concepción académica y conjuga con acierto esa visión de la experiencia.

En el Prólogo de la obra, el profesor SOSA WAGNER,

uno de los más reputados especialistas en la materia, trata con pluma certera desde el Prólogo los presupuestos históricos e ideológicos del modelo municipalista español.

El profesor RIVERO YSERN, otro reconocido experto en régimen local, analiza seguidamente los efectos de la crisis económica como marco de la Reforma del Régimen local, y sitúa en su justo contexto el alcance real de la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local a luz de la propia Exposición de Motivos de la reforma. Ello le lleva a concluir que fatiga en la reforma un modelo de reparto competencial. En esa misma conclusión abunda el profesor ZAFRA VÍCTOR, que une a su condición de docente universitario su experiencia como Director General de Cooperación Local en el Ministerio de Administraciones Públicas y Director General de Administración Local en la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, que realiza un extenso análisis y valoración de la constitucionalidad de la nueva Ley, para concluir que hay motivos para calificar a la Ley de inconstitucional. Completa el análisis pormenorizado del nuevo sistema de reparto de competencias el capítulo del profesor TOSCANO GIL, que de forma certera se ocupa de la distinción entre las competencias propias, las atribuidas por delegación, y las distintas de las anteriores, con toda la dificultad que tiene que definición y término objeto de la definición coincidan en su absoluta literalidad.

Una vez analizados los aspectos competenciales y constitucionales de la nueva Ley, se aborda el tema de la financiación de los servicios públicos locales, a cargo de ISIDRO VALENZUELA VILLARRUBIA, Doctor en Derecho, Interventor-Tesorero y Técnico de Administración local. Y como complemento, JESÚS GONZÁLEZ CARRILLO, Interventor-Tesorero Categoría Superior, experto en Haciendas Locales, analiza en profundidad las modificaciones que la nueva Ley realiza en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

Es clave el tratamiento del papel de las Diputaciones Provinciales en la reforma, que aborda JOSE MIGUEL CARBONERO GALLARDO, Doctor en Derecho, Jefe de Contratación (T.A.G.) de la Diputación de Granada y ex Sub-Director General de Cooperación Local en el Ministerio de Administraciones Públicas. Por su parte, el profesor CHINCHILLA PEINADO, experto en Urbanismo y régimen local, se ocupa del nuevo régimen jurídico de las Mancomunidades tras la Reforma. Hace lo propio con los Consorcios Administrativos la profesora NIETO GARRIDO, que a su condición de Catedrática Acreditada de Derecho Administrativo une su desempeño actual como Letrada del Tribunal Constitucional.

Otro de los temas fundamentales de la reforma, el de la fusión de Ayuntamientos, es analizado en profundidad por uno de los mayores expertos sobre la materia, ALEJANDRO DE DIEGO GÓMEZ, Secretario de Administración Local de Categoría Superior. Del fortalecimiento (o no) de la figura del Interventor se ocupa MANUEL FUEYO BROS, Doctor en Económicas, Interventor de Administración Local y Subdirector de Fiscalización de la Sindicatura de

Cuentas del Principado de Asturias; mientras que hace lo propio con el tema del empleo público local otro gran experto, JORGE FONDEVILA ANTOLÍN, Jefe de la Asesoría Jurídica de Cantabria y Funcionario de Administración Local con Habilitación de carácter nacional.

El redimensionamiento del sector público local y la gestión de actividades y servicios públicos es tratado por JOSÉ LUIS MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, Director de los Servicios de Secretaría de la Diputación de Barcelona y Profesor Asociado de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona, autor de obras de referencia en la materia.

La profesora IRISSARRY ROBINA, abogada experta en Derecho de la competencia, analiza el principio de subsidiariedad en la nueva Ley. Del derecho a la información de los miembros de las Corporaciones Locales se ocupa otro gran conocedor de la praxis, como es PEDRO BOCOS REDONDO, Secretario de Administración Local. Por último, para abordar el Régimen transitorio de la nueva norma, así como las modificaciones normativas que se producen con la misma, es esclarecedor el análisis del profesor de Derecho Constitucional NOVO FONCUBIERTA.

Este libro, de cuya oportunidad nadie puede dudar, arroja un análisis exhaustivo de todas las instituciones del Derecho local afectadas por la reforma, y además es el primero en aparecer en el contexto editorial por lo que habrá de convertirse en una referencia imprescindible para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

**María de los Ángeles Fernández Scagliusi**  
Profesora de Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla





## Autores

### **GONZÁLEZ -VARAS IBÁÑEZ, ALEJANDRO**

Licenciado en Derecho por la Universidad de León con la obtención del Premio Extraordinario de Fin de Carrera. Doctor en Derecho por la Universidad de Vigo. Doctor en Derecho por la Universidad de Bolonia tras la obtención de una de las Becas del Real Colegio de España.

Ha desempeñado cargos docentes en las Universidades de Vigo y Complutense de Madrid. En la actualidad es Profesor Titular de Derecho eclesiástico del Estado en la Universidad de Zaragoza.

Ha publicado libros sobre los derechos educativos como: *Confessioni religiose. Diritto e scuola pubblica in Italia -insegnamento, culto e simbologia nelle scuole pubbliche in una società plurale* (Bob nia, 2005).

Ha sido becario del Gobierno de Canadá, e impartido docencia en varias universidades europeas.

### **PÉREZ-GARCÍA, RAQUEL M.**

Doctora en Sociología de las Organizaciones por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), con la tesis titulada "Valoración de la Carrera Profesional en sus diferentes dimensiones y aplicación práctica al personal sanitario del SNS" merecedora en el año 2012 del premio accésit 1 por parte del INAP.

Ha trabajado en la apertura de cuatro hospitales del Sistema Nacional de Salud (SNS) en donde ha ocupado diferentes puestos como responsable de recursos humanos.

Actualmente ejerce como consultora en gestión de recursos humanos y es profesora asociada en el Departamento de Gestión de Empresas de la Universidad Pública de Navarra (UPNA).

### **DEL FRESNO GARCÍA, MIGUEL**

Doctor en Sociología por la UNED en la actualidad es profesor en la UNED e imparte docencia en Másteres de Comunicación en la UPV (Bilbao), UPV (Valencia), UAB (Barcelona), UCM (Madrid), Universidad de Sevilla, Jaume I (Castellón).

Profesor visitante en varias universidades americanas ha trabajado como Director de Marketing y Comunicación y Director de Unidad de negocio en Elsevier España

Director de Marketing y Comunicación de la cadena de librerías Casa del Libro; Director de Marketing y miembro del equipo fundador de casadelibro.com; Director de Grupo de productos de Marketing en Espasa; Director Comercial de Ediciones Siruela.

### **LÓPEZ PELÁEZ, ANTONIO**

Catedrático de Universidad en el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Derecho de la UNED.

Ha publicado numerosos artículos en revistas científicas de su área de especialización, como *Qualitative Social Work: Research and Practice, International Journal of Social Welfare, Social Security Studies, Social Epistemology o Technological Forecasting and Social Change*. Ha publicado libros en editoriales como Springer, Aranzadi, Espasa, Alianza Editorial, CIS, Obra Social la Caixa, Tecnos o el INJUVE.

Es evaluador de la ANEP, vocal de la junta directiva de la Asociación Madrileña de Sociología, miembro electo del Claustro de la UNED por el sector de Catedráticos de Universidad (2010-2014) y miembro electo del Consejo de Gobierno de la UNED en representación de los Catedráticos del Claustro (2010-2014). Ha sido director de la tesis doctoral de Raquel Pérez García señalada anteriormente.

**PÉREZ RODRÍGUEZ, ANA CRISTINA**

Licenciada en Historia por la Universidad de Santiago de Compostela (1994-1998). Tesina de licenciatura “Santiago a través del padrón de 1924: presentación y análisis de los datos”, con la calificación de sobresaliente. Becaria Predoctoral de la Xunta de Galicia para la realización de Tesis Doctoral (1 de octubre de 2001-30 de marzo de 2004). Beca de investigación como *Fellow Researcher*, Centro Cañada Blanch Centre dirigido por los profesores Paul Preston y Sebastian Balfour (London School of Economics and Political Science). Doctora por la Universidad de A Coruña, mención doctor internacional *Apto cum Laude*. Ha colaborado en diferentes proyectos de investigación, como: “*Fontes para o estudo da historia social urbana da Galicia Contemporánea (s.xix e xx)*”, (XUGA 21001B91); “*Fontes censuais e notariais para o estudo da historia social urbana da Galicia Contemporánea, (s. xix e xx)*” (XUGA 21002B94); “*A aportación das fontes censuais e notariais á historia social urbana da Galicia Contemporánea. Propostas para a análise dos datos*” (XUGA 21005B96) dirigidos por la Prof<sup>a</sup>. M. C. Fernández Casanova.

Es autora de diversas publicaciones como: IGLESIAS OTERO, M.L. y PÉREZ RODRÍGUEZ, A.C., “Consideraciones generales sobre la actividad comercial en Santiago a través de la documentación de arbitrios y consumos (1845-principios del siglo XX)”, en FERNÁNDEZ CASANOVA, C; (coord.), *Comerciantes y artesanos*, SEMATA, 12, Santiago de Compostela, 2000. Pp. 92-108. VALLE PÉREZ, J.C; PÉREZ RODRÍGUEZ, A.C., *Santa María de A Franqueira, Monasterio Cisterciense*, León, Editorial Edilesa, 2003. PÉREZ RODRÍGUEZ, A.C. “Los colegios mayores de la Universidad de Santiago de Compostela durante la dictadura de Franco, en NAVAJAS ZUBELDIA (Coord). *Actas del IV Simposio de Historia Actual: Logroño*, 2004. Pp. 505-516. AYALA FLORES, A.; PÉREZ RODRÍGUEZ, A.C, “*El hispanoamericanismo y la Universidad de Santiago de Compostela 1900-1936*”, en: GUTIERREZ ESCUDERO, A. y LAVIANA CUETOS, M.L. (Coord). *Estudios sobre América, siglos XVI-XX*, Sevilla, AEA, 2005. PÉREZ RODRÍGUEZ, A.C. “Legislación, situación administrativa y realidad de la inmigración en España en el siglo XXI”, en *Orbis incognitus: avisos y legajos del Nuevo Mundo: homenaje al profesor Luis Navarro García*, NAVARRO ANTOLÍN, F. (Coord). Vol 2, 2007. Pp. 753-763.

**GIMÉNEZ MARTÍNEZ, MIGUEL ÁNGEL**

(Albacete, 1983) es Licenciado en Humanidades (2006) y Doctor en Historia Contemporánea (2011) por la Universidad de Castilla-La Mancha. Tras recibir diversos premios por su expediente académico, ha trabajado como becario FPI e investigador contratado en la Universidad de Castilla-La Mancha, bajo la dirección del Prof. Dr. Juan Sisinio Pérez Garzón.

En la actualidad colabora con el Departamento de Historia de la Universidad Autónoma de Madrid, a las órdenes del Prof. Dr. Álvaro Soto Carmona.

Especialista en historia política e institucional del franquismo y la transición a la democracia en España, ha publicado varias obras sobre la materia, entre las que destaca su libro *Las Cortes Españolas en el régimen de Franco. Nacimiento, desarrollo y extinción de una Cámara Orgánica* (Madrid, Congreso de los Diputados, 2012).

**RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, FRANCISCO JOSÉ**

Licenciado en Derecho por la UNED y Graduado Social Diplomado por la Universidad de Granada. Es Técnico Superior en Prevención de Riesgos Laborales, Especialista en Función Pública Local (IAAP 2005), Especialista en Gestión Pública Local (FEMP 2010) y Especialista en Gestión Financiera y Presupuestaria de las Haciendas Locales (IAAP 2012).

En la actualidad, es funcionario de carrera del Ayuntamiento de Estepona, Técnico de Administración Especial Jefe de Recursos Humanos, habiendo desarrollado desde 1988 toda su trayectoria profesional en la Administración Local. Tiene una amplia experiencia docente en materias relacionadas con la gestión municipal.

Es coautor del libro “*El régimen disciplinario de la Policía Local*”, editado en 2011 por UMA, en colaboración con la Cátedra de Empleo y Seg. Social de la Universidad de Málaga.

**RUIZ GONZÁLEZ, JOSÉ GABRIEL**

Licenciado en Derecho y Doctor en Derecho. Profesor colaborador honorario de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia. Docente de postgrado del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Investiga en los ámbitos de los derechos fundamentales, la defensa de los consumidores y el Estado autonómico.

Entre sus obras se pueden destacar las monografías: *Las asociaciones de consumidores: Configuración y Régimen Jurídico*, (Troncal 2007) y *Las asociaciones de consumidores* (Tirant lo Blanch, 2010). Ha desempeñado diversas responsabilidades en las Administraciones Públicas españolas.

En la actualidad es Secretario General de la Delegación del Gobierno en la Región de Murcia.

### **CAMÓN FERNÁNDEZ DE ÁVILA, FERNANDO**

Es licenciado en Derecho por la UNED, Master en Administración Local por la Universidad Autónoma de Barcelona, Master en Ordenación y Gestión del Comercio Urbano para la Universitat Oberta de Catalunya, Experto Universitario en Evaluación de Políticas y Servicios en las Administraciones Públicas, organizado por la UNED y la Agencia Española de Evaluación y Calidad, adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (500 horas de duración).

Actualmente es Técnico de Administración General del Ayuntamiento de Badajoz. Jefe del Servicio de Promoción Económica, Comercio, Consumo y Turismo. Es responsable de la dirección operativa del Grupo de Simplificación Administrativa (GSA), creado en noviembre de 2011 por resolución del Ayuntamiento de Badajoz.

Ha presentado diversas ponencias como: “Mercados municipales”, el 25 de febrero de 2003, en Seminarios Técnicos sobre comercio urbano de la Diputación de Barcelona; “Badajoz: de ciudad satélite estrechamente con la propia” en el Congreso CityMarketing, en Elche, en 2006; “El papel de la Administración en los Modelos de Autogestión”, dentro del “Primer encuentro andaluz de mercados de abastos”; “Un nuevo modelo de gestión del comercio local”, Congreso CityMarketing, 2008; “Ideas sobre Modelos de gestión de los Mercados Municipales”, dentro del Segundo Encuentro andaluz de mercados de abastos; Revista Cuadernos Jurídicos, (Nº 41) artículo sobre aspectos de la Ley de Arrendamientos Urbanos; revista “Ayuntamiento XXI”, de un artículo sobre los aspectos jurídicos de las zonas azules de aparcamiento. (2002); en la página web del Seminario de Derecho Local, organizado por la Federación de Municipios de Cataluña, dos ponencias, una sobre Protección de Datos y la otra sobre el principio de subsidiariedad; Revista CUNAL del Instituto de Estudios Locales (del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local), “La Contratación Pública como Herramienta de colaboración público-privada en el ámbito local» (n.º 147, 2012).

### **GARCÍA MORA, MÓNICA ISABEL**

Es licenciada en Economía por la Universidad de Guadalajara, ha participado como asistente de investigación en el programa “DELFIN” del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), en el verano de 2008 en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y en el invierno de 2009 en el Colegio de México, A.C.

Actualmente, se encuentra por concluir la maestría en Negocios y Estudios Económicos en la Universidad de Guadalajara al tiempo que realiza la tesis de maestría en la línea de investigación de desarrollo regional. Durante su formación ha realizado un semestre académico de posgrado en la Universidad Finis Terrae en el programa “Executive MBA” en Santiago de Chile. Es autora de títulos como: García, Mónica (2013). Estrategia de desarrollo de la Zona Norte del Estado de Jalisco desde la perspectiva institucional. Universidad de Guadalajara. Guadalajara, México.

### **G. VARGAS-HERNÁNDEZ, JOSÉ**

Es profesor investigador del Departamento de Administración del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Es académico visitante de la Universidad de California Berkeley y profesor visitante de la Universidad Carleton en Ottawa, Canadá. Es Doctor en Economía (Columbia University), Doctor en Administración Pública (Keele University), estudios de Doctorado en Comportamiento Organizacional (Lancaster University), Maestro en Administración de Negocios (Pacific States University), Certificado en Mercadotecnia (British Institute of Marketing) y Licenciado en Relaciones Comerciales.

Ha recibido varios reconocimientos internacionales a sus publicaciones y presentaciones.

### **LETURIONDO ARANZAMENDI, ARANTZA**

Fue Viceconsejera de Medio Ambiente en la segunda mitad de la IX legislatura. Tiene una amplia experiencia en gestión pública en diferentes Administraciones locales y autonómicas, fundamentalmente en el ámbito de la Ordenación del Territorio, el Urbanismo y el Medio Ambiente y en la esfera de la organización, la modernización y la innovación administrativa. Fue Directora de Ordenación del Territorio en la IV legislatura. Ha trabajado en los Ayuntamientos de Barakaldo y Basauri. Ha sido Secretaria General del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas y actualmente es la Secretaria General del Ayuntamiento de Galdakao.

Ha colaborado en la redacción de los artículos “Los Secretarios de las Corporaciones Locales” (Revista Vasca de Administración Pública nº 20. 1987) y “Aproximación a un Modelo de Evaluación de la Gestión Urbanística” (Revista Auditoría Pública nº 24. 2001) y es autora de “Los Convenios Urbanísticos en la Ley 2/2006 del Suelo y Urbanismo del País Vasco. Apuntes para su fiscalización” (Revista Auditoría Pública nº 42. 2007).

**ESCALA URDAPILLETA, Juan Ignacio**

Ingeniero Industrial por la ETSII de Bilbao, es en la actualidad Consultor Ambiental. Su amplia experiencia, se conforma con los 19 años en el sector privado, tanto en la consultoría a través de IMPOLUSA, como en la gestión de negocios en CESPA, y los 14 años en el ámbito público. Estos están repartidos entre la Gerencia de la Mancomunidad del Bajo Deba y, en dos oportunidades, la Dirección de Calidad Ambiental del Gobierno Vasco, la última en la IX legislatura.

La gestión directa de b s servicios y b tramitación de expedientes administrativos, junto con b eb boración de Planes de Residuos y Suelos Contaminados y normativa diversa, le han llevado a ser uno de los impulsores de la modernización de la administración ambiental. Es Máster en Ingeniería Ambiental por el Colegio de Ingenieros de Gipuzkoa en 1991, profesor en diversos másteres y cursos.

Ha sido ponente en numerosas jornadas y ha publicado artículos en revistas del sector.

**OLARREAGA TELLECHEA, FRANCISCO**

Trabaja en reb ciones institucionales de Iberdrola en el País Vasco. Tiene una amplia experiencia en b gestión del medio ambiente en organizaciones públ cas y privadas, habiendo sido director de pñ nificación ambiental del Gobierno Vasco en la IX legislatura y, con anterioridad, jefe del departamento de medio ambiente de Iberdrola.

Es licenciado en derecho y master en dirección de empresas por la Universidad de Deusto y master en organización jurídica, económica y social del medio ambiente por la Escuela de Organización Industrial.

Ha intervenido como ponente en masters de las universidades de Deusto, Autónoma de Madrid y la Complutense. Ha publicado diversos artículos como: “El desarrollo sostenible desde una perspectiva empresarial”, en la Revista *Gestión Ambiental*, 2002 y “El Índice Dow Jones de Sostenibilidad, instrumento de gestión de la sostenibilidad”, en b Revista *Conocimiento* 2003. Es coautor del l bro *Mitos y realidades de la responsabilidad social corporativa en España: un enfoque multidisciplinar*, 2006.

**CAÑADAS MORA, ALBA**

Es licenciada en Ciencias Biológicas por la Universidad del País Vasco, y Máster en Gestión de Residuos por el Instituto de Investigaciones Ecológicas y Máster en Gestión Ambiental por el Real Centro Universitario María Cristina.

En los últimos años ha desempeñado los cargos de Concejala de Medio Ambiente y Sostenibilidad del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2007-2011), y de asesora en materia de medio ambiente de la Consejera de Medio Ambiente, Pñ nificación Territorial y Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco (2011-2012).

**BALLESTER ESPINOSA, ADRIÁN**

(Orihuela, 1982), es en la actualidad diputado de modernización y asistencia a municipios de la Diputación provincial de Al cante y primer teniente de al ad e del municipio de Redován. Ingeniero técnico de tele comunicación de profesión, ha desarrollado su carrera profesional durante tres años como gerente en una empresa de *project management* y siete como alto cargo de diferentes Administraciones Públicas. De 2007 a 2011 fue Director General de Juventud de b General tat Val e nciana.

Ha publicado diferentes investigaciones presentadas en congresos y revistas sobre comunicación política y de gobiernos.



## Criterios formales para la presentación y publicación de originales

### TEMAS DE INTERÉS

La *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* publica trabajos originales sobre temas relacionados con la Administración local y autonómica y también hace con un carácter multidisciplinar, especialmente en aquellas ciencias sociales que contribuyen a la comprensión del objeto de la revista: derecho, ciencia de la administración, ciencia política, gestión pública, sociología y economía.

Excepcionalmente se aceptarán trabajos relevantes ya publicados, siempre y cuando representen una contribución importante al conocimiento en las áreas de la REALA, y su publicación previa se haya producido en un idioma no español.

Las “Experiencias y Casos” deberán informar sobre innovaciones, nuevas aportaciones, debates en curso, hallazgos singulares en la Administración española y extranjera y sólo en estos casos se puede justificar su publicación sin la extensión y desarrollo teórico o el detalle analítico requerido a otros artículos, así como sin una extensa bibliografía.

### ENVÍO DE ORIGINALES

Los originales, que deberán ser inéditos, se enviarán escritos en Microsoft Word o en formato compatible. Se pueden hacer llegar por correo electrónico a la dirección de la Secretaría de la revista.

### FORMATO

Los originales deberán ir escritos a espacio y medio, en letra Times New Roman tamaño 12. La extensión total no deberá superar las 30 páginas (10.000 a 12.000 palabras), incluidos notas a pie de página, bibliografía y apéndices en su caso. Los gráficos, tablas y otros dibujos e imágenes deberán integrarse dentro del texto e ir numerados consecutivamente. Además, deberá adjuntarse por correo electrónico una carpeta con todas ellas en tamaño original y resolución suficiente para página web. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica o profesional, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfono de contacto. En una segunda página se presentarán dos resúmenes, en español e inglés, de un máximo de 150 palabras cada uno y entre tres y cinco palabras clave (en los dos idiomas). Se acompañará también un breve currículum vitae del autor o autores, con una extensión máxima de 8 a 10 líneas incluidas referencias bibliográficas.

### NORMAS DE EDICIÓN

a) **Bibliografía.** Las referencias bibliográficas, que se limitarán a las obras citadas en el trabajo, se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, en mayúsculas, del autor, bajo el título “Bibliografía” y al final del original. Ejemplo:

LÓPEZ LÓPEZ, Juan (2005): “La reforma de la Constitución”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 80, págs. 20-35.

PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): “La convalidación de los actos administrativos”, *Revista de Administración Pública*, nº 151, págs. 9-30.

LÓPEZ LÓPEZ, Juan (2004): *Derecho Constitucional*, Madrid, CEPC.

Si se citan dos o más obras de un determinado autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra. Ejemplo: LÓPEZ LÓPEZ (2005a) y LÓPEZ LÓPEZ (2005b).

b) **Notas a pie de página.** Todas las notas irán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. No se incluirán las referencias bibliográficas completas, sino solamente su forma abreviada. Ejemplo: LÓPEZ LÓPEZ (2005): 90.

c) **Citas.** Las citas irán entrecuñadas. Si exceden de tres líneas irán separadas del cuerpo principal del texto, sangradas y a espacio sencillo. Cualquier cambio introducido en la cita original deberá indicarse encerrándolo entre corchetes.

d) **Números DOI.** Todas las referencias bibliográficas deberán estar acompañadas de su correspondiente número DOI, si lo tuviesen.

e) **Imágenes.** Las imágenes, gráficos, etc. si las tuviese el artículo, deben adjuntarse en una carpeta aparte en tamaño/resolución web.

## PROCESO DE PUBLICACIÓN

La *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* acusará recibo de todos los originales en el plazo de treinta días desde su recepción. El Consejo de Redacción decidirá la publicación de los trabajos sobre la base de dos informes de evaluación, emitidos por sendos especialistas ajenos a la organización editorial de la revista, aplicándose el método doble ciego. La publicación podrá quedar condicionada a la introducción de cambios con respecto a la versión original motivada por el resultado de las evaluaciones. En este caso, los autores dispondrán de dos semanas para comunicar a la Secretaría de la revista si acceden a realizar tales modificaciones en el sentido propuesto por el Consejo Editorial, así como el plazo en el que se comprometen a entregar la versión revisada, que en ningún caso será superior a un mes. La decisión sobre la publicación no excederá de seis meses. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 48 horas. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

## DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS AUTORES

Los autores/as que propongan manuscritos para su publicación en la revista tienen los siguientes derechos:

1. A recibir acuse de recibo, por correo electrónico, de sus comunicaciones con la Secretaría de la REALA, especialmente en lo que se refiere al envío del manuscrito y materiales complementarios.
2. A que la Secretaría de la revista mantenga el anonimato de su autoría y no difunda su manuscrito más allá de lo necesario para el proceso de evaluación.
3. A formular quejas y reclamaciones mediante escrito dirigido a la Secretaría de la revista, de las que también recibirá acuse de recibo por correo electrónico.
4. A recibir una respuesta motivada sobre la decisión final del Consejo Editorial, salvo en el caso de los manuscritos rechazados en la selección previa.

Los autores/as tienen las siguientes obligaciones:

1. El envío de un manuscrito a la REALA supone la lectura y aceptación de las normas editoriales y las instrucciones a los autores de la revista.
2. Mientras el manuscrito esté en proceso de evaluación por parte de la revista, los autores/as no lo presentarán, para su evaluación, a otras revistas. Para ello adjuntarán al texto una declaración formal en la que deben hacer constar que el contenido esencial del mismo no ha sido publicado ni se va a publicar en ninguna otra obra o revista mientras esté en proceso de evaluación.
3. Los autores/as se comprometen a no publicar su artículo en ninguna otra revista, sea en formato de papel o electrónico, salvo que la REALA les autorice expresamente a hacerlo.

## COPYRIGHT

Es condición para la publicación que el autor o autores ceda(n) a la Revista, en exclusiva, los derechos de reproducción. Si se producen peticiones de terceros para reproducir o traducir artículos o partes de los mismos, la decisión corresponderá al INAP.

## ADVERTENCIA

Cualquier incumplimiento de las presentes Normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

Secretaría de la Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica

Departamento de Publicaciones, Estudios y Documentación

Instituto Nacional de Administración Pública

C/ Atocha, 106. 28012 MADRID

Teléfono: (91) 2739104. FAX: (91) 2739287

Correo electrónico: [reala@inap.es](mailto:reala@inap.es)