

Lluís Aguiló Lúcia
LETRADO DE LAS CORTES DE VALENCIANAS
PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL

DESARROLLO ESTATUTARIO E INSTITUCIONES NO PREVISTAS.

(Breves consideraciones al hilo del XX aniversario del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)

PRIMERO

El artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana establece que las instituciones de la Generalitat son las Cortes Valencianas, el Presidente de la Generalitat, el Gobierno valenciano y las demás instituciones previstas en el Estatuto.

Así pues, específicamente en este artículo 9 se mencionan las tres instituciones básicas en el orden que corresponden desde el punto de vista democrático. Los ciudadanos y ciudadanas valencianas elegimos cada cuatro años a las Cortes Valencianas y en función de ese resultado se elige entre los diputados por las Cortes al Presidente de la Generalitat. Y finalmente, en un tercer momento, el Presidente de la Generalitat en su condición de Presidente del Consell nombra al Gobierno valenciano integrado por Vicepresidentes y Consellers de acuerdo con la última modificación de la Ley de Gobierno.

El problema surge con la coletilla final del precepto, cuando dice «... las demás previstas en el Estatuto». Ante esta referencia cabe hacer dos interpretaciones distintas.

Por un lado, la interpretación restrictiva, de tal manera que sólo cabe comprender como instituciones de la Generalitat aquellas que especifica y concretamente aparecen mencionadas a lo largo del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Por el contrario, una interpretación extensiva, que iría más allá del propio concepto de institución, sería considerar que forman parte de la Generalitat Valenciana todas las demás instituciones, entes, organismos y órganos que como consecuencia del desarrollo estatutario de la plena asunción de las competencias

previstas en el mismo, han sido creados o han sido transferidos a la Generalitat Valenciana

Según la primera interpretación de carácter restrictivo, nos estaríamos refiriendo sólo a las otras instituciones que además de las tres mencionadas con carácter básico en el artículo 9 aparecen reguladas, aunque sea puntualmente en el texto del articulado del Estatuto de Autonomía. En este caso nos encontraríamos que esas otras instituciones que también integran la Generalitat Valenciana serían el *Consell Valencià de Cultura*, el *Síndic de Greuges*, la *Sindicatura de Comptes* y el *Comité Económico y Social*.

Por el contrario, la interpretación extensiva nos llevaría a considerar que forman parte de la Generalitat Valenciana como instituciones, además de las ya mencionadas en el artículo 9 y las cuatro indicadas igualmente que aparecen en otros preceptos, todas aquellas que han podido crearse como consecuencia del desarrollo estatutario y, específicamente, de la asunción de las competencias. Y aquí serían un sinnúmero de instituciones, en las que podían estar aquellas que han sido creadas posteriormente, como el Consejo Jurídico Consultivo o la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*, pero también todas las demás instituciones, empresas públicas, entes, institutos, que como consecuencia del desarrollo estatutario han venido a formar parte de la Generalitat. Bien es verdad que en esta segunda interpretación extensiva sería excesivamente laxa y amplísima del concepto «institución». Según esta segunda interpretación, formarían parte también desde la Radiotelevisión Valenciana, *Ferrocarrils de la Generalitat*, el IVAM, el IVAJ, la Ciudad de las Ciencias y de las Artes, la Ciudad de la Luz, el IVEI, el IVASP, *Teatres de la Generalitat*, CIEGSA, etc., es decir, todos los organismos autónomos que aparecen como tales en la Ley de Presupuestos.

Entre una interpretación restrictiva y una interpretación extensiva, parece lógico centrar en lo que entendemos sería una interpretación adecuada del artículo 9 y que nos llevaría a considerar que forman parte de la Generalitat como instituciones, todas aquellas que aparecen específicamente mencionadas en el artículo 9 – Cortes Valencianas, Presidencia de la Generalitat y Consell o Gobierno valenciano–, así como aquellas otras que con el carácter de instituciones han sido creadas estuvieran o no mencionadas específicamente en el propio Estatuto de Autonomía.

En este sentido entendemos que también formarían parte de la Generalitat, no solamente el *Síndic de Greuges*, el *Consell Valencià de Cultura*, la *Sindicatura de Comptes* y el Comité Económico y Social, sino además, el Consejo Jurídico Consultivo y la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*, instituciones que han sido creadas con ese carácter y que en principio no aparecían en la previsión estatutaria.

Además, y en cuanto al Comité Económico y Social, después haremos una referencia específica a ciertas peculiaridades que confluyen en esta institución.

SEGUNDO

Defender esta tesis supone la consideración de que el Estatuto de Autonomía no es un punto de llegada, sino más bien, un punto de partida. Una interpretación juricista claramente conservadora y deliberadamente antiautonomista y, por tanto, contraria al espíritu de la Constitución y de lo que es más importante a la voluntad política manifestada en su desarrollo significaría restringir su análisis a los estrictos términos de la letra de los preceptos.

Frente a ella cabe una interpretación abierta, acorde con lo que ha sido el espíritu del desarrollo constitucional y la propia interpretación del Tribunal Constitucional, y que lo que busca es configurar como desarrollo estatutario siguiendo el marco constitucional, lo que se viene en denominar un Estado Autonómico. No olvidemos que la configuración del Estado que hace nuestra Constitución no ha encajado con las distinciones básicas y tradicionales, que son el Estado Unitario y el Estado Federal.

Nuestra Constitución en sus orígenes es una Constitución que considera España un Estado Unitario, pero que permitía una descentralización administrativa y también una amplia descentralización política, pero ello quedaba condicionado a la voluntad política, al *indirizzo* político que se quisiera marcar en su desarrollo.

Los casi cinco lustros de desarrollo constitucional han puesto en evidencia que la voluntad política de las fuerzas que han tenido representación y responsabilidad de gobierno y, por ello, han sido avaladas por el voto de los ciudadanos y ciudadanas, ha sido una interpretación de desarrollo y, por tanto, una interpretación que ha hecho posible que España sea en estos

momentos un Estado con un tan alto nivel de descentralización política que, si bien formalmente es un Estado Unitario en teoría, en la práctica es difícil de distinguir de los Estados federales, concretamente de aquellos con los que compartimos la Unión Europea, como son Alemania, Austria o Bélgica.

Así pues, la interpretación que debe realizarse de nuestro Estatuto de Autonomía, es que se trata de un punto de partida en el que confluyeron la voluntad política de recuperar para los valencianos el derecho al autogobierno que gozamos desde finales del siglo XIII hasta principios del XVIII.

Esa recuperación del derecho al autogobierno se ha producido en el marco constitucional de 1978 y en el Estatuto de Autonomía de 1982 y, por tanto, con unas características de un Estado constitucional y democrático, y es a partir de ahí desde donde debe continuar la evolución y el desarrollo de nuestro Estatuto.

La aprobación de nuevas instituciones, como el Consejo Jurídico Consultivo o la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*, no han hecho más que corroborar esta interpretación y esta voluntad política y ello deja además la puerta abierta, no sólo para la creación, si fuera necesario, de otras instituciones políticas, sino, también, para el desarrollo de procedimientos que son propios de un sistema parlamentario, como puede ser el derecho de disolución, que sin embargo no aparecen recogidos hoy por hoy ni en el Estatuto de Autonomía, ni en la Ley de Gobierno valenciana como derecho de disolución completo — en este último caso— .

TERCERO

Efectivamente, por Ley 10/1994, de 19 de diciembre, se creó el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana que, como dice en su artículo 1: «*El Consejo Jurídico Consultivo es el órgano consultivo supremo del Gobierno valenciano y de su administración y, en su caso, de las administraciones locales radicadas en la Comunidad Valenciana*». La necesidad de aprobar esta Ley vino dada por la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 204/1992), en la cual se establecía que era preceptivo el informe del Consejo de Estado para aquella normativa autonómica en aquellos casos en

que no hubiese instituciones a nivel autonómico semejantes al propio Consejo de Estado.

El Gobierno valenciano entonces decidió la presentación de un Proyecto de Ley que fue aprobado, creando este Consejo Jurídico Consultivo, que ha venido a realizar esta función y que era un Consejo que, si bien aparecía como tal en otros Estatutos de Autonomía, no lo hacía por el contrario en el caso valenciano.

Años más tarde también la necesidad de dar un cauce jurídico y científico a una problemática planteada en determinados ambientes y territorios de la Comunidad Valenciana con relación al idioma propio, llevó a los grupos parlamentarios de las Cortes Valencianas a la presentación de una proposición de Ley, que se transformaría en la Ley 7/1998, de 16 de septiembre, de creación de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*, institución no prevista en el Estatuto de Autonomía y en cambio sí en otros que cuentan con lengua propia, y que venía a dar respuesta a una necesidad configurando un marco jurídico institucional para solucionar este problema. De acuerdo con su artículo 3: *«La Acadèmia Valenciana de la Llengua es la institución que tiene por función determinar y elaborar, en su caso, la normativa lingüística del idioma valenciano. Así como, velar por el valenciano partiendo de la tradición lexicográfica, literaria, y la realidad lingüística genuina valenciana, así como, la normativa consolidada, a partir de las llamadas Normas de Castellón».*

Estas dos Leyes tuvieron un precedente interesante y es la Ley 1/1993, de 7 de julio, de creación del Comité Económico y Social. Curiosamente este Comité Económico y Social, que se creó por Ley, venía a desarrollar en principio el artículo 60 y la Disposición Transitoria Octava del Estatuto de Autonomía. Sin embargo, allí se hablaba de un Consejo Económico y Social, y no de un Comité Económico y Social. El hecho es que la propia Disposición Transitoria Octava condicionara la creación de esta institución a la aprobación de la misma a nivel de Estado. Curiosamente cuando se aprueba esta Ley no se cambia la denominación y, por tanto, ha quedado una situación indefinida y posiblemente como cuestión puramente semántica. En todo caso lo que es evidente es que la Generalitat Valenciana dispone de este Comité Económico y Social, que como se sabe tiene como función ser el ente consultivo del Gobierno valenciano y en general de las instituciones públicas de la Comunidad Valenciana, en materias económicas, sociolaborales y de empleo.

Esta es una situación que se ha dado también en otras Comunidades Autónomas, de tal manera que cuando uno analiza las instituciones previstas en la misma, algunas como las del Comisionado Parlamentario semejante al Defensor del Pueblo, o del Tribunal de Cuentas, o de los Consejos Jurídicos Consultivos, son instituciones que, como decíamos, no aparecían en todos los Estatutos de Autonomía y se han ido generalizando en el conjunto de las Comunidades Autónomas, mediante creación por Ley de sus respectivos Parlamentos.

Así pues, ello confirma que la situación que se ha dado en el caso valenciano, es decir, la interpretación progresista y autonomista de considerar que el Estatuto de Autonomía no es un punto de llegada, sino un punto de partida, ha sido el criterio que se ha planteado en el conjunto del Estado español y, por tanto, parece que es el que razonablemente hay que considerar.

CUARTO

Por ello, cuando conmemoramos el XX Aniversario del Estatuto de Autonomía, es un buen momento para hacer una valoración respecto a si este tipo de instituciones pueden seguir creándose y si además este tipo de interpretación puede llevar a cabo la aparición de nuevos procedimientos políticos que tampoco están previstos en el Estatuto de Autonomía.

No parece que en el caso valenciano vayan a crearse nuevas instituciones aunque, sin duda, existen todavía temas pendientes que podían dar lugar a la aparición de algunas nuevas instituciones.

A modo de ejemplo citaremos todavía que uno de los temas pendientes de desarrollo del Estatuto de Autonomía es la configuración del Régimen Local Valenciano, sin que de momento haya habido una Ley que de manera global, ni siquiera parcial, venga a tratar este tema. Sólo en el caso de las Áreas Metropolitanas y además con criterios políticamente contrapuestos, ha habido Leyes establecidas y luego derogadas, y luego vueltas a restablecer con otro planteamiento, pero sin duda fuera de este aspecto existe todavía todo un campo que puede abordar de

manera concreta, pero lo que es más importante de manera global, la regulación del régimen local valenciano. Aquí están en el aire muchos aspectos, como si mantener o no la existencia de las Diputaciones, que curiosamente en todas las Comunidades uniprovinciales han desaparecido; existe además una previsión en el Estatuto de Autonomía respecto al desarrollo comarcal, lo cual podría significar la aparición incluso de algún tipo de institución o ente comarcal; existe la pretensión de la reestructuración del territorio valenciano cambiando la división tripartita en provincias por la recuperación de un marco más racional, como podía ser el de las antiguas «*Governacions*»; y como consecuencia de todo ello podrían aparecer, como decimos, nuevas instituciones de carácter público dentro de este desarrollo local, como los *Consells Comarcals*, si se contara con una comarcalización, o la aparición de *les Diputacions de les Governacions*, si se optara por la recuperación de *les Governacions* como alternativa a las actuales Diputaciones Provinciales.

En todo caso, se trata de un capítulo amplio cuyo desarrollo está todavía pendiente.

Cuestión distinta es el tema europeo. La coordinación europea podría dar lugar también a la aparición de algún tipo de instituciones nuevas, que tendrían un carácter supraautonómico, como podía ser algún organismo de participación de las Comunidades Autónomas en el marco europeo, bien dentro de la perspectiva de la participación española, bien transformando lo que es actualmente el Comité de las Regiones. En todo caso se trata también de un aspecto novedoso y que en función de lo que pueda ser la nueva Conferencia Intergubernamental del 2004, son temas que habrá que estar a la espera de cuál es la decisión a nivel europeo.

Otro aspecto que hoy día puede parecer absurdo pero que no hay que abandonar, es la posibilidad de que por ejemplo pudiera crearse una segunda Cámara en las Cortes Valencianas. Dentro del proceso de federalización que sin duda en la práctica existe, pudiera ser una de las salidas que hubiese al final.

Y finalmente no hay que olvidar que también como organismo supra-autonómico existe un déficit importante y es la ausencia en España de una Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas, con la participación de la Presidencia del Gobierno del Estado, que está todavía por configurar de manera oficial. Resulta paradójico que en un Estado con los niveles de des-

centralización política que hay en España no exista todavía una Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas, dentro de la cual puedan plantearse estos temas, más allá de las Conferencias sectoriales que además, como se viene denunciando permanentemente por ejemplo en el informe que realiza el Instituto de Derecho Público, son Conferencias que no funcionan en la práctica.

También dentro de este último capítulo no hay que olvidar que el actual desarrollo del Estado Autonómico plantea ya la necesidad, como está ocurriendo en algunas Comunidades Autónomas, de establecer relaciones bilaterales o multilaterales con algunas de ellas, respecto a aquellos temas que les son comunes. Ello puede significar la aparición de algún tipo de institución que formalice con carácter estable este tipo de relaciones. Hasta hora ha habido algunos intentos de formalizar este tipo de relaciones, como es el caso de algunos convenios entre Navarra y el País Vasco, o de Castilla-La Mancha, Castilla-León y la Comunidad de Madrid, o incluso el más amplio, aunque poco formalizado, referente a las Comunidades Autónomas que integran el arco mediterráneo.

Son muchos los aspectos que precisan de una relación estable entre Comunidades Autónomas y, sin duda, por esta vía también pudiera crearse algún tipo de institución semejante, por ejemplo, a la que desempeñan en materia de aguas, las Confederaciones Hidrográficas.

QUINTO

Hay que indicar que en todo caso partimos de la base de una interpretación flexible del artículo 9 del Estatuto de Autonomía y por ello, entendemos que si se modifica el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en un futuro inmediato, será un buen momento para introducir las dos nuevas instituciones, es decir, el Consejo Jurídico Consultivo y la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*, así como clarificar el «estatus» del Comité Económico y Social. Además, podía ser un buen momento para introducir en el Estatuto de Autonomía, como decíamos antes, procedimientos propios del sistema parlamentario que no se recogen, como la delegación

legislativa, la legislación de urgencia y, especialmente, un derecho de disolución acorde con el nivel de competencias estatutarias de la Generalitat Valenciana, que suponga la posibilidad de disolver anticipadamente las Cortes Valencianas sin que la nueva legislatura abarque el tiempo restante de la anterior, sino que se trate de un auténtico derecho de disolución.