

**Vivancos Comes, Mariano:
10 años de vigencia de la Carta valenciana de
derechos sociales. De la letra de la ley
a su despliegue normativo**

Tirant lo Blanch, 2024, 234 pp.

Fecha de recepción: 29/01/2024

Fecha de aceptación: 17/06/2024

No sé si todos, pero al menos yo cuando recensiono suele obedecer a la autoridad del autor o al interés del tema planteado. No es que Vivancos carezca de autoridad para escribir este libro (tanto más que ha gozado de la «autoridad práctica» (ahora las Universidades la llaman aplicada) que le proporcionaba ser Alto funcionario de la Conselleria competente y en buena medida coordinador de la elaboración de la Carta valenciana de los derechos sociales. Sin embargo, me atrae en este caso el tema en sí de los derechos sociales, del que, por cierto, en alguna ocasión y en particular sobre esta Carta, hemos discutido.

Añade además interés al tema que lo haya prologado Vicente Garrido, quien también ha gozado de una posición oficial que le permitía ver los problemas del desarrollo del Estatuto valenciano desde una perspectiva diferente a la mía, siempre más quejosa, no sé si por mi talante crítico o porque los ciudadanos de a pie como yo, carecemos de todos los elementos de conocimiento que quienes lo viven desde dentro del sistema y pueden conocer mucho mejor las causas, consecuencias y eventuales problemas del *iter* normativo. Y en particular la cuestión de los derechos sociales siempre me ha gustado y suscitado no pocas reflexiones desde el conocimiento de la doctrina italiana que tuve ocasión de conocer hace unas décadas y desde diversas perspectivas.

Como no podía ser de otro modo, Garrido enmarca el problema de los derechos sociales en este siglo al que han llegado y sobreviven en una sociedad tan distinta de la que, al menos doctrinalmente, los vio nacer ya en el XIX. Y en un Estado descentralizado en cuyo marco normativo valenciano nos recuerda Garrido que la introducción de regulación de los derechos comenzó con nuestra reforma de 2006 aunque de inmediato se sumaran los Estatutos reformados inmediatamente siguientes.

* Catedrática de Derecho Constitucional de la Universitat de Valencia. <https://orcid.org/0000-0002-7408-4185>

El prologuista se centra en el realismo de la eficacia de la Ley de Dependencia ligada a la disponibilidad financiera en su doble afluencia del Estado y de las CC.AA. Por ello, recuerda la necesidad de la memoria económica que debe acompañar toda norma de reconocimiento de derechos prestacionales de la que, por cierto, careció la Ley de Dependencia por razones diversas e indeterminadas que quedaban diferidas a su concreta aplicación.

Sin embargo, la exigibilidad de dicha memoria está reconocida en el ordenamiento jurídico y ha sido informada reiteradamente por el Consejo de Estado y por el TS. Siendo el caso de la ley de Dependencia el ejemplo aportado, en realidad el prologuista manifiesta su preocupación por la eficiencia de las medidas administrativas en materia de derechos sociales y la necesidad (tácita) de controles y lo que en otra ocasión yo he llamado cambio de paradigmas¹ que permita hacer realidad el estado social y cubrir las necesidades de la ciudadanía sin comprometer ni la financiación ni la confianza del ciudadano en el Estado evitando «la frustración de los ciudadanos que pueden comprobar cómo el necesario reconocimiento de un derecho no viene acompañado de una virtualidad en el ejercicio del mismo» (p. 20).

En el primer Capítulo el autor centra su objeto de estudio: el análisis de la Ley autonómica 4/2012, de 15 de octubre que, al cumplir 10 años, le proporciona la perspectiva necesaria para conocer, no solo sus contenidos sino sus concretas aplicaciones que le permitirán enjuiciarla cumplidamente tratándose el autor de una de las personas que vivió directamente la elaboración del texto. Así, se dispone a llevar a cabo tal análisis práctico desde la triple perspectiva de lo institucional, lo competencial y lo económico. No sin antes recordar los avatares de su elaboración que comprendió dos legislaturas y el debate parlamentario en el que se pusieron de relieve deficiencias como la de no alcanzar las miras que ya décadas atrás tuvo la Carta social europea.

Antes aun de entrar en materia, y tras las referencias multinivel de rigor, el autor desea exponernos el marco normativo que precedía a la Carta valenciana. Entre tantas otras medidas, la Ley 11/2003, de 10 de abril, sobre el estatuto de las personas con discapacidad y las que se concretan en colectivos diversos: mujeres (Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres), menores o jóvenes (Ley 18/2010, de 30 de diciembre, de juventud), migrantes (Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana).

No olvida la importancia de algunas de las normas sectoriales previas entre las que destaca la Ley 3/2003, de 6 de febrero, de ordenación sanitaria. Todo ello sin obviar la serie de reformas que se han ido llevando a cabo en tiempo ya posterior a la Carta comentada. En este sentido cabe afirmar que Vivancos ofrece un vademécum real de la normativa valenciana en el campo de los derechos sociales, sin ignorar incluso una breve referencia al

¹ Remedio Sánchez Ferriz. Sobre la crisis de los derechos sociales. Interés práctico de un cambio de paradigma, en *Revista de estudios políticos*, n.º 172, 2016, pp. 137-165.

derecho civil valenciano y sus dificultades (por cuanto indirectamente también podría haber tenido efectos indirectos en la cuestión de los derechos sociales (pp. 41 y ss.).

En su día, al conocer la Carta, le hice un comentario algo crítico fundamentalmente sobre su sistemática. Por ello, me parece loable la forma en que el autor afronta sus contenidos en diversos capítulos y dedicando el primero de ellos (el V) a los desarrollos priorizados en la Carta para, a continuación, seleccionar aquellos relacionados con los servicios sociales, los vinculados a la consolidación de nuevos pilares del Estado social, los centrados en colectivos concretos y, por último, los vinculados a la defensa y protección de la identidad.

Ello en sí mismo comporta un esfuerzo necesario cuando el legislador no es muy cuidadoso en los aspectos sistemáticos. Como el propio autor reconoce, hay en la Carta contenidos que nada o poco tienen que ver con los tradicionalmente llamados derechos sociales por lo que los trata en forma independiente:

- 1. Igualdad, intersexos, paridad y violencia de género. Visto así, como título de un epígrafe y tema considerado prioritario, ya nos da idea en sí mismo de la transversalidad e interdisciplinariedad que la cuestión ha de tener en cuenta y, por consiguiente, las dificultades de ordenación y/o aplicación que se pondrán de relieve al querer lograr la eficacia de normas que deberán engarzarse con las fuentes multinivel en que hoy nos movemos (comenzando por las decisiones de diverso orden adoptadas por la Unión Europea). Ello sin perjuicio de las novedades que el autor destaca como propias de la Comunidad Autónoma y sus normas. Pero la dificultad del análisis jurídico es incontestable ante materias tan amplias, no solo por su protección multinivel, sino también por la intersección con la normativa sectorial que afecta a colectivos especialmente protegidos como niños y jóvenes y a los más diversos servicios públicos.
- Por lo demás, la inclusión de problemas anejos (aunque no se si también ajenos²), como todos los derivados de la prostitución, convierte el tema en un piélagos de cuestiones, directrices, principios y desiderátums que dificulta extraordinariamente la comprensión del texto.

Creo que el uso de la pirámide de fuentes en la que las leyes se dedican a establecer las bases principales y su desarrollo entrara en más concretos problemas y/o propuestas de solución de las que ya el autor

² Desde la extraordinaria defensa de la mujer llevada a cabo ya en este siglo, se ha introducido en tema prácticamente en todas las leyes. No dudo de la necesidad del fin perseguido, pero también dudo que el empeño con carácter generalizado ha contribuido a confundir y aumentar la complejidad de muchas leyes que acaban pareciendo omnibus. Recuerdo como llamaba la atención en la Sala de lo contencioso de Valencia la inclusión de dicha referencia tuitiva de la mujer en la Ley del suelo.

- advierte. Por ello, sería de agradecer la mayor claridad posible, aunque es cierto que en las últimas décadas se han complicado mucho tanto la concepción de la ley como sus contenidos, como bien puso de relieve Garrorena al principio y ahora confirma Astarloa a la vista de la realidad actual³. El ejemplo de cuantas medidas menciona el autor en las páginas 48–62 es paradigmático de lo que afirmo⁴.
- En conclusión, y entre tantos propósitos, mandatos y medidas parece haberse dado efectividad a la presencia de mujeres por cuotas en todo tipo de órganos oficiales de la Generalitat y mencionando en el mismo sentido los órganos y administración central sometida a los mismos criterios de paridad⁵. Creo sinceramente excesiva la dedicación de la obra a la supuesta igualdad de género sobre la que encontramos tantísimas afirmaciones (muy alejadas de la realidad) del siguiente tenor: «Así, se concreta *ad intra* del sistema valenciano de los servicios sociales el enfoque referido (género) con una mayor precisión (feminización del empobrecimiento; usos de tiempo y corresponsabilidad; cuidados; autonomía personal; apoyo a las familias; desarrollo comunitario...) que, por extensión, también alcanza a la atención sociosanitaria; exigiendo memorias de impacto de género a cualquier planificación estratégica en dicho ámbito...» (p. 66).
 - 2. Más seria y coherente con la cuestión general que preocupa me parece la parte de la ley dedicada a la «protección integral de la familia», prevista en el artículo 29 de la carta y que pretendió regularse por ley que quedó arrinconado de momento el finalizar la legislatura, no sin

³ Junto a otros autores que lamentan la pérdida de coherencia (por no decir también preeminencia) de la Ley, Ignacio Astarloa nos ofrece un nutrido y bien fundado trabajo sobre la degradación de la norma que debería ser referente en el sistema de fuentes. *Cfr.* ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. Reivindicación de la ley y exigencias consecuentes para el legislador de nuestro tiempo, en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 110, Primer semestre (2021), pp. 65-95.

⁴ Y el propio Autor acaba reconociendo lo que afirmo que más bien parecen entretenimientos de políticos que contacto y conocimiento de la realidad: «Como puede comprobarse, es una ley de contenido más que discutible, así como de carácter más programático que regulatorio, como puede reflejarse en su abultado articulado (226 artículos; seis disposiciones adicionales; quince transitorias; una disposición derogatoria; y dos finales). Que eleva el rango de disposiciones que no deberían de pasar de tener un carácter reglamentario; generando una aparatosa (y a todas luces excesiva) organización administrativa en la que se solapan las nuevas estructuras respecto de las ya existentes incluso en el ámbito de la participación); y donde, por último, abunda más la reiteración de derechos reconocidos ya por otras legislaciones sectoriales (estatales y autonómicas) que la generación de alguno que pueda considerarse novedoso (quizás el derecho al cuidado actualmente en construcción y como complementario al derecho y que vamos a ver a continuación, sea el mejor ejemplo)», p. 68.

⁵ La teoría es francamente ambiciosa, aunque no sé si en la realidad ello va más allá de los intereses partidistas que la aplican. En los últimos meses la Universidad de Valencia y entre 5 profesores eméritos solo a quien firma este comentario, única mujer entre ellos (con elementos agravantes que no vienen al caso), ha reducido su sueldo a mitad. Si recordara aquí el maltrato de que fue objeto Rita Barberá sin que una sola voz feminista se dejara oír, me llevaría a la misma conclusión. Y me temo que en otras realidades la igualdad se aplica por los propios partidos entre sus directamente interesados, sin que tantas leyes y normas sirvan más que para blanquear la vieja dedocracia.

antes recibir del Consell Consultiu reproches similares a los formulados por el Consejo de Estado a la homónima iniciativa estatal⁶. Sin embargo, resulta mucho más homogénea y sistemática que la referida a la de igualdad (opinión, por cierto, que también comparte el autor).

- 3. También resulta más coherente con el problema de los derechos sociales y con su concepción el criterio referido a la diversidad funcional en sus diversas manifestaciones.
- 4. Al autor le llama poderosamente la atención que sea este un ámbito en donde no se ha producido ningún despliegue legislativo digno de ser destacado, pese a la importancia de la población inmigrante que, como recuerda el texto alcanza un porcentaje superior al de todas las otras CC. AA. (p. 77). En cambio, considero que el artículo 13 de la Constitución da sobrada respuesta a sus problemas al considerarlos en términos de igualdad con los españoles⁷.

El Capítulo VI se dedica a los desarrollos vinculados a alguno de los servicios sociales básicos en los que se explaya la Carta de derechos sociales: sanidad, educación, servicios sociales y justicia.

En lo que a la SANIDAD se refiere, sin duda la Comunidad Valenciana jugó un papel único desafiando las medidas estatales adoptadas con los llamados recortes llevados a cabo por Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del sistema nacional de salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, dictado con el pretexto de la consolidación fiscal y del peligro, que en 2012 tenía para la sostenibilidad del sistema sanitario el coste de atención de ciertos colectivos, entre los que figuraban las personas en situación irregular. Lógicamente se presentó Recurso de inconstitucionalidad n.º 6022-2015, promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación, contra el Decreto-Ley 3/2015, de 24 de julio, del Consell, por el cual se regula el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunitat Valenciana y el TC declaró su inconstitucionalidad por invadir una competencia estatal.

Aunque en la práctica el problema se resolvió con la atención real de la sanidad universal por todo el personal y con apoyo en una Orden (la 2/2015, de 28 de agosto, de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública por la que se aprueban las bases reguladoras de la ayuda destinada a financiar programas de ayuda mutua y autoayuda, llevados a cabo por asociaciones o

⁶ «...fundamentalmente, por la exclusión de la relevancia constitucional de la familia de base matrimonial en favor de modelos “alternativos” a la misma...» (p. 70).

⁷ Salvo, lógicamente, en los derechos políticos y, tal como he razonado en ocasiones, en algunas de las libertades públicas. *Cf.* Remedio Sánchez Ferriz, *Estudios sobre las Libertades Públicas en el Ordenamiento Constitucional español (La voz de la sociedad civil)*. Tirant lo Blanch, 2023.

entidades sin ánimo de lucro de pacientes...): «De modo que el acceso a la atención sanitaria en condiciones de equidad y de universalidad se configurará a partir de entonces como un derecho básico universal, reconociendo como titulares del derecho a la protección de la salud y la atención sanitaria a las personas con nacionalidad española y a las personas extranjeras residentes en España pero, también, a cuantos no teniendo su residencia habitual en dicho territorio, tienen reconocido su derecho a la asistencia sanitaria a través de cualquier otro título jurídico, como es el caso de los pensionistas españoles no residentes, los trabajadores desplazados o, incluso, los trabajadores transfronterizos...» (p. 84). Pese a lo cual sostiene Vivancos que no fue realmente efectiva la universalidad dejando sin cobertura a algunas personas como las indocumentadas que debían acreditar una estancia en España de al menos 90 días (periodo máximo de estancia temporal establecido por la Ley 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social), a través del empadronamiento... Tampoco el problema del copago farmacéutico ha tenido una aplicación realmente equitativa sin que el Proyecto de Ley de Equidad Sanitaria, aprobado por el Consejo de Ministros el 14 de junio de 2022, haya alcanzado su final parlamentario ante la disolución de las Cámaras.

Otro objeto de análisis pormenorizado es la reordenación del sistema público valenciano de los servicios sociales (pp. 90 y ss.) como manifestación de la competencia que la Constitución, el Estatuto y las leyes correspondientes le asignan a las CC. AA. y en concreto a la nuestra. Es en ellas donde, como tantas veces he escrito, se desarrolla y hace realidad el Estado de bienestar. Con la aprobación de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de servicios sociales inclusivos se reordena el sistema y se reconoce el derecho de acceso a los mismos reconociendo la protección jurisdiccional tratándose de un derecho subjetivo de configuración legal que halla su concreción en diversos derechos, por más que Vivancos recuerda que el catálogo contenido en la Ley representa unos mínimos que el Consell podría ampliar en cada caso.

La profundidad y sistema con que expone este aspecto concluye recordando el reciente Decreto 27/2023, de 10 de marzo, por el que se regulan la tipología y el funcionamiento de los centros, servicios y programas de servicios sociales, y su ordenación dentro de la estructura funcional, territorial y competencial del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales, donde se unifican los recursos existentes (centros, servicios y programas) de servicios sociales, «integrándolos en un sistema “coherente, organizado y planificado” a partir de criterios estandarizados de “calidad, eficiencia y accesibilidad”. Resulta, pues, un reglamento fundamental al reunir en un único documento normativo una regulación hasta ahora dispersa y, en muchos casos, obsoleta» (p. 107).

Destaca en mi opinión el hecho de que, junto a la presentación del desarrollo de todos los servicios, no ignore el autor las críticas doctrinales sobre

lo que se han considerado defectos o errores del sistema. Así, por ejemplo, con referencia a la renta valenciana de inclusión cita la insuficiencia de la cobertura, la excesiva burocracia, la falta de acompañamiento integral y la desincentivación que comporta.

En lo que se refiere al esencial derecho a la educación no he de entrar por cuanto el autor refiere, con razón, las cuestiones más conflictivas u objeto de debates judiciales tanto en lo que se refiere al plurilingüismo como a los contenidos que recientemente se tratan de introducir desde la perspectiva que ahora se conoce como de género con todas sus implicaciones.

Finaliza el Capítulo con una interesante referencia a la accesibilidad a la Justicia que se ha visto ampliada y facilitada en particular para las personas que son titulares de discapacidad, tanto desde la perspectiva de la mediación como del derecho a la tutela judicial efectiva.

El Capítulo VII se ocupa de los desarrollos legales vinculados a la consolidación de nuevos «pilares» del estado del bienestar, centrándose en la dependencia y en el acceso a la vivienda social. Respecto de la primera vale la pena destacar que en varios aspectos ha sido esta Comunidad la primera en adoptar medidas de mejora respecto del resto del Estado y, en general, el hecho de hallarse a la cabeza en cuanto a resultados en estas acciones, con gran diferencia respecto del Estado. Ello ha provocado algún debate con la patronal «Ahora bien, la ratificación el pasado día 20 de enero de la Estrategia Valenciana de Envejecimiento Activo y Lucha contra la Soledad no Deseada (2023-2027) que cuenta con algunos principios comunes a otros marcos legislativos sociales (auto determinación personal; participación; inclusividad; personalización de la atención...) corre el riesgo de diluir al colectivo de los dependientes en el ámbito de los mayores, regresando al punto de partida inicial» (p. 131).

También en materia de acceso a vivienda digna se explaya en la legislación autonómica subrayando sus particularidades y lo hace tanto sobre la normativa más reciente «Decreto Ley 3/2023, que pretende garantizar el derecho a la vivienda en el marco de la crisis económica y social, agravada por la guerra de Ucrania. Incluyendo medidas específicas de intervención de la Generalitat para resolver situaciones de “emergencia” residencial o habitacional centradas en la población más vulnerable...», como también sobre la jurisprudencia del TC, en particular, la sentencia 8/2023, de 22 de febrero de 2023. Todo lo cual permite concluir que se ha producido en este ámbito un cambio de paradigma.

En el Capítulo VIII se detiene en la afectación que la normativa autonómica surge en concretos colectivos siempre presidida por el principio de igualdad. Así, el colectivo que comprende la llamada LGTBI, la infancia y la adolescencia.

Mientras que el Capítulo IX lo dedica a los desarrollos vinculados a la protección y defensa de la identidad, el respeto a la diversidad cultural y la promoción de la lengua de los valencianos, entre los que no ignora la importancia de la recuperación del servicio público de radiodifusión valenciano o, de nuevo, las cuestiones lingüísticas.

No es que estas cuestiones carezcan de interés, pero creo que exceden la consideración de derechos sociales y prestacionales en un sentido estricto. Tal como, a mi juicio, ocurre con el siguiente y último Capítulo que trata de cerrar el círculo con la referencia a otros ámbitos entre los que considera la memoria histórica y democrática, los problemas relativos al Gobierno abierto y la transparencia, y lo que el autor denomina «el poder del Común»: asociacionismo, cooperativismo y asociaciones profesionales...

Pero no acaba ahí el empeño de Vivancos de ser exhaustivo en la actividad normativa de la Generalitat Valenciana. Aún querrá más, para mostrarnos la integración de todo ello, con ser complejo, en el esfuerzo por afianzar la sostenibilidad: cambio climático y transición ecológica y economía circular.

Cabe decir, por ello, que el profesor Vivancos ha cumplido ampliamente el propósito con el que inició esta obra: «con el propósito tanto de conocer las obligaciones de los poderes públicos valencianos derivadas de los principios (rectores), mandatos y directrices contenidos en dicho documento como, también, abordar la configuración legal en clave de derechos» (p. 213) al haber cumplido los 10 años la Carta valenciana de derechos sociales.

Sin perjuicio del detalle con el que estudia esta norma como objeto central el trabajo ha tenido que ser arduo pues no solo ha estado mirando al interior de la Comunidad, sino que en ningún momento ha descuidado la permanente comparación con la evolución normativa estatal, europea y de las restantes CC. AA.

Es por tanto una obra, novedosa (por no existir doctrinalmente ningún intento tan amplio y profundo) y necesariamente compleja en su desarrollo que, como ya he dicho, Vivancos ha llevado más allá de los derechos prestacionales en sí para situarlos en la complejidad social, global y de crisis actual. Ello se ha debido reflejar, no solo en un aparato bibliográfico que en absoluto es nominal sino trabajado hasta en exceso y de una completación profunda y muy extensa a través de las notas a pie de página sin la cual se habría complicado en exceso el texto ante el propósito cumplido de exhaustividad con que el autor ha desarrollado un libro que sin duda (y sin perjuicio de su extraordinario valor académico) habrá de ser libro de cabecera para todos los operadores jurídicos de nuestra autonomía.

Por todo lo cual me congratulo de haber tenido la ocasión de una lectura reposada que me autoriza a recomendarlo y exponer públicamente mi felicitación al autor.