

Marcela Miró Pérez
PRESIDENTA DE LES CORTS VALENCIANES

PRESENTACIÓ

Des que va nàixer «*Corts. Anuari de Dret Parlamentari*» ja són onze els volums que han vist la llum. Hui, esta presentació dóna pas a un número extraordinari de l'Anuari, concretament el dotze, que és, sens dubte, un número molt especial i singular perquè està dedicat, donades les dates, al nostre Estatut d'Autonomia.

Al llarg de l'any 2002 i en els mesos que encara queden, estem celebrant el vinté aniversari de l'aprovació de l'Estatut. Un Estatut que va nàixer en condicions difícils, amb renúncies i amb èxits, gràcies a l'esforç i la suma de moltes voluntats conciliadores i responsables amb els valencians, que a la fi van generar un text que ens ha permés créixer, desenrotllar-nos i conuiuere en pau i llibertat durant vint anys. Vint anys que ens donen ja una perspectiva suficient per a analitzar els efectes de la nostra norma institucional bàsica i per a delimitar les seues carències tant com per a felicitar-nos pels seus èxits, que són molts.

Vint anys també d'alternança política, en els quals les diferències, especialment en l'àmbit del debat parlamentari, ens han servit per a créixer, per a millorar, per a augmentar el nostre nivell d'autoexigència i, en definitiva, perquè la nostra tasca política redunde en benefici d'una societat millor en tots els aspectes, social, econòmica i cultural, i en una societat políticament estable i madura. Una estabilitat que no sols, ni de bon tros, es deu a aquells que hem ostentat les responsabilitats polítiques al llarg de vint anys, sinó també al tarannà dels propis valencians, treballadors, conscients del seu passat i del que volen per al seu futur, que han configurat la societat democràticament avançada en què ara ens trobem i des de la que sempre cap seguir creixent, amb la confiança d'unes bases fermament posades i de tot el camí ja recorregut.

No significa tot això que hàgem de conformar-nos amb el que tenim, encara que sí que sapiem valorar-ho. El nostre autogovern és un autogovern ampli i sòlid, nascut i consolidat en a penes vint anys, després d'una llarga i difícil etapa històrica; tot això és ja en si mateix un mèrit i un motiu de raonable confiança. És el moment de seguir plantejant-nos, tan com siga possible, què volem per al futur; en quina mesura podem seguir aprofundint en eixe autogovern, sense

renunciar al compromís amb les restants comunitats autònomes espanyoles, unides en un creixement i futur comú, on la unitat de metes i d'esforços necessàriament ha de ser millor per a tots.

Eixe compromís autonomista s'enquadra a més en el nostre actual món cada vegada més universal, en el qual la Unió Europea segueix ampliant fronteres i s'encamina cap a una felicitat reunita d'Europa, a la recerca de societats més democràtiques, més pacífiques i amb solucions comunes i possibles als problemes més greus. Societats més interrelacionades, més estables políticament i més capaços de, conservant el millor de si mateixes, aportar la seua diferència per a enriquir al conjunt. Una confluència d'interessos i metes, emmarcada en un segle XXI que assisteix a un món globalitzat, en el qual les comunicacions i transaccions ens han de servir per a aconseguir un món més pacífic, més equitatiu i més just per a tots.

En l'àmbit de la Comunitat Valenciana i com a presidenta de la primera de les institucions de la Generalitat, les Corts Valencianes, a qui el nostre Estatut dedica el seu capítol II — *«La potestat legislativa dins de la Comunitat correspon a les Corts Valencianes, que representen al poble»*— , és una satisfacció constatar que estes Corts que estan acabat ja la seua quinta legislatura, han contribuït de manera decisiva al creixement de la nostra comunitat, a partir d'eixa funció legislativa, que constituïx una de les principals raons de la seua existència.

Partint del nostre Estatut, les lleis emanades d'esta cambra — seran més de dos-cents les aprovades en estos vint anys— , han permés que la nostra societat desplegue una trajectòria molt fructífera en tots els àmbits: educació, sanitat, justícia, mediambient, agricultura, turisme, servicis socials, cultura...

La potestat legislativa que des de les Corts s'ha exercit, en cada moment, amb cada composició de la cambra, amb cada president, amb tots i cadascú dels més de tres-cents cinquanta diputats que han ocupat escons al llarg d'estos vint anys, ha contribuït al canvi profund de la societat valenciana.

Un canvi que, a partir de l'aprovació i posada en pràctica de les lleis aprovades per la cambra durant dos dècades, ha suposat l'evolució de la Comunitat Valenciana sempre endavant i, la qual cosa és més important, des de la perspectiva i des de la pràctica diària de la participació, el

diàleg i el consens, perquè les lleis són tasca de tots i no hagueren eixit avant sense la concurrència i l'acord de totes les voluntats polítiques presents en la cambra, a través dels distints grups parlamentaris que han debatut, millorat i ampliat els projectes de llei.

La potestat legislativa de les Corts, desplegada a través del debat i aprovació de les normes de mà de tots els parlamentaris, ha significat, des de 1982, el naixement, el creixement i la consolidació d'una cultura democràtica de la pau i la participació. Parlamentaris que han ocupat els seus escons i han transmés des de la trona les preocupacions de tots els valencians, que en ells depositaren la seua confiança a través de les urnes.

La cultura democràtica de pau i convivència assolida és també fruit de l'exercici responsable de la funció de control pel parlament. La responsabilitat de l'acció de govern davant les Corts, en totes les legislatures, en cada moment i sota cada signe polític, ha sigut i és felix garantia de democràcia i de creixement polític, en una societat adulta que entén l'exercici de la política i l'acció del govern i de l'administració com un servei als ciutadans per damunt de tot.

Podem dir, davant la publicació d'este número 12 de «*Corts. Anuari de Dret Parlamentari*», dedicat al nostre Estatut, que l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana és obra de tots els valencians, que amb la seua participació responsable i la seua exigència democràtica han confiat en el seu parlament i han desenrotllat des del dia a dia una cultura política que no existia fa vint anys, que hui, gràcies a tots i a totes, és una realitat consolidada.

Hui, com a presidenta d'estes Corts, i en este moment singular, que és la celebració dels vint anys de vigència del nostre Estatut, i a través d'estes línies, vull deixar constància de la meua felicitació a tots els parlamentaris de la història de les Corts Valencianes, així com a totes les persones que en elles treballen i que fan possible el dia a dia del desenrotllament del debat parlamentari.

Crec que eixe intens treball de diàleg i sana confrontació, escenificat durant dos dècades al nostre parlament, és raó fundada per a l'esperança en el futur, signe de plena maduresa política i incentiu

per a compartir la nostra capacitat de diàleg i creixement, que ens obri a un món en el que, conscients i orgullosos de la nostra identitat, siguem capaços de ser solidaris i universalistes.

Per a tancar estes línies, desitge transmetre el meu agraïment i la meua enhorabona a tots els autors dels capítols d'este llibre per les seues excel·lents aportacions en este número extraordinari de «*Corts. Anuari de Dret Parlamentari*».

Només em resta felicitar a tots els valencians que, a través dels seus representants en esta cambra, expressió de la sobirania del poble valencià i amb el referent del nostre Estatut d'Autonomia, han fet realitat les nostres institucions pròpies i les lleis que han millorat la nostra societat, col·laborant en la consolidació de la democràcia i del nostre autogovern.

Novembre 2002

* * *

PRESENTACIÓ N

Desde que naciera «Corts. Anuario de Derecho Parlamentario» ya son once los volúmenes que han visto la luz. Hoy, esta presentación da paso a un número extraordinario del Anuario, concretamente el duodécimo, que es sin duda un número muy especial y singular porque está dedicado, dadas las fechas, a nuestro Estatuto de Autonomía.

A lo largo del año 2002 y en los meses que todavía quedan, estamos celebrando el vigésimo aniversario de la aprobación del Estatuto. Un Estatuto que nació en condiciones difíciles, con renuncias y con logros, gracias al esfuerzo y la suma de muchas voluntades conciliadoras y responsables para con los valencianos, que al fin generaron un texto que nos ha permitido crecer, desarrollarnos y convivir en paz y libertad durante veinte años. Veinte años que nos dan ya una perspectiva suficiente para analizar los efectos de nuestra norma institucional básica y para delimitar sus carencias tanto como para felicitarnos por sus logros, que son muchos.

Veinte años también de alternancia política, en los que las diferencias, especialmente en el ámbito del debate parlamentario, nos han servido para crecer, para mejorar, para aumentar nuestro nivel de autoexigencia y en definitiva, para que nuestra tarea política redundara en beneficio de una sociedad mejor en todos los aspectos, social, económico y cultural, y en una sociedad políticamente estable y madura. Una estabilidad que no sólo, ni mucho menos, se debe a aquellos que hemos ostentado las responsabilidades políticas a lo largo de veinte años, sino también al talante de los propios valencianos, trabajadores, concientes de su pasado y de lo que quieren para su futuro, que han configurado la sociedad democráticamente avanzada en la que ahora nos hallamos y desde la que siempre cabe seguir creciendo, con la confianza de unas bases firmemente puestas y de todo el camino ya recorrido.

No significa todo ello que debamos conformarnos con lo que tenemos, aunque sí que sepamos valorarlo. Nuestro autogobierno es un autogobierno amplio y sólido, nacido y consolidado en apenas veinte años, después de una larga y difícil etapa histórica; todo ello es ya en sí mismo un mérito y un motivo de razonable confianza. Es el momento de seguir planteándonos, desde lo

posible, qué queremos para el futuro; en qué medida podemos seguir profundizando en ese autogobierno, sin renunciar al compromiso con las restantes comunidades autónomas españolas, unidas en un crecimiento y futuro comunes, donde la unidad de metas y de esfuerzos necesariamente ha de ser mejor para todos.

Ese compromiso autonomista se encuadra además en nuestro actual mundo cada vez más universal, en el que la Unión Europea sigue ampliando fronteras y se encamina hacia una feliz reunificación de Europa, a la búsqueda de sociedades más democráticas, más pacíficas y con soluciones comunes y posibles a los problemas más graves. Sociedades más interrelacionadas, más estables políticamente y más capaces de, conservando lo mejor de sí mismas, aportar su diferencia para enriquecer al conjunto. Una confluencia de intereses y metas, enmarcada en un siglo XXI que asiste a un mundo globalizado, en el que las comunicaciones y transacciones nos han de servir para alcanzar un mundo más pacífico, más equitativo y más justo para todos.

En el ámbito de la Comunidad Valenciana y como Presidenta de la primera de las instituciones de la Generalitat, las Cortes Valencianas, a las que nuestro Estatuto dedica su capítulo II — *«La potestad legislativa dentro de la Comunidad corresponde a las Cortes Valencianas, que representan al pueblo»*—, es una satisfacción constatar que estas Cortes que están ya terminando su quinta legislatura, han contribuido de manera decisiva al crecimiento de nuestra Comunidad, a partir de esa función legislativa, que constituye una de las principales razones de su existencia.

Partiendo de nuestro Estatuto, las leyes emanadas desde esta Cámara — serán más de doscientas las aprobadas en estos veinte años—, han permitido que nuestra sociedad desarrollara una trayectoria muy fructífera en todos los ámbitos: educación, sanidad, justicia, medioambiente, agricultura, turismo, servicios sociales, cultura...

La potestad legislativa que desde las Cortes se ha ejercido, en cada momento, con cada composición de la cámara, con cada presidente, con todos y cada uno de los más de trescientos cincuenta diputados que han ocupado escaños a lo largo de estos veinte años, ha contribuido al cambio profundo de la sociedad valenciana.

Un cambio que, a partir de la aprobación y puesta en práctica de las leyes aprobadas por la cámara durante dos décadas, ha supuesto la evolución de la Comunidad Valenciana siempre hacia delante y, lo que es más importante, desde la perspectiva y desde la práctica diaria de la participación, el diálogo y el consenso, porque las leyes son tarea de todos y no hubieran salido adelante sin la concurrencia y el acuerdo de todas las voluntades políticas presentes en la Cámara, a través de los distintos grupos parlamentarios que han debatido, mejorado y ampliado los proyectos de ley.

La potestad legislativa de las Cortes, desarrollada a través del debate y aprobación de las normas de mano de todos los parlamentarios, ha significado, desde 1982, el nacimiento, crecimiento y consolidación de una cultura democrática de la paz y la participación. Parlamentarios que han ocupado sus escaños y han transmitido desde la trona las preocupaciones de todos los valencianos, que en ellos depositaron su confianza a través de las urnas.

La cultura democrática de paz y convivencia alcanzada es también fruto del ejercicio responsable de la función de control por el Parlamento. La responsabilidad de la acción de gobierno ante las Cortes, en todas las legislaturas, en cada momento y bajo cada signo político, ha sido y es feliz garantía de democracia y de crecimiento político, en una sociedad adulta que entiende el ejercicio de la política y la acción del Gobierno y de la Administración como un servicio a los ciudadanos por encima de todo.

Bien podemos decir, ante la publicación de este número 12 de «Corts. Anuario de Derecho Parlamentario», dedicado a nuestro Estatuto, que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana es obra de todos los valencianos, que con su participación responsable y su exigencia democrática han confiado en su Parlamento y han desarrollado desde el día a día una cultura política que no existía hace veinte años, que hoy gracias a todos y a todas, es una realidad consolidada.

Hoy, como Presidenta de estas Cortes, y en este momento singular que es la celebración de los veinte años de vigencia de nuestro Estatuto, y a través de estas líneas quiero dejar constancia de mi felicitación a todos los parlamentarios de la historia de las Cortes Valencianas, así como a todas las personas que en ellas trabajan, haciendo posible el día a día del desarrollo del debate parlamentario.

Creo que ese intenso trabajo de diálogo y sana confrontación, escenificado durante dos décadas en nuestro Parlamento, es razón fundada para la esperanza en el futuro, signo de plena madurez política e incentivo para compartir nuestra capacidad de diálogo y crecimiento, abriéndonos a un mundo, en el que conscientes y orgullosos de nuestra identidad, seamos capaces de ser solidarios y universalistas.

Para cerrar estas líneas, deseo transmitir mi agradecimiento y mi enhorabuena a todos los autores de los capítulos de este libro por sus excelentes aportaciones en este número extraordinario de «Corts. Anuario de Derecho Parlamentario».

Sólo me resta felicitar a todos los valencianos que, a través de sus representantes en esta Cámara, expresión de la soberanía del pueblo valenciano y con el referente de nuestro Estatuto de Autonomía, han hecho realidad nuestras instituciones propias y las leyes que han mejorado nuestra sociedad, colaborando en la consolidación de la democracia y de nuestro autogobierno.

Noviembre 2002

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 Academia Valenciana de la Lengua 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 normativización 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.

José Asensi Sabater

CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
UNIVERSIDAD DE ALICANTE

LA REANIMACIÓN DEL PARLAMENTO: EXIGENCIA DE UN «CONSTITUCIONALISMO CONSECUENTE»

SUMARIO

- I LA REANIMACIÓN DEL PARLAMENTO.
- II EL MODELO DOMINANTE DE PARLAMENTO «LIMITADO O ESTRUCTURADO».
- III UN MODELO ALTERNATIVO DE «PARLAMENTO CONSECUENTE».
- IV LÍNEAS DE REFORMA PARA UN «PARLAMENTO CONSECUENTE». A) Identificar la «centralidad» del Parlamento con la normatividad del Parlamento, de acuerdo con el modelo constitucional del Estado Social y Democrático de Derecho. B) Abordar la crisis representativa. Crisis del Parlamentarismo de partidos. Apertura del Parlamento a los nuevos procesos sociales. C) Ampliar la noción de responsabilidad.

I LA REANIMACIÓN DEL PARLAMENTO

Si examinamos la situación actual del Parlamento en el mundo no podemos por menos que constatar el reconocimiento generalizado de su papel, la sofisticación de los medios puestos a su disposición, el constante aumento de sus recursos. Así se desprende de la actividad que desarrollan las vigorosas asociaciones que estimulan su estudio, como el Servicio de Investigaciones de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, el Consejo de Europa, o las numerosas entidades que promueven contactos entre parlamentos, como la Unión Interparlamentaria, la Fundación para Asia, y toda una abigarrada red de departamentos universitarios, asociaciones, fundaciones y programas de investigación que analizan, evalúan y proponen iniciativas para mejorar su funcionamiento y corregir sus defectos¹.

Acompañando al movimiento de diseminación universal del constitucionalismo moderno, el Parlamento no solo goza, aparentemente, de buena salud sino que sería improponible, a estas alturas, un entramado político-institucional donde no se atribuyera al Parlamento una posición,

¹ G. W. COPELAN y S. C. PATERSON (eds): «Parliaments in the Modern World: Changing institutions», The University of Michigan Press, 1994.

formal al menos, de *centralidad* en el sistema. Los parlamentos han sido instrumentos decisivos en la consolidación de las democracias constitucionales en los países del sur y del este de Europa y en los procesos de democratización en Latinoamérica y en otras partes del mundo ². Han jugado y seguirán jugando un papel destacado en la descentralización y federalización de no pocos países, entre ellos España. Probablemente, los parlamentos tienen hoy una influencia incomparablemente mayor que en cualquier otro momento de la historia, una historia, como se sabe, idealizada con frecuencia ³. El Parlamento, ya sea en regímenes parlamentarios, ya en regímenes presidenciales o en otras formas mixtas, tanto en regímenes de representación unitaria como en su acoplamiento a las diversas formas de articulación territorial, se erige en la institución medular de las democracias constitucionales, las formas políticas que, en mejores condiciones, han sobrevivido al azaroso siglo XX. Pese a que durante algún tiempo (al suponerse erróneamente que su vigor declinaría junto con la democracia liberal-burguesa) el Parlamento representativo fue seriamente cuestionado por el empuje de las asambleas corporativas, del *consejismo* y otras formas de democracia directa, finalmente, ha permanecido en pie y, como el viejo odre, está listo para ser rellenado con vino joven.

Ciertamente, un balance tan optimista sobre la situación actual del Parlamento hubiera sido tildado de ideológico hace cincuenta años, o, incluso, hace tan sólo diez, cuando aún existía la Unión Soviética. Con la derrota de los fascismos, se desacreditó primeramente el esquema corporativo como alternativo del representativo (R. Thoma, 1930) revelándose los horrores a que podía dar lugar el reverso de la ética democrática y parlamentaria de la representación; y con la desintegración del bloque soviético de estados y la implantación también en ellos del modelo de democracia constitucional (T. P. MacNeill, 1995) se desacreditaron igualmente otras formas alternativas al Parlamento representativo, de corte asambleario y *consejista* (Fraenkel, 1991). Ante estos cambios sustanciales, desde los que arranca realmente el siglo XXI, nada tiene de particular que la doctrina constitucionalista, históricamente dividida por razones políticas en torno a la naturaleza y la profundidad de la crisis del Parlamento, se muestre ahora más acorde en torno a una literatura jubilosamente exaltadora de los valores de la democracia constitucio -

² D. LONGLEY y M. OLSON (eds): *Two Into One: The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*, Westview Press, 1991.

³ BRENNER, en «*Journal of Economic History*» (1948): para Brenner es precisamente la agudización de los conflictos de clase desde principios del siglo XX, lo que hizo que los liberales añoraran y casi siempre idealizaran los partidos de notables del XIX, en contraste con la zafiedad y la demagogia que atribuían al imperialismo populista, tan diferente del juego caballeresco de la política anterior. Vide SEEHAN, J. «German liberalism in the nineteenth century», 1978.

nal y, en consecuencia, del Parlamento, aún sabedora de los muchos y graves problemas que le aquejan. Para el discurso dominante en la política y en la Universidad, la defensa del Parlamento — que incluye a menudo propuestas para su reforma— se vincula ahora a la defensa explícita del modelo constitucional del cual el Parlamento forma parte. Con ello, parece superado, sobre todo en Europa, el memorable debate sobre el Parlamento que convocó a los grandes constitucionalistas, sociólogos y pensadores de la primera mitad del siglo XX — los Max Weber, Schmitt, Kelsen, Duguit, Carré de Malberg, Mirkiné-Getzevitch, Laski, Ortega, etc.— para, sin olvidarlo tal vez, instalarse en una confortable perspectiva reformista y casi exclusivamente técnica.

II EL MODELO DOMINANTE DE PARLAMENTO «LIMITADO O ESTRUCTURADO»

Desde estos supuestos, conviene hacer una mínima referencia a las dos principales líneas de interpretación de las que el discurso dominante suele partir para explicar el éxito histórico del Parlamento y su problemática actual. Por la primera de ellas se considera que la clave de su supervivencia consiste en que el Parlamento ha sido capaz de adaptarse a los cambios sociales y a las más diversas circunstancias políticas. De ahí que, si bien se sigue hablando banalmente ⁴, replicando el tópico *ad nauseam*, de las crisis del Parlamento ⁵, tales crisis se interpretan ahora, en general, como positivas, porque de ellas — se dice— el Parlamento ha salido finalmente fortalecido. El Parlamento, como institución expresiva de lo políticamente relevante, de aquello que en cada momento puede ser representado, se revela ahora como el *registro* donde ha quedado impresa la huella del acceso a la ciudadanía y a la participación de sectores sociales cada vez más amplios en el seno de cada sociedad. Debido a que el Parlamento ha sido el centro de tales tensiones y el lugar donde se ha concretado la lucha por el reconocimiento de los derechos, no sería concebible un Parlamento silente, áfono, pacífico e imperturbable sino que, en él, la crisis y el conflicto han sido y son consustanciales. Ahora bien y porque el Parlamento ya no está frontalmente cuestionado, ni es el espacio donde se dirimen conflictos irreductibles, ni está

⁴ C. OFFE, «Parlamento y democracia», Madrid, 1981.

⁵ VITTORIO DI CIOLO, *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 1980. Loewenberg, «Modern Parliaments: change or decline», 1971.

pendiente el acceso a él de grupos, actores o sectores sociales significativos, ya no padecería una «crisis» en el sentido tradicional; y porque ha logrado asegurar su propia estabilidad institucional, que algunos dan por definitiva, integrando en él el sistema pluralista de partidos, el estatus constitucional del Parlamento ya no estaría real y teóricamente impugnado. No sería viable, pues, la crítica al Parlamento en nombre de un modelo alternativo, cuyo propósito no podría ser ya otro que socavar esa parte medular de los sistemas democrático-liberales, sino que tan solo estaría autorizada una crítica contenida, bajo el supuesto reformista de ajustar su funcionamiento y arreglar ciertas inconveniencias, entre ellas, las que introduce el parlamentarismo de partidos.

Complementariamente a la anterior, el discurso dominante sostiene una segunda línea interpretativa para dar cuenta de la viabilidad de la institución parlamentaria: la aparente superación de la ambigüedad que arrastra históricamente el Parlamento en su discurrir por la cultura política europea. Ambigüedad o dimorfismo, en primer lugar, porque si, por una parte, el Parlamento nace a la modernidad, en la experiencia histórica inglesa, con la pretensión de expresar la idea de límite, de equilibrio, de garantía y de moderación⁶, por otra, como resultado de la experiencia revolucionaria francesa, encarna el ideal de la soberanía del pueblo o de la nación. O dicho de otra manera: si bien se entiende que el Parlamento es una institución cuya voluntad ha de estar limitada por imperativos superiores, por reglas más amplias que garantizan el límite de todo poder, comparece también como expresión eminente del principio democrático donde la mayoría llamada a decidir encuentra su legitimación y su verdad. Ambigüedad, en segundo lugar, como consecuencia de su inespecífica ubicación en la divisoria de la sociedad y el estado: de la sociedad, en cuanto se confiere al Parlamento el papel de personificarla por cualquiera de las vías en que institucionalmente la representación política se concreta; del Estado, en cuanto que sus funciones más relevantes, como la función legislativa, las desempeña el Parlamento como *órgano* del Estado. Ambigüedad, por último, o más bien contradicción, en la medida en que si, por una parte, el Parlamento debe obedecer formalmente a la lógica de lo general y de lo público, y así está previsto en las constituciones, materialmente, por otra, se deja penetrar por la lógica de lo concreto y de lo privado. Dichas ambigüedades, en torno a las cuales se han polarizado los conflictos sociales y políticos que jalonan el triunfo del parlamento liberal frente al antiguo régimen y al principio monárquico, y, más tarde, del parlamento democrático frente

6 M. FIORAVANTI, «Constitución. De la antigüedad a nuestros días», Madrid, 2001.

al parlamento liberal, se resolverían ahora en el marco de la democracia constitucional, con la progresiva juridificación de las funciones del Parlamento, la concreción de un marco estable de competencias, la entronización del pluralismo político y la consagración del consenso como principio político inspirador de su dinámica. La limitación de los poderes del Parlamento por la Constitución normativa sería, en fin, su inevitable corolario.

Es evidente, sin embargo, que el esfuerzo por clarificar ese cúmulo de contradicciones tiene una contrapartida que no cabe desconocer y que no es otra que el relegamiento del Parlamento, en el ámbito teórico, a una posición secundaria, no central, pese a lo dispuesto en las normas constitucionales. En realidad lo que se presenta como la superación de esas contradicciones — el logro de un presunto equilibrio entre un Parlamento garante de la libertad y un Parlamento portador del principio democrático— no es más que un retroceso teórico hacia los postulados liberales característicos de la cultura anglosajona hoy dominante, donde el Parlamento se concibe ante todo como una *rama* que interactúa en equilibrio con otros poderes. Se reconstruye de este modo la imagen de un Parlamento contenido, es decir, decisivamente limitado por la parte dogmática de la Constitución e inhabilitado para responder *tout court* a la de un Parlamento como institución que funciona, mediante la traducción del principio democrático en leyes, como el factor dinámico del sistema.

Para designar este tipo de parlamentarismo no se recurre ya al modelo de *parlamentarismo racionalizado* que teorizara Mirkin-Guetzevitch en su día, al que se considera superado: se habla ahora de un modelo de «parlamentarismo limitado» (J. García Morillo)⁷ o «estructurado» (J. L. Parodi, 1966; J. F. López Aguilar, 1991)⁸ en el sentido de destacar la desactivación masiva del Parlamento y la dilución de sus funciones en la dinámica propia de la democracia constitucio-

7 JOAQUÍN GARCÍA MORILLO, *Mitos y realidades del Parlamento*, Revista del CEC, n.º 9, 1991: «En definitiva, se configura un sistema que podríamos denominar como de parlamentarismo limitado, limitado tanto por el propio ordenamiento constitucional como, sobre todo, por la fuerza de las cosas y por la incapacidad del Parlamento actual, tal y como hoy está concebido, para hacer frente con la debida eficacia a las demandas crecientes de una sociedad cada vez más compleja».

8 JEAN LUC PARODI: *Les fonctions du Parlement dans les démocraties occidentales contemporaines*, FNCS, Paris, 1966-67. JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR, «Minoría y Oposición en el Parlamentarismo», 1991. ISIDRE MOLAS, «La oposición en el parlamentarismo mayoritario», RCEN, 1989.

nal⁹. A partir de estos materiales, se podría dibujar las líneas generales de un paradigma *postdemocrático* del Parlamento con los siguientes caracteres: 1) Lectura del funcionamiento del parlamento a partir de lo que se entiende como la «realidad» de la democracia parlamentaria, de *cómo funciona ésta* y no de *cómo debiera funcionar*, en el sentido que ya enunciara Stalberg¹⁰, a mediados de los años setenta del siglo pasado: «asumir la realidad» supone aceptar la tecnificación de las materias legislativas y su inaccesibilidad al tratamiento parlamentario, así como la necesaria dirección del Ejecutivo democráticamente legitimado¹¹, etc.; supone igualmente asumir la «realidad» de los partidos, la eficacia de la división del trabajo parlamentario entre el pleno y las comisiones, etc. Lo decisivo, en esta lectura, es la afirmación de que, ante esa «realidad», la doctrina y la teoría deben adaptarse. 2) Un enfoque basado en la *primacía de la idea de densidad de la Constitución* (G. Pisarello: 2001), aunque de una densidad selectiva, es decir, tributaria de un enfoque teórico e interpretativo que, como ya intuyera Cappeletti tempranamente¹², destaca el papel de los Tribunales Constitucionales y de los órganos jurisdiccionales en detrimento de la capacidad política de los parlamentos y, por tanto, de su principal función: la legislativa. Para el modelo de «Parlamento estructurado», la potencialidad democrática del Parlamento se encuentra decisivamente limitada por la Constitución normativa, la cual hace imposible volver a los tiempos de la «omnipotencia legislativa», propia del positivismo legalista o a la «omnisciencia del legislador racional»¹³. 3) La obsesión no disimulada por hacer del Parlamento un ámbito de consenso y por resaltar su papel integrador, sin que ello signifique desconocer la importancia de su «función de control», una función de control, no obstante, limitada y desnaturalizada. 4) Inspiración en el funcionamiento parlamentario de los EEUU (sobre todo en la línea que hace hincapié en la desconfianza hacia el Parlamento, los partidos políticos y los políticos).

9 PHILIPPE CHRESTIA, «La renovación del Parlamento, una obra inacabada», RFDC, 30, 1997.

10 F. M. STALBERG, «Herrschaft und legitimät», Meisenhein, 1975.

11 En esta línea «realista» suele incidir la doctrina española; vide: F. SANTAOLALLA LÓ PEZ, «El Parlamento en la encrucijada», Madrid, 1989. J. SOLÉ TURA (intervención en «El futuro de la institución parlamentaria», *ob. cit.*, P. DE VEGA, «Parlamento y opinión pública», en Parlamento y Sociedad Civil, Barcelona, 1980, los citados J. F. LÓ PEZ AGUILAR Y J. GARCÍA MORILLO, etc.

12 M. CAPPELETTI (ed.) «New Perspectives for a Common Law of Europe», Leiden, Sijthof, 1978.

13 Vide: L. PRIETO SANCHÍS, «Ley, principios, derechos», Instituto Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III, Madrid, 1998. Y, L. M. DÍEZ PICAZO, «Constitución, Ley, Juez», REDC, 15, 1985.

III UN MODELO ALTERNATIVO DE «PARLAMENTO CONSECUENTE»

Pero el modelo de «Parlamento postdemocrático estructurado» no resulta satisfactorio. En primer término, porque esa «realidad» que se enuncia como objetivamente inapelable, y ante la que debiera ceder la teoría, no es más que una lectura estipulativa, es decir, *convenida* (una determinada lectura de la dinámica de la sociedad actual, de la naturaleza de la democracia etc.) que, sin embargo y paradójicamente, proviniendo de juristas, ignora la realidad de las reglas constitucionales relativas al Parlamento y las funciones que desde la Constitución normativa se le asignan. Ocurre, por el contrario, que el modelo constitucional vigente en los diversos países europeos (y en otras áreas culturales no europeas) no es, precisamente, el de un *constitucionalismo dirigente*. Si bien es cierto que los materiales constitucionales que se han ido formando en Europa a lo largo de estos últimos cincuenta años, procedentes de los procesos políticos de post-guerra, han evolucionado en el sentido de atribuir un papel destacado en el sistema jurídico-político a los órganos de Justicia Constitucional y a otros mecanismos jurisdiccionales de garantía, rehabilitando o, más bien, acentuando la relevancia de los derechos fundamentales como núcleos jurídicos de lo «indecidible», sigue en pie la *centralidad* constitucional de las funciones del Parlamento, esto es, el problema de la *normatividad* del Parlamento en el sistema constitucional (art. 66 1. y 2 CE; art. 1 CE). Frente al discurso dominante, cabría decir entonces que no es la Constitución la que debe ser reinterpretada para ajustarla forzosamente a esa determinada *realidad* (sociológico-política) que ofrece el Parlamento, sino que es el Parlamento lo que hay que ajustar a la *realidad normativa* de la Constitución. En esta clave, una lectura de la Constitución española y de otras constituciones europeas de la misma familia proporciona los elementos necesarios para fundamentar un modelo que restaure al Parlamento sus verdaderas funciones, tales como *a)* La presunción de constitucionalidad de la actividad del legislador democrático, *b)* La primacía de éste a la hora de desarrollar los intereses de las generaciones vivas, *c)* La idea de límite de la jurisdicción constitucional y de interdicción del activismo judicial, *d)* La cooperación entre las distintas fuentes del derecho desde la jerarquía implícita en la generalidad y universalidad de la ley, *e)* La primacía de la ley en el desarrollo de los derechos sociales y en la remoción de los obstáculos corporativos que lo impiden, *f)* El rechazo a la idea de un

perfeccionismo constitucional que sobrecarga con contenidos sociales la proyección normativa de la Constitución propiciando una situación de *asfixia política por saturación jurídica*¹⁴.

La tesis del *parlamento estructurado*, en segundo lugar, no es convincente porque minusvalora peligrosamente la profundidad de la crisis de representación en la que, *de facto*, está inmerso el Parlamento, con las consecuencias destructoras sobre el sistema de democracia constitucional en su conjunto. En efecto, el Parlamento, cuyo papel ya se había resentido como consecuencia del acoplamiento del principio democrático al desarrollo del estado social, sufre también ahora las consecuencias de la crisis del estado social¹⁵. No se trata simplemente de que la representación política esté en «crisis» a la manera tradicional, con lo que esa situación encerraba de promesa y de transformación creadora, sino que se encuentra en *retirada*¹⁶: una *retirada* que se manifiesta, por ejemplo, en la dificultad cada vez mayor de establecer una representación centralizada, política, localizada en un lugar visible, desvaneciéndose con ello la imagen bajo la cual más simbólica y democráticamente se representaba el conjunto de la organización política, por no decir el estado mismo. En estas condiciones, ¿cómo no constatar la decadencia de la función representativa del Parlamento — una función que se construyó históricamente como la máquina más perfecta del poder soberano— cuando el propio estado experimenta una pérdida en su capacidad para decidir?, ¿cómo no comprobar la ineficacia del Parlamento cuando ciertas competencias que el estado está llamado formalmente a ejercer y que son de decisiva importancia para los ciudadanos están sustraídas *de facto* no sólo a la decisión del órgano representativo sino a la del propio estado?, ¿por qué otorgar crédito a una instancia que no puede decidir sobre un cúmulo de materias, precisamente aquellas que afectan más directamente a los intereses vitales de los ciudadanos? Ante la gravedad de estas cuestiones, no cabe responder con el argumento de que asistimos a un proceso de vaciamiento del Estado, mediante la transferencia de sus competencias a otras organizaciones políticas sub y supraestatales, como la Unión Europea, sino enfrentarse al hecho más crucial de que tales articulaciones sustraen y disimulan en buena medida la capacidad democrática para decidir en cuestiones capitales.

El modelo de *parlamento estructurado o limitado* no es viable, en tercer lugar, porque desconoce el impacto de la globalización y no responde proporcionadamente al reto de cómo articular al

14 GOMES CANOTIHO, *Direito Constitucional*, Coimbra, 1993.

15 C. DE CABO, «La crisis del estado social», PPU, Barcelona, 1986.

16 J. ASENSI SABATER, *La retirada del discurso de la representación política*, en *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, 1996.

respecto una respuesta democrática¹⁷. Como decíamos, lo destacable del balance histórico y doctrinal del Parlamento no es tanto que éste haya resultado relativamente indemne de los desafíos del siglo XX cuanto que participa de la hegemonía alcanzada por el sistema de democracia constitucional del cual el Parlamento es una pieza más, si bien de alto valor simbólico. Pero a partir de aquí, en el cotejo de la situación de los diferentes parlamentos, *relata réfero*, se constatan sustanciales diferencias en cuanto a la organización, peso e influencia de la institución: entre países de distintas culturas y niveles de desarrollo; entre parlamentos consolidados y no consolidados; entre regímenes presidencialistas y parlamentarios, etc.: Diferencias que, en contraste con su universal función legitimadora, explican que no se confíe en el Parlamento (siempre inestable, fruto de la coyuntura política, del voto popular, de las mayorías cambiantes, y, además, *reflejo de las concretas condiciones culturales y políticas de cada pueblo*) como la dovela del proceso de propagación del sistema democrático-liberal aún en curso, sino que, más bien, tal confianza se deposite en los mecanismos de naturaleza jurisdiccional, considerados más funcionales a la hora de garantizar el proceso de globalización de los mercados. De modo que a medida en que el Parlamento adquiere un estricto valor simbólico en cuanto institución que canaliza la adhesión popular al modelo político, en la práctica (y en la teoría dominante) se confía más en la función jurisdiccional como garante de la reproducción del modelo económico, del modelo de *estado de derecho*, potencialmente mucho más globalizable.

Las tendencias tecno-globalizadoras, que alteran y condicionan la dinámica de las sociedades, de sus instituciones y de sus tradiciones jurídicas, afectan a las democracias constitucionales. Si en el contexto europeo, como se ha señalado, la mayor parte de las críticas formuladas en los últimos veinte años delatan la contradicción entre las funciones constitucionalmente asignadas a los parlamentos y la realidad de su funcionamiento (como el desplazamiento del poder normativo del Parlamento hacia el Poder Ejecutivo, la creciente invasión reglamentaria en ámbitos tradicionalmente reservados a la ley, la crisis de las fórmulas codificadoras y la revitalización de las fuentes normativas sociales (De Cabo, 1997)¹⁸, así como la colonización de parlamento por los partidos, la tecnificación del trabajo y el predominio de la tecnocracia, o el desplazamiento de las competencias del Parlamento hacia organizaciones supranacionales y sub-estatales, vaciándose de contenido etc.), el proceso de globalización tecno-económico — la nueva fase del

17 D. TRUBEK, Y. DÉZALAY, R. BUCHANAN, J. R. DAVIS, *Case Western Reserve Law Review*, vol. 44, 1994. GALANTER, *The Law & Society Reader*, 1995. MANUEL CASTELL, «La edad de la información», 1994.

18 C. DE CABO, «*Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del estado social*», Universidad Autónoma de México, México, 1997.

desarrollo del capitalismo tardío— acelera y radicaliza tales tensiones en tres direcciones, principalmente: 1) Acentuando la crisis representativa. 2) Confrontando la normatividad de la constitución con la lógica externa de la globalización económica, y 3) Rebajando el potencial democrático de los parlamentos nacionales.

IV LÍNEAS DE REFORMA PARA UN «PARLAMENTO CONSECUENTE»

Con el limitado alcance que permite un planteamiento tan general como el aquí esbozado, que requeriría desarrollos mucho más refinados y minuciosos, precisamente basados y deducibles de las prácticas parlamentarias, de la evolución de sus reglamentos, etc. se podría concluir mencionando los grandes enunciados o, si se quiere, las grandes líneas de análisis (no, obviamente, los desarrollos y, mucho menos, las *soluciones* a los problemas) sobre las que sustentar un programa de reformas del Parlamento, líneas que tienen en común su correspondencia con un «modelo de Parlamento consecuente», es decir, con el Parlamento querido por el sistema constitucional del Estado Social y Democrático de Derecho.

A) IDENTIFICAR LA «CENTRALIDAD» DEL PARLAMENTO CON LA NORMATIVIDAD DEL PARLAMENTO, DE ACUERDO CON EL MODELO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Pese al papel secundario que el discurso constitucional dominante reserva al Parlamento, se sigue hablando, recurriendo al viejo lenguaje un tanto oxidado, de su «centralidad». La «centralidad» que se predica del Parlamento — si bien con un alcance ya meramente simbólico, o vagamente político— sigue siendo empero un atributo que la doctrina no puede soslayar, al ser el Parlamento la institución respaldada por el mayor grado de representatividad social, por su plural configuración y por derivar su composición de la elección popular. Conviene aclarar, no obstante, que la expresión «centralidad del Parlamento» nunca ha sido del todo adecuada, ya que procede de un malentendido histórico producido por la implícita aceptación de la teoría de

origen británico de la «soberanía» del parlamento. Fue, tal vez, útil para describir en su momento un estado de cosas, y, evidentemente, es un dato que tuvo en cuenta el constituyente para caracterizarlo constitucionalmente, pero resulta actualmente insatisfactorio, y ello no tanto por el sentido mistificador con que lo emplea la doctrina dominante sino porque no sirve para analizar la evolución del Parlamento en el contexto del progreso del concepto de la Constitución normativa y de su problemática actual.

Siendo rigurosos, habría que afirmar, pues, que la reivindicación de la «centralidad» del Parlamento en el marco constitucional de un Estado Social y Democrático de derecho sólo puede significar la reivindicación de su normatividad. Lo que cabe reprochar al modelo de «Parlamento estructurado o limitado» no es el exceso de enfoque jurídico, sino al contrario, que no lo es suficientemente. En realidad, el exceso de juridicismo que se atribuye al modelo que he caracterizado como «parlamento estructurado o limitado» viene dado por la huída del conflicto social planteado en términos institucionales hacia los mecanismos jurisdiccionales. Pero éstos sólo expresan parte de la normatividad constitucional. Cabría recordar que el *proceso de normativización de lo político* que culmina muy recientemente con la vigencia de la Constitución normativa, es consecuencia de un largo y sinuoso recorrido que, ya en la primera etapa del siglo XX, comienza a concretarse mediante el sometimiento de los órganos del estado al Derecho (creación de la Justicia Constitucional) con la consiguiente «racionalización del Parlamentarismo»¹⁹. En lo que se refiere al Parlamento, tal proceso incipiente de racionalización, sin embargo, cayó en un exceso de voluntarismo jurídico contrapuesto al voluntarismo político del siglo anterior. Ese voluntarismo jurídico se quedó en mera reforma interna, y sus últimos destinatarios fueron en definitiva los políticos o parlamentarios, no la propia sociedad²⁰, como lo demuestra el hecho de que quedaran fuera del alcance de esta reforma, por ejemplo, aspectos tan importantes como la cuestión de los partidos políticos, los «nuevos príncipes». El constitucionalismo posterior a la última guerra mundial supuso un quiebro en esa evolución porque, tras las graves experiencias de desprecio por los derechos humanos, atribuidas precisamente al mal funcionamiento de las garantías políticas ínsitas en el Parlamento, el objetivo principal se centró en la

19 El llamado parlamentarismo racionalizado del periodo de entreguerras tenía fundamentalmente dos horizontes: en primer lugar, como aspecto privilegiado, atendió a las relaciones entre el parlamento y el gobierno (básicamente la ordenación de los mecanismos de control parlamentario del gobierno y la moción de censura); y, en segundo lugar, trató de mejorar la eficacia del trabajo de la cámara (regulación del papel del presidente de la cámara para dirigir los debates y potenciamiento de determinados órganos de trabajo como las ponencias o las comisiones para descargar al pleno), como puede verse en Mirkin-Guetzévich, Boris, en sus tan citadas «Les nouvelles tendances du droit constitutionnel», París, 1931.

20 CRICK, BERNARD: *The reform of Parliament*, Weinfeld & Nicholson, Londres, 3ªed., 1969.

garantía de los derechos y no tanto en la normativización del Parlamento, de tal suerte que los nuevos sistemas políticos constitucionales nacidos de estas experiencias se vienen a caracterizar, en último término, por el juego de dos variables principales: el pluralismo de partidos (=a regímenes de mayorías políticas) y los derechos (=a garantías jurídicas contra la tiranía de la mayoría).

Ahora bien, superadas las circunstancias a que dieron lugar ese tipo de constitucionalismo y habiéndose alcanzado, como afirma el discurso dominante, la hegemonía de la democracia constitucional con el consecuente fracaso de otras posibles alternativas, ya no hay ninguna razón para seguir postergando al Parlamento como sujeto que encarna la legitimidad democrática en el marco de la Constitución normativa. La normatividad del Parlamento, en un estado constitucional, es un dato sistémico. No sólo concierne, como pudiera parecer a primera vista, a la producción normativa que tiene asignada, sino también a su propia estructura institucional que le define como Parlamento (normatividad institucional). Dicho de modo extremadamente sintético: el Parlamento que la teoría tradicional considera un órgano, en realidad, en términos normativos, es un complejo de normas: unas que guían la conducta de sus miembros (lo que está permitido o no a los parlamentarios, a los grupos, los valores, principios y normas constitucionales que deben proteger en su labor, etc.), otras que les confieren poderes (del tipo de que hay que hacer para producir determinados resultados institucionales o cambios normativos, como nombrar a determinados cargos, o aprobar una ley) y otras puramente constitutivas que establecen las condiciones de posibilidad para su actividad (como las que constituyen los grupos y órganos internos, las líneas generales de la estructura institucional del parlamento, sus miembros, etc.). Esta compleja normatividad del parlamento emana en sus líneas básicas de la Constitución, que le otorgó esa «centralidad» como presupuesto teórico que sólo se puede renovar a través de su actividad, de tal suerte que así como los jueces legitiman democráticamente su poder, en última instancia, a través del ejercicio de la función jurisdiccional, en buena medida ligada a la protección de los derechos humanos, al Parlamento le corresponde una tarea similar siendo previamente consciente de su configuración jurídica, de su normatividad constitucional. Si ésta no se ejerce, su «centralidad» se pierde, aunque no por ello su normatividad formal y constitucional, que podría así quedar «dormida». Por lo tanto, se podría decir, parafraseando a Dworkin, que *tomarse en serio* el Parlamento (la normatividad el Parlamento) supone

tomarse en serio la Constitución (su supremacía normativa). Y quienes tienen que tomarse normativamente en serio el Parlamento son, precisamente, los sujetos que actúan en su interior.

En los sistemas constitucionales donde reina un concepto de Estado Social y Democrático de Derecho, como es el español, la normatividad del Parlamento es un supuesto indispensable para el desarrollo de la cláusula social. Por más que existan razones para no alimentar una excesiva ilusión respecto al papel del legislador en la presente coyuntura histórica²¹ y de que existan también dudas más que justificadas sobre las posibilidades reales de un órgano despojado *de facto* de sus competencias para la organización social, colonizado por una miríada de intereses burocráticos y corporativos, dirigido por el Gobierno e invadido por una avalancha normativa de naturaleza reglamentaria en detrimento de la generalidad de la Ley, no cabe abandonar la idea de que el Parlamento, en su condición de legislativo, es el primer y principal instrumento para devolver efectividad al principio de legalidad en la satisfacción de los derechos en general y de los derechos sociales en particular²².

Es indispensable, pues, que el Parlamento desarrolle técnicas que devuelvan a la Ley su posición preeminente en el sistema de fuentes, restringiendo al ámbito de las intervenciones singulares y sectoriales expuestas a las manipulaciones clientelistas de las burocracias estatales y a las presiones de los intereses privados, y avanzar de este modo hacia formas de intervención «general y clara»²³. No se trata de reservar al Parlamento, como se ha propuesto desde algún sector doctrinal, la elaboración de las leyes de bases²⁴, siguiendo la práctica inglesa (¿), para que el Gobierno las desarrolle, con lo que la función legislativa se desnaturalizaría todavía más convirtiendo la excepción en regla, sino de reivindicar la categoría de la Ley con todas sus variantes

21 C. DE CABO, «Contra el consenso...» *ibidem*.

22 G. PISARELLO, «Constitucionalismo, democracia y derechos sociales. Una lectura desde la crisis del Estado Social», Madrid, 2001. Otro dato interesante es el contrario: cuando, por ejemplo, se utiliza la Ley e incluso la Ley Orgánica para introducir en ella cuestiones que son materia reglamentaria, por el abuso que el gobierno hace, seguro de su mayoría. Lo que ocurre entonces no es tanto que los reglamentos no respeten la ley — en eso los tribunales son escrupulosos— sino que, precisamente, lo que escapa al control de los tribunales es que una ley contenga un reglamento, como es el caso de la reciente Ley de Reforma de la ley de Extranjería.

23 C. DE CABO, «Garantismo y ley material», en «contra el consenso...», *ob. cit.* L. PRIETO SANCHÍS, «Del mito a la decadencia de la Ley. La Ley en el Estado constitucional», en «Ley, principios y derechos», Instituto Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III, Dykinson, Madrid, 1998.

24 J. GARCÍA MORILLO, *Ob. Cit.*

como propia del Parlamento, restableciendo su jerarquía con la materia reglamentaria.

A partir de aquí cobran sentido algunas reformas reclamadas insistentemente por la doctrina:

- 1) La necesidad de atajar la incertidumbre en la determinación del derecho que se deriva de la cada vez mayor difícil conocimiento de una legislación inflada y de los problemas que surgen para dar un significado coherente y seguro a reglas dictadas para la resolución de cuestiones particulares sin preocuparse del marco general.
- 2) La necesidad de introducir técnicas normativas que eviten la redacción de las normas de un modo apresurado o farragoso ²⁵ sin un adecuado *drafting*.
- 3) La conveniencia, ante la actual situación de dispersión normativa y la devaluación generalizada de la función de los códigos, que fueron los protagonistas del periodo dominado por la doctrina jurídica alemana del siglo XIX, de reintroducir un renovado esfuerzo codificador.
- 4) La conciliación de las tareas político-legislativas con las necesarias condiciones que permitan la elaboración de normas técnicamente correctas, mediante el aumento de recursos humanos y materiales del Parlamento, de sus servicios técnicos, etc.
- 5) La generalización de instrumentos para el seguimiento de las leyes.

B) ABORDAR LA CRISIS REPRESENTATIVA. CRISIS DEL PARLAMENTARISMO DE PARTIDOS. APERTURA DEL PARLAMENTO A LOS NUEVOS PROCESOS SOCIALES

La «crisis de representación» del Parlamento no es un fenómeno reciente sino que refleja, como es bien sabido, una larga historia de conflictos sociales, que, en las diferentes coyunturas, viene a medir el grado de representatividad que el sistema político está dispuesto a admitir. Lo problemático, hoy, es la naturaleza y el alcance de la crisis. Ya no estamos ante el clásico problema de la «representación política institucionalmente exigible», que es ahora resultado pacífico del sufragio universal vertebrado a partir de un sistema pluralista de partidos más o menos competitivo (aunque en muchos aspectos el sistema sea mejorable) sino ante la *dispersión de la representación*, ante la *irrelevancia* o la *retirada*²⁶ que le afecta.

²⁵ A. PIZZORUSSO, «Recientes tendencias del Parlamentarismo», en Revista Vasca de Administración Pública, 39, 1994.

²⁶ El grafismo de la expresión ayuda, también, a referir el hecho de que ciertas organizaciones políticas tradicionales — muy especialmente los partidos políticos— no son ya estructuras incontestadas e insustituibles en la función de absorber y estructurar las demandas sociales; por el contrario,

Las condiciones políticas y las condiciones *para* la política son hoy muy distintas a las de hace tres o cuatro décadas. Se puede hablar del cambio de una sociedad industrial (donde nacieron los partidos socialistas de masas, cuyo esquema organizativo aún persiste) a una sociedad post-industrial, mucho más fragmentada. De una economía tradicional a una *nueva economía*. De la solidaridad entre trabajadores, a la diversidad de las autonomías personales. De sociedades estatalizadas a sociedades interdependientes y abiertas. De una sociedad de clases a una sociedad socialmente diversificada y compleja. De un modelo de organizaciones jerárquicas (en el marco de la política o de la empresa), a un modelo de autoorganización y de responsabilidades compartidas. De un conflicto básico entre capitalistas y trabajadores, entre explotadores y explotados, a un estallido y dispersión de nuevos conflictos, a nuevas e imprevistas formas de explotación y de dominio, más sutiles, o más desgarradas, pero en todo caso menos susceptibles de ser fijadas de modo estable. Del ideal de la emancipación como eje de la política colectiva, a la de individuos impermeables a los grandes discursos emancipadores. De visiones globales, propias de ideologías en sentido *fuerte*, a visiones *débiles*, más relativas y limitadas en su alcance. Del iluminismo y la fe en la razón, representada en los dirigentes de una organización, y en términos institucionales, en las potencialidades del debate parlamentario, a la libre interacción social.

Tales datos son hoy un lugar común, a pesar de que deben ser modulados y sopesados cuidadosamente: Indican, no que el *conflicto social* se ha desvanecido, como algunos querían, sino que se ha transformado, afectando directamente al sistema de organización partidista y, *a fortiori*, al Propio Parlamento, cuya vitalidad depende, precisamente, de la dinámica política del sistema competitivo de partidos (W. Kägi, 1961). Pero dos graves problemas afectan a ese binomio Parlamento-Partidos, contemplado como un factor esencial por el modelo de «Parlamento estructurado o limitado», que permiten tachar de idealistas las esperanzas de que el Parlamento se revitalize por la simple acción dialéctica entre mayorías-gobierno y minorías ²⁷.

El primero de ellos es, sin duda, la desnaturalización de los fines de las organizaciones partidistas. De acuerdo con la *estasiología* tradicional, los partidos políticos se definen por su propósito

las tendencias apuntan a un movimiento cíclico de «politización» y a una decadencia de la identificación partidista; Cfr.: INGLEHART, «La nuova partecipazione nella società post-industriale», Rivista Italiana di Ciencia Política, XVIII, 3, 1992.

²⁷ La teorización según la cual el principio de división de poderes ya no se juega entre el legislativo y el ejecutivo, como sucedía en las monarquías limitadas, sino entre gobierno-mayoría parlamentaria y oposición (KÄGI, FS FÜR H. HUBER, 1961) es un lugar común, aunque hay quien ha advertido (OPPERMANN, «Das parlamentarische System», cit. Por J. P. SCHNEIDER (ob. cit.) que no se debería incurrir en una «exageración teorizante» de esta circunstancia.

explícito de alcanzar el poder político del Estado ²⁸, al que subordinan su programa de acción política: un partido político, como se suele decir, es una organización cuyo fin es alcanzar el poder. Sin embargo tal objetivo carece en sí mismo de un significado cabalmente inteligible o, al menos, del alcance estructurante de antaño. La paradoja que aqueja a los partidos cuya lógica principal es alcanzar el poder, es que éste ya no se encuentra disponible de forma centralizada, por lo que el mito de que hay que disponer del poder del estado para desarrollar un programa transformador ha dejado de funcionar junto con los modelos partidistas que lo habían visualizado en el pasado.

El vaciamiento del poder del estado es un extenso tema, que no vamos a desarrollar aquí, y que no supone, por supuesto, un declinar absoluto del papel de los partidos aunque sí una pérdida de capacidad de decisión en temas relevantes que afectan sin embargo, muy directamente, a la ciudadanía. Si el estatismo fue la edad de oro de los partidos, la crisis del estado, con la traslación de sus competencias a instancias sub y supra-estatales supone, precisamente, el ocaso del tradicional modelo de partidos. No debe extrañar esta conclusión, formulada aquí a paso de carga, cuando los llamados *movimientos sociales* comparten la común vocación de apartarse del control burocrático de los partidos clásicos para defender mejor sus demandas concretas, bien en defensa del medio ambiente, en contra de las discriminaciones, de las mujeres y otras, movimientos de solidaridad, antimilitaristas, pacifistas, de defensa de minorías culturales o lingüísticas, etc. Los movimientos sociales rompieron hace tiempo con las visiones globales y con la jerarquía implicada en el sistema de partidos. Sus formas de intervención son también innovadoras, más discontinuas, pero más abiertas a la participación de personas muy distintas. Independientemente de otras valoraciones críticas, los movimientos sociales ponen de manifiesto la *desintermediación* política creciente en las sociedades actuales, en las cuales, en muchos aspectos, los ciudadanos se enfrentan aisladamente a los fenómenos de la globalización.

28 Entre las definiciones tradicionales de los partidos, es precisamente la que subraya el objetivo de la conquista de poder político por procedimientos electorales la más extendida, como se sabe, y compartida. J. A. SCHUMPETER (1996) hizo clásica su definición de los partidos «*como cualquier grupo identificado por una etiqueta oficial que se presenta a las elecciones y puede obtener candidatos a cargos públicos*». Para RIGGS, un partido es «*cualquier organización que designa candidatos para la elección de una asamblea electiva*». En su sentido amplio, el supuesto de «lucha por el poder» se produce incluso en los supuestos en que los partidos rechazan la vía electoral competitiva a corto plazo y prefieren diferir el momento de la toma del poder, por no encontrar razones o condiciones adecuadas (PANEBIANCO, 1990; HERNÁNDEZ BRAVO, 1997) etc.

El segundo de los problemas que ponen en duda el papel de la dialéctica mayoría-oposición como motor del proceso de renovación del Parlamento, es, precisamente, la falta de tensión política entre mayoría y oposición. Los partidos políticos, especialmente los partidos de la izquierda, nacieron, por decirlo con palabras de hoy, desde la sociedad, entre otras causas porque eran rechazados y perseguidos por estados fuertemente clasistas. Desde entonces, los partidos de todo signo, siguiendo la lógica cratológica, se han ido acercando al estado, hasta tal punto que resulta difícil no confundirlos como parte de sus aparatos. La literatura jurídica y politológica ilustra bastante bien este punto, así como los actuales debates, en España y en otros países, sobre los sistemas de financiación. Porque *la naturaleza* de los partidos no es sólo un sutil problema jurídico²⁹. En la práctica, partidos progresistas y socialdemócratas son cada vez más dependientes de la esfera de lo institucional-estatal, con lo que acentúa su perfil de partidos *cartelizados*.

Una muestra de que en las actuales sociedades ya no funcionan decisivamente las representaciones ideológicas tradicionales como sostén de los programas de los partidos y del Parlamento como institución donde tiene lugar una dialéctica enriquecedora entre mayorías y minorías, fue la aparición, teorizada por Otto Kirchheimer, del *catch-all*, una tercera categoría a adionar a los tradicionales partidos de cuadros y partidos de masas. Los análisis de Kirchheimer, realizados en 1966 — en un momento en que en países como España no había siquiera democracia— se re-

29 Es evidente que en la doctrina jurídica no hay acuerdo acerca de la «naturaleza» de los partidos: ¿son instituciones asociativas, que nacen en el seno de las relaciones jurídico privadas y, por ende, simplificando el discurso, son instituciones de la sociedad civil, o por el contrario, sus funciones, en la medida en que se insertan en el proceso de concreción de los poderes del estado, nos remiten a una naturaleza indubitablemente pública, cuasi-estatal?. La doctrina oscila, en uno u otro país, según los contextos y las experiencias constitucionales, aunque ello no signifique que en cada país también vacile. Por un lado, habría una teoría privatista pura, aquella que considera a los partidos como grupos sociales que deben funcionar lo más lejos posible de la influencia del estado. Es la línea impulsada por autores anglosajones como Bentley y Truman (vide: PIEDAD GARCÍA ESCUDERO Y BENIGNO PENDÁS, «Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los Partidos», en Revista de Administración Pública, no 115, Madrid, Enero, 1988: 379-82). Por otro lado, están las teorías publicistas, procedentes principalmente del espacio jurídico alemán, por autores que, de una u otra suerte, han seguido la línea kelseniana. Desde estas propuestas se consideran a los partidos como órganos constitucionales del estado, o como ha señalado Thoma «órganos de creación de la voluntad política del estado» (también VIRGA; «...el ordenamiento jurídico considera como propia del Estado la actividad llevada a cabo por el grupo electoral y por el grupo parlamentario en la designación de las candidaturas: tal potestad de designación es un poder estatal, puesto que está dirigida a dar titulares a los órganos estatales». Entre estos dos polos antitéticos se encuentran numerosas posiciones intermedias. Por ejemplo, la del Tribunal Constitucional alemán, o la del Tribunal Constitucional español (STC 10/83) cuando señala que los «partidos políticos no son órganos del estado, sino creaciones libres, producto como tales del ejercicio de la libertad de asociación». Aún cuando sus funciones tienen una gran trascendencia política, «ello no altera su naturaleza» (para el voto disidente — Angel Latorre Segura, Manuel Diez Velasco y Luis Diez Picazo—, se señala claramente que los partidos políticos no son poderes públicos, aunque al tiempo se sostiene que tampoco puede considerarse como asociaciones privadas y por ello, se sitúan en «una zona gris entre lo público y lo privado», pudiendo ser consideradas como «asociaciones que no siendo poderes públicos ejercen sin embargo funciones públicas». En Italia, la doctrina más aceptada es que los partidos son sujetos auxiliares del Estado (CONSTANTINO MORTATI, «Instituzioni di Diritto Pubblico», Padova, 1976: 879; PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, «Derecho Constitucional», Tecnos, Madrid, 1978: 783; PABLO LUCAS VERDÚ, «Curso de Derecho Político», Vol. VI, Tecnos, 1984, SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, «Sobre la constitucionalización de los Partidos en el Derecho Constitucional y en el ordenamiento Español», en Revista de Estudios Políticos, nº45, 1985: 160.) O. SANTI ROMANO: «... los partidos son, al mismo tiempo, entes o sujetos auxiliares del gobierno — y por tanto del estado— y sujetos auxiliares del cuerpo electoral» (Principi di Diritto Costituzionale, Milán, 1947). Conviene recordar la hipótesis, cercana a la teoría privatista, que considera a los partidos como órganos auxiliares del pueblo. Para VON STEIN, «siendo los partidos órganos auxiliares del pueblo y debiendo contribuir a sostener y vigilar el aparato estatal, no pueden depender del mismo». Como señala COTARELO, revisadas las variadas y encontradas posiciones, los partidos parecen encontrarse en un extraño *terrain vague*.

ferían a la realidad política norteamericana, aunque su fuerza descriptiva pronto demostró su pertinencia en el sistema de partidos europeo ³⁰. El modelo *catch-all* nació con el objetivo principal de hacer crecer sus filas sin preocuparse por la posición ideológica de sus electores o asociados y sin buscar convertirlos a ningún credo. El *catch-all*, supuso una apuesta por borrar las fronteras tajantes entre clases, buscando electores entre todos los grupos sociales. Se trata, no obstante, de una categoría superada, porque la realidad de las prácticas partidistas y la difuminación de sus programas y pertenencias ideológicas han ido mucho más lejos. Los estudios de Richard Katz y Peter Mair, publicados a mediados de los años noventa, dan cuenta de la aparición de otro modelo más evolucionado, bautizado con el nombre de *Cartel Party*. Si bien este modelo toma como referencia nuevamente la evolución partidista en los EE UU, cabe pensar que sus características principales son, como en el caso anterior, materia exportable. Asumiendo algunos rasgos del modelo anterior, el *Cartel Party* se distingue por la búsqueda de una estrecha interconexión del partido con el estado con el fin de obtener recursos y subvenciones. El objetivo fundamental del *Cartel Party* es sobrevivir dentro del sistema. Para lograrlo, es capaz de suscribir cualquier pacto de colaboración que le permita mantenerse en el escenario ³¹.

30 El fenómeno del *catch-all party* coincidió, como se sabe, con el desarrollo del estado de bienestar y con la creciente influencia de los medios de comunicación, por lo que también la izquierda tradicional hubo de adaptarse a la nueva realidad. Entre sus características, Otto Kirheimer señala las siguientes: por un lado, los partidos tipo *catch-all*, lejos de actuar inspirados en sus respectivas ideologías, se comportan como rivales comerciales en su lucha por captar más clientes. Se desprecupan, por tanto, de la filiación moral o ideológica del elector. Los electores se convierten en agentes libres y flotantes a los que el partido trata de atraer con campañas imaginativas. Se parte del supuesto de que los partidos se han de acostumbrar a que los electores no perseveran en sus lealtades y que, en lugar de elegir entre políticas y programas, voten bajo la influencia de las impresiones audiovisuales sin que ello les produzca experiencia traumática alguna. A la marginación de los componentes doctrinarios, sucede un paralelo fortalecimiento de los líderes en este tipo de partido. Por otro lado, debido al alto coste de las campañas electorales, el *catch-all*, no puede financiarse acudiendo exclusivamente a los recursos propios, por lo que debe buscar activamente financiación externa, bien en el estado, bien en diferentes grupos de presión, con quienes establece fuertes vínculos.

31 Para el *Cartel Party*, convertirse o no en el partido que gobierna pasa a un plano secundario: lo prioritario es sobrevivir. Los valores más cotizados en él son la eficacia y la eficiencia así como la profesionalización de sus líderes. Las diferencias entre miembros y no miembros se borran todavía más: los independientes votan a los candidatos por correo o por medios electrónicos, sin tener que asistir a las asambleas y congresos partidistas. La supervivencia a la que aspiran les hace no sólo cooperar con los otros partidos, incluidos los de gobierno, sino que incita a los altos cargos a trazar entre ellos relaciones de complicidad profesional con el fin de asegurar su posición y su salario. Sus esperanzas de voto las depositan no tanto en la capacidad representativa de sectores o clases como en la eficaz gestión política y administrativa; por ello, su política persigue, teóricamente, beneficios para toda la población. El modelo *Cartel Party*, en el que podrían reconocerse algunos partidos que pasan por tradicionales, convive lógicamente con los modelos anteriores y no ha carecido de críticos que piensan que no refleja la realidad de los partidos en las sociedades europeas. La discusión continúa, desde luego, aunque son evidentes los destellos *Cartel Party* en partidos y dirigentes, aún sin ser conscientes de ello. Otra cuestión distinta es discutir si es ese el modelo de partido que la sociedad necesita, o si es el más apropiado para un correcto funcionamiento de la democracia.

Sería ingenuo esperar que las medidas regeneradoras de los partidos políticos, indispensables para reactivar las funciones del Parlamento, partieran de los propios partidos. Por lo que la cuestión se desplaza a preguntarnos sobre las posibilidades para su reforma *desde fuera*. Se trata, en definitiva de saber, de acuerdo con las condiciones políticas actuales, si es posible crear las condiciones jurídico-políticas necesarias para crear formas organizativas cuya principal función sea servir de garantía de ciertos valores y bienes relevantes. Sería, pues, necesario acentuar la ruptura de los partidos con la lógica catolológica si de lo que se trata es de que el Parlamento transmita una nueva sensibilidad que le permita conectar con todos aquéllos que padecen formas antiguas o nuevas de explotación o que, simplemente, no están de acuerdo con el que el mercado se enseñoree de la sociedad, o con quienes plantean un nuevo modo de ejercer los derechos civiles y de participación, con quienes se preocupan por el medio ambiente, la cultura o luchan contra la exclusión del inmigrante, la inestabilidad y degradación de los empleos, con los que propugnan un modo de vida que concilie cosmopolitismo y valores comunitarios.

Las reformas implicadas en las tesis expuestas son fácilmente deducibles: afectan no sólo a la funcionalidad de los sistemas electorales, de los que habría que erradicar o reducir sustancialmente las diferentes formas de limitación del acceso al Parlamento para que se dé entrada, verdaderamente, a la vocación plural que el sistema constitucional proclama, y a la potenciación de la proyección política y las garantías institucionales de las minorías, sino a la normalización de la financiación de los partidos para evitar su excesiva dependencia de los presupuestos del estado y su *cartelización* definitiva. Suponen asimismo revisar el equilibrio entre los grupos y los diputados individuales ³², hoy decantado a favor del autoritarismo de los grupos, no para reintroducir la lógica del individualismo sino para potenciar, como veremos más adelante, nuevas formas de responsabilidad. Es particularmente importante superar el viejo dilema, ya inoperante, entre la lógica de lo colectivo y la lógica de lo individual así como entre los partidos políticos y los movimientos sociales y organizaciones extra o a parlamentarias. Aún debiendo prevalecer el principio de la democracia representativa frente a la democracia directa, una

³² F. PAU VALL, Una reflexión sobre el estado del Parlamento y su potenciación, en *Parlamento y opinión pública*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos (F. PAU, coordinador.), Madrid, 1995.

parlamentología consecuente, que tenga la pretensión de recuperar la iniciativa frente a los procesos de globalización, no debe situarse en contradicción, sino en coordinación, con los instrumentos participativos de la democracia directa ³³, como son la iniciativa popular legislativa y el referéndum, y abrirse hacia otros ámbitos de participación con mayor capacidad deliberativa y capacidad de decisión ³⁴. En definitiva, una de las exigencias específicas del régimen parlamentario, tal vez la más decisiva, es la apertura estructural del propio proceso democrático y deliberativo hacia el futuro.

C) AMPLIAR LA NOCIÓN DE RESPONSABILIDAD

Todas las líneas susceptibles de alimentar futuras reformas del Parlamento confluyen en la necesaria ampliación de la noción de responsabilidad.

El tipo de responsabilidad que ha recibido sanción por parte de la familia de constituciones a la que la Constitución española pertenece es la responsabilidad parlamentaria del gobierno: esto es, el papel del Parlamento como el lugar del control político y de exigencia de responsabilidades sustentada en el instituto político de la confianza. Estas dos funciones, en la teoría del parlamentarismo clásico (ya en el siglo XIX: Guizot, Dicey, Azcárate, Mayer), estaban relacionadas con la idea de control democrático de la acción de la administración pública a través del control de quienes la dirigen y que, previamente, han recibido la confianza del parlamento. A partir de la segunda mitad del siglo XIX y, sobre todo, en el XX, a raíz de la progresiva democratización del sistema político, es cuando el *gobierno responsable* se convierte en *gobierno que responde*, al que se le exige que explique su política. De ahí surge la idea de exigencia de responsabilidades *por la política que el gobierno desarrolla* o por la oportunidad de su decisión, es decir, de lo relacionado, en general, con lo que los italianos empiezan a denominar a partir de la postguerra *indirizzo político*, y ya no sólo con los mecanismos constitucionales de colación de la responsabi-

33 GENRO, T. y SOUZA, U. «El presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre», Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000. En la crisis actual del estado, los ámbitos de democracia representativa y de democracia directa no pueden componer dos modelos alternativos, sino complementarios. Su relación debe concebirse como de mutua e irrenunciable profundización: sacrificar uno en beneficio del otro sería, además de vano, fuente de salidas autoritarias, vide: BORIS FRENKEL, «Los utopistas postindustriales», Nueva Visión, Buenos Aires, 1998.

34 B. CASSEN, «L'exemple de Porto Alegre»; INGRID CARLANDER, «Le défi des communes suédoises»; e «Innovations en Norvège», en «Un autre monde est possible», Le Monde Diplomatique, Paris, 1998.

35 J. P. SCHNEIDER, El régimen parlamentario, en *Manual de Derecho Constitucional*, 2ªedic. Madrid, 2001.

dad política (moción de censura constructiva; moción de confianza) ideados e introducidos por el constitucionalismo europeo de la segunda postguerra para paliar la inestabilidad gubernamental.

Lo urgente al hablar de responsabilidad política, pues, siguiendo esta línea evolutiva, es deshacerse del peso de la asociación entre ésta y la moción de censura constructiva. La responsabilidad política, por el contrario, es un concepto de Teoría Constitucional que implica: *a)* tanto mecanismos de ingeniería constitucional dirigidos a pedir cuentas, desembarazarse de determinados actores políticos, individualizar responsabilidades, etc, como, *b)* códigos de comportamiento y reglas de actuación más o menos positivizados. Y si bien la atención se ha puesto históricamente en la cuestión de los procedimientos de exigencia de responsabilidad (moción de censura), lo fundamental a partir de ahora va a ser, precisamente, por una parte, la cuestión del código de conducta determinado culturalmente (si es necesario dimitir cuando se abren diligencias judiciales, cuándo existe acoso sexual probado, etc) y, por otra, la definición de las reglas de actuación, el retorno al control político del gobierno *por lo que hace o deja de hacer*. En esta línea, cabría exigir una reforma sustancial de los reglamentos parlamentarios que diera entrada, de una vez, a formas contradictorias del escrutinio de los candidatos a cargos públicos de designación parlamentaria, y, por otro lado, a establecer un régimen de sesiones de control más inmediatas y más eficaces.

Una vez distinguida (aunque no siempre se separe en la práctica, como demuestra el caso español) la responsabilidad política de la jurídica, de la jurídico-penal y de la de dirección (*managerial*), la cuestión reside en implantar un sistema efectivo de exigencia de responsabilidades. Ahora bien, tal sistema debería tener en cuenta que las decisiones políticas y su puesta en práctica surgen de la interacción de más de una institución, por lo que es necesario enfocar este sistema hacia todas las instituciones y sus procesos de toma de decisión en lo que es, realmente, y funciona, como una red. Si se analizan, por ejemplo, las políticas públicas (las políticas de empleo, privatización y desregulación, el surgimiento de agencias de evaluación no propiamente estatales para conseguir, supuestamente, una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos) o los escándalos financieros como el reciente de Gescartera, lo que se obtiene, de manera evidente, es la fragmentación de la responsabilidad, ya que los servicios se prestan por

una combinación del estado con otras instancias subestatales, fundaciones y organizaciones se - miprivadas, sector privado y voluntariado, todas conectadas entre sí, hasta el punto de que no se sabe quién es políticamente responsable, ante quién se es y por qué.

Para mantener el sentido de lo que supone el control parlamentario en el parlamentarismo de partidos, es preciso que se facilite a las minorías toda la información necesaria, incluida la que concierne a los más bajos funcionarios y miembros de agencias y empresas, otorgándoles espe - ciales facultades de control o de petición, así como de acceso a todas las autoridades e instan - cias del gobierno etc. Que las instituciones internas de control, desde las preguntas a las comi - siones de investigación, queden en manos de la oposición, y no como ahora ocurre en el Congreso de los Diputados de España, donde las preguntas de los Diputados de la mayoría gu - bernamental inundan las sesiones de control de preguntas con el propósito de restar tiempo a las minorías y evitar, en suma, un efectivo control del gobierno. Se trata, pues, de avanzar hacia un Parlamento responsable en el sentido de que, a través de las minorías, se convierte en el en - cargado de controlar de forma efectiva al gobierno y de suministrar esta información al públi - co (por lo que también debería mejorar esta conexión) para que éste juzgue su actuación y la de la mayoría parlamentaria. La legitimación del Parlamento sólo será posible si la minoría tiene el control del control. Se han señalado en este sentido múltiples propuestas ³⁵: 1) conceder a los líderes de la oposición la facultad de intervenir en cualquier momento de los debates. 2) la ins - titución de un específico servicio de la oposición, orientado hacia las tareas de crítica, control y formulación de alternativas. 3) constituir partidas específicas en los presupuestos de las asam - bleas para financiar las tareas de oposición. 4) que los términos oposición, líderes de la oposi - ción, grupos de oposición y derechos de la oposición figuren como tales den los reglamentos parlamentarios.

Las nuevas dimensiones que adquiere el instituto de la responsabilidad política exige formas nuevas de actuación en el ámbito parlamentario tanto *ad intra* como *ad extra*. Cabe recordar que la historia del constitucionalismo y de los regímenes representativos se ha escrito, en efecto, bajo la referencia obligada al valor de la responsabilidad: la ampliación del sufragio, el desarro - llo de las fórmulas electorales proporcionales, el afianzamiento de los derechos ciudadanos y de sus garantías, la institucionalización de mecanismos jurídicos para sustanciar la responsabili -

dad de los gobernantes, el establecimiento de mecanismos de consulta directa: una buena parte, en fin, de los valores más sólidos que inspiran las instituciones representativas de la democracia se han conformado desde la exigencia de la responsabilidad como correlato o contrabanda que se confronta con el relato del poder. ¿No cabe prever que así tendrá que ser en el futuro, si no se quiere frustrar una de las condiciones esenciales de la democracia constitucional? Pero no hemos de olvidar los problemas que acechan al valor de la responsabilidad y que dificultan su *praxis* en la actualidad. De un lado, en su sentido más profundo, el ejercicio de la responsabilidad no siempre es compatible con toda actuación programada, con la simple ejecución de un mandato. Desde este punto de vista, la responsabilidad política es muchas veces todo lo contrario de lo que habitualmente se entiende por ejecución de un plan o de un programa, partidista o no. Pero en la medida en que vivimos, como se dijo, en un espacio político pluralista colonizado por los partidos y en una realidad donde está entronizada la verdad científico-técnica, ¿no encontramos precisamente en los partidos políticos y en la tecnocracia, un repliegue de la responsabilidad, una excusa para sustituirla por su contrario, por una irresponsable buena conciencia basada en la fidelidad a un programa, a un líder, en la lealtad a unas ideas? Esta es una razón más, de cierto peso, para otorgar capacidad de movimiento a los representantes individualmente considerados.

Luis Berenguer Fuster
EURODIPUTADO

EL ESTATUTO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

SUMARIO

- 1 LOS TRATADOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.
- 2 EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA».
- 3 DIFERENCIAS DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS. PROBLEMAS DERIVADOS DEL REPARTO DE COMPETENCIAS». 3.1 El problema de las competencias de las Comunidades Autónomas. 3.2 El Comité de las Regiones. 3.3 Intentos de reforma del Comité de las Regiones.
- 4 CONCLUSIONES.

1 LOS TRATADOS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Tras la aprobación de la Constitución Española de 1978, y tanto en los momentos en los que comenzó a desarrollarse su Título VIII como en los de aprobación de los correspondientes Estatutos de Autonomía, (período 1979-1983) constituía una evidencia insoslayable que, más tarde o más temprano, España iba a convertirse en miembro de la Comunidad Europea.

Conscientes de que ese previsible ingreso iba a tener consecuencias para la distribución de competencias prevista en los Estatutos de Autonomía, los redactores de algunos de ellos tuvieron la previsión de incluir alguna previsión al respecto, aunque sin hacer expresamente mención a los Tratados fundacionales de las tres Comunidades Europeas, de los que España todavía no era parte.

Prueba evidente de esta afirmación la constituye el Estatuto de Autonomía de Cataluña en cuyo artículo 27.3 se prevé que la Generalidad de Cataluña «adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia», mientras que en el número 5 del mismo precepto se manifestaba la necesidad de que la Generalitat fuera informada en la elaboración de Tratados y convenios

«en cuanto afecten a materias de su específico interés».

Otros Estatutos de Autonomía no introdujeron ninguna precisión al respecto, entre ellos el de la Comunidad Valenciana, que omitieron cualquier mención a los Tratados internacionales.

Ahora bien, tras el ingreso de España en la Comunidad Europea, el Gobierno decidió no establecer ninguna diferencia entre los Estatutos que contenían previsiones al respecto y los que observaban silencio, por considerar con acierto que la previsión contenía más la manifestación de una voluntad política que la atribución de una competencia específica. Pero en ese momento se planteaban al menos dos problemas: uno de ellos era la ejecución de las políticas emanadas de la Unión Europea, resuelto sin problemas, y otro todavía sin resolver de forma unánimemente aceptada, el de la participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones de la Comunidad Europea, en aquellas materias que afectaban a sus competencias exclusivas.

2 EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA

El proceso de construcción europea goza de ciertas peculiaridades que lo hace incomparable con cualquier otro proceso conocido de construcción de una unidad política. Aquí no se está creando un Estado, ni se está creando una Federación de Estados, ni tan siquiera una Confederación de éstos. Y sin embargo a la altura del inicio del siglo XXI, observamos cómo el proceso de integración es cada vez mayor: podemos viajar entre países sin necesidad ni tan siquiera de enseñar un documento de identidad, las mercancías pueden viajar libremente sin tener que pasar aduanas, los residentes en otros países pueden votar en elecciones municipales y europeas, e incluso la inmensa mayoría de los ciudadanos de la Unión Europea disponemos de una moneda única y común, y un mercado cada vez más integrado.

Al mismo tiempo hay instituciones europeas tales como el Consejo, la Comisión o el Parla-

mento Europeo, que adoptan decisiones que afectan a la vida cotidiana de más de 350 millones de personas, e incluso cada cinco años se celebran elecciones simultáneamente en los 15 Estados de la Unión en las que los ciudadanos y las ciudadanas eligen directamente a sus diputados al Parlamento Europeo.

Pero la pregunta sigue siendo ¿qué es la Unión Europea? y la verdad es que la respuesta más adecuada a esa pregunta es, como se ha dicho con cierta gracia, que constituye un OPNI, un objeto político no identificado, que no tiene parangón con ninguna otra entidad de las que en el mundo existen.

Las peculiaridades de ese proceso son consustanciales con la historia y el devenir de su creación. Frente a otras ideas más utópicas que tuvieron lugar en el período anterior — y en el inmediatamente posterior— a la IIª Guerra Mundial, en los años cincuenta se fue imponiendo una visión más realista consistente en comenzar paso a paso, inicialmente en materias económicas para seguir avanzando progresivamente en un proceso de consolidación política. Prueba evidente de esta afirmación la constituyen las palabras del entonces Ministro francés de Asuntos Exteriores Robert Schuman, quien en su famosa declaración de 9 de Mayo de 1950, afirmó que «Europa no se hará de golpe ni en una declaración de conjunto. Se hará por realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho».

En otro orden de cosas, si algo se tuvo claro a la hora de iniciar un proceso de construcción europea es que el objetivo fundamental del proceso debería ser la desaparición de las guerras que durante siglos habían asolado el continente europeo. En definitiva, la superación del conflicto franco-alemán. Por ello se constituye en primer lugar la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1951), que no resulta ocioso señalar que se trataban de dos materias que siempre habían estado presentes en los conflictos bélicos; para, en un paso siguiente (1957), firmar otros dos Tratados por los que se crearon la Comunidad Europea de la Energía Atómica y la Comunidad Económica Europea.

Pero si algo caracteriza a ese extraño proceso que es el proceso europeo, es precisamente su constante evolución, tanto en el sentido geográfico como en el puramente institucional.

Así, por un lado, el territorio de la Unión se ha ido haciendo cada vez mayor. A los seis países miembros fundadores de lo que eran tres Comunidades diferentes (CECA, Euratom, y CEE), pero unidas por instituciones comunes, se le unieron en primer lugar el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca; en un segundo momento Grecia; con efecto de 1 de Enero de 1986 España y Portugal, y más recientemente en 1997 Suecia, Finlandia y Austria, mientras que en la actualidad quince países, procedentes en su mayoría de lo que antaño fue la Europa del Este, están llamando a las puertas de la Comunidad en lo que se considera la mayor reforma de consecuencias geo-políticas, al menos desde la desaparición de la URSS.

Pero no sólo la Comunidad Europea se ampliaba en el número de los países miembros; al tiempo se iban modificando las reglas de juego, en el sentido de producirse una mayor institucionalización de la Unión mediante el reforzamiento de sus instituciones, y la ampliación de sus políticas y objetivos.

Así se estableció que el Parlamento Europeo se elegiría por sufragio universal, se le dió competencia presupuestaria y posteriormente legislativa, se modificaron los Tratados, se aprobó el Tratado de la Unión, creando un nuevo nombre mucho menos neutro que el de la Comunidad; se establecieron nuevas políticas, entre ellas, las de la cohesión, o las del denominado tercer pilar, que afecta a las materias de justicia e interior.

3 DIFERENCIAS DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS. PROBLEMAS DERIVADOS DEL REPARTO DE COMPETENCIAS

Como consecuencia de ese doble proceso de ampliación geográfica y competencial, algunas consecuencias se producían, en cuanto, por una parte se incluían países de muy diferentes formas de organización territorial y, por la otra, la Unión adquiriría competencias en materias que dentro de los respectivos Estados correspondían a Administraciones distintas de la estatal.

CUADRO. Relaciones entre los niveles central y local en Estados miembros de la UE

Tipo de Estado	Estado	Región política*	Regiones administrativas o de planificación*	Derecho de las regiones a participar en la determinación política nacional	Derecho de las regiones a suscribir tratados con autoridades subregionales	Control político/legislativo sobre autoridades subregionales
Federal	Austria	Länder (10)		si	si (pero limitado)	si (no absoluto)
	Bélgica	Comunidades ³⁾ Regiones (3) Länder (16)		si	si (pero limitado)	no
	Alemania	Länder (16)		si	si (pero limitado)	si (no absoluto)
Unitario regional	Italia ⁴⁾	Regiones ⁴⁾ (20)		consultivo	no	si
	Francia	Región ⁴⁾ (21) COMUNIDADES ADMINISTRATIVAS (17)		consultivo	no	no
Unitario descentralizado	España	Parlamento Escocés	Regiones inglesas estándar	no	no	no
	Reino Unido	Asamblea Nacional de Gales Asamblea de Irlanda del Norte		no en relación con las regiones inglesas todavía no está claro en relación con Escocia, Gales, y NI	no por el momento pero puede evolucionar	si en Escocia e Irlanda del Norte no en Gales (bata el momento)
Unitario descentralizado	Dinamarca	Islas Feroe Islas Åland	Grupos de Ámbito Los condados tienen una función de planificación regional	no	no	no
	Países Bajos Suecia	Región de Rijnsland ⁵⁾	Landsdelen Órganos administrativos regionales	consultivo	no	no
Unitario centralizado	Grecia	Regiones de las Islas ⁶⁾	Regiones de desarrollo (13) Autoridades regionales (8)	no	no	no
	Irlanda Luxemburgo Portugal		Regiones potenciales de planificación	no	no	no

a. Se refiere a naciones y regiones (como en Escocia, Gales, Cataluña el País Vasco y Galicia) con una asamblea elegida directamente ante la que es responsable una autoridad regional.
 b. Se refiere a regiones sin una asamblea elegida directamente, que existe básicamente a efectos administrativos o de planificación.
 c. Existe una amplia distinción entre los Estados federados y los no federados al respecto, sin embargo, la mayoría de Estados no federales posían dedicarse a actividades internacionales con la aprobación y bajo el control de los gobiernos nacionales.
 d. La comunidad lingüística flamenca y la región económica de Flandes han decidido formar un solo órgano; la comunidad de habla francesa y la región valona se mantienen separadas.
 e. Italia está atravesando actualmente un proceso de reforma política que incluye la transformación del antiguo Estado a un nuevo tipo de Estado con algunas características federales. Sin embargo, aunque la posición de las regiones se está fortaleciendo, no será un Estado federal como Alemania o Bélgica.
 f. El Reino Unido fue una entidad altamente centralizada hasta los referendos de Escocia y Gales celebrados en septiembre de 1977. Sin embargo, el resultado positivo de los referendos significa que habrá un Parlamento Escocés y una Asamblea Nacional de Gales en 1998. También tuvo ésto un referéndum en 1998 sobre una Autoridad del Gran Londres con un alcalde elegido, y este hecho se considera precursor de las posibles asambleas regionales en Inglaterra. El ésto del proceso de paz de Irlanda del Norte significa que habrá una Asamblea del Norte de Irlanda además de nuevas instituciones que unirán las diferentes naciones y pueblos de las islas.
 g. En Italia hay diecisiete regiones extraordinarias y cinco regiones con un estatuto especial por sus peculiaridades lingüísticas o geográficas: Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto y Adige (Sur de Tirol, gran población de habla alemana), Valle de Aosta y Friuli-Venecia Giulia.
 h. Existen veintena regiones en la Francia continental. Sin embargo, es necesario añadir Córcega y los departamentos extranjeros y territorios (DOM y TOM). Desde 1991, Córcega tiene un estatuto especial y oficialmente es una *Collectivité territoriale* en lugar de una región. Los TOM también tienen estatuto especiales, y uno de ellos, Nueva Caledonia, ha obtenido permiso para acordar a la independencia en un periodo de veinte años (mayo 1998).
 i. En 1991 se decidió fundar una nueva región metropolitana con un gobierno elegido en el área de Rotterdam para reemplazar el *Gesma* de Rotterdam y la Provincia de Holanda del Sur. Sin embargo, un referéndum celebrado en Rotterdam desestimó la propuesta.
 l. Mientras que Portugal prevé la regionalización en su Constitución, hasta la fecha solamente ha garantizado la autonomía de los grupos de islas Azores y Madeira. El Portugal continental sigue estando altamente centralizado.

(Fuente: «Regional and Local Democracy in the European Union»/ Committee of The Regions/Brussels May 1999/ CdR 222/98)

Hay que tener en cuenta que la organización territorial de cada uno de los países miembros es muy diferente, hasta tal punto que, como puede observarse en el cuadro adjunto, se puede hablar de cuatro tipos de Estado según su organización territorial: Estados federales, Estados regionales, Estados unitarios descentralizados y finalmente, Estados centralizados unitarios.

Por otra parte, algunas tradiciones, como es el caso de los países nórdicos y particularmente de Suecia, comportan una muy fuerte autonomía local, lo cual supone también un elemento a tener en cuenta al plantear las consecuencias de la presencia de otras Administraciones distintas a las estatales en la política europea.

Pero es preciso tener en cuenta que no se puede afirmar que exista un concepto de región que englobe a entidades de composición y competencias comunes y por ello es necesario acudir al concepto del Consejo de Europa, que es meramente descriptivo (región es la administración territorial de ámbito inmediatamente inferior al estatal). Las regiones y los entes locales tienen unas competencias muy diferentes según el país al que pertenezcan.

En cualquier caso, y con independencia de las dificultades de homologar los conceptos de entes locales y regionales (por supuesto mayores en este último caso que en el primero), hay algo que debe ser tenido en cuenta de forma indiscutible: a medida que las competencias de la Unión se van ampliando, afectan a competencias de organismos de ámbito infra-estatal, particularmente, en el caso español, a las de las Comunidades autónomas

Basta acudir a la lista de políticas europeas incluidas en la actual redacción del art. 3 del Tratado, para ver que constituyen materias propias de la Unión, algunas tales como la agricultura, el medio ambiente, la protección de la salud, la protección civil y el turismo, que por no salirnos del ámbito específicamente español, corresponden a competencias, de las comunidades autónomas. Y entonces el problema se presenta por el hecho de que la Unión Europea adopta decisiones que afectan a entidades que no participan en la formación de la voluntad europea.

3.1 EL PROBLEMA DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El problema se ha planteado con crudeza en el supuesto de las CCAA. La cuestión es que el peso de los gobiernos de los Estados es el determinante en la Unión Europea, y son éstos los que conforman la voluntad europea, por lo que algunos han querido ver un vaciamiento de competencias de las Comunidades Autónomas por la vía de las decisiones europeas, o lo que es peor, una vuelta indirecta de tales competencias al Estado.

El problema afecta fundamentalmente a las competencias legislativas, y puede plantearse en los siguientes términos: si la Constitución Española concede a las Comunidades Autónomas competencia exclusiva en un campo, pero en esa materia tiene también competencia la Unión Europea, y en la Unión Europea quien interviene es el Estado y no la Comunidad Autónoma, al final resulta que el Estado toma decisiones sobre las que no tiene competencia ya que ésta pertenece a la Comunidades Autónomas.

La cuestión se ha trasladado a la opinión pública, fundamentalmente por parte de los partidos nacionalistas, hasta el punto que una de las reivindicaciones actualmente planteadas por el Partido Nacionalista Vasco, consiste precisamente en tener presencia directa en Europa, porque el Gobierno Vasco no se consideraba adecuadamente representado por el Estado en algunos puntos conflictivos (especificidades fiscales derivadas del concierto, vacaciones fiscales, ayudas públicas, etc.).

¿Cómo se había resuelto la cuestión en España? En los tiempos en los que Joaquín Almunia era Ministro de Administraciones Públicas, se redactó y propuso a las CCAA un convenio de colaboración de asuntos europeos, que no podía ocultar la inspiración alemana: se trataba de crear la figura del Observador de las CCAA (Observador de los Länder de la RFA) y la conferencia de asuntos europeos. Según la primera de estas figuras, habría dentro de la estructura de Representación Permanente Española en Bruselas, un Observador, nombrado por las CCAA y encargado de fijar las posiciones de éstas en la elaboración de las normas europeas, pero siempre subordinado a la autoridad del Estado Alemán.

Por otra parte en la Conferencia de Asuntos Europeos, el Gobierno se reuniría con los representantes de las Comunidades Autónomas para ser oídos antes de fijar la posición del Estado.

Obviamente el sistema fracasó y no fue firmado por razones políticas, ya que el Gobierno del País Vasco, en manos del PNV, se ha negado siempre a admitir cualquier equiparación de Euskadi al resto de las Comunidades Autónomas, y opta siempre por el bilateralismo en las cuestiones que afectan a sus relaciones con el Estado, huyendo de cualquier relación multilateral que englobe a las restantes Comunidades Autónomas. Pero en segundo lugar, justo es reconocer que el sistema tenía sus dificultades y ni tan siquiera en Alemania había tenido el éxito esperado. Tal vez una de las razones del fracaso del sistema que en mi opinión, es que el proceso de toma de decisiones europeas, es un proceso lento y farragoso, pero al final se acelera y cuando se está cercano a conseguir un acuerdo, es necesario que un número muy reducido de personas tengan la capacidad para adoptar una decisión rápida, que no siempre coincide con la decisión previamente elaborada.

Al no firmarse el convenio propuesto, no se llegó a crear la figura del observador de las Comunidades Autónomas. Otra cosa ocurrió con la Conferencia de Asuntos Europeos que tuvo acomodo en las Conferencias sectoriales reguladas en la Ley del Proceso Autonómico (es decir lo que quedó de la LOAPA), pero la experiencia ni tan siquiera con un exceso de optimismo puede calificarse como positiva, porque en tales conferencias se transmite una información que naturalmente, ya es conocida por sus miembros.

Por otra parte a tales conferencias nunca asistía el representante del Gobierno vasco (los consejeros del PSE en los tiempos del Gobierno de coalición, asistían, pero la materia europea, correspondía el área de Presidencia, que estaba en manos del PNV) en consonancia con su sentido de concebir sus relaciones con el Estado, que deberían realizarse de forma bilateral y nunca multilateral.

El caso es que ninguna de estas formulas resolvió el problema en los términos en los que estaba planteado, y por lo tanto era necesaria una nueva solución.

3.2 EL COMITÉ DE LAS REGIONES

La mayor innovación en este compromiso se obtuvo en los momentos previos en los que se elaboró el Tratado de Maastricht, en el año 1992, y fue planteado por los dos grandes países con mayor grado de descentralización: Alemania y España (es de tener en cuenta que respecto

de los otros países que en el cuadro anteriormente transcrito aparecen como también altamente descentralizados, como son Bélgica y Austria no se planteaba el problema en los mismos términos, en primer lugar porque en aquel momento Austria todavía no formaba parte de la Unión, y en lo que respecta a Bélgica, el hecho de que solamente existan dos comunidades — aparte del caso de Bruselas— soluciona el problema porque ambas pueden participar directamente sin problemas en la toma de decisiones europeas conjuntamente con el Reino de Bélgica o incluso sustituyen a éste).

La iniciativa surgió, pues, para dar una solución al problema que se planteaba fundamentalmente en España y Alemania, y más específicamente fue elaborada por quienes en aquellos momentos eran sus líderes: Felipe González y Helmut Kohl, y consistió en crear un Comité de las Regiones como órgano consultivo de las colectividades regionales — y también locales— en la Unión.

A tal fin se añadió al Tratado el Capítulo cuarto del Título I (Disposiciones institucionales) de la Quinta Parte (Instituciones de la Comunidad) con los nuevos tres artículos: 263 a 265 (en la numeración del Tratado de Amsterdam, que con anterioridad eran los artículos 198, A, B, y C).

Antes de entrar a detallar el contenido de estos preceptos, deben hacerse algunas consideraciones:

En primer lugar, a pesar de lo que podría pensarse por la denominación de la Parte Quinta, y su Título primero del Tratado, el Comité no fue concebido como una Institución de la Comunidad. El desarrollo del Título I nos lleva a esa conclusión, si tenemos en cuenta que consta de cinco capítulos. El primero bajo el epígrafe Instituciones regula en sus cinco secciones respectivamente el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas, es decir las auténticas instituciones mientras que en el Capítulo II contiene una serie de Disposiciones comunes a esas instituciones. Los tres restantes capítulos regulan, por este orden, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y el Banco Europeo de Inversiones. Por ello, una primera conclusión es que el Comité de las Regiones no se concibe como una institución sino exclusivamente como un órgano consultivo, al nivel del Comité Económico y Social. Recientemente el Presidente de la Comunidad Valenciana, candidato a próximo Presidente del Comité de las Regiones, ha avanzado una propuesta de convertir el Comité en

institución. Pero esa propuesta tiene todas las características de ser una «huída hacia adelante» para acallar las críticas a la parálisis del Comité. En cualquier caso, esa propuesta puede tener aspectos positivos, pero mediante una auténtica renovación de la arquitectura institucional, que no es previsible ni en la actualidad ni en los tiempos venideros.

Una segunda consideración se refiere a que, también a pesar de la denominación del organismo, está compuesto no solamente de entes regionales sino también de entes locales. En ello ha podido influir posiblemente el modelo existente en el Consejo de Europa, en el que existe una Asamblea que agrupa en su seno tanto a los poderes locales como a los regionales, pero sobre todo responde al hecho de que en algunos países no existe ninguna organización territorial que pueda asemejarse al concepto de región, mientras que hay - caso nórdico- unas corporaciones locales que gozan no sólo de gran autonomía, sino de un elevado número de competencias.

Pero el problema no se resolvió adecuadamente, ni la posterior evolución de los hechos ha permitido que el problema se solucionara de una forma adecuada. En primer lugar es necesario recordar que en la Unión Europea, los organismos que se crean van asumiendo competencias e importancia por la vía de ir ganando terreno, esto es, por la vía de hecho. Precisamente después de ganar la posición, es cuando se introducen las correspondientes modificaciones en los Tratados. Prueba evidente de esta afirmación es lo ocurrido con el Parlamento Europeo que comenzó siendo una simple asamblea formada por representantes de los parlamentos de los países miembros — ni tan siquiera recibía en los Tratados el nombre de Parlamento hasta fecha relativamente reciente— para convertirse en un órgano co-legislador cuyas competencias van ampliándose progresivamente en cada modificación de los Tratados. Sin embargo el Comité no ha conseguido aumentar sus competencias y su papel, y hasta ahora solamente se han producido las mínimas modificaciones de los preceptos que lo regulan. La primera tuvo lugar en el Tratado de Amsterdam y consistió en ampliar a cinco ámbitos de consulta obligatoria. La segunda, en el Tratado de Niza, significó que solamente podrán ser miembros del Comité los «élus» según la terminología francesa.

En segundo lugar es necesario recordar que la participación en el mismo órgano de entidades muy diferentes: regiones con potestades legislativas, o sin ellas, y entes locales, tiene como con -

secuencia que la configuración del Comité de las Regiones sea variada o si se quiere, absolutamente heterogénea.

Las competencias del Comité son muy variadas, y el artículo 265 del Tratado prevé que el Comité será consultado por el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en el Tratado, o en cualesquiera otros, en particular cuando afecten la cooperación transfronteriza. Los preceptos concretos del Tratado prevén que deberá solicitarse el Dictámen del Comité de las Regiones en las siguientes materias:

- educación, formación profesional y juventud (art. 149).
- cultura (art. 151).
- redes de transportes, telecomunicaciones y energía (art. 136).
- cohesión económica y social.
- acciones específicas (art. 159).
- definición de los contenidos, objetivos, organización de los fondos estructurales (art. 161).
- decisiones relativas al Fondo europeo de Desarrollo Regional (art. 162).
- empleo y política social.
- medio ambiente.

Además de estas materias en las que la consulta es obligatoria, caben consultas facultativas y emisión de Dictámenes de propia iniciativa.

Como puede fácilmente desprenderse, la lista se compone de una amalgama de supuestos que pueden resumirse en tres apartados:

- a. materias cuya competencia suele corresponder a entes de ámbito territorial inferior al Estado (cultura, educación, juventud, salud pública).
- b. cuestiones relacionadas con las redes transeuropeas.
- c. la cohesión económica y social.

En realidad como punto de partida, la lista es significativa, y muestra parte de las preocupaciones que motivaron la creación del Comité de las Regiones, si bien pueden destacarse algunas omisiones (las más significativa probablemente sea la de la agricultura).

Ahora bien, si alguna crítica puede hacerse a la configuración inicial de del Comité de las Regiones es que quiso resolver con un sólo órgano dos cuestiones diferentes, una la participación de las Regiones y otra la de los entes locales.

Además, una cosa es la participación de las regiones con capacidad legislativa en el proceso de formación de voluntad europea y otra diferente el proceso de consulta a las administraciones encargadas de la ejecución de determinadas políticas europeas, en cierta medida como manifestación de la voluntad expresada en el Preámbulo del Tratado de que «el proceso de creación de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad».

3.3 INTENTOS DE REFORMA DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

En ese orden de cosas, tras ponerse en marcha el Comité de las Regiones se resaltaron algunas de sus deficiencias fundacionales. La segunda de las presidencias, concretamente la del español Pascual Maragall (1996-1998) supuso un impulso considerable en el sentido de dar contenido a un organismo que, una vez creado, tenía que buscarse la vida por sí mismo, mediante la convocatoria de los agentes interesados en ofrecer formulas que permitieran el desarrollo y ampliación de las funciones del Comité.

En ese período, desde el Comité de las Regiones, se adoptó la iniciativa de convocar una Cum -

bre Europea de las Regiones y las Ciudades, que se celebró los días 15 y 16 de Mayo de 1997, en la ciudad de Amsterdam, precisamente donde se iba a proceder a una nueva modificación del Tratado, en la que se elaboraron una serie de conclusiones y reivindicaciones. Entre estas conclusiones pueden destacarse algunas como más significativas:

1 *Destacar el deseo de participación de regiones y entes locales en el proceso de construcción europeo*

En el apartado declarativo número 2, se manifiesta que las regiones y municipios de Europa están decididos «a poner nuestras competencias al servicio de Europa, participando más de cerca en el proceso de elaboración de prácticas comunitarias».

En este orden de cosas «cuanto más participen las regiones, las ciudades y los municipios en la construcción europea, mejor podrán desempeñar, en concertación con los parlamentarios europeos, el papel de mediadores ante los ciudadanos». Por el contrario «cuanto menor sea la participación de las ciudades y regiones, menos podrán ayudar a evitar el escepticismo basado en los recelos de la Historia».

Finalmente (conclusión 3) se señala: «La Europa del futuro no puede tomar forma sino a través de la interacción entre todos los niveles. Las políticas no se pueden trazar sino a través de la concertación — que no de la confrontación— entre los niveles local, regional, nacional y supranacional. Una concertación que debe basarse en la subsidiariedad, como principio ordenador según las características de cada Estado miembro».

2. *Reivindicación de mayor participación entre regiones, ciudades y municipios. (4A)*

Esta mayor participación se llevaría a cabo a través del reforzamiento de la función consultiva del comité de las Regiones, el reconocimiento de la autonomía administrativa y presupuestaria, la ampliación de «la lista de consultas obligatorias, prioritariamente en los ámbitos del empleo, la formación profesional, la política social, el medio ambiente y al energía». Finalmente en este apartado se solicitaba «el reconocimiento del derecho de recurso ante el TJCE, al menos en lo que atañe a la salvaguardia de sus prerrogativas».

3. *Reforzamiento del principio de subsidiariedad*

Este principio deberá «aplicarse estrictamente, en interés, entre otras cosas, de la autonomía regional y local». Al tiempo solicita que se aclare la redacción del artículo 5 del Tratado (que solamente menciona a los Estados miembros, pero no a las regiones y a las entidades locales) y el derecho de recurso ante el TJCE para las regiones dotadas de competencias legislativas.

Si tenemos en cuenta lo ocurrido desde entonces, es de notar que ni las dos conferencias intergubernamentales celebradas desde el momento, ni los dos Tratados firmados (Amsterdam y Niza) hayan prestado una especial atención a estas conclusiones si exceptuamos las pequeñas modificaciones introducidas en los Tratados de Amsterdam y Niza.

Pero ello no impide que se pueda afirmar que desde el momento de su creación, el Comité de las Regiones ha visto aumentar sus medios materiales y administrativos, pero no su nivel de participación en el proceso europeo.

Que los problemas que en su momento se habían planteado no han quedado resueltos, es una realidad y prueba de ello es la insatisfacción puesta de manifiesto en la reciente reunión celebrada en Lieja (15 de noviembre de 2001) por los Presidentes de las Regiones con capacidad legislativa que, al margen del propio Comité, manifestaron su insatisfacción sobre el funcionamiento del Comité de las Regiones, y entre otras cosas solicitaron la división del Comité en dos cámaras, una para los entes con poder legislativo y otra para las Comunidades Locales.

4 CONCLUSIONES

Con la creación de Comité de las Regiones, el debate nacional no ha arreciado y se sigue planteando sistemas de participación en la toma de decisiones, al menos los que afectan a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas.

Por todo lo anterior, se pueden obtener algunas conclusiones:

1º No deben confundirse las cuestiones relativas a la participación en la toma de decisiones de las regiones con competencia legislativa, con el aspecto más genérico de la participación en la Unión Europea de los entes locales y regionales. En este apartado resulta significativo que Alemania haya incluido entre los temas a considerar en la Conferencia Intergubernamental a celebrar en el año 2004 un capítulo referido al «reparto de competencias» aspecto que ha sido interpretado unánimemente como el deseo de distribuir las competencias europeas entre el Estado central y los «Länder», pero que ha merecido una rápida respuesta del Presidente del Gobierno Español cuando ha manifestado que el reparto de competencias entre las administraciones es un problema de la Constitución de cada país, al que deben ser ajenas las instituciones europeas.

La primera de las cuestiones – oportunamente puesta de manifiesto en la reunión de Lieja de 15 de Noviembre pasado– es una cuestión que difícilmente puede encontrar solución en el conjunto de la Unión Europea. En los diferentes países existe un nivel de descentralización muy diferente, y por lo tanto resulta imposible encontrar una solución que englobe realidades tan distintas. La cuestión de la participación necesaria para que, quienes tienen competencia exclusiva en determinada materia, no vean vaciada tales competencias por una decisión de Instituciones Europeas en la que no intervienen, es una cuestión que debe ser resuelta a nivel nacional, con independencia de que pueda articularse un foro entre las regiones afectadas, y en todo caso habrá que estar a resultados de cuanto se decida en la Conferencia Intergubernamental de 2004.

Y precisamente porque esa es una cuestión que afecta a la configuración y reparto de competencias constitucionales, la cuestión que afecta a España debe encontrar una solución al margen de cuáles sean las modificaciones que sea preciso introducir en la configuración y competencia del Comité de las Regiones. Y en este capítulo, no hay nada que impida la participación directa – si bien subordinada a la participación del Estado– de las Comunidades Autónomas en el Consejo Europeo cuando se debatan cuestiones que afecten a sus propias competencias. Para ello, debería potenciarse el papel del Senado como Cámara Territorial y conformar allí la posición común entre el Estado y las CCAA en lugar de la estéril Conferencia de Asuntos Europeos.

2º El Comité de las Regiones bien podría convertirse en una especie de Cámara Territorial – al estilo Bundesrat al que tantas veces se le pone como modelo a la hora de proponer formulas para modificar el Senado— pero para ello sería condición necesaria que la totalidad de los Estados miembros tuvieran un nivel de regionalización similar.

Esta orientación significaría una opción en favor de la Europa de las Regiones, que, hoy por hoy, no es previsible. Vale en este apartado lo anteriormente manifestado en cuanto a las propuestas del Presidente Zaplana y lo alejadas que resultan de la realidad al menos por el momento.

Mientras tanto, el Comité de las Regiones debe acrecentar sus funciones consultivas, en mayores áreas de las previstas, sobre todo en aquellas áreas en las que el principio de subsidiariedad se traduce no tanto en una actuación del Estado sino en la de las regiones o los entes locales.

3º Las conclusiones de la cumbre de las Regiones y Ciudades, así como algunas de las reflexiones de la pasada reunión de Lieja deben ser objeto de consideración a la hora de modificar el Comité de las Regiones.

La división del Comité en dos Cámaras: una para los entes regionales y otra para los entes locales, permitiría plantear de forma adecuada las cuestiones que afectan primordialmente a los entes locales. Al tiempo permitiría un mayor equilibrio entre representantes de las Regiones y los de las ciudades y municipios. Sin ir más lejos hay que recordar que de los veintiún miembros españoles del Comité de las Regiones, diecisiete representan a las Comunidades Autónomas y solamente cuatro a los municipios y provincias, y ello significa un desequilibrio a la hora de tratar las cuestiones que afectan a unos y a otros.

4º Para los entes locales supone un especial interés el ejercitar las funciones consultivas, especialmente en aquellas materias en las que la gestión de las políticas europeas corresponde a las ciudades y municipios. No solamente se trata de la materia de los fondos de los que se pueden beneficiar los municipios (por ejemplo las relativas a la rehabilitación de un centro histórico), sino en otras materias tales como, por ejemplo, las políticas de conservación del patrimonio, o las de una ordenación urbana que conserven el medio ambiente y el paisaje. También ese foro podría servir como vehículo para las reclamaciones cuando otra Administración – la estatal o

la autonómica— a la hora de repartir los fondos europeos que gestionan en virtud del principio de subsidiariedad se separen de los criterios emanados de la Comisión Europea, o bien lo hagan con criterios que se alejen de la objetividad.

En definitiva, aunque es cierto que por la historia de su creación y configuración, en la Unión Europea el protagonismo fundamental corresponde a los Estados, la mayor profundización en la construcción de la Europa de los ciudadanos, que se sienta más cercana a los problemas de éstos, e incluso que haga posible la existencia de ese «demos» europeo, cuya ausencia es señalada por Castells como causa de la lejanía de la idea de Europa — que entre otras cosas, se traduce en la elevada abstención en las elecciones al Parlamento Europeo— es necesaria la participación de los entes más cercanos a los problemas de los ciudadanos.

Juan Luis de la Rúa Moreno

PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

EL PODER JUDICIAL Y EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
2. EL PODER JUDICIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.
3. LOS ESTATUTOS AUTÓNOMICOS. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.
4. LA LEY ORGÁNICA 6/1985 DE 1 DE JULIO, DEL PODER JUDICIAL.
5. LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.
6. DEL TRASPASO DE FUNCIONES A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
7. VISIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PODER JUDICIAL.

BIBLIOGRAFÍA

1 INTRODUCCIÓN

Uno de los rasgos más significativos de la Constitución Española de 1978 ha sido, sin duda, la instauración de un sistema de Estado de corte pluralista con fragmentación de poderes al diseñar un nuevo orden institucional mediante la articulación de las Administraciones autonómicas.

La transformación del modelo de Estado ha incidido tanto en una modificación del sentido tradicional de la teoría de la separación de poderes al estructurarse en una doble vertiente, horizontal y vertical, al escindir territorialmente el poder entre el Gobierno central y los de las Comunidades Autónomas, como en una mutación de los valores intrínsecos del sistema centralista que venía imperando, al establecerse un nuevo signo distributivo de competencias que se asienta en distinto orden de principios. Desde esta consideración, la estructura institucional se concibe, cual ha resaltado reiteradamente el Tribunal Constitucional, como un sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias. Es el estado autonómico que parte del reconocimiento de que las Comunidades Autónomas, en que se distribuye

territorialmente el Estado, gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. (art. 137 de la Constitución).

Junto a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del Estado, que se desarrollan constitucionalmente en los Títulos III a VI, se reconoce que la organización autonómica se base en la presencia de una Asamblea Legislativa con la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el ámbito de sus competencias, así como de un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas que responde políticamente ante la Asamblea, y a cuyo frente estará un Presidente que ostentará la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en la misma (Título VIII). No se alude, en este caso, a un Poder Judicial. Tan sólo se significa una exigencia organizativa a través de un Tribunal Superior de Justicia que se regulará de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y siempre «dentro de la unidad e independencia de éste».

En este entramado distributivo de poderes adquiere, pues, una consideración singular el Poder Judicial. Frente a la diversidad de administraciones públicas regidas por una idea de distribución competencial que se deriva del estado autonómico, la administración de Justicia se erige con un concepto unitario. Como gráficamente se ha señalado no cabe hablar de un Poder Judicial de la Comunidad Autónoma sino de un Poder Judicial del Estado en la Comunidad Autónoma.

Aún cuando, a simple vista, tal posición pudiera representar una construcción exenta de las lógicas tensiones que se infieren dimanantes de toda delimitación competencial que obliga a establecer las adecuadas fronteras, es lo cierto que la evolución interpretativa del denominado bloque constitucional ha supuesto también un juego de interferencias como consecuencia de la determinación autonómica del sistema implantado por el Texto constitucional. A su estudio se dedica este trabajo con especial atención en lo que se refiere al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

2 EL PODER JUDICIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La Constitución aborda la conformación del Poder Judicial, bajo esta misma designación, en su Título VI.

Los rasgos que vienen a definirlo, atendido su articulado, caben sintetizarlos en los siguientes:

a) El ejercicio de la potestad jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, se atribuye con carácter exclusivo, bajo los principios de independencia, inamovilidad, responsabilidad y sometimiento únicamente al imperio de la Ley, a los Jueces y Magistrados como integrantes del Poder Judicial. (art. 117).

La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial. Así se expresa la declaración inicial de dicho precepto.

b) La base de la organización y funcionamiento de los Juzgados y Tribunales se regirá por el principio de la unidad jurisdiccional. (art. 117.5).

Salvo el reconocimiento limitado del ejercicio de la jurisdicción militar y prohibidos, por demás, los Tribunales de excepción, el Poder Judicial se estructura desde la idea de la unidad. Sólo existe un único Poder Judicial.

c) Acorde con dicho principio, los Jueces y Magistrados de carrera formarán un cuerpo único. (art. 122,1).

d) La constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera y del personal de la Administración de Justicia se determinará por una ley orgánica específica, la del Poder Judicial. (art. 122,1).

e) Se prohíbe a los Jueces y Magistrados en activo desempeñar otros cargos públicos, pertenecer a partidos políticos o sindicatos y vendrán sometidos a un régimen de incompatibilidades con el fin de asegurar su total independencia. (art. 127).

f) El Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales. (art. 123).

y g) Para el gobierno del Poder Judicial se instaura el Consejo General del Poder Judicial, cuya composición y forma de designación expresamente se fija en la propia Constitución, remitiéndose en cuanto a sus funciones, y en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario, a la específica Ley Orgánica del Poder Judicial. (art.122,2 y 3). Precepto este que algún autor ha calificado como constitutivo de una auténtica revolución en cuanto a la dirección de nuestra organización jurisdiccional hasta el punto de que «nos puede situar en el pelotón de cabeza de los países preocupados por disfrutar de un Poder Judicial auténticamente independiente, eficaz y merecedor del máximo crédito entre los ciudadanos... ».

El examen de todos estos caracteres pone en evidencia que la Constitución viene a legitimar un Poder Judicial de naturaleza estrictamente estatal al dotarle de un carácter unitario e independiente del resto de los poderes tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. Se inscribe, pues, en el plano horizontal de la teoría de la división de poderes como garante único y uniforme del estado de derecho.

Y, en lógica consecuencia, respondiendo a esa misma concepción se conforma su órgano de gobierno, el Consejo General del Poder Judicial, con idéntica idea unitaria, lo que proscribire una descomposición pluralista.

Matices de unidad e independencia que vienen a ser garantizados al imponerse una reserva de ley orgánica específica como norma habilitante de su respectiva regulación y funcionamiento.

Sentadas estas premisas y con el objeto de acabar de contemplar el panorama constitucional del Poder Judicial ha de indicarse que en el capítulo «de las Comunidades Autónomas» dentro del

Título VIII, relativo a la organización territorial del Estado, se dispone que el Estado tiene la competencia exclusiva sobre la Administración de Justicia (art. 149,1,5ª).

Precisándose posteriormente en el art. 152, – aplicable a todas las Comunidades bien que en un principio se refiriese a los Estatutos aprobados por el procedimiento previsto en el art. 151– al conformar la organización institucional autonómica, que un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

Y a continuación se señalan dos concretas reglas atinentes a esa estructura organizativa judicial al facultar, de un lado, que en los Estatutos de las Comunidades Autónomas puedan establecerse los supuestos y las formas de participación de las mismas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio, bien que ello de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste, y sancionar, de otra parte, una exigencia reguladora de las instancias procesales acorde con el principio autonómico, al preceptuar que esas instancias, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 123, que contempla la extensión jurisdiccional del Tribunal Supremo, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.

Se observa claramente que la incidencia que se atribuye a las Comunidades Autónomas no se proyecta sobre los principios conformadores de la esencia del Poder Judicial. No se les asigna un poder judicial propio. Se refuerza así los ejes vertebradores de unidad e independencia que vienen consagrados en el Título dedicado al Poder Judicial.

La referencia nuclear de las Comunidades Autónomas se circunscribe a la expresión territorial del ejercicio de la función judicial. Afecta a la distribución organizativa de los Juzgados y Tribunales otorgándole un sentido descentralizado acorde con la división administrativa emanada del proceso autonómico y siempre en justa correspondencia con las previsiones de la ley orgánica reguladora del Poder Judicial.

Con estas directrices constitucionales se inicia la promulgación de los Estatutos de Autonomía.

3 LOS ESTATUTOS AUTONÓMICOS. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

El desarrollo del proceso autonómico, a raíz de la entrada en vigor de la Constitución, se produce con una rapidez que ha llegado a ser calificada de vertiginosa, pues con independencia de los Estatutos de las ciudades de Ceuta y Melilla que no se publicaron hasta el año 1995 por vía de las Leyes Orgánicas 1 y 2/1995, de 13 de marzo, en el corto período que transcurre desde 1979 hasta 1983 se llegaron a aprobar, por los distintos procedimientos previstos en el Texto constitucional, todos los Estatutos de las diecisiete Comunidades Autónomas. En 1979, los del País Vasco y Cataluña por Leyes Orgánicas 3 y 4/1979 de 18 de diciembre de 1979. En 1981, los de Galicia (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril), Andalucía, Asturias y Cantabria (Leyes Orgánicas 6, 7 y 8/1981, de 30 de diciembre respectivamente). En 1982, los de La Rioja y Murcia (Leyes Orgánicas 3 y 4/1982, de 9 de junio, respectivamente), la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio), y Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y Navarra (Leyes Orgánicas 8, 9, 10 y 13/1982, de 10 de agosto, respectivamente). Y en 1983, los de Extremadura, Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla-León (Leyes Orgánicas 1, 2, 3, y 4/1983, de 25 de febrero, por el indicado orden).

Tal agilidad normativa no se correspondió con idéntica solicitud respecto de la aprobación de la anunciada Ley Orgánica del Poder Judicial, que no vio su luz sino hasta el año 1985. Consecuencia de este desfase temporal, la armonización prevista en sede constitucional quedó abierta de cara al futuro pero ya sentando unas bases estatutarias de extraordinaria repercusión posterior. En este sentido, tratando de consolidar el mayor campo de competencias en materia de Justicia, como expresamente se indica en el escrito del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña al promover el conflicto positivo de competencia contra la Orden del Ministerio de Justicia de 7 de febrero de 1986, «el poder instituyente catalán decidió no dejar las cosas en un ambiguo estado de indeterminación» y junto a previsiones concretas que implicaban unos techos mínimos de intervención en la materia (arts. 22 y 23), previno en su art. 18 una cláusula subrogatoria disponiendo que correspondía a la Generalidad «ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado», y ello con el fin de que las atribuciones mínimas pudieran verse ampliadas en el futuro por el juego de dicho artículo si la Ley Orgánica del Poder Judicial

otorgaba al Gobierno del Estado unas competencias más amplias de las que en calidad de mínimas se detallaban en el Estatuto, teniendo presente que dicho artículo no produciría los efectos pretendidos «si se asignaban al Consejo General del Poder Judicial todas, o la mayor parte, de las potestades ejecutivas relativas a la Administración de Justicia». Cláusula que también recogió en su art. 13 el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

En términos generales, siguiendo la dirección marcada por esos dos primeros Estatutos publicados, — cuya tramitación legislativa fue concomitante con el anticipo que hubo de realizarse respecto del órgano de gobierno del Poder Judicial, dando origen a la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial 1/1980, de 10 de enero, a fin de cumplimentar la composición del Tribunal Constitucional— la regulación de todos ellos vino a concretarse, además del establecimiento de la cláusula subrogatoria, en tres bloques de materias.

Con redacción prácticamente similar, cuando no igual, bien que con distinto enfoque sistemático el primero de los bloques tiende a precisar el perfil del respectivo Tribunal Superior de Justicia y la intervención en la delimitación de las demarcaciones territoriales. El segundo aparece dedicado a determinar las instancias procesales en los distintos ordenes jurisdiccionales. Y el tercero alude al fuero privilegiado de los parlamentarios y de los miembros del pertinente consejo de gobierno de la Comunidad.

A este conjunto de materias se refiere también el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, con una ordenación sistemática propia.

A diferencia de otros Estatutos que otorgan un tratamiento diferenciado a la Administración de Justicia en la Comunidad, el ordenamiento valenciano la inscribe propiamente como una institución de autogobierno de la Comunidad al recogerla bajo el estricto enunciado de «la Administración de Justicia» en el capítulo V del Título II, dedicado a estructurar la Generalidad Valenciana, después de regular a las Cortes Valencianas (capítulo II), al Presidente de la Generalidad Valenciana (capítulo III) y al Gobierno Valenciano o «Consell» (capítulo IV), y con anterioridad al Síndico de Agravios (capítulo VI) y al Consejo de Cultura (capítulo VII) y ello so-

bre la base de la declaración inicial que se contempla en el Capítulo I al disponer que forman parte de la Generalidad: Las Cortes Valencianas o «Corts», el Presidente, el Gobierno valenciano o «Consell» y «las demás instituciones que determine el presente Estatuto» y entre las que determina, según ese orden sistemático, se halla la Administración de Justicia, que reconduce, atendido su articulado – arts. 21 a 23– al Tribunal Superior de Justicia al que llega a calificar como Valenciano – el primero de estos artículos se inicia con la expresión «El Tribunal Superior de Justicia Valenciano»– dotándole de un sentido autónomo, como institución propia de la Comunidad.

Pese a ello, del contenido de los indicados preceptos no se induce más que la consagración de la previsión constitucional de resaltar, en el organigrama judicial, la presencia de un Tribunal Superior de Justicia como culminación de la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

En esta dirección se le define como «el órgano jurisdiccional en el que culmina la organización – de la Administración de Justicia– en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Valenciana, agotándose ante él las sucesivas instancias procesales en los términos del art. 152 de la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial y de acuerdo con el presente Estatuto. En este Tribunal se integrará la actual Audiencia Territorial de Valencia» (art. 21).

Aún cuando pudiera tildarse de superflua a esa llamada al «presente Estatuto» como normativa reguladora del sistema de instancias procesales, en tanto se preceptúa el sometimiento, como es lógico, a lo dispuesto en el artículo que se menciona de la Constitución y a la exigencia de que el funcionamiento de los tribunales venga desarrollado por la Ley Orgánica del Poder Judicial, es lo cierto que, como más adelante se verá, va a tener una significación relevante para enmarcar el capítulo competencial del aludido Tribunal Superior de Justicia.

El artículo 22 no hace sino remarcar, con referencia a los integrantes del Poder Judicial así como a los Secretarios que deban prestar su función en el Tribunal Superior de Justicia, el principio constitucional que proclama la determinación de su estatuto jurídico a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Por ello, se dispone que «el Presidente del Tribunal Superior de Justicia Valenciano será nombrado por el Rey a propuesta del Consejo General del Poder Judicial» y que «el nombramiento de los Magistrados, Jueces y Secretarios del Tribunal Superior se

efectuará en la forma prevista en las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial».

El último de los artículos del Capítulo destinado a la Administración de Justicia, el 23, bien que parezca que su espíritu responde a seguir respetando ese mismo principio constitucional, introduce un claro factor distorsionante pues venía, en la fecha de su promulgación, a condicionar el propio contenido de la futura Ley Orgánica del Poder Judicial, al reservarse para la Comunidad Autónoma Valenciana, con carácter imperativo, el derecho de instar, al órgano que fuera competente, la convocatoria de los concursos y oposiciones para cubrir las plazas vacantes de Magistrados, Jueces, Secretarios Judiciales y restante personal al servicio de la Administración de Justicia, de acuerdo con lo que dispusiese la Ley Orgánica del Poder Judicial, y, de otra parte, al establecer que en la resolución se deberá tener en cuenta la especialización en el Derecho Valenciano. Condicionantes ambos que no parece vinieran habilitados por el Texto constitucional.

Termina el artículo con una referencia de atribución íntegra al Estado en lo que se refiere a la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal.

Ya en el Título III, relativo a las competencias de la Generalidad Valenciana, y, en concreto, en los arts. 39 y 40, se parte de reconocer, en primer lugar, la denominada cláusula subrogatoria al señalar que le corresponde a la Generalidad en relación a la Administración de Justicia, exceptuada la militar, «ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado» (art. 39, 1ª). Se asume una función en términos idénticos al resto de los Estatutos según el patrón que había sido adoptado por los concernientes al País Vasco y Cataluña.

En el segundo párrafo del art. 39, prescindiendo de la remisión a la conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial demandada constitucionalmente, se dispone como competencia de la Generalidad «fijar la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales en su territorio y la localización de su capitalidad». Se llega, en este caso, más allá de la determinación constitucional dado el carácter de exclusiva con que se le dota al contenido competencial.

Y en esta misma línea se inscribe la tercera de las competencias que se contemplan: «coadyuvar en la organización de los Tribunales consuetudinarios y tradicionales y en especial en el Tribunal de las Aguas de la Vega Valenciana, y en la instalación de los Juzgados, con sujeción, en todo caso, a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial». Aunque aquí sí que se busca la correspondencia con la Ley Orgánica del Poder Judicial, las funciones que se asignan carecían, al tiempo de la promulgación del Estatuto, de base constitucional directa.

Por su parte, el art. 40, en desarrollo de lo establecido en el párrafo 3º del punto 1 del art. 152 de la Constitución, precisa la determinación de las instancias procesales en el ámbito de la Comunidad Valenciana distinguiendo según los diversos órdenes jurisdiccionales.

En este sentido preceptúa:

«1. La competencia de los Órganos Jurisdiccionales en la Comunidad Autónoma Valenciana se extiende:

- a) En el orden civil, a todas las instancias y grados, incluidos los recursos de casación y de revisión en las materias de derecho civil valenciano.
- b) En el orden penal y social, a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y revisión.
- c) En el orden contencioso-administrativo, a todas las instancias y grados, cuando se trate de actos y disposiciones dictadas por el Gobierno Valenciano y por la Administración Autónoma, en las materias cuya legislación corresponda en exclusiva a la Comunidad Autónoma, y en primera instancia cuando se trate de actos y disposiciones dictados por la Administración del Estado en la Comunidad Autónoma.
- d) A las cuestiones de competencia entre órganos jurisdiccionales en la Comunidad.

2. En las restantes materias se podrá interponer cuando proceda, ante el Tribunal Supremo, el recurso de casación o el que corresponda, según las leyes del Estado y, en su caso, el de revisión. El Tribunal Supremo resolverá los conflictos de competencias y ju-

risdicción entre los Tribunales valencianos y los del resto de España».

Norma que se limitó a seguir, incluso con la misma redacción, lo dispuesto en los Estatutos vasco y catalán.

Con independencia de las dificultades interpretativas que ofrece, especialmente referidas al orden competencial del Tribunal Supremo, hasta el punto de que, desde una visión sistemática, se le llega a sustraer los recursos de casación y revisión en materia civil, contraviniendo el principio consagrado en el art. 123 de la Constitución, hay que resaltar constituyó el germen para que, en relación con el art. 21 del propio Estatuto, se atribuyese al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana el conocimiento de los recursos de casación y de revisión en la materia propia de Derecho Civil Valenciano, teniéndose por tal no sólo el tradicional arrendamiento histórico valenciano, como categoría jurídica singular de la Vega Valenciana, sino cualesquiera otras materias de ese carácter que respondan al haber legislativo emanado de las Cortes Valencianas en el ámbito de sus competencias.

En el aspecto relativo al aforamiento resulta ciertamente curiosa la regulación estatutaria respecto de los integrantes del Gobierno Valenciano. Se refiere a tal cuestión el art. 19 disponiendo que «la responsabilidad penal de los miembros del Consell y, en su caso, la del Presidente, se exigirá a propuesta de las Cortes Valencianas, ante el Tribunal de Justicia Valenciano».

De la dicción literal del precepto se desprende claramente que la titularidad de la acción penal se residencia exclusivamente en las Cortes Valencianas. Conclusión que deviene totalmente inadmisibles por su choque frontal con el derecho fundamental reconocido en el art. 24 de la Constitución en que el derecho de acción o, más bien, el derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales se atribuye a todas las personas en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tanto más cuanto que la acción penal tiene el carácter de pública, por lo que todos los ciudadanos españoles podrán ejercitarla con arreglo a las prescripciones legales y sin perjuicio de que el Ministerio Fiscal tiene la obligación de ejercitarla salvo que se trate de las infracciones que el Código Penal reserva exclusivamente a la querrela privada. Razón por la que el precepto en entredicho habrá de ser interpretado en el único sentido de reconocer el aforamiento del Presidente y de los demás miembros del Consell al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana para la exigencia de la responsabilidad penal.

En lo que afecta a los miembros de las Cortes Valencianas a más de gozar, aún después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo (art. 12,3 del Estatuto), – téngase en cuenta que se restringe a las estrictas actuaciones parlamentarias– , se les otorga un doble aforamiento por la realización de actos delictivos según el lugar en que se hubieren ejecutado. Si lo es en el territorio de la Comunidad Valenciana, además de no poder ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito, corresponderá al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma «decidir en todo caso sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio». Si el hecho tuviera lugar fuera de dicho territorio será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. (art. 12,3, párrafo 2º).

Ninguna disposición se establece sobre el aforamiento en materia de responsabilidad civil por hechos cometidos en el ejercicio de sus cargos, lo que, sin embargo, les fue reconocido, tanto a los miembros del Consell como a los de las Cortes, en la posterior Ley Orgánica del Poder Judicial al atribuir a la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia la competencia para conocer en única instancia de las demandas de tal signo «dirigidas contra el Presidente y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y contra los miembros de la Asamblea Legislativa, cuando tal atribución no corresponda, según los Estatutos de Autonomía, – cual sucede en el de la Comunidad Valenciana– al Tribunal Supremo» (art. 73.2.a).

Para concluir la visión de la normativa estatutaria valenciana debe mencionarse el régimen transitorio previsto en la Disposición Novena al referenciar en la Audiencia Territorial de Valencia las competencias del Tribunal Superior de Justicia Valenciano hasta el momento en que éste se constituyese definitivamente, y, de otra parte, establecer que «de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia Valenciano cubrirá interinamente las vacantes existentes o que se produzcan en los órganos jurisdiccionales, en su ámbito territorial. Igual facultad ostentará respecto a los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia». Norma esta última que respondía, al tiempo de aprobarse el Estatuto, a la idea que presidía la configuración autárquica del Poder Judicial.

4 LA LEY ORGÁNICA 6/1985 DE 1 DE JULIO, DEL PODER JUDICIAL

Con ocasión de la entrada en vigor de la Constitución Española, atendido el modelo de Poder Judicial que diseñaba, con la creación de un órgano de gobierno propio, el Consejo General del Poder Judicial, y protegida toda la configuración del ejercicio de la potestad jurisdiccional así como de dicho órgano rector con una reserva de ley orgánica de carácter específico que abarcaba al estatuto jurídico no sólo de los titulares de esa potestad sino, de igual manera, al personal al servicio de la Administración de Justicia, siendo así, por demás, que se delimitaba como competencia exclusiva del Estado, que no del Gobierno central, la materia relativa a la Administración de Justicia, con unos aspectos meramente accesorios, acordes con la distribución territorial incorporada por el proceso autonómico, se llegó a crear una convicción ciertamente generalizada de que se instauraba con plenitud el esquema de la separación de poderes demandado por el Estado de Derecho. De esta forma se consideraba que al Poder Judicial, como tercer poder del Estado, se le dotaba de autonomía plena con todas las potestades inherentes, incluida la reglamentaria y la de iniciativa presupuestaria y su gestión, para el desarrollo íntegro de la función jurisdiccional, sin perjuicio de la responsabilidad política del órgano al que se le encomendaba su gobierno. Muchos fueron los artículos doctrinales que incidían en esos aspectos autónomos y autárquicos del Poder Judicial que consagraba la Constitución. Era frecuente escuchar opiniones en el sentido de que el Ministerio de Justicia desaparecería por carecer de contenido, o, en su caso, quedaría reconducido a materias no relacionadas con el Poder Judicial con independencia de seguir ostentando la iniciativa legislativa.

Sin embargo, esta apreciación comenzó a tambalearse bien pronto cuando hubo que anticipar la constitución del Consejo General del Poder Judicial, a fin de poder completar los miembros del Tribunal Constitucional, mediante la aprobación de la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial 1/1980, de 10 de enero, en que ya se advertía que el Poder Ejecutivo no iba a quedar desligado de funciones relacionadas con la Administración de Justicia.

No es de extrañar, pues, que los Estatutos de Autonomía, como los del País Vasco y Cataluña, que se gestaban al mismo tiempo que esa Ley Orgánica, tendiesen a forzar las previsiones constitucionales de los arts. 148, 149 y 152 y básicamente procurasen alcanzar una intervención similar a la del Gobierno del Estado, de aquí que en sus respectivos arts. 13 y 18 previniesen, como se indicó, como competencia de sus órganos de gobierno el ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconociesen, reservasen o atribuyesen al Gobierno del Estado, y lógicamente, tras ellos, así lo hiciesen el resto de los Estatutos de Autonomía para sus correspondientes Comunidades con las únicas excepciones de los de Cantabria, La Rioja y Castilla-León, bien que con posterioridad, mediante la correspondiente modificación de sus Estatutos, también han incluido la citada cláusula.

Llegado el año 1985 se aprueba la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y lo que se temía, se consumó. El Ejecutivo continuó manteniendo las más amplias facultades en la organización y desarrollo del sistema judicial.

No sólo se modificó el régimen de elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial sino que las atribuciones de éste quedaron circunscritas, en términos generales, a ostentar la inspección de los Juzgados y Tribunales; el régimen disciplinario de Jueces y Magistrados; la actividad de formación y perfeccionamiento de éstos, que ni siquiera la de selección; y la de provisión de destinos y ascensos también de Jueces y Magistrados, la mayor parte de ellos regulados. Se le reconocía la facultad de elaborar y aprobar el anteproyecto de su propio presupuesto y la potestad reglamentaria exclusivamente dirigida a su personal y a su organización y funcionamiento. Por último se le asignaba la emisión de informes a los anteproyectos de leyes y disposiciones generales relacionadas con una serie de materias afectantes al Poder Judicial.

Al propio tiempo, con subordinación a dicho Consejo, se establecían también otros órganos de gobierno interno, destacando, entre ellos, las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, de amplia composición y reducido contenido ejecutivo, limitado, en esencia, a la fijación de normas de reparto y asignación de

ponencias, colaboración en la actividad inspectora y disciplinaria, y elaboración de informes y propuestas al Consejo General para la mejora de la Administración de Justicia.

Esta manifiesta limitación de las funciones gubernativas del calificado constitucionalmente órgano de gobierno del Poder Judicial supuso que el Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia, siguiera conservando los dos ejes fundamentales en que se asientan toda organización, aunque sea institucional, la potestad económica mediante la elaboración del presupuesto y su gestión, y la potestad reglamentaria que abarcaba en su integridad a cuanto afectase a la acción de los Juzgados y Tribunales — planta y demarcación judicial, estatuto de Jueces y Magistrados, plenitud de competencias sobre todo el personal al servicio de la Administración de Justicia, plantilla judicial, oficina judicial, etc... — .

A raíz de ello, la ineludible consecuencia de la entrada en vigor de esta Ley Orgánica fue originar la tensión competencial entre el Gobierno del Estado y el de las Comunidades Autónomas, trasladando la problemática de la conformación del Poder Judicial, aún incluso después de su reforma por Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, en que se ampliaron las facultades del Consejo, — básicamente en el aspecto relativo a la selección de Jueces y Magistrados y en la admisión de la potestad reglamentaria en materias de carácter secundario y auxiliar del estatuto propio de los Jueces y Magistrados— a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

5 LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A partir de la publicación de los primeros Estatutos de Autonomía ya surgen algunas cuestiones objeto de debate sobre el ámbito de competencia autonómica que requieren la intervención del Tribunal Constitucional para fijar la pertinente solución. Sirvan de ejemplo la sentencia número 25/1981, de 14 de julio de 1981 dictada en recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento Vasco contra la Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, sobre los supuestos previstos en el art. 55,2 de la Constitución Española, esto es, los supuestos de suspensión de derechos fundamentales a las personas que interviniesen en bandas armadas o

terroristas, en la que se atribuía la competencia para conocer de los delitos a los Juzgados Centrales de Instrucción y a la Audiencia Nacional, cuyo fallo desestimó el recurso por entender carente de legitimación al organismo promoviente al no afectar la norma legal en entredicho a la autonomía de la Comunidad Autónoma, bien que hubo criterios discrepantes emitidos en voto particular; o la sentencia 38/1982, de 22 de junio, dictada en conflicto positivo de competencia promovido por la Abogacía del Estado frente a la Generalidad de Cataluña en razón a que el Decreto 189/1981, de 2 de julio, por el que se establecían las normas de protocolo y ceremonial en los actos oficiales organizados por la propia Generalidad, regulaba el tratamiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, ordenando su precedencia tras los Consejeros del Consejo Ejecutivo, así como al fijar la ordenación de las corporaciones se incluía al Tribunal Superior de Justicia detrás del Parlamento, que dio lugar a que se declarase que correspondía al Estado la competencia para establecer la precedencia relativa entre los órganos y autoridades del Estado y de la Generalidad en los actos oficiales de carácter general y el tratamiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, por lo que determinó la nulidad de la inclusión del Tribunal Superior de Justicia y de su Presidente en el referido Decreto.

Sin embargo fue a partir de la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial cuando el Tribunal Constitucional adquirió especial protagonismo en el ensamblaje de tal norma con los Estatutos de Autonomía.

A tal efecto, ha de considerarse de singular relevancia la sentencia nº108/1986 de 29 de julio de 1986, dictada en recurso de inconstitucionalidad presentado por 55 diputados del Congreso contra la referida Ley Orgánica, en la que, al examinar el sistema de elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, niega el autogobierno judicial, reconduciendo las facultades de éste a aquéllas que tiendan a evitar que el Gobierno pueda influir sobre los Tribunales para garantizar «la independencia judicial (es decir, la de cada Juez o Tribunal en el ejercicio de su jurisdicción)»: «de un lado, el posible favorecimiento de algunos Jueces por medio de nombramientos y ascensos; de otra parte, las eventuales molestias y perjuicios que podrían sufrir con la inspección y la imposición de sanciones», de aquí que entienda que la Constitución «ha querido crear un órgano autónomo que desempeñe determinadas funciones, cuya asunción por el Gobierno podría enturbiar la imagen de la independencia judicial, pero sin que de ello se de -

rive que ese órgano sea expresión del autogobierno de los Jueces», por ello, en esta dirección, además de sancionar como constitucional el nuevo procedimiento electivo, pese a aconsejar su sustitución, declara que la Disposición Adicional 1ª que atribuía al Gobierno la potestad reglamentaria, al disponer que «asimismo y en idéntico plazo (un año), el Gobierno aprobará los reglamentos que exija el desarrollo de la presente Ley Orgánica», no es contraria a la Constitución bien que, en lo que se refiriese al estatuto de los Jueces y Magistrados, solo vendría habilitado para dictar reglamentos «que no innoven los derechos y deberes que configuran el citado estatuto», facultad que, en este aspecto, podría compartir con el Consejo General del Poder Judicial dando una interpretación amplia al art. 110 de la Ley Orgánica.

Con este precedente se llega a las sentencias claves constituidas por las nº56/1990 y 62/1990, de 29 de marzo de 1990 y 30 de marzo de 1990, respectivamente.

En la primera se estudian los recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos por el Parlamento de la Generalidad de Cataluña, por el Consejo Ejecutivo de dicha Generalidad, por la Junta de Galicia y por el Gobierno Vasco frente a determinados preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Las conclusiones que se extraen cabe sistematizarlas de la siguiente manera :

1º Es posible diferenciar un concepto estricto de «Administración de Justicia» al que se refiere el art. 149.1.5ª de la Constitución, que se identifica con el ejercicio directo de la función jurisdiccional, con la idea de Poder Judicial en cuanto le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, cuyo gobierno viene atribuido al Consejo General del Poder Judicial, siendo competencia exclusiva del Estado, y, a su vez, un sentido amplio, pues al lado de ese núcleo esencial «existen un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo», lo que gráficamente constituiría «la administración de la Administración de Justicia», en donde por vía de las llamadas cláusulas subrogatorias establecidas en los Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas asumen una competencia por remisión, sujeta al límite natural del propio ámbito territorial y siempre que no existan otros títulos competenciales con incidencia en la materia, bien entendido que «la remisión se realiza a las facultades del Gobierno, lo que, en consecuencia, identifica las competencias asumidas como de naturaleza de ejecución simple y reglamentaria, excluyéndose, en todo caso, las competencias legislativas».

Desde esta perspectiva y en función de los expresados criterios deberán de analizarse individualizadamente los diversos preceptos de la Ley Orgánica que reservan funciones al Gobierno o al Ministerio de Justicia como titulares de atribuciones en materia de personal de la Administración de Justicia así como en el aspecto material de la dotación de los órganos judiciales «para determinar si impiden o no el ejercicio de competencias a las Comunidades Autónomas».

Por ello, se hace un estudio pormenorizado de los artículos 454 al 471 y 484 al 508 de la Ley Orgánica así como de sus artículos 36 y 37, 341.2, y 171.4 para ir matizando los supuestos de intervención competencial de las Comunidades Autónomas.

2º La competencia autonómica relativa a la demarcación judicial a que alude el artículo 152.1, párrafo 2º de la Constitución, además de entenderse referida a un ámbito inferior al provincial, se circunscribe a participar en el proceso de decisión, sin que implique la asunción de todo el mismo, pues la competencia última para establecer la demarcación judicial pertenece al Estado. Se concentra en una función de propuesta para la elaboración de un anteproyecto de demarcación y como elemento para la formación de la voluntad parlamentaria.

Sin embargo, la fijación de la capitalidad de los órganos judiciales a los que alcanza esa participación, es competencia de las Comunidades Autónomas, que habrán de ejercerla por vía legislativa.

3º Se consagra, pese a que el art. 152 de la Constitución habla de instancias procesales cuyo concepto no se corresponde con el de los recursos extraordinarios, la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia para conocer de los recursos de casación y revisión, incluso otros extraordinarios, siempre que se funden en la infracción de normas de Derecho Civil Foral o Especial propio de la Comunidad, en concordancia con lo previsto en el art. 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

4º Se reitera la facultad del legislador para excluir la primera instancia de órganos radicados en el territorio de las Comunidades en lo que afecta a la investigación y conocimiento de determinados tipos delictivos, por lo que se sanciona como constitucional la existencia del orden penal en la Audiencia Nacional.

5º Se da también carta de naturaleza constitucional al Tribunal de Conflictos de Jurisdicción en la forma establecida por la Ley Orgánica del Poder Judicial, sin que exista competencia alguna autonómica sobre tal cuestión.

6º Se afirma la competencia del Estado para regular el uso de las lenguas en el seno de la Administración de Justicia, reconociendo que la Ley Orgánica atribuye una posición de igualdad a las dos lenguas oficiales que puedan existir en el seno de una Comunidad Autónoma, bien que ese principio deba ser matizado desde el derecho fundamental a no sufrir indefensión del que goza todo ciudadano lo que se anuda a la obligación del conocimiento del castellano, obligación que no existe respecto del resto de las lenguas españolas.

7º Se entiende que, sin perjuicio de que es requisito ineludible que los Abogados y Procuradores deban de estar colegiados para actuar validamente ante los órganos jurisdiccionales, la regulación de esa colegiación debe referirse a «la legislación dictada por quien sea competente para ello de acuerdo con el cuadro de distribución de competencias en la materia diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía».

8º Se reconoce que la Ley Orgánica del Poder Judicial confiere a las Comunidades Autónomas, sin merma de su derecho a procurarse de otro modo representación y defensa, la facultad de optar porque estas funciones sean llevadas a cabo por los servicios jurídicos del Estado en la forma en que reglamentariamente se establezca.

9º Se rechaza como requisito para el ingreso en la Carrera Judicial y en los distintos Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia el conocimiento o la especialización del Derecho propio de la Comunidad, y, en su caso, de la lengua también propia, bien que, producido en ingreso, tengan la condición de mérito preferente según los criterios de valoración que reglamentariamente se viniesen a determinar por el órgano competente.

La segunda de las sentencias responde a un recurso de inconstitucionalidad acumulado interpuesto por la Generalidad y por el Parlamento de Cataluña, por las Cortes y por la Diputación General de Aragón contra determinados preceptos de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial.

En ella se reitera la operatividad de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía en los términos expresados en la anterior sentencia estudiando, para delimitar los supuestos de intervención competencial de las Comunidades Autónomas, distintos aspectos relacionados con la creación, constitución, conversión y supresión de órganos judiciales; con la fijación de la fecha de puesta en funcionamiento de órganos judiciales y de efectividad de sus plazas; con la ampliación de plazas de Magistrados y determinación de la categoría de los titulares de los órganos judiciales; con la separación entre Juzgados de Primera Instancia y Juzgados de Instrucción; con la Sede de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria; con la planta de las Audiencias Provinciales; con el Registro Civil; con el desarrollo y ejecución de programas para la efectividad de la planta judicial; y con la aprobación del nombramiento de Secretarios de Juzgados de Paz.

Se insiste, de igual manera, en los criterios establecidos en la sentencia antes analizada sobre la competencia autonómica en materia de demarcación judicial y de fijación de la capitalidad de los partidos judiciales así como sobre el ámbito competencial de los Tribunales Superiores de Justicia y sobre la valoración de méritos preferentes para la provisión de plazas

Posteriormente en sentencia nº 158/1992, de 26 de octubre de 1992, en conflicto positivo de competencia interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad Catalana en relación con la Orden del Ministerio de Justicia de 7 de febrero de 1986, por la que se convocaba un concurso de méritos para el ingreso en la Carrera Judicial, por la categoría de Magistrado, para cubrir vacantes en órganos judiciales sitos en la Comunidad Autónoma de Cataluña, hubo de pronunciarse el Tribunal Constitucional para delimitar el orden competencial entre el Estado y las Comunidades para la convocatoria de oposiciones y concursos.

Por último, tras la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial llevada a cabo por la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, se suscitó un nuevo recurso de inconstitucionalidad promovido por 50 diputados contra la nueva redacción dada a algunos artículos de la Ley, que fue resuelto por sentencia nº 105/2000, de fecha 13 de abril de 2000, en donde, bien que con votos discrepantes, se vuelve a reiterar toda la doctrina acerca de la distinción entre Administración de Justicia y administración de la Administración de Justicia para decidir sobre la determinación competencial en lo que se refiere al horario y jornada de trabajo en las secretarías y oficinas judiciales; se incide, de igual manera, en el análisis de las cláusulas subrogatorias o de

otro título constitucional válido con el objeto de precisar la competencia de las Comunidades Autónomas en la materia relativa al estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia y en cuanto al alcance de su potestad reglamentaria; y se concretan, por último, los criterios hermenéuticos en torno al uso del idioma propio de las Comunidades Autónomas.

6 DEL TRASPASO DE FUNCIONES A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Con apoyo en el art. 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y a raíz de la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional en las sentencias de 1990 se inicia un proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas de la dotación y gestión de los medios materiales y económicos para el desarrollo de la función de los Juzgados y Tribunales, que cristaliza en siete de ellas: Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Canarias, Navarra y Comunidad Valenciana.

En ésta última a través de los Reales Decretos 293/1995, de 24 de febrero, y 1949/1996, de 23 de agosto, en los que específicamente se delimitan las funciones y servicios que asume la Comunidad y los que restan a favor del Ministerio de Justicia, así como el personal, los bienes, derechos y obligaciones que se traspasan y la valoración de las cargas financieras para hacer efectivo el traspaso, cuya eficacia se inició a partir del 1 de marzo de 1995.

Por otra parte, la nueva redacción dada al art. 455 de la Ley Orgánica del Poder Judicial por mor de la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, en coordinación con los Reglamentos Orgánicos de los Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes al servicio de la Administración de Justicia y del Cuerpo de Médicos Forenses, aprobados respectivamente por los Reales Decretos 249/1996, de 16 de febrero, y 296/1996, de 23 de febrero, facultó para que esas transferencias abarcasen también, con los límites previstos en estas normas, a los medios personales al servicio de la Administración de Justicia que han sido asumidos por las antes señaladas Comunidades Autónomas. La Valenciana en virtud del Real Decreto 1950/1996, de 23 de agosto, y con efectos a partir del 1 de enero de 1997.

Últimamente también ha asumido dichas transferencias la Comunidad de Madrid.

7 VISIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PODER JUDICIAL

A modo de recapitulación de cuanto se ha expuesto se impone concluir destacando que el ejercicio de la actuación jurisdiccional viene sometido a un engranaje pluridimensional. Por una parte, el Consejo General del Poder Judicial y, en coordinación con él, los órganos de gobierno interno que, en distintas escalas, preceptúa la Ley Orgánica del Poder Judicial. De otro lado, el Ministerio de Justicia, como Representante del Gobierno Central. Por último las Comunidades Autónomas, distinguiéndose dentro de éstas las que tienen hechas transferencias y las que carecen de ellas.

A su vez y para llevar a cabo la necesaria coordinación se han tenido que arbitrar Comisiones Mixtas entre el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia, y entre las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia y las Consejerías de las Comunidades Autónomas con transferencias; una Comisión Sectorial integrada por las distintas Comunidades Autónomas con traspaso de funciones; y otra entre el Ministerio de Justicia y esas Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la intervención de éstas en reuniones con el Consejo General del Poder Judicial.

Debe tenerse presente que ostentan potestad reglamentaria el Consejo General, el Ministerio y las Comunidades Autónomas.

Y todo ello ha de conciliarse a través de lo que ha venido en llamarse sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional que avalan la necesidad de tener que ir individualizando la multiplicidad de materias concurrentes en el desempeño de la función judicial para poder precisar a quien corresponde la competencia decisoria.

Se está, pues, ante una realidad ciertamente muy compleja no exenta, por ello, de continuas fricciones que, sin duda alguna, vienen a repercutir en el normal desarrollo del servicio a los ciudadanos y en la propia imagen que el colectivo social tiene de la Justicia.

Si es la propia Constitución la que garantiza directamente la independencia de los Jueces y Magistrados en cuanto que al juzgar y ejecutar lo juzgado vienen sometidos únicamente al imperio de la Ley, ciertamente no se entiende que, desde esa estricta visión del Poder Judicial, se precise, en vías de asegurar tal principio, de un órgano de gobierno, lo que lógicamente conduce a considerar que ese gobierno ha de ir referido al ámbito institucional integrado por los Juzgados y Tribunales como constitutivos de una estructura orgánica, que son los que en su contemplación global, como entes dotados de medios y personal, hacen posible el ejercicio de aquella función jurisdiccional, y si esto es así, no se evidencia entendible que esa gestión gubernativa haya de responder a un entramado de instituciones de distinto signo con preeminencia precisamente de un poder ajeno al judicial.

Ante esta situación, quizás fuera el momento de preguntarse si no tienen razón los Magistrados discrepantes de la sentencia 105/2000 del Tribunal Constitucional cuando afirman que «por debajo del tenor de la Constitución se está produciendo un desplazamiento de placas tectónicas que ha alterado el subsuelo del sistema judicial tal y como lo diseñó aquella en 1978, mas allá de una interpretación evolutiva. En definitiva se ha operado una “mutación constitucional”, entendiéndose por tal un cambio del contenido de las normas que, conservando la misma redacción, adquieren un significado diferente, como definió este fenómeno el Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania. Sin utilizar el mecanismo que para su reforma establece la Constitución, se ha ido transformando y deformando ésta... ».

Al socaire de esta consideración habrá de concluirse que sí lo que se trasluce de la experiencia evolutiva del sistema constitucional del Poder Judicial es una exigencia de adaptación de éste al desarrollo del Estado autonómico, debiera de replantearse directamente, con, en su caso, la pertinente modificación de la Constitución, si procede continuar manteniendo su configuración con el carácter unitario que actualmente se le atribuye o si la voluntad social se inclina porque se disgregue entre las distintas Comunidades Autónomas asumiendo éstas su propio órgano territorial de gobierno.

Sea una u otra la solución a adoptar lo que se infiere totalmente necesario, como la mejor vía para consolidar su independencia y su mayor grado de eficacia, es que se le otorgue definitivamente su condición de verdadero poder, con capacidad para regir íntegramente, de forma autónoma, ostentando todas las facultades precisas, sin perjuicio del sistema de responsabilidades que se le pueda aplicar, todo el entramado organizativo que conlleva la actuación jurisdiccional. Sólo entonces se podrá estimar cumplida con plenitud la separación de poderes que demanda el Estado de Derecho previsto, como principio fundamental, en el art. 1 de la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

ALBACAR LÓPEZ, JOSÉ LUIS: Naturaleza jurídica del Consejo General del Poder Judicial. Jornadas de estudio sobre el Consejo General del Poder Judicial. Madrid 1981.

ALZAGA VILLAMIL, OSCAR: Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978. Madrid 1978.

BALLBÉ MALLOL, MANUEL: Las Administraciones Públicas Autonómicas. Configuración constitucional. Los nuevos valores que informan el sistema constitucional autonómico y su interpretación judicial. Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid 1992.

BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, JOSÉ MANUEL: Las relaciones del Poder Judicial, la Administración de Justicia y la Generalidad de Cataluña en el marco de la Constitución. Informe Pi y Sunyer sobre la Justicia en Cataluña. 1999.

DÍAZ VALCARCEL, LUIS MARÍA: El Consejo General del Poder Judicial y las Comunidades Autónomas. Jornadas de estudio sobre el Consejo General del Poder Judicial. Madrid 1981.

DÍEZ-PICAZO, LUIS MARÍA: Régimen Constitucional del Poder Judicial. Editorial Civitas. Madrid 1991.

GERPE LANDÍN, MANUEL: La relación estatutaria y su delimitación por la Ley Orgánica del Poder Judicial. Informe Pi y Sunyer sobre la Justicia en Cataluña. 1999.

LEDESMA BARTRET, FERNANDO: Relaciones entre el Consejo General del Poder Judicial y el Poder Ejecutivo. Jornada de estudios sobre el Consejo General del Poder Judicial. Madrid 1981.

LÓPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO: Justicia y Estado Autonómico. Editorial Cívitas. Madrid 1994.

LUCAS MORILLO, PABLO: Normas programáticas. Estatutos y Autonomía Comunitaria. Revista de Derecho Político nº21. UNED.

MONTERO AROCA, JUAN: Comunidad Valenciana y Administración de Justicia. Revista Valenciana de Estudios Autonómicos nº18.

MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: Las facultades financieras del Consejo General del Poder Judicial. Jornadas de estudio sobre el Consejo General del Poder Judicial. Madrid 1981.

RIPOLLÉS SERRANO, MARIA ROSA: Aspectos técnico-jurídicos del Estatuto Valenciano. El nacimiento del Estatuto Valenciano, Fundación Profesor Manuel Broseta. Valencia 2001.

RIU FORTUNY, RAMÓN: El ejercicio de las competencias asumidas en Administración de Justicia por la Generalidad de Cataluña. Informe Pi y Sunyer sobre la Justicia en Cataluña. 1999.

Alejandro Font de Mora Turón
PORTAVOZ GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR
CORTES VALENCIANAS

REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA DEL ESTATUTO

Tanto en textos congresuales aprobados por amplia mayoría como en textos programáticos planteados al electorado en las elecciones autonómicas de 1999 el Partido Popular de la Comunidad Valenciana (PP-CV) se ha mostrado partidario de la reforma del actual Estatuto de Autonomía de nuestra Comunidad. Para nosotros esta reforma debe conjugar tres elementos: uno ideológico, otro metodológico y un tercero contingente o de coyuntura.

Ideológicamente la reforma debe ser leal y coherente con respecto al marco del Estado Autonómico en su actual realidad y conformación. Desde el punto de vista metodológico debe ser una reforma pragmática y razonable, de modo que atienda a los condicionamientos que la hacen deseable y necesaria pero no a cuestiones ajenas a los mismos. Y por último, debe ser coyunturalmente posible, atendiendo a la diversidad de voluntades políticas que hay que concertar y a los diversos niveles en que dichas voluntades radican y teniendo en cuenta también la necesidad de la existencia de un «quantum» mínimo de voluntad de diálogo e incluso de la plasmación de actitudes formales de diálogo, así como también es inevitable plantearse la oportunidad cronológica del proceso formal de la reforma.

Desde nuestro punto de vista el planteamiento de lealtad y coherencia respecto a la actual realidad del Estado Autonómico implica que no debe plantearse la reforma desde el victimismo demagógico y anacrónico, sino como un elemento de perfectibilidad de un modelo político, el Estado Autonómico, cuya eficacia ha sido ampliamente demostrada y cuyo éxito se ha constatado por todos. En efecto, como afirma Eliseo Aja (1) «el principio de autonomía reconocido en la Constitución de 1978 ha impulsado una transformación tan notable del Estado que puede resumirse con rotundidad: España era hace veinte años el estado más centralista de Europa, sin ninguna duda, y actualmente es uno de los más descentralizados, también sin dudas. El poder político de las Comunidades Autónomas puede compararse perfectamente con el que poseen los estados miembros de una federación, como por ejemplo los Länder alemanes y, desde luego, es muy superior al que tienen las regiones italianas».

Precisamente por eso es por lo que todo planteamiento político en la actualidad debe partir in - cuestionablemente desde esta realidad existente y en este sentido afirma Eduardo Zaplana (2): «la España de las Autonomías aparece hoy plenamente consolidada en sus líneas maestras... en esta situación se hace precisa una nueva forma de abordar la actuación política desde las Co - munitades Autónomas. Si en los momentos iniciales de la construcción del Estado Autónomi - co pudo ser razonable un discurso y una acción política de cariz fundamentalmente reivindica - tivo hoy, cuando el sistema autonómico se encuentra ya consolidado, ese tipo de mensaje carece ya completamente de sentido. Las Comunidades Autónomas han de ser capaces de adoptar una actitud madura, algo que no resulta compatible con plantear la acción de gobierno sobre la base de reclamar permanentemente al Estado. Hoy los ciudadanos nos piden que asu - mamos plenamente nuestra propia responsabilidad, ejerciendo las competencias que la Consti - tución y los Estatutos de Autonomía nos otorgan, para lograr los más elevados niveles de bie - nestar...».

En el mismo sentido abunda E. Aja (3): «La que sí está prácticamente agotada es la táctica de reivindicar continuamente nuevas competencias porque la inmensa mayoría están ya repartidas. En muchas cabría obtener un resultado superior cualitativamente, como he sugerido en los sectores de investigación, multimedia, etc., pero ello requiere construir un sistema de relaciones intergubernamentales cuya ausencia está abortando aquellas posibilidades». Precisamente, y ha - ciendo un inciso, para paliar esta ausencia que señala el Prof. Aja el Gobierno ha presentado a todas las fuerzas políticas un borrador de Ley de Cooperación Autonómica pero, como casi siempre, la oposición ha distorsionado este propósito pretendiendo que lo que quiere ser coor - dinación es, según ella, un intento neocentralista. Como casi siempre, el prejuicio partidista puede dificultar el consenso en un tema que la mayoría de tratadistas consideran esencial para mejorar el funcionamiento del Estado Autonómico, como es la coordinación tanto de el Go - bierno central respecto a los autonómicos como de estos entre sí.

Retomando el tema que nos ocupa, digamos con toda claridad que, a la luz de lo anteriormente expresado, la reforma de nuestro Estatuto supondrá, cuando se produzca una mejora sin duda deseable en una realidad, la España de las Autonomías, ya de por sí satisfactoria pero no va a cambiar nuestras vidas en su urdimbre política, como sí la cambiaron la Constitución del 78, el

Estatuto de Autonomía del 82 e incluso la LOTRAVA en cuanto texto legal que nos aupó al máximo nivel competencial. Por lo tanto, lo primero que habría que hacer es desdramatizar el planteamiento de reforma estatutaria y situarlo plenamente en un escenario de democracia autonómica consolidada. Otros posicionamientos nos parecen desenfocados e interesadamente enfáticos sobre unas carencias más imaginarias que reales y que el pueblo valenciano no percibe en absoluto.

Quizás esta postura de equilibrio, moderación y serenidad referida a la reforma estatutaria que postulamos fue formulada con acierto por Garrido Mayol (4) en una publicación con motivo del décimoquinto aniversario del Estatuto, al decir: «no podemos afirmar con rotundidad que la realidad política valenciana haga imprescindible la reforma de nuestro Estatuto. La vida política puede desarrollarse sin traumas insalvables dentro del marco normativo que el mismo ofrece. Sin embargo, tampoco encontramos razones de peso para no proceder de forma contraria. El desarrollo y consolidación del Estado Autonómico español y quince años de ejercicio de autogobierno, otorgan la suficiente madurez como para no tener que renunciar a la posibilidad de perfeccionar nuestro sistema y, por ende, nuestra Ley básica».

Decíamos que desde el punto de vista metodológico la reforma debiera tener un carácter pragmático y racional. Se trata de analizar nuestra realidad política y atender a su mejora. No se trata de practicar ninguna suerte de exasperante narcisismo comparativo. Se trata de detectar qué ingrediente falta o es mejorable en la receta con que se formula nuestro marco de convivencia y no se trata de mirar obsesivamente con el rabillo del ojo a otras comunidades de nuestro entorno próximo o lejano en una suerte de celoso paroxismo que paradójicamente suelen practicar aquellos defensores de la asimetría, eso sí: siempre y cuando la vertiente restrictiva de dicha asimetría quede adjudicada a los demás. Lo cual es un empeño imposible porque, como señala Espín (5), los sistemas de reparto competencial tienden a la homogeneidad y, así dice que «la experiencia ha demostrado que la dinámica política siempre lleva en ese terreno a la reivindicación de equiparación por parte de quien está en el nivel competencial inferior y, una vez alcanzada dicha equiparación, de nuevo a la necesidad de elevar el techo competencial de las que aspiran a un nivel de autonomía diferencial».

El pragmatismo que defendemos no obsta para que se concreten en la reforma estatutaria aspectos de carácter acusadamente simbólico, como la condición de nacionalidad histórica que, sin duda, hay que reivindicar. Por lo demás, el formulario de cuestiones es relativamente extenso y constituye, o debe constituir, el núcleo de la negociación entre los partidos siempre, insistentemente, desde planteamientos de un realismo práctico; así habrá que abordar:

- La incardinación estatutaria de las competencias transferidas desde la última reforma con el fin de que queden definitiva e irreversiblemente incorporadas al corpus estatutario y se impida un hipotético rescate por el Estado.
- La posible actualización en materia de Derecho Civil Valenciano y sus vías de desarrollo, en la línea de trabajo que ha efectuado la Comisión para la Recopilación del Derecho Civil Valenciano abarcando campos muy diversos en el ámbito del Derecho Consuetudinario.
- La introducción en el Estatuto de mecanismos correctores de una hipotética situación de inestabilidad política que conlleve la disolución de las Cortes Valencianas por el Presidente de la Generalitat, en sus diversas modalidades, que habrá que estudiar y ponderar.
- La formulación estatutaria del derecho de nuestra Comunidad a participar en la conformación de la posición del Estado español ante las instituciones europeas en aquellas materias que nos afecten directamente desde el punto de vista de nuestros intereses sociales, culturales, económicos, etc.
- La formulación estatutaria de las condiciones generales que debe cumplir el denominado Pacto Local, en cuanto proceso de descentralización político administrativa que vigoriza el principio de subsidiariedad que rige la articulación de nuestro Estado.
- La reconsideración de límite establecido en el artículo 17.2 respecto al número de miembros del Consell que queda limitado a diez con funciones ejecutivas, situación disfuncional dado el nivel alcanzado por nuestro desarrollo autonómico y que solo ha sido paliado por la reciente Ley 1/2002, de 26 de febrero, de la Generalitat Valenciana, de modificación de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano.

- La elevación a la condición de instituciones estatutarias de aquellas creadas con posterioridad a la creación del Estatuto, como son el Consejo Jurídico Consultivo y la Academia Valenciana de la Lengua.
- Aunque nuestro Estatuto en su artículo 36 marca ya la opción constitutiva de una policía autonómica, de momento y desde 1993, el tema se ha limitado a un acuerdo con el Estado por el que se adscribe una unidad de policía nacional al Gobierno autonómico, con dependencia funcional de la Comunidad Autónoma y orgánica del Ministerio del Interior. Esta situación podría replantearse y reformularse en el Estatuto con mayor claridad.

Podría añadirse una relación extensa de otras cuestiones a examinar, por ejemplo, valencianización de las denominaciones institucionales, utilización de lenguaje no sexista en el texto estatutario, corrección de errores y otras, pero ello haría este texto innecesariamente farragoso y, en todo caso, siempre en vísperas de una negociación, es prudente dejar la minuta flexiblemente abierta.

Pero, junto a todo lo que llevamos dicho, para que una reforma estatutaria sea posible hay que propiciar una coyuntura de concertación entre el doble nivel de decisión, autonómico y central, que exige una modificación legislativa de esta naturaleza, que tiene un carácter legalmente bastante complejo como recogen por ejemplo Visiedo Mazón (6) o Garrido Mayol (7). En esencia la iniciativa de reforma corresponde al Consell o la quinta parte de los Diputados. La aprobación de la misma requiere mayoría de 3/5, salvo que se refiriera solo a la ampliación competencial para lo que bastaría la mayoría simple, pero éste no es el caso. De ser aprobado el proyecto de reforma por las Cortes se remite al Congreso de los Diputados donde de no ser aprobado se produce su devolución a las Cortes Valencianas acompañando mensaje motivado sobre los puntos que hubiesen ocasionado su devolución y las posibles soluciones alternativas.

Las Cortes Valencianas tienen un plazo de tres meses para deliberar sobre las modificaciones propuestas por el Congreso, si prestan su conformidad a las mismas el nuevo texto aprobado se remite de nuevo al Congreso para su sanción. Transcurridos los tres meses sin comunicación alguna, sin que las Cortes Valencianas se pronuncien, la iniciativa decae. También, y en

tercer lugar, cabe la posibilidad de que se formule por las Cortes Valencianas una nueva propuesta de reforma que facilite la aproximación entre el texto originario y las modificaciones efectuadas por las Cortes Generales. El texto de aproximación se tramitará de nuevo pero sin ulterior trámite de devolución en caso de modificación. En todo momento, las Cortes Valencianas, si no están de acuerdo con estas últimas modificaciones, pueden decidir retirar la propuesta. Vemos por tanto que, como expresamente señala Garrido Mayol (8), la reforma del Estatuto «ha de ser necesariamente pactada entre el Estado y la Comunidad Autónoma Valenciana, pues no podrían prosperar en modo alguno propuestas no queridas por alguna de las partes que deben intervenir en su aprobación».

Siendo pues el consenso obligado, y obligado a un doble nivel autonómico y estatal, el interrogante es, en el momento en que se escriben estas líneas, si se cumple el «quantum» mínimo de voluntad de consensuar o si, incluso, se dan las manifestaciones externas o «ritualizadas» como propias de una actitud dialogante en el panorama político valenciano del momento y, además, también habrá de preguntarse si estas circunstancias se producen no solo en nuestra Comunidad sino también a nivel de las organizaciones nacionales de los principales partidos. Examinense detenidamente las hemerotecas y se podrá encontrar reveladoras declaraciones de líderes socialistas nacionales acerca de la prioridad que en ese partido se concede a la posibilidad de reforma estatutaria, por lo que quien esto escribe queda eximido de ahondar en estas consideraciones.

Queda, por último, examinar el tema de la oportunidad cronológica del planteamiento de la reforma. A este respecto cabría hacer dos precisiones. La primera es que el trámite, como acabamos de ver, aún en las circunstancias más favorables es largo y engorroso, y no digamos si se presenta cualquier inconveniente en su tramitación. A guisa de ejemplo recordemos que, desde que se pactó entre PSOE y Partido Popular la derogación de la LOTRAVA y la consiguiente reforma del Estatuto para incorporar las competencias de la misma, transcurrieron más de dos años (de febrero de 1992 a marzo de 1994). Y en segundo lugar, que las situaciones electorales o preelectorales, según extendida opinión entre los politólogos, no constituyen precisamente momento propicio para la generación de los equilibrios políticos necesarios para la práctica de este tipo de operaciones de reforma, puesto que en dichos momentos existe el riesgo de que el oportunismo partidista y la valoración exclusiva de la coyuntura electoral distorsionen el proceso de cambio estatutario.

BIBLIOGRAFÍA

- (1) AJA, ELISEO. «El Estado Autonómico. Federalismo y Hechos Diferenciales». Alianza Editorial. Madrid, 1999. Pág. 14.
- (2) ZAPLANA, EDUARDO. «El Acierto de España. La Vertebración de una Nación Plural». Temas de Hoy. Madrid, 2001. Pág. 79.
- (3) AJA, ELISEO. Op. cit., n^o1. Pág. 265.
- (4) GARRIDO MAYOL, VICENTE. «Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics», n^o 19. Mayo-Agosto, 1997. Págs. 329-345.
- (5) ESPÍN TEMPLADO, EDUARDO. «Perspectivas y Futuro del Modelo Territorial Español» en «El Futuro del Estado Autonómico. VII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos» (Francesc Pau i Vall, Coordinador). Aranzadi. Pamplona, 2001. Págs. 47-55
- (6) VISIEDO MAZÓN, FRANCISCO. En «Las Cortes Valencianas». José Asensi Sabater, ed. Instituciones Autonómicas de la Comunidad Valenciana, 1993. T. 2. Págs. 17-134
- (7) GARRIDO MAYOL, VICENTE. Op. cit., n^o4. Pág. 332.
- (8) GARRIDO MAYOL, VICENTE. Op. cit., n^o4. Pág.335.

Antonio García Miralles

EX PRESIDENT DE LES CORTS VALENCIANES (I, II I III LEGISLATURA)
SENADOR

L'AUTOGOVERN VALENCIÀ AL SEGLE XXI. REFLEXIONS I PERSPECTIVES

En el moment d'escriure aquestes línies amb motiu de la commemoració del XX aniversari de la vigència del nostre Estatut d'Autonomia, són molts els records i les vivències que em vénen a la memòria, sens dubte, la majoria positius, però d'altres, per què no dir-ho, amb un cert sentiment de frustració. Tanmateix, en l'aspecte personal i en el polític, representen un treball i uns resultats raonablement satisfactoris.

Deixe per als politòlegs, els juristes i els historiadors una sèrie d'aspectes ben interessants del que podríem denominar procés autonòmic valencià des del principi dels anys setanta fins al dia d'avui i això per unes quantes raons. Primer, perquè és una feina que requereix molt més espai i temps; segon, per haver estat protagonista i testimoni d'excepció en aquest procés, i, tercer, perquè, sense jutjar ningú, sí que vull expressar les meues pròpies impressions i les meues conviccions. Vint anys després, el nostre Estatut mereix una bona valoració, no sols pel que ha representat de pacte polític en unes circumstàncies sens dubte excepcionals, sinó perquè el text és també una provocació per a continuar dialogant i pactant temes fonamentals per al nostre autogovern.

L'Estatut ha superat la prova de l'alternança política i la configuració, des de l'aritmètica parlamentària diferent, de governs amb majoria absoluta, en minoria o en coalició. Avui és normal, democràticament parlant, l'existència i el funcionament de les institucions de la Generalitat. Ha estat i és un èxit en una societat, la valenciana, que és plural i diversa en els àmbits econòmic, social, polític i cultural, bilingüe, bastant desvertebrada, amb un fort associacionisme cultural, fortes tendències sucursalistes, provincialista i que ha mancat i manca d'una burgesia que, en l'àmbit polític, es comprometera clarament per un projecte modern d'autogovern, que hauria permès que avui la Comunitat Valenciana haguera passat l'assignatura de la normalització de temes tan importants com la llengua o de la consideració per la història i la cultura que té amb els nivells de prestigi d'altres comunitats.

Això explica que el nostre Estatut reba crítiques en els aspectes de pacte o compromís social, ja que hi va haver, com es reconeix en el preàmbul, l'enfrontament de la moderna concepció socialista i progressista del País Valencià i posicions conservadores a la contra, reflex d'unes dretes temoroses d'un triomf electoral de l'esquerra i amb una concepció del poder ancorada en mètodes i tics del passat.

La manifestació que el Plenari de Diputats i Senadors va convocar l'octubre de 1977 va congrega més de mig milió de valencians i valencianes sota el lema «Volem l'Estatut». Aquest impuls va cristal·litzar, un any després, en un fet històric: la signatura del compromís autonòmic de totes les forces polítiques per a arribar, tan ràpid com fóra possible i amb el major sostre competencial, a l'autonomia per al País Valencià.

Aprovada la Constitució, el Consell del País Valencià inicia el procés d'accés a l'autonomia per la via de l'article 151 de la carta magna; uns rere altres, van anar sumant-s'hi els acords dels ajuntaments de les tres províncies valencianes, però, com és públic i notori, la dreta i el govern de la UCD es van oposar políticament i jurídicament als acords, la qual cosa va provocar la crisi de la via iniciada.

Tanmateix, des del Plenari de Parlamentaris, vam iniciar els treballs per a redactar el Projecte d'Estatut que van aprovar els diputats i els senadors valencians el 12 de juny de 1981 a València i que formalment va ratificar l'Assemblea, prevista en l'article 146 de la Constitució, reunida Península. Aquest procés d'elaboració es va desenvolupar en el marc d'una crisi del govern i del partit de la UCD i d'una temptativa colpista que havia tingut lloc aqueix mateix any, el 23 de febrer. Finalment, i prèvia presentació, el Boletín Oficial de les Cortes Generals va publicar el Projecte d'Estatut d'Autonomia del País Valencià i, després d'una accidentada i singular tramitació parlamentària (devolució del dictamen a la comissió i elaboració de la LOTRAVA), va ser aprovat per les Cortes Generals com a Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana.

És obvi que la perspectiva des de la qual podem abordar el tema de l'autogovern dels valencians s'emmarca avui en l'àmbit internacional, amb els avantatges i els inconvenients de la nova Europa, la crisi de l'estat nació i el paper de la participació de les regions en la configuració de la voluntat política europea, com també les conseqüències i les incògnites que genera el procés

de globalització. Però, en canvi, a Espanya i a la nostra Comunitat gaudim d'una democràcia sòlida, amb unes regles de funcionament establertes en la Constitució i en el nostre Estatut, àmpliament acceptades i respectades pels ciutadans i les ciutadanes i amb un futur esperançador per davant.

L'autogovern ha d'entendre's com un espai de llibertat, un escenari de proximitat i de diàleg per a tots els valencians on la nostra afirmació col·lectiva de valencians, la nostra identitat diferenciada, s'entronque en realitats i identitats com a espanyols i europeus.

L'autonomia no pot identificar-se amb la concepció simple del «poder valencià» davant ningú, ni justificar-se exclusivament per referència a un passat històric.

L'autonomia ha de ser un projecte per a guanyar el futur, un projecte solidari, un projecte equilibrat, un projecte integrador, un projecte de llibertat i de progrés. Hi cal un nou impuls, recuperar la il·lusió, el diàleg i el consens. La llibertat no pot ser només la d'un govern o un partit, per poderosos que siguen. La llibertat sempre és la llibertat del que pensa d'una altra manera. Per això la necessitat de revitalitzar el parlament i activar nous mecanismes de participació democràtica. A nous reptes, noves actituds i noves respostes, des dels valors i la vigència de «Volem la llibertat», «Volem l'Estatut».

El desenvolupament del títol VIII de la Constitució, les circumstàncies que van acompanyar el procés autonòmic en general i el valencià en concret, les expectatives dels municipis, ens han de dur a una reflexió molt simple: no té sentit un debat clàssic sobre la base de reivindicar la sobirania. És que no ens trobem immersos en un procés de redefinició, de recomposicions i de reformes de sobirania?

El «fet nacional valencià» s'ha de referenciar des de la idea d'una nacionalitat, la valenciana al servei d'un poble.

L'exercici de l'autogovern s'emmarca en una realitat i en un espai polític complexos, caracteritzat per diferents nivells de decisió: europeu, estatal, valencià i local. La perspectiva (no des de l'origen sinó des de la realitat actual) d'un horitzó federal, d'un federalisme cooperatiu, ens ofereix un instrument per a superar l'estancament actual del funcionament de l'estat autonòmic.

La nostra Constitució, pel que fa a l'establiment de les institucions, l'organització dels poder públics i la distribució territorial del poder, va establir una sèrie de principis i procediments per, a partir d'aquests, edificar un estat compost, políticament i administrativament descentralitzat, i, al meu entendre, cada vegada més evolucionat cap a formes de funcionament pròpies d'un estat federal.

El títol VIII no és la descripció d'una forma territorial de l'estat, sinó un conjunt de procediments oberts a moltes solucions. El cas valencià és singular perquè vam iniciar el compromís autonòmic, mitjançant la presa d'acords dels ajuntaments, per la via del 151, però en el camí, bàsicament des del govern de la UCD i amb el suport d'AP, es va obstaculitzar la via i es va incomplir el compromís. Dit això, hem de ser conscients que la superació d'aqueix dèficit en la graella de sortida ja es va compensar en part amb la reforma que va incorporar a l'Estatut les competències de la LOTRAVA, els continguts de la qual es van incorporar amb plenitud al nostre Estatut.

És necessari fer normals les singularitats que políticament es trobaven ja expressades en la voluntat de la majoria dels valencians.

Igualment, el debat sobre la «historicitat» com a manifestació politicojurídica anterior a la Constitució quant a la via d'accés pot ser superada no sols pel reconeixement exprés com a comunitat històrica, sinó fonamentalment amb la voluntat política de ser-ho amb totes les conseqüències expressada pel poble valencià mitjançant les institucions i, singularment, des de les Corts Valencianes en el marc de la Constitució. Pel que fa als — per a mi mal denominats— «sostres competencials», entenc que, superada la fase de la LOTRAVA, poden ser perfectament revisats a l'alça.

Realment, és avui la voluntat dels valencians i les valencianes i de la Generalitat la que té la clau, en primera instància, de la millora i el perfeccionament de l'autogovern.

Enfortir el nostre autogovern, aprofundir-hi i defensar els nostres fets diferencials reconeguts constitucionalment i Estatutàriament. Aquest és el repte. Però el nostre Estatut és també un instrument de provocació perquè nosaltres esgotem un ventall de possibilitats que ofereix, per exemple, la utilització de l'article 43 de l'Estatut. Queden encara moltes potencialitats no desenvolupades per a enfortir el nostre autogovern.

La perspectiva per a situar el nostre autogovern ha de tenir en compte la reflexió sobre quin és l'estat de vertebració territorial d'Espanya, quina n'ha de ser l'orientació cap al futur i quines reformes queden pendents per a perfeccionar el sistema. Sens dubte, el balanç de la transició ha estat positiu, però això no ha d'impedir tractar els problemes actuals o insuficientment resolts i els imprevisibles en aquell moment.

La nostra Comunitat no solament no ha de ser aliena, sinó que ha de ser especialment activa i participativa en el paper de les regions en la construcció europea, en la presència i la normalització de les diverses llengües i cultures espanyoles, en el funcionament de l'estat i en la vida col·lectiva, i defensar especialment la nostra cultura i el valencià, cosa per la qual no podem ser aliens a l'enfortiment de la nostra presència a Europa i a una reforma del Senat com a millor garantia de reconeixement i de defensa de les nostres senyes d'identitat que, com a fets diferencials propis, són també patrimoni del conjunt dels espanyols.

Després de vint anys, és indubtable que l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, aprovat per la Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol, va assumir les llibertats que per a tots els valencians i les valencianes va recuperar la Constitució: la llibertat d'autogovern que ha permès que la nostra Comunitat haja assolit les majors quotes de benestar i progrés.

Els socialistes valencians entenem que consolidar, enfortir i aprofundir l'autogovern de la nostra nacionalitat històrica ha de sintonitzar-se amb la consolidació de l'estat autonòmic i ha de potenciar els instruments que, des de l'horitzó d'un federalisme solidari i cooperatiu, superen la política del bilateralisme conjuntural dels governs conservadors i, des del reconeixement de la nostra identitat com a poble, reforça la democràcia i garanteix la participació i la igualtat d'oportunitats de tots els valencians i les valencianes. Sens dubte, la norma estatutària s'ha mostrat útil per a donar en aquests últims vint anys un assentament a les institucions de la Generalitat reconegudes en la llei orgànica, per a crear-ne altres de noves, desenvolupant les competències estatutàries i, almenys en les tres primers legislatures de governs socialistes, per a impulsar-ne una lectura valenciana i progressista. Especial esforç i avanç van tenir lloc en la recuperació de la nostra cultura i la nostra llengua.

Al meu parer, el nostre autogovern requereix un nou impuls en diferents fronts:

Primer. Enfortir els mecanismes estatals de cooperació i solidaritat i garantir la defensa dels nostres fets diferencials, llengua, cultura i dret foral. Hem d'assumir la urgència de la reforma constitucional del Senat, en congruència amb el mandat constitucional per convertir-lo en autèntica cambra territorial.

Segon. La nostra presència a Europa demana la institucionalització de la capacitat de participació de la Generalitat en els àmbits de decisió de la Unió, ja siguen espanyols o europeus que afecten el nostre àmbit de competències i interessos, i la nostra presència en l'àmbit de les relacions internacionals.

Tercer. Esgotar les possibilitats que tant l'Estatut i la Constitució permeten, no solament per a l'ampliació i l'exercici de competències, via l'article 43, sinó per al desenvolupament legislatiu quant a les pròpies institucions i singularment pel que fa als articles 44, 45 i 46, títol IV, administració local, i les potencialitats dels convenis de col·laboració i els acords de cooperació de l'article 42.

Quart. Reconèixer que la pròpia dinàmica de la societat i de les institucions, els nous reptes i l'experiència acumulada d'aquests anys, aconsellen tractar la possible reforma del nostre Estatut.

La reforma de l'Estatut requereix el diàleg com a instrument amb tots els partits polítics amb representació a les Corts Valencianes i amb aquelles altres forces polítiques que, tot i no tenir representació parlamentària, tinguen representació en l'àmbit institucional de la Comunitat Valenciana. Requereix el consens no solament com a necessitat estatutària per a la reforma (article 61), sinó per a incorporar-hi la voluntat més àmplia possible. Seria bo tractar d'incorporar a la reflexió tots els col·lectius i totes les institucions que vulguen i puguen aportar-hi la seua opinió.

Som els valencians i, en concret, les Corts Valencianes els qui hem d'acordar la reforma i els continguts i dinamitzar la comissió que un dia es va crear per a l'estudi de la possible reforma del nostre Estatut. La reforma ha de respectar la nostra Constitució. Al meu parer, ha de fer-se pensant en el futur, superant qualsevol conjuntura política, accidental o electoralista que ens garantisca el més ampli acord i la durada.

El nostre Estatut estableix un sistema parlamentari en què les Corts Valencianes són la primera institució de la Generalitat. El parlamentari investit com a president de la Generalitat jura o promet davant el Ple. És congruent amb aquest sistema i amb l'entramat institucional parlamentari que el president de la Generalitat, que ha d'executar les polítiques que es deriven de l'àmbit competencial propi i de la pròpia gestió i compromís electoral, tinga la plena facultat de dissolució de la cambra, pròpia d'un sistema parlamentari ple. Això també comportaria que l'esperit dels continguts de les denominades «comunitats històriques» i les que van accedir a l'autonomia per la via del 151, que continuem reivindicant els valencians, quedara afirmat amb aquesta modificació de la llei estatutària.

És evident que la institució parlamentària necessita, després de vint anys, agilitar el funcionament, sobretot, els mecanismes de control i connexió real amb la nostra societat. L'adequació als nous temps dels períodes de sessions en els plens, una millor harmonització dels debats d'investidura, censura, qüestió de confiança, debat dels pressupostos de la Generalitat i garanties per a l'exercici de la funció parlamentària i el funcionament de les comissions d'estudi o investigació i de control dels mitjans audiovisuals públics.

Inclusió del Consell Jurídic Consultiu i l'Acadèmia Valenciana de la Llengua com a institucions de la Generalitat.

Incorporar com a drets i deures dels valencians i les valencianes els que, per trobar-se en la línia de les declaracions més avançades com la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea i respectant el marc constitucional, comporten una major garantia de les llibertats i la protecció dels drets socials o col·lectius.

Integrar en l'Estatut les matèries de què gaudim com a transferides o delegades, i d'altres derivades de l'aplicació de l'article 43 de l'Estatut.

La revisió del títol IV de l'Estatut, de manera que la descentralització de les funcions i les competències de l'administració local enfortesca l'autonomia municipal i millore la democràcia i la participació ciutadana a través dels ajuntaments i dels ens locals supramunicipals. Tractar el tema de la comarcalització i el paper de les diputacions no solament requereix un ampli consens en el parlament, sinó entre tots els grups polítics i els ajuntaments de la Comunitat. Hi ha

un mandat estatutari incomplet i, amb realisme, hem de plantejar-nos la conveniència de canviar el títol esmentat.

El Consell socialista presentà a les Corts, ja en la II legislatura (juliol de 1988), un projecte de reforma de l'article 12.2 de l'Estatut pel qual es rebaixava la clàusula del cinc per cent al tres per cent per a poder obtenir un escó en les condicions establertes. La reforma va ser rebutjada pels grups representatius del centre dreta de la cambra, per la qual cosa actualment és un tema obert en el qual el Partit Socialista ja va fixar la seua posició favorable a la reforma i que és lògic mantenir, buscant el més ampli consens que la faça possible.

Finalment, seria bo explorar totes les possibilitats de la valencianització de la terminologia estatutària amb relació a la denominació de les nostres institucions, fent més explícits els continguts de la nostra nacionalitat història, els fets diferencials i millorant l'articulat, de manera que simbòlicament poguera sentir-s'hi més identificada la immensa majoria dels valencians i les valencianes.

Crec que la nostra Comunitat, a través de l'exercici d'autogovern i de la democràcia, des de la Generalitat i amb la col·laboració de tots i cadascú de nosaltres, té un futur; però cal voluntat de guanyar-lo i construir-lo dia a dia, separant el que ha de ser objecte de legítima discrepància en una societat plural i conflictiva, en definitiva, lliure i democràtica, del que com a poble ens és comú i hem de defensar.

Hem de fer un gran esforç de normalització de la nostra llengua i de la nostra cultura, fets diferencials i d'identitat bàsics. Però no oblidem que la voluntat de fer, la voluntat de ser valencians, la capacitat política a l'hora de la veritat està més en la creació permanent d'un sentiment col·lectiu d'identitat en què el fet valencià, l'espanyol i l'europeu s'integren i en què el ciutadà, els homes i les dones que viuen i treballen a la nostra Comunitat se senten integrats, tinguen esperança i tinguen futur.

Francisco Granados Calero
ABOGADO

LA CONSULTA POPULAR MUNICIPAL Y SU DEFECTUOSA REGULACIÓN

SUMARIO

- I CONCEPTO Y ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.
- II TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE ESTA FIGURA PARTICIPATIVA.
- III EVOLUCIÓN LEGISLATIVA EN EL TRATAMIENTO DEL PROBLEMA.
- IV TUTELA DEL ESTADO EN MATERIA DE CONSULTAS CIUDADANAS.
- V NECESIDAD DE REGULAR LA CONSULTA POPULAR MUNICIPAL.

I CONCEPTO Y ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Uno de los principios tradicionales que sustentan el correcto funcionamiento de las Corporaciones locales consiste en el adecuado desarrollo de los derechos de información y participación de los ciudadanos en la gestión administrativa, o, cuando menos, por lo que se refiere a este último, en la toma de aquellas decisiones que por su limitada y concreta naturaleza y alcances son susceptibles de condicionar en el futuro su calidad de vida en tanto que vecinos inscritos en el correspondiente censo de habitantes del municipio en cuestión. La democracia participativa no se satisface solamente con la intervención activa de los vecinos de un municipio, convocados en cadencias regulares de cuatro años, con el fin de elegir mediante voto personal, directo y secreto a sus representantes que deben ocuparse, dentro del marco legislativo, de facilitarles la garantía de asegurarles a ellos y a los demás ciudadanos residentes o transeúntes la satisfacción de sus derechos (descanso y ocio, suministros básicos, evacuación diaria de residuos, limpieza de los espacios públicos, condiciones higiénico-sanitarias, atenciones asistenciales, etc.) y libertades (seguridad, establecimiento y domicilio, libre deambulaci3n, etc.). Indudablemente, también de afrontar los deberes que el disfrute de aquellos derechos y libertades le imponga el conjunto del ordenamiento jurídico vigente, mediante el justo reparto y satisfacci3n de la carga fiscal y contributiva.

No obstante, la prueba reveladora del grado de democracia que define el primer escalón, donde se plantea a escala reducida y con respecto a cada comunidad vecinal el conjunto de los derechos administrativos que emanan de la condición de vecinos inscritos en el correspondiente censo de población, se sitúa en el grado de participación, real o potencial, en la toma de decisiones en materias que, en España, vienen siendo atendidas con carácter exclusivo o cuando menos preferente, por la Administración Central del Estado, si bien en la mayor parte de los países miembros de la Unión Europea su temprano y avanzado proceso descentralizador remita el núcleo fundamental de las funciones político-administrativas a la competencia de las instancias municipales correspondientes. En lógico paralelismo, el mayor grado de satisfacción de las necesidades ciudadanas en áreas tan fundamentales como la sanidad, enseñanza y desarrollo asistencial a los segmentos de población más necesitados, comporta una actitud reivindicativa de la toma de decisiones normalmente atribuidas a sus legítimos representantes (Alcaldes, Concejales, Diputados provinciales, etc.), que incluso estos contemplan con evidente descargo de su responsabilidad personal al desplazar el éxito-fracaso de su implementación hacia la mayoría de los ciudadanos que participaron en la toma de decisiones. *Vox populi, vox dei*, se solía justificar en los lejanos tiempos del Imperio Romano los aislados y raros supuestos en que se acudía a la consulta popular.

El precedente legislativo más añejo de las consultas populares municipales, aunque dotado de los perfiles característicos del referendo plebiscitario, hay que buscarlo en la Constitución de 1931, cuyo art. 12 incluyó dentro del mecanismo creador de las llamadas *regiones autónomas* como entidades políticas dotadas de instituciones de autogobierno, la necesidad de su aceptación «por el procedimiento que señale la Ley Electoral, por lo menos (de) las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región». En realidad y tal como se concibió el citado precepto constitucional, por más que introdujera la institución del referéndum sancionador para dicho concreto supuesto, fácil es identificar la consulta electoral para un objetivo de tal naturaleza con el art. 92.1 de la Constitución vigente, que asienta de manera inequívoca la posibilidad del referéndum con participación de los ciudadanos llamados a pronunciarse sobre «decisiones políticas de especial trascendencia», pero se aleja en su concepción de lo que la evolución legislativa posterior y de manera singular el desarrollo en este punto del Derecho Administrativo, distingue claramente como *consultas populares municipales*. Estas quedan enmarcadas por dos líneas de trazo inequívoco: su vaciamiento de todo interés político trascendente y común al resto de los ciudadanos y el consiguiente reduccionismo a un interés so-

cial predominante, que ha de plantearse en el estricto ámbito participativo de los vecinos del municipio inscritos en el correspondiente censo de población.

Si, como hemos visto, la Constitución republicana de 1931 previó la consulta popular para su utilización exclusiva en la conformación socio-política de los llamados territorios autónomos – precedente inequívoco de las actuales Comunidades Autónomas– dejó de manera coherente fuera de su campo de aplicación la regulación, como figura paralela, de la consulta popular *municipal*, que el mismo régimen republicano tuvo ocasión de desarrollar a través de un conjunto de disposiciones de rango gubernativo dentro del espacio de cinco años, aproximadamente, anteriores al estallido de la guerra civil.

La Orden del Ministerio de Hacienda de 29 de Mayo de 1934 ¹, reconoció sin ambages, con fundamento en el art. 545 del Estatuto Municipal de 8 de Marzo de 1924, no solo la facultad sino incluso la obligación de los Ayuntamientos de someter a referéndum la aprobación de sus acuerdos relativos a empréstitos *«cuando exijan para el servicio de intereses y amortización un aumento superior al 3 por 100 en el presupuesto ordinario de gastos»*, si bien en la práctica quedara en suspenso su aplicación por razones de orden técnico, vinculadas a la falta de aprobación de los censos municipales, que finalmente lograron actualizarse ante la exigencia de someter a referéndum la misma Constitución de 1931. Precisamente la finalidad de esta O. M. de 29.05.1934 se centraba en la regulación de un procedimiento extraordinario de convalidación de este tipo de acuerdos municipales, sustitutivo de la consulta popular ², pero sin cuestionar en modo alguno la comentada facultad como integrante del principio de autonomía municipal, sin el pie forzado de la autorización previa del Gobierno de la República.

La primera y completa regulación del referéndum se contenía en la Ley Municipal de 31 de Octubre de 1935, cuyo art. 95 estableció la obligatoriedad de su convocatoria y celebración para ratificar, en su caso, la formalización de ciertos contratos que afectaban a la capacidad financiera y de endeudamiento de los Ayuntamientos firmantes. Precisamente la Orden del Ministerio

¹ Publicada en la Gaceta de Madrid de 1º de Junio de 1934, pág. 1462.

² Contenia su parte dispositiva los siguientes mandatos: «1º Los acuerdos que hayan sido adoptados con anterioridad al Censo Electoral de 1930, utilizado por Decreto de 25 de Abril de 1931 para elegir Cortes Constituyentes, cumpliendo los preceptos de los Decretos entonces en vigor de 18 de Junio y 25 de Septiembre de 1924, son válidos, sin que para su estricta ejecución se precise llevar a cabo el dicho requisito del referéndum; 2º A los acuerdos adoptados con anterioridad al citado Censo, o a los que adopten actualmente los Ayuntamientos, les son de rigurosa aplicación los respectivos preceptos del Estatuto Municipal referentes a su aprobación por referéndum».

de la Gobernación de 16 de Marzo de 1936 ³, se cursó a todos los Gobernadores Civiles «y Delegados del Gobierno en Ceuta, Melilla y Mahón» con la finalidad de regular las distintas fases del procedimiento de la obligada consulta municipal, con la significada precisión de que «las cláusulas del contrato a otorgar por la Corporación deberán publicarse al propio tiempo que las condiciones del mismo» como medio de dar publicidad adecuada al acuerdo objeto de referéndum.

En pleno fragor y extenuación tras dos años de guerra fratricida, el Gobierno rebelde del General Franco, a través de su Ministro de Interior, Ramón Serrano Suñer, se apresuró a promulgar un Decreto de 25 de Marzo de 1938, publicado en el *B.O.E.* del siguiente día 30, por el que, después de dejar constancia inequívoca en su preámbulo de la honda carga ideológica que le servía de soporte ⁴, disponía en su primer artículo la supresión del requisito del referéndum para la convalidación de aquellos concretos acuerdos municipales que en los supuestos ya analizados lo tenían legalmente establecido y la sustitución del mismo por un confuso trámite de alegaciones de determinados particulares, contra alguna estipulación contenida en el acuerdo municipal, con resolución final y definitiva a cargo del Ministro del Interior. Al margen de otras consideraciones que suscita la abrupta supresión de un derecho tan directamente vinculado con la autonomía municipal, hemos de reparar en dos aspectos verdaderamente singulares del comentado Decreto, por cuanto chocan de forma aparatosa con los correspondientes principios que forman parte sustentadora de nuestra Constitución vigente: por un instrumento jurídico de rango inferior se produce la derogación de la Ley Municipal de 31 de Octubre de 1935 y las reclamaciones de los particulares se solventan por la definitiva e inapelable decisión del Ministro de la Gobernación ⁵, sin posibilidad de acudir a la vía jurisdiccional del orden contencioso administrativo, que aun tardaría no pocos años en incorporar el «nuevo Estado» al conjunto de nuestro ordenamiento jurídico.

³ Publicada en la Gaceta de Madrid el 17 de Marzo siguiente, pág. 2139.

⁴ «La vigente legislación municipal, aún no revisada por el nuevo Estado, establece el trámite de referéndum para determinados acuerdos de importancia que los Ayuntamientos pueden adoptar. Esta exigencia, tal como se regula en aquella legislación, no sólo es incompatible con la anomalía de las presentes circunstancias, sino que es, además, *reflejo de falsos prejuicios* (sic) *democráticos que hay que desechar*, buscando la satisfacción de las necesidades públicas por otros cauces moldeados en otros principios...».

⁵ Tras la proclamación de la victoria del bando nacional el 1º de Abril de 1939, se reordenaron los distintos departamentos ministeriales, pasando el Ministerio de Interior a denominarse de la Gobernación.

No obstante y en honor a la verdad conviene precisar que, pese a su esencia dictatorial, el régimen franquista no cerró todas las puertas de participación ciudadana que pudieran establecer una comunicación directa con la toma de decisiones por los representantes municipales, sin perjuicio de la carencia de libertades que avalaran la presentación de candidatos a los cargos edilicios. Así, la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945, cuyo texto refundido hubo de aguardar para su publicación en el *B.O.E.* nada menos que a un Decreto de 24 de junio de 1955, contenía distintas previsiones relativas a la exposición al público durante el mismo plazo de treinta días de planes, proyectos y memorias en supuestos tan concretos como la municipalización de algún servicio o el desarrollo de planes bienales por las Diputaciones provinciales para la construcción y conservación de caminos, producción y suministro de energía eléctrica, abastecimientos de agua, explotación de ferrocarriles, etc., durante cuyo plazo podían presentarse las observaciones o propuestas de modificación en concordancia con los particulares intereses afectados. En buena técnica jurídica, cabría inscribir esta facultad legal de coadyuvar a la toma de concretas decisiones por los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales, no tanto en el terreno de los derechos políticos como en el más concreto y significado del Derecho Administrativo.

En momentos previos a la finalización de los trabajos de la Constitución y en un panorama caracterizado por la urgencia de su inminente promulgación, se publicó el Real Decreto 2.120/1978, de 25 de Agosto, con el que se cumplía el propósito de marcar las reglas del juego de convocatoria y celebración de un referéndum avocado a consultar a la totalidad del cuerpo electoral de la Nación la aprobación o rechazo del texto constitucional. El menguado periodo en que esta norma mantuvo su vigencia⁶, se utilizó para tan exclusivo fin conforme al contenido de un enjundioso texto que, sin embargo, no tuvo en cuenta ni desarrolló siquiera en forma esquemática el propósito enunciado de manera ambivalente en su exposición de motivos, que apuntaba a la necesidad de regular un procedimiento de «consulta electoral directa» para el que quedaban constituidas las bases estructurales de órganos (Juntas Electorales), materias y actuaciones permanentes, todo lo cual rebasaba, sin duda, la necesidad de dar cumplimiento a la exigencia legal de someter el texto definitivo de la Constitución a referéndum de los españoles.

⁶ Pese a que en los RR.DD. de convocatoria de los referenda de los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña (14 Septiembre 1979) se declaraba expresamente en vigor a los solos efectos de poder celebrarlos, su definitiva y total derogación se produjo por R. D. núm. 215/1986, de 6 de Febrero

II TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE ESTA FIGURA PARTICIPATIVA

Desde que los miembros integrantes de la Ponencia iniciaron sus trabajos, situaron una estimable carga ideológica en el contenido de su primitivo Art. 85 del anteproyecto de la Constitución⁷ – actual Art. 92– con la pretensión de regular un referéndum pensado no sólo para que los ciudadanos pudieran pronunciarse sobre decisiones del Gobierno de especial trascendencia política, sino además sobre la conveniencia de derogar leyes en vigor o impedir el refrendo de las que, sin haber sido promulgadas, hubieran sido aceptadas en su texto definitivo por las Cámaras legislativas. Resultaba evidente que, al menos en relación con los dos últimos supuestos, los miembros de la Ponencia constitucional estaban pensando en un referéndum legislativo y no meramente consultivo, naturaleza ésta que quedaba reservada al trámite de las consultas populares.

Finalmente y como fruto de determinadas enmiendas, alguna de ellas defendida *in voce* en el seno de la Comisión por todos los Grupos Parlamentarios, se llegó al texto consensuado que ofrece el vigente Art. 92 de la Constitución, del que quedó eliminada la figura del referéndum legislativo tanto de ratificación como de derogación, atribuyendo al restante la naturaleza de mero referéndum consultivo.

El Prof. J. A. Santamaría⁸ se muestra razonablemente crítico con este precepto, al que califica como «políticamente polémico», imputándole además un reproche técnico «en la medida en que, aparentando regular genéricamente el referéndum, la inmensa mayoría de los supuestos o modalidades de esta institución quedan al margen del artículo 92», como complementa con sus referencias a los artículos 167.3 (referéndum constitucional), 151.1 (de ratificación de la iniciativa autonómica), 151.2 (de aprobación de Estatutos de Autonomía), 152.2 (de reforma estatutaria) y Disposición Transitoria 4^a.1 (referéndum para la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco) todos ellos de la Constitución. Así pues, en ésta se recogieron las dos categorías básicas de referéndum, consultivo y legislativo, con las finalidades y aplica-

⁷ Se contemplaban tres supuestos bien diferenciados de sometimiento a referéndum: leyes votadas por las Cortes y aún no publicadas; decisiones políticas (del Gobierno) de especial trascendencia y derogación de leyes en vigor. La iniciativa de su convocatoria se atribuía al Gobierno, a cualquiera de las dos Cámaras legislativas y a la petición, al menos, de 750.000 electores, pero lo más significativo del precepto radicaba en el apartado donde se establecía que «el resultado del referéndum se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado».

⁸ «Comentarios a la Constitución», dirigidos por F. GARRIDO FALLA, Edit. Civitas, S. A., Madrid 1985, pág. 1316.

ciones ya comentadas y a expensas — cuando se aprobó el texto definitivo— de su ulterior desarrollo mediante la anunciada Ley Orgánica, a la que más adelante hemos de referirnos.

Aun estando de acuerdo con la apreciación del Prof. Santamaría, no es menos cierto que la CE acertó a plasmar en los preceptos mencionados, los principios que caracterizan la democracia directa mediante el reconocimiento de la institución del referéndum y su carácter sancionador de disposiciones legales aprobadas por los representantes elegidos para formar parte de las Cámaras, en los casos de modificaciones constitucionales o aprobación y ulteriores modificaciones parciales de los Estatutos de autonomía.

Resulta destacable esta observación, si se compara nuestra Carta Magna con la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, ejemplo claro de rigidez, entendiendo el término — en expresión del Prof. M. García Pelayo— como aplicable a aquellas constituciones cuya reforma se lleva a cabo por órganos y métodos distintos de los del proceso legislativo ordinario. La certeza de tal conclusión⁹ se deduce de que la ratificación a cualquier reforma de su Constitución queda atribuida exclusivamente a las *legislaturas* o Asambleas Legislativas de cada Estado de la Unión, habiendo incluso llegado el Tribunal Supremo a declarar nula cualquier limitación impuesta por estos órganos, aunque fuere en beneficio de la democracia directa y participativa de los ciudadanos expresada a través de referéndum. Así ocurrió, p. ej., con el pronunciamiento que declaró la nulidad de un precepto de la Constitución de 1918, del Estado de Ohio, que decía que «el pueblo se reserva también para sí el poder legislativo de referéndum de la acción de la Asamblea Nacional en la ratificación y proposición de enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos».

Pero valorar el carácter abierto de nuestra Constitución no nos puede hacer perder de vista que a su amparo se configura una democracia representativa, en la que resultan excepcionales las ocasiones que se ofrecen a los ciudadanos de participar directamente en la toma de decisiones de trascendencia política. De acuerdo con J. Martín Cubas¹⁰ «la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos es entendida por nuestro TC en términos restrictivos al reducirla, a los

⁹ MANUEL GARCÍA-PELAYO, «Derecho Constitucional comparado», Edit. Alianza Editorial, Madrid 1984, pág.454.

¹⁰ «La democracia y el Tribunal Constitucional», Ed. Alfons el Magnànim. IVEI, Valencia 1996, pág. 294.

efectos del art. 23 de la Constitución, prácticamente a la participación electoral para la elección de representantes — selección de élites políticas— al margen de las pocas expresiones de democracia directa recogidas en la Constitución; cualquier otra forma de participación dependerá de un especial llamamiento de la ley».

Buceando en el texto y, sobre todo, en los debates que alumbraron el actual art. 92 de la Constitución, se descubre fácilmente que el legislador mezcló los conceptos de referéndum y *plebiscito*, al menos tal como con respecto a este último lo entiende G. De Vergottini¹¹, es decir, como un ejercicio de democracia directa que implica siempre una decisión popular sobre la adopción de una decisión política antes que la de un texto normativo, como en el caso del referéndum.

III EVOLUCIÓN LEGISLATIVA EN EL TRATAMIENTO DEL PROBLEMA

A raíz de la entrada en vigor de nuestra Carta Magna, la L. O. 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las distintas modalidades de Referéndum, estableció en su art. 2.1 como competencia exclusiva del Estado¹² la autorización para la convocatoria de «consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades», en concordancia con el art. 149.1.32^a de la Constitución. La Ley recoge la distinción entre el referéndum consultivo sobre «decisiones políticas de especial trascendencia» (art. 92 CE) y el denominado «referéndum constitucional» (artículos 167 y 168 CE) previsto para cerrar los severos trámites de reforma de nuestra Carta Magna, a cuyas categorías — según se desprende de la simple lectura de su articulado— cabe añadir la del referéndum previsto en los artículos 9 y 10 de la L. O. para la aprobación y modificación, respectivamente, de los Estatutos de autonomía. Pero en su Disposición Adicional aparece con sobrada nitidez el tratamiento de las llamadas *consultas populares*, al establecer que las disposiciones de la Ley «no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan

11 «Derecho Constitucional comparado», Ed. Espasa-Calpe S. A., Madrid 1983, pág. 235. El autor recuerda la «versión autocrática» del plebiscito, que supone el pronunciamiento popular dirigido a expresar la confianza a un gobernante, poniendo como ejemplos históricos las interpelaciones al pueblo hechas por Napoleón I y Napoleón III, los referéndum convocados por los coroneles griegos (1973), los chilenos (1978 y 1980), el uruguayo (1980), etc.

12 Resulta patente el confusionismo de los legisladores que, apresuradamente, hicieron el esfuerzo de desarrollar determinados derechos constitucionales, en el uso del concepto del modelo de Estado de las Autonomías surgido a partir de diciembre de 1978, al identificarlo en no pocas ocasiones con el Gobierno del Estado e incluso con la Administración Central o General del Estado.

celebrarse por los Ayuntamientos, *relativas a asuntos relevantes de índole municipal en sus respectivos territorios*, de acuerdo con la legislación de Régimen Local y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización».

La paradoja más patente se instala en el mismo instante de la publicación de la citada Ley Orgánica, de la que queda excluido el primer intento de encuadrar, dentro de un marco jerárquico de superior rango, la definición y regulación del derecho de los vecinos de cualquier municipio a ser consultados antes de que los miembros de la Corporación decidan sobre cuestiones «relativas a asuntos relevantes de índole municipal», como pueden serlo en la práctica el cambio de denominación de la localidad, la mancomunidad de determinados servicios, la remodelación de un espacio público o la modificación de tradiciones y costumbres capaces de incidir a la postre en la calidad de vida de los vecinos. Sin embargo, es relativamente frecuente observar en la práctica el confucionismo que algunos representantes políticos demuestran al manejar con escaso rigor los conceptos de referéndum y la consulta popular municipal¹³, a pesar de las diferencias tan considerables que existen entre ambos, lo que no contribuye ciertamente a despejar los obstáculos normativos que entorpecen la más frecuente utilización de este último tipo de consultas.

En la medida en que se hace una clara distinción — cargada de consecuencias jurídicas— entre la figura del referéndum y sus diferentes modalidades, con respecto a las consultas populares de ámbito municipal, se comprende menos la inclusión en la comentada Disposición Adicional de la frase final con la que se remacha la competencia exclusiva del Estado (¿) para autorizar la celebración de este tipo de consultas populares.

Teniendo como punto de referencia el ya mencionado art. 149.1.32^a de la Constitución, cuya simple interpretación literal no repugna en principio la inclusión, dentro de la categoría de «consultas populares», de las llamadas con más precisión «consultas populares *municipales*», tendríamos que admitir que todas las formas de consultas populares precisarían de autoriza-

¹³ La prensa escrita correspondiente al jueves 6 de Septiembre de 2001, informaba que el líder del PNV, Xavier Arzallus, había manifestado que «su partido se planteará proponer una consulta popular para reclamar o ejercer el derecho de autodeterminación, si el Presidente Aznar desatiende la actual reclamación del Gobierno vasco sobre el cumplimiento pleno del Estatuto de Gernika».

ción del Estado, como competencia constitucional expresamente señalada para su celebración, que es justamente lo que establece la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de Enero. Ahora bien, ¿es coherente la previa exclusión de las consultas populares municipales, dentro de una ley que se promulga con la finalidad de regular las distintas modalidades de referéndum, para insistir más adelante, utilizando una DA única, en la necesidad de salvar «en todo caso» la competencia exclusiva del Estado para la autorización de aquéllas? Es precisamente esta palmaria incoherencia la que lleva a concluir que el problema no ha quedado resuelto, por lo que es precisa la tarea de profundizar legislativamente al encuentro, así mismo, de una claridad interpretativa de la norma, que por ahora está muy lejos de la realidad.

A poco que nuestro empeño se centre en un exámen más racional de otras posibles interpretaciones del art. 149.1.32^a de la Constitución, cabría deducir que en realidad la referencia que se contiene a la celebración de consultas populares por *vía de referéndum* no es una apelación a la forma o ropaje procedimental que deberá cubrir su convocatoria, sino una precisión afectante al fondo o sustancia como definidora de la competencia del Gobierno del Estado. De esta manera, no todas las consultas populares precisarían su autorización, sino únicamente aquellas cuya convocatoria y celebración entraran dentro del ámbito de aplicación de la L. O. 2/1980, es decir, gozaran de la naturaleza jurídica del referéndum, que pasaría así a ser no una mera cuestión de forma, sino elemento constitutivo del derecho. Dicho de otra manera, por expresa distinción legal sólo las cuestiones de interés general, afectantes a decisiones políticas de especial trascendencia (Art. 92.1 de la CE) y planteadas al amparo de la L. O. reguladora de las distintas modalidades de referéndum, quedarían sujetas a la previa autorización del Estado, mientras que las consultas populares sobre aquellas otras cuestiones «relativas a asuntos relevantes de índole municipal en sus respectivos territorios», no precisarían de dicha autorización por quedar amparada la decisión de celebrarlas en el principio de autonomía municipal de la correspondiente Corporación Local.

Cierto es y así volvemos a recordarlo con harta pesadez que no es esta la solución interpretativa de la L. O. 2/1980, sino la contraria, como evidencia la lectura de su DA. Ahora bien, lo importante en tal caso no es que el corte prohibitivo de la norma en vigor imposibilite jurídicamente a los Ayuntamientos la convocatoria y celebración, sin la previa autorización del

Gobierno del Estado, de consultas populares sobre temas propios de su competencia, sino que la prohibición carezca de una clara cobertura constitucional, lo que evidentemente facilita la expectativa de vigencia de una norma de igual rango que en el futuro otorgue a las Corporaciones Locales tan concreta atribución, sin necesidad de acometer la correspondiente reforma parcial de la Constitución. Incluso manteniendo la prudente medida de exceptuar de tal tipo de consultas las cuestiones referidas a intereses de las Haciendas Locales.

La Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, avanzó un paso significativo en la interpretación reduccionista favorable a la competencia exclusiva del Gobierno de la Nación, emanada de la precitada Ley Orgánica, al reconocer su art. 71 la facultad de los Alcaldes de someter a consulta popular aquellos asuntos «de la competencia propia municipal y de carácter local»¹⁴, por más que su ejercicio viniera precedido obligadamente de la observancia de una serie de cautelas (competencia de la Comunidad Autónoma, recogida en su Estatuto, autorización del Gobierno de la Nación y requisito de la mayoría absoluta del acuerdo del Pleno de la Corporación) que, desde una interpretación racional, confirma la competencia exclusiva del Estado, de acuerdo con el antes citado art. 149.1.32^a de la Constitución.

El Estatuto de la Comunidad Valenciana recoge en su art. 32.8 que corresponde a la Generalidad Valenciana «el desarrollo legislativo del sistema de *consultas populares municipales* en su ámbito, de conformidad con lo que dispongan las leyes...». El problema es que su último inciso — «correspondiendo al Estado la autorización de su convocatoria»— reactiva la duda de si el legislador que inspiró la definitiva redacción de la L. O. 2/1980 incurrió en manifiesto error al incluir en la misma la comentada Disposición Adicional, por cuanto no tuvo en cuenta la redacción del art. 32.8 del Estatuto de la Comunidad Valenciana que incluye las consultas populares municipales como una modalidad más del referéndum regulado por aquella, o, por el contrario, la aparente contradicción podría superarse por cualquiera de estas dos vías: acudiendo a la necesaria modificación del precepto estatutario consistente en suprimir su último inciso, con todos los inconvenientes que comporta modificar cualquier Ley de naturaleza orgánica, o bien provocando por vía interpretativa una resolución del Tribunal Constitucional por la que, en

¹⁴ Art. 71: «De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda Local».

este punto concreto, considere que la identificación del Estado con el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma es correcta y bastante para que éste pudiera conceder autorización a la Corporación Local que, dentro del margen de mayoría cualificada anteriormente recordado, planteara la celebración de una consulta popular en el ámbito de su territorio en relación con alguna cuestión de interés público relevante, incluida dentro de sus competencias y atribuciones.

IV TUTELA DEL ESTADO EN MATERIA DE CONSULTAS CIUDADANAS

Una Sentencia de la Sala 4ª del Tribunal Supremo, de 25 de Mayo de 1982, de la que fue ponente el Magistrado Sr. Díaz Eimil, con apoyo en la fundamentación jurídica de dos resoluciones anteriores dictadas por el TC (Sentencias de 2 Febrero y 29 Abril 1981) reconoció que a partir de la Constitución de 1978 los Ayuntamientos gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, según dispone el art. 137 del texto constitucional¹⁵ y si bien esta autonomía debe coordinarse con el principio de unidad y supremacía del interés de la Nación, que consagra su art. 2, dicha coordinación supone tan sólo que ostentan un poder de fiscalización de la legalidad sobre el actuar jurídico, exclusivamente limitado a aquellos actos municipales que afecten a la competencia propia de la gestión de los intereses de la entidad local.

La diferencia entre soberanía y autonomía quedó patente en la STC n°4/1981, de 2 de Febrero, al atribuir el primer concepto al pueblo español, mientras que «la autonomía hace referencia a un poder limitado y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución; de aquí que el artículo 137 delimite el ámbito de estos poderes autónomos cir-

15 «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

cunscribiéndolos a la *gestión de sus respectivos intereses*, lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo».

Centrado así el foco del problema, resulta explicable el uso que algunos Ayuntamientos vienen haciendo de la convocatoria de consultas populares para disponer del pulso de sus convecinos en aquellas cuestiones de interés localista, pero no por ello menos importante en el contexto de la convivencia social de una comunidad, por pequeña que ésta sea, que, en definitiva, compone el puzzle de una figura conformada a base de continuas y parciales decisiones a modo de las diversas piezas con las que se dibuja la figura del fondo. En no pocas ocasiones resulta ser la misma presión popular la que fuerza a los responsables de las Corporaciones Locales a convocar una determinada consulta, cuya cabal importancia deja de percibirse a medida que el observador se aleja del clima social que impregna el lugar de su celebración. Rara vez la correspondiente decisión de la Autoridad administrativa viene precedida de una analítica ponderación de las dificultades que, tanto en el orden formal (autorización de la convocatoria, instrumentación y desarrollo de las fases de la consulta, etc.), como en el sustantivo (objeto de la consulta, trascendencia jurídica del resultado), entraña acoger favorablemente esta clase de peticiones desde la base.

Precisamente uno de estos casos excepcionales fue noticia ¹⁶ en plena canícula y en medio de una orquestada ofensiva de concretos movimientos radicales en la ciudad de Pamplona, a propósito de cierto proyecto de construcción de un aparcamiento subterráneo bajo su céntrica Plaza del Castillo que pretendía ejecutar el equipo municipal gobernante. Tan pronto se conoció la voluntad de los municipios, surgió una reacción ciudadana que de las protestas pasó a la recogida masiva de firmas para pedir la celebración de un referéndum sobre la oportunidad o inconveniencia de dicho proyecto. El Ayuntamiento, después de tratar la cuestión en dos plenos sucesivos, adoptó el acuerdo de rechazar la petición de una parte de la ciudadanía, amparado en una motivación de naturaleza política como fue considerar que el proceso de participación por consulta popular no era el más adecuado junto al método de aportación de ideas sobre la posible reforma del espacio público, aunque sin alegar los serios obstáculos legales recogidos en el artículo 96 de la Ley Foral núm. 6/1990, de 2 de Julio. La remisión que ésta hace

¹⁶ «La kale borroka se aprovecha de la plaza del Castillo». EL PAÍS, viernes 3 de agosto de 2001, pág. 13.

al art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, supone la necesidad de obtener la autorización previa del Gobierno de la Nación, que deberá instar el Consejo de Gobierno de Navarra; publicación de la convocatoria en el *B.O.N.*, en el tablón de edictos del propio Ayuntamiento y «en los diarios que se publiquen en la Comunidad Foral, con una antelación mínima de cinco días».

Escaso interés doctrinal suscita uno de los intentos más madrugadores, surgidos de la producción legislativa de los Parlamentos autonómicos, como fue la Ley 8/1986, de 18 de Noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas ¹⁷, promulgada por la Presidencia del Gobierno de Canarias, cuyo artículo 158 se refiere a las consultas populares con el siguiente es-cueto tenor: «El régimen de consultas populares municipales se ajustará a lo dispuesto en la ley». Satisfechos con tamaña perogrullada, los legisladores canarios ni se molestaron en men-cionar la concreta ley aplicable a tan sugestivo tema, aunque cabe presumir se estuvieran refi-riendo a la L. O. 2/1980, de 18 de Enero.

Aunque con posterioridad en el tiempo, la Generalitat de Catalunya fue la primera Comunidad Autónoma en desarrollar los aspectos más esenciales referidos a la consulta popular, mediante la promulgación de su Ley 8/1987, de 15 de Abril, titulada como Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, a cuyo concreto tema dedicó el Capítulo IV. Su artículo 144, tras asentar como principio de unívoca interpretación que «corresponderá al Gobierno del Estado autori-zar la consulta», tiene el mérito de ordenar con palmaria claridad y sencillez todas las etapas a partir del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, por mayoría absoluta, de someter a consulta un asunto «propio de la competencia municipal y de carácter local que sea de especial importancia para los intereses de los vecinos, salvo los relativos a las finanzas locales». No deja de sorpren-der que una Comunidad como la catalana, cargada de historia autonomista y puntera en el re-conocimiento de sus competencias en los ámbitos social, administrativo, económico y político, aceptara la redacción del art. 144 de la comentada Ley, lo que tal vez pudiera explicarse, bien por considerar el bloque de las consultas populares de ámbito municipal como una cuestión de índole menor, o acaso por pura inadvertencia de los ponentes del proyecto de ley respecto a las posibilidades que en todos los órdenes antes aludidos encierra este tipo de consultas.

17 Esta ley fue modificada por la núm. 14/1990, de 26 de Julio, en la que el art. 158 de aquella pasa a ser el 163 en la nueva Ley, pero manteniendo la misma redacción.

Desde la Presidencia de la Junta de Galicia se impulsó la aprobación por su Asamblea Legislativa de la Ley núm. 5/1997, de 22 de Julio, sobre Normas Regulatoras de la Administración Local, con un contenido realmente enjundioso al quedar comprendido en su ámbito la delimitación y coordinación de competencias, en el marco del desarrollo integral de su Estatuto de Autonomía. En este caso no hay duda sobre el propósito de regular con la mayor claridad y prudente extensión la figura de las consultas populares, a la que se dedicó el contenido de su artículo 257. Tras mantener sustancialmente los mismos principios de la ley catalana y en concreto el reconocimiento expreso de la competencia del Gobierno del Estado para autorizar la celebración de consultas populares, alineándose de este modo en el campo de la más pura y literal interpretación del art. 149 de la Constitución, resulta de especial interés una serie de prescripciones que introducen cierta dosis de originalidad en el desarrollo legislativo del tema. Así, la no exigencia de mayoría absoluta del Pleno del Ayuntamiento, bastando que el acuerdo de celebrar la consulta se adopte por mayoría simple; la facultad del Consello de la Xunta de Galicia de informar sobre la conveniencia de efectuar la consulta atendiendo «al interés general de Galicia», lo que resulta de difícil interpretación apriorística y bastante grandilocuente, sin que se sepa con certeza si ese interés general debe ser compatible con el interés municipal de celebrar la consulta, o avanza posiciones sobre el contenido de su informe, contrario al preciso objeto de la consulta y, por último, lograda la autorización del Gobierno de la Nación, todo el protagonismo y la responsabilidad de llevarla adelante se asume por el Consello de la Xunta, como órgano encargado de su convocatoria mediante Decreto.

La última Comunidad Autónoma que, por el momento, ha aprovechado la adaptación de la nueva Ley de Régimen Local a las peculiaridades y competencias definidas en su correspondiente Estatuto, es la Diputación General de Aragón mediante su Ley 7/1999, de 9 de Abril, con la que ha pretendido regular la Administración Local y modificar, de paso, otra norma de igual rango sobre comarcalización, promulgada el año 1993 por las Cortes de Aragón. Su art. 157, bajo la rúbrica de «Consultas populares», establece un *iter* claramente ordenado desde la iniciativa de su celebración a cargo del Alcalde, su sometimiento al Pleno del Ayuntamiento con base al número de firmas exigible en proporción al censo de vecinos del Municipio, aprobación por la mayoría simple de los miembros de la Corporación y elevación por el Gobierno de Aragón al de la Nación de la petición de consulta. Llegados a este punto, existen dos diferencias sustanciales con respecto al protagonismo que se reserva el Gobierno autonómico: una es que su informe sobre la conveniencia de efectuar la consulta contiene como parámetro el «interés general», lo que tanto puede interpretarse como referido al de la mayoría de los vecinos propugnantes de la consulta como al de los ciudadanos del territorio de Aragón y la segun-

da es que, una vez concedida la autorización por el Gobierno de la Nación, toda la instrumentación legal de la consulta (convocatoria, aprobación del texto con la redacción de la pregunta, fijación de fecha de la consulta, publicidad de la misma y medidas para asegurar el derecho de participación de los vecinos) corresponde al propio Municipio, lo que refuerza considerablemente el principio de autonomía municipal, al menos en lo que respecta a todas las fases formales del proceso.

Llegados a este punto, nos sentimos obligados a poner de manifiesto que la Comunidad Valenciana, pese a la facultad que le reconoce el art. 32.8 de su Estatuto orgánico a la que antes hemos hecho referencia, sigue perteneciendo al bloque de las que no han considerado preciso desarrollar legislativamente, a través de la actividad de la correspondiente Asamblea Legislativa, el sistema de consultas populares municipales con el claro objetivo de eludir la actual tutela del Gobierno de la Nación, apoyándose a tal fin en las evidentes y sustanciales diferencias que existen entre este tipo de consultas de aquellas otras encajadas en el ámbito de aplicación de la L. O. 2/1980, de 18 de Enero, bajo la denominación genérica de referéndum.

V NECESIDAD DE REGULAR LA CONSULTA POPULAR MUNICIPAL

En los albores de este nuevo siglo XXI y prestos a celebrar el 24^o aniversario de la *Constitución del consenso*, como así quedó acreditado a lo largo de los prolijos y tenaces trámites parlamentarios para su elaboración, carece del indispensable soporte argumental una interpretación estrecha de su Art. 149.1-32^a; en virtud de la cual la opinión colectiva de los vecinos de un Municipio de 750 habitantes con objeto de aceptar o rechazar un hipotético acuerdo del Pleno de su Ayuntamiento modificador de las fechas de celebración de sus fiestas patronales, quedaría abortada sin la previa conformidad nada menos que del Gobierno de la Nación. Tampoco afina demasiado en el terreno interpretativo de dicho precepto constitucional el desarrollo legislativo instaurado por el pequeño grupo de Comunidades Autónomas, al que más adelante me re-

feriré, por cuanto, sobre reiterar la necesidad de esa última y suprema autorización gubernamental a la convocatoria y celebración de la consulta popular municipal, introduce el doble filtro del correspondiente Consejo de Gobierno materializado en su preceptivo informe que, acompañando al texto y memoria de la consulta, puede cumplir en la práctica más el papel de freno que de aguijón a las ilusiones de los vecinos del Municipio.

Por si no fuera sobradamente plausible como objetivo la voluntad política de reforzar el contenido de la autonomía de los Municipios en concordancia con el art. 137 de la Constitución, una iniciativa surgida en el seno de las Cortes Valencianas que desembocara en la aprobación de una ley específica para regular la libre iniciativa, instrumentación y celebración de consultas populares definidas por su interés de ámbito exclusivamente local, con excepción de las que afectaran al ámbito de las Haciendas Locales, cubriría un segundo objetivo de no menos interés. Nos referimos a la necesidad de romper el círculo asfixiante del actual marco legislativo, que por una parte atribuye al Estado la autorización para toda clase de «consultas populares por vía de referéndum» (Art. 149.1.32^a de la CE), mientras que en su ala opuesta la L. O. 2/1980, que regula las distintas modalidades de referéndum, aprobada precisamente en desarrollo del Art. 92.3 de la invocada Constitución, excluye expresamente de este procedimiento a las «consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos» en relación con asuntos relevantes, en el ámbito de su respectivo territorio.

Estamos, por tanto, apuntando a una situación actual caracterizada por una evidente inseguridad jurídica que desemboca, como desoladora conclusión, en la manifiesta falta de cauce susceptible de acoger la iniciativa de cualquier Ayuntamiento de la Comunidad Valenciana que pretendiera consultar a sus convecinos una cuestión encajable dentro de sus atribuciones administrativas. Como anteriormente hemos comentado, esta imposibilidad del ejercicio de un derecho reconocido por la Constitución y las leyes no se produce en aquellas Comunidades Autónomas – Navarra, Canarias, Cataluña, Galicia y Aragón– que han tenido la iniciativa de regular a través de sus respectivas Asambleas Legislativas, al menos determinados principios orientadores de cada una de las fases de esta clase de consultas populares municipales, suficientes para evitar incluso el bloqueo de la convocatoria inicial.

Más el retraso por parte de la Comunidad Valenciana en incorporarse a ese grupo de Comunidades más madrugadoras, puede convertirse en ventaja e incluso llegar a ostentar el título de ser pionera en el pleno desarrollo de un derecho que, por su naturaleza, debe permanecer residiendo en las Corporaciones Locales y desembridado de la atadura de una atávica sumisión a la última voluntad del Gobierno de la Nación. Cuestión diferente será madurar sobre la conveniencia de restituir a los Ayuntamientos la libertad que la Ley republicana de 31 de Octubre de 1935 les reconoció en orden a disponer sin cortapisa alguna la celebración de este tipo de consultas dentro de su ámbito territorial administrativo, o sumarse al criterio, asumido sin demasiada convicción por las cinco Comunidades Autónomas antes mencionadas, de trasladar la autorización de la consulta al Consejo de Gobierno respectivo. En este último supuesto, sería deseable que se precisara en qué nivel (municipal, autonómico o estatal) debería situarse ese vago concepto del «interés general», por ser el factor que, en definitiva, deberá pechar con la consecuente decisión de autorizar o denegar la consulta solicitada por el Pleno del Ayuntamiento.

Precisamente de ajustar este concepto y ubicarlo en el terreno de la ley, se ocupó la STC n.º 37/1981, de 16 de Noviembre, al decir en su FJ 1.º que «como tantos otros conceptos de la misma naturaleza en nuestro texto constitucional, el de los *intereses respectivos* de las Comunidades Autónomas, de los Municipios o de las Provincias, cumplen sobre todo la función de orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias precisos para gestionarlos. Es el legislador el que, dentro del marco de la Constitución, determina libremente cuales son estos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión».

La atinada referencia que hace esta resolución del TC al juego combinado de los intereses de cada una de las instancias político-administrativas que componen el entramado de nuestro Estado de las Autonomías, apunta a la necesidad de ajustar el modelo al que debiera sujetarse en el futuro la deseable regulación legal de las consultas populares municipales. Frente a la tendencia expansiva que todo tipo de órganos colegiados — sobre todo los que se justifican por su naturaleza política representativa— demuestran respecto a la adopción de acuerdos que rebasan en exceso el ámbito de sus propias competencias, se hace preciso acortar el alcance y efectos jurídicos de estos. Por lo que respecta al alcance, desde un punto de vista sociológico puede resultar estético y en especial llamativo convocar a los vecinos de un determinado municipio para

que se pronuncien sobre la prohibición de que transiten su territorio cualquier clase de transporte con carga nuclear, residuos contaminantes o material bélico de efectos letales masivos. Sin embargo, la frontera que jamás debe desbordar este tipo de consultas ciudadanas ha de situarse en la definición de que, además de no rebasar las atribuciones que en el estricto ámbito municipal están asignadas a las Corporaciones Locales, su objeto no puede incurrir en contradicción con el resto del ordenamiento jurídico en vigor, ni siquiera amparándose en la intención de su modificación parcial, ya que para este último propósito existen otros cauces políticos e instituciones idóneas para acometer el intento.

En cuanto a las consecuencias en el orden jurídico, mencionadas unas líneas más arriba, la ley debiera afirmar sin la menor duda el carácter meramente consultivo y no vinculante del resultado de la consulta popular municipal. No creemos que sea más legítimo cualquier ejercicio de democracia directa, que el derivado de los órganos representativos elegidos libremente por los ciudadanos en el ejercicio de sus funciones. Incluso puede sostenerse que, salvo supuestos y circunstancias verdaderamente excepcionales, la apelación al conocimiento directo de la opinión-decisión de los ciudadanos traslada a estos una responsabilidad que el sistema constitucional ha querido residenciar en sus representantes. Son ellos quienes deben decidir, haciendo uso de su mandato temporal y responder ante sus electores, sometándose al juicio periódico de las urnas. Así son las reglas de la democracia y no conviene alterarlas en este punto, ni bajo pretexto de lograr una cota de mayor perfección.

Quedamos, pues, en que será necesario, de una parte, trazar el círculo del área donde haya de moverse la consulta, en atención a su objeto y trascendencia, mientras que de otra, la ley deberá pronunciarse sobre el carácter meramente consultivo del resultado del plebiscito.

Regresando a la situación actual, es preciso admitir que la salida al bloqueo legislativo a que nos hemos referido con anterioridad, debería asumirse por parte de las Cortes Valencianas, sobre la base de tramitar sin pérdida de tiempo un proyecto o proposición de ley en desarrollo del art. 32.8 del Estatuto de autonomía de la Comunidad, optando por alguna de las soluciones anteriormente apuntadas, salvando en todo caso la interpretación, más lógica que literal, de su último inciso: «...correspondiendo al Estado la autorización de su convocatoria», que, en última instancia,

bien podría entenderse referida a la más alta representación del Estado en la Comunidad, es decir, al Presidente de la Generalidad.

En el supuesto – más que improbable– de que se pretendiera por la mayoría de miembros de la Cámara autonómica recuperar la estructura procedimental de las consultas populares municipales, tal como quedaron establecidas en el Estatuto Municipal de 1935, entiendo que en modo alguno sería óbice el tan citado art. 149.1.32^a de la CE, pero sí se haría imprescindible retocar dicho inciso mediante la pertinente modificación del precepto estatutario, siguiendo al efecto el mecanismo legislativo que, dada su condición de ley orgánica, comportaría dicho objetivo.

Mientras tanto, debemos asumir nuestra actual carencia, en la Comunidad Valenciana, de un procedimiento legal de convocatoria y celebración de consultas populares municipales, con la trascendencia jurídica que una adecuada regulación de esta figura comporta, tanto desde el punto de vista de los intereses ciudadanos como de las instituciones en las que se encarna la actividad administrativa de ámbito local. Los responsables políticos de todas las formaciones y tendencias debieran convencerse de la inconveniencia de que los Alcaldes de su territorio sigan acogiéndose al sucedáneo de pulsar la opinión pública a través de encuestas instrumentadas por las empresas dotadas de cierto grado de especialización y sin otras garantías de objetividad – más aparente que real– que las derivadas de su invariable ubicación en el sector privado.

Convengamos, finalmente, en que una interpretación del principio de autonomía municipal, como la que estamos propugnando, manifestada en una clara autorización legal a las Corporaciones Locales para administrar de acuerdo con su respectivo interés común la iniciativa de convocar la pertinente consulta popular en relación con asuntos de exclusivo alcance municipal, cuyo resultado careciera de fuerza vinculante para la Corporación convocante, sería acorde con el siguiente pronunciamiento del TC en su Sentencia n^o 170/1989, de 19 de Octubre (FJ 9^o)¹⁸:

18 Acotada por el Prof. PORTERO MOLINA en su obra «Constitución y jurisprudencia constitucional (selección)», Ed., Tirant lo Blanch, Valencia 1994, pág. 456.

«Este TC ha declarado que la autonomía local, tal y como se reconoce en los arts. 137 y 140 CE, goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar (STC 84/82). Esa garantía institucional supone el derecho de la comunidad local a participar a través de sus órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible (STC 32/81). Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto, en relación con el juicio de constitucionalidad, sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional».

Rafael Maluenda Verdú

PORTAVOZ ADJUNTO GRUPO POPULAR V LEGISLATURA.
COTS VALENCIANES.

XX ANIVERSARIO DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA. RECOPILOCIÓN HISTÓRICA

SUMARIO

- I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.
- II. PROCESO DE RECUPERACIÓN DEL AUTOGOBIERNO.
- III. LOTRAVA
- IV. REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA
- V. INTENTO DE REFORMA IV LEGISLATURA..
- VI. INTENTO REFORMA V LEGISLATURA.

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La Batalla de Almansa fue un hecho triste y lamentable para los valencianos cuya fecha seguimos recordando con amargura. Las graves consecuencias que para el Reino de Valencia tuvo el resultado de la batalla, en la que los valencianos no participábamos, aunque estábamos alineados con los Austria en la defensa de los derechos a la sucesión del Archiduque Carlos, marcaron el futuro más inmediato de nuestro pueblo, incluso a largo plazo. La derrota de las tropas austriacas por el ejército Borbón al mando del Duque de Berwick marcaron el devenir del pueblo valenciano. Tras la derrota de Almansa comenzaron los males de nuestro Reino que quedó a merced de la conquista y la sumisión. Felipe V fue coronado Rey de España, primer rey de la Casa de Borbón, y con el Real Decreto de Nueva Planta, del, no menos triste, 29 de junio de 1707, nuestro pueblo fue objeto de la más grave y cruel humillación: se eliminaban las singularidades de su ordenamiento jurídico y se abolían los fueros de nuestro Reino.

El pueblo valenciano recibió el trato de rebelde y fue sometido a los derechos de conquista, anulándose y negando nuestro hecho diferencial. La privación de todos nuestros fueros y derechos, de los usos y las costumbres del pueblo valenciano, así como la prohibición de la lengua valenciana y del derecho civil propio, son una muestra de los «males que llegaron de Almansa», que hacen verdadero ese refrán valenciano de «quan el mal arriba a Almansa a tots alcança».

Les Corts Valencianes quedaron mudas y con los escaños vacíos después de casi quinientos años de historia. Ya no se volvería a debatir sobre las grandes guerras o sobre la expansión mediterránea; las discusiones sobre los judíos o moriscos, la inquisición, o sobre la agricultura y el comercio, todo quedaría en el olvido. Los tres brazos históricos que representaban a los tres estamentos de Les Corts Valencianes: El Braç Eclesiastic, del Clero, El Braç Militar, en representación de nobles, militares y generosos y El Braç Reial, o del Poble, que representaba a las Villas Reales, quedaron sin voz.

Transcurrieron 275 años para que, en el marco de la Constitución Española de 1978, con la promulgación de la Ley Orgánica 5/1982, de primero de julio, d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, se devolviese al pueblo valenciano sus derechos y con ellos su autogobierno. Justo es señalar que esta recuperación de los derechos del pueblo valenciano se consigue, curiosamente, durante el reinado de un nuevo rey de la Casa de Borbón, S. M. Don Juan Carlos I. De nuevo, y después de casi tres siglos de silencio, Les Corts Valencianes hacen sentir su voz a través de los representantes que el pueblo, en votación libre y secreta, ha elegido en las tres circunscripciones en que se distribuyen los pueblos de la Comunidad Valenciana. Ahora eligen, de entre sus miembros, al President de la Generalitat, discuten sobre la sanidad pública, sobre política social, sobre el modelo educativo, sobre la lengua y la cultura valenciana, sobre empleo, sobre nuestro patrimonio artístico y cultural, sobre infraestructuras o, incluso, sobre la penetración agrícola y comercial en el mundo entero. También aprueban los Presupuestos de la Generalitat, designan a los Senadores que representan a la Comunidad Valenciana, o a los miembros de la Academia Valenciana de la Lengua, Consell Valencia de Cultura, Síndicos de Cuentas y de Agravios, miembros del Consejo de Administración del ente público RTVV, representantes de la Generalitat en las Cajas de Ahorro y un largo etcétera.

II. PROCESO DE RECUPERACIÓN DEL AUTOGOBIERNO

Después de las elecciones celebradas en España el 15 de junio de 1977, todos los partidos políticos con representación parlamentaria reivindicaron en sus programas electorales la autonomía para nuestra Comunidad y, como consecuencia de esta coincidencia de criterio, el 6 de

agosto se constituyó el Plenario de Parlamentaris compuesto por todos los Diputados y Senadores elegidos en las tres circunscripciones electorales de la, hoy, Comunidad Valenciana.

El Plenario convocó al pueblo valenciano a manifestarse en Valencia el 9 de octubre. La participación ciudadana fue impresionante y totalmente satisfactoria. El apoyo masivo de las valencianas y valencianos no fue en vano ya que, en febrero de 1978, se solicitó el régimen preautonómico para nuestra Comunidad y, el 12 de marzo, el Consejo de Ministros aprobó la Autorización del inicio de nuestro proceso autonómico a pesar de no disponer aun de Estatuto propio.

«La totalidad de las fuerzas parlamentarias del antiguo Reino de Valencia han recogido esta voluntad popular y han reconocido la urgencia de que se promulguen las normas legales correspondientes». Para dar satisfacción a este deseo, recogido en el texto del Real Decreto Ley 10/1978 de 17 de marzo, por el que se aprobó el régimen preautonómico del País Valenciano de forma provisional, aún antes de que se promulgase la Constitución, se instituye el Consejo del País Valenciano. Con ello, no se condicionaba la Constitución ni se prejuzgaba la existencia, contenido y alcance del Estatuto de Autonomía que en su día pudiera disponerse, sino que se ejercía un derecho anunciado por el Gobierno de España en su declaración programática de institucionalizar las regiones en régimen de autonomía y la posibilidad de acudir a fórmulas transitorias desde la legalidad, vigente, antes de que se promulgara la Constitución.

Así se hacía constar en el «deseado» Real Decreto Ley 10/1978, de 17 de marzo que disponía el régimen de preautonomía del País Valenciano y la determinación del territorio que lo comprendía. El Real Decreto instituyó el Consejo y los miembros que lo integraban: doce elegidos por los parlamentarios proclamados en las últimas elecciones generales en las tres provincias de su territorio, y un representante de cada una de las tres Diputaciones. Los primeros doce fueron los encargados de elegir de entre ellos mismos al Presidente por mayoría de dos tercios y en su defecto mayoría simple en segunda votación.

Igualmente, el Real Decreto, estableció las competencias a ostentar por el Consell, así como el derecho a utilizar los medios de las Diputaciones Provinciales. Finalmente establecía el carácter

provisional y transitorio hasta la entrada en vigor de las instituciones estatutarias que, con posterioridad a la aprobación de la Constitución y con la promulgación del Estatuto de Autonomía se crearían.

El 9 de junio de 1979, en reunión plenaria celebrada en la ciudad de Morella, el Gobierno Autonómico provisional de nuestra comunidad, acordó por unanimidad, atendiendo al deseo expresado por la sociedad valenciana, iniciar el proceso autonómico instando a los Ayuntamientos democráticos que se constituyesen después de las elecciones municipales de 1979 a respaldar el acuerdo del Consell. El primer Ayuntamiento en solicitar oficialmente el derecho de nuestra Comunidad a la autonomía fue, precisamente el 25 de abril, el de Picanya, abriéndose el plazo de seis meses para que se pronunciaran el resto de ayuntamientos valencianos. Finalmente, el 25 de octubre del mismo año, se remitía al Congreso de los Diputados y al Ministerio de Administración Territorial el acuerdo de todos los ayuntamientos de nuestra Comunidad, superando así las limitaciones y requisitos legales contemplados en el artículo 151 de la Constitución Española.

La sorpresa fue mayúscula cuando, lamentablemente, el Gobierno de España no convocó el referéndum que preceptúa el artículo 151 de la CE para que el pueblo valenciano ratificase mediante su voto nuestro acceso a la autonomía por esta vía rápida. Este fue un nuevo desencanto para quienes considerábamos que la vía del 143 no era consecuente con nuestros derechos históricos y nos equiparaba a aquellas comunidades que no habían gozado en el pasado de instituciones de autogobierno.

El temor a la vía del 143 estaba fundamentado en su contenido, ya que establece claramente para poder asumir las competencias del artículo 149 de la CE, la utilización de una vía lenta que, en principio, no permitía acceder a ellas hasta después de cinco años desde la aprobación del Estatuto de Autonomía.

Inmersa nuestra Comunidad en el proceso de la llamada vía lenta, el Plenari de Parlamentaris, en su reunión del 10 de abril de 1981, nombró la Ponencia encargada de la redacción del Anteproyecto de Estatuto. La Ponencia inició sus trabajos el día 16 de mayo, finalizándolos en su reunión del 19 de junio del mismo año en Peñíscola. Diez días después, el President del Plenari, presentaba ante la Mesa del Congreso los documentos que la CE exige para el inicio de la recta final que acabase con ese largo camino de 275 años recorrido desde que el Decreto de Nueva Planta derogase els Furs y negase al pueblo valenciano su capacidad de autogobierno.

Con la publicación del Proyecto en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, el día 13 de octubre de 1981, comenzó el trámite parlamentario con complicaciones políticas y jurídicas que exigían a todas las fuerzas políticas renuncias importantes. Finalmente, y tras amplio consenso para su aprobación, quedó promulgada la Ley Orgánica 5/1982, de primero de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Así, felizmente, y después de casi tres siglos, el pueblo valenciano recuperó sus instituciones de autogobierno, sus señas de identidad y su derecho a una cultura y lengua propia, la valenciana, a la vez que su derecho propio.

He de reconocer que, a pesar de mis temores y a la aseveración de que nuestra vía debió ser la del 151 de la CE, al final del camino recorrido, hemos venido a converger con las comunidades que accedieron por dicha vía en un mismo punto: asumiendo las competencias de los artículos 148 y 149 de la CE, lo que ha llevado a nuestros estudiosos del tema a admitir que nuestra vía de acceso a la autonomía, diferenciando forma y contenido, fue una vía singular frente a las demás pero igualmente efectiva.

III. LOTRAVA

La Comunidad Valenciana, a pesar de no haber accedido a la autonomía por la vía del artículo 151 y tener que conformarse con la vía del artículo 143 de la CE, que exige que transcurran, al menos, cinco años desde la aprobación del Estatuto para poderlo reformar y así ampliar el techo competencial, pudo alcanzar el nivel de competencias reservado a las comunidades del 151 gracias a utilizar una vía singular, conocida como la “vía valenciana a la autonomía” que le permitió, muy pronto, equipararse a las CC.AA. que accedieron por la vía del 151, o por la otra vía privilegiada de la Disposición Transitoria Segunda. Ello fue posible gracias a la promulgación de una Ley singular, Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de Transferencias a la Comunidad Valenciana de Competencias en Materia de Titularidad Estatal, (LOTRAVA), mediante la cual se transferían o cedían, a nuestra Comunidad, competencias de titularidad del Estado.

Gracias a la LOTRAVA el Estado transfirió, o delegó, a la Comunidad Valenciana, en el marco del artículo 150.2 de la CE, competencias que eran de titularidad estatal, de las comprendidas

en el artículo 149 de la CE., que por su propia naturaleza fueran susceptibles de transferir o delegar. Este procedimiento tenía una limitación importante: el Estado se reservaba la titularidad y con ella la potestad de retirar las competencias cedidas por interés general, o si a su juicio la Generalitat no realizase el mejor desarrollo de las mismas.

Ante la inseguridad jurídica que generaba dicha condición, puesto que por un criterio totalmente subjetivo podían ser retiradas las competencias cedidas, Les Corts Valencianes, en la III Legislatura, aprobaron un Proyecto de Proposición de Ley Orgánica, a iniciativa del Consell, para que, presentada en el Congreso de los Diputados, se promulgase una Ley Orgánica que derogase la LOTRAVA. Así, culminados todos los trámites, en el BOE núm.72, de 25 de marzo de 1994, se publicó la Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo, por la que se deroga la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de Transferencias a la Comunidad Valenciana de Competencias en Materia de Titularidad Estatal.

En este procedimiento, en el cual fui Ponente, todos los grupos de la Cámara reconocieron en sus intervenciones que, en su momento, la LOTRAVA cumplió su papel y fue una buena solución para dar cobertura constitucional a las competencias contenidas en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana que excedían del marco del artículo 148 de la CE. La reforma del Estatuto de Autonomía que, al mismo tiempo, se estaba tramitando y en orden precedente, permitía a la Generalitat asumir con carácter plenamente estatutario las competencias recibidas a través de la LOTRAVA, lo que convertía en innecesario el mantener dicha Ley Orgánica que debía quedar sin efecto al confirmarse la asunción de las competencias de forma efectiva, así como el reconocimiento de la capacidad de la Generalitat para el ejercicio de las mismas. De esta forma, dejábamos atrás una etapa insegura, pero no por ello menos importante.

Hay que destacar que, en su trámite en Les Corts Valencianes, pese a la presentación de tres enmiendas por parte del Grupo Parlamentario de Esquerra Unida que no afectaban ni al espíritu ni a la letra, rechazadas por el Grupo Socialista y el Grupo Popular, con la abstención del Grup Nacionalista Unió Valenciana (porque pretendían hacer constar en el texto el desencanto que supuso en su día nuestro acceso a la autonomía por la vía del 143, criterio que, si bien compartíamos, no considerábamos adecuado incluirlo en el proyecto), éste fue aprobado por unanimidad en el Pleno de les Corts del día 2 de junio de 1992.

IV. REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

I. La primera reforma del Estatuto de Autonomía abordada fue la modificación del artículo 12.4 que se inició en Les Corts Valencianes, en la II Legislatura, mediante un Proyecto de Proposición de Ley Orgánica a iniciativa del Consell y que finalizó con la promulgación de la Ley Orgánica 4/1991, de 13 de marzo, de modificación del artículo 12.4 de la Ley Orgánica 5/1982, de primero de julio, d'Estatut D'Autonomía de la Comunitat Valenciana, publicada en el BOE número 63, de 14 de marzo.

Se trataba, sencillamente, de una modificación técnica para la unificación de la fecha de celebración de las elecciones municipales y autonómicas. El nuevo texto propuesto en la reforma era: «El mandato de las Cortes Valencianes será de cuatro años. Las elecciones se celebrarán el cuarto domingo de mayo cada cuatro años, en los términos previstos en la Ley que regule el Régimen Electoral General».

Al Proyecto de Proposición de Ley Orgánica se presentaron, en el transcurso de su tramitación en les Corts Valencianes, dos enmiendas de totalidad con texto alternativo. La primera de ellas, presentada por el Grupo Parlamentario d'Unió Valenciana, planteaba una redacción alternativa al artículo 12.4 del siguiente tenor literal: «El mandato de las Cortes Valencianes será de cuatro años. Las elecciones se celebrarán en la última quincena del mes de mayo de cada periodo. El Presidente de la Generalitat convocará elecciones por Decreto bajo su responsabilidad y previa deliberación en el Consell, estando facultado para disolver las Cortes Valencianes. En todo caso, las Cortes Valencianes electas, se constituirán en el término máximo de noventa días, contados desde la expiración del mandato».

Este texto alternativo d'Unió Valenciana era contradictorio, al menos así me lo parece, ya que pretendía al mismo tiempo conceder la potestad al President de la Generalitat para disolver la Cámara, incluso convocar elecciones bajo su «responsabilidad», pero, previamente, se especificaba en la enmienda que «las elecciones se celebrarán en la última quincena de mayo de cada periodo». Curiosa redacción que, a juicio del autor de este trabajo y respetando otros criterios, ponía cortapisas a la potestad de disolución y nueva convocatoria que pretendían otorgar al President ya que, al mismo tiempo, señalaban que las elecciones, necesariamente, debían celebrarse en una determinada quincena del año. Pero además, siempre a mi criterio, si por «cada periodo» debe entenderse cada periodo de sesiones, no podemos llegar a entender cómo se iba a cumplir este precepto estatutario de haberse aprobado la enmienda, si nos atenemos al artí -

culo 14.3 del Estatuto de Autonomía que establece: «Los períodos ordinarios comprenderán 4 meses y se celebrarán entre septiembre y diciembre el primero, y entre febrero y junio el segundo».

La enmienda fue rechazada en el Pleno del día 4 de diciembre de 1990, con los votos en contra de los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular, CDS y EU, por distintos motivos no todos coincidentes con el que más arriba expreso, y con la abstención del Grupo Mixto. Tan solo el grupo proponente votó a favor de su enmienda.

La otra enmienda de totalidad con texto alternativo fue la presentada a este Proyecto por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida. Esta enmienda proponía el siguiente texto alternativo: «El mandato de las Cortes Valencianas será de cuatro años. El mandato de los Diputados acaba cuatro años después de su elección o el día de la disolución de las Cortes Valencianas. Las elecciones se celebrarán en los términos previstos en la Ley Electoral Valenciana. En todo caso, las Cortes Valencianas electas se constituirán en el plazo máximo de noventa días, contados desde la expiración del mandato». Esta redacción, a mi juicio, era acertada ya que el Estatuto de Autonomía permitía así regular a través de una posterior modificación de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano, la potestad de disolución anticipada de la Cámara y la convocatoria de elecciones anticipadas de forma efectiva ya que, las nuevas Cortes, tendrían también un mandato de cuatro años.

Debatida la enmienda, en el mismo Pleno del 4 de diciembre, fue rechazada por los votos de los Grupos Socialista, Popular y CDS, también por diversos criterios, coincidentes o no, y con el voto a favor de los Grupos de Esquerra Unida y D'Unió Valenciana.

Rechazadas, por el Pleno de las Cortes, las dos enmiendas de totalidad con texto alternativo, el Proyecto se remitió a la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat que en su sesión del día 18 de diciembre 1990 debatió las nueve enmiendas parciales planteadas al Proyecto, ocho por parte de los grupos de oposición al Proyecto, Unió Valenciana, Esquerra Unida y Mixto (UPV), de las que 6 fueron rechazadas y 2 retiradas. En dicha Comisión fue aprobada, e incorporada al texto, una enmienda presentada conjunta -

mente por los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular y CDS que modificaba la redacción del Proyecto del Consell.

El Pleno de Les Corts Valencianes del día 27 de diciembre de 1990, por 65 votos a favor, de los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular y CDS, y 13 votos en contra, pertenecientes a Esquerra Unida, Unió Valenciana y Grupo Mixto (UPV) aprobaron el Proyecto de Proposición de Ley Orgánica de Reforma del Artículo 12.4 de la Ley Orgánica 5/1982, de primero de julio, D'Estatut D'Autonomía de la Comunitat Valenciana, para su presentación en el Congreso de los Diputados, con el siguiente texto consensuado por los grupos Socialista, Popular y del CDS: «El mandato de las Cortes Valencianes será de cuatro años. Las elecciones se celebrarán el cuarto domingo de mayo cada cuatro años, en los términos previstos en la Ley que regule el Régimen Electoral General. En todo caso, las Cortes Valencianes electas se constituirán en el plazo máximo de noventa días, a contar desde la expiración del mandato».

El Congreso de los Diputados, finalmente, aprobó la Ley Orgánica 4/1991, de 13 de marzo, por la que se modifica el artículo 12.4 de la Ley Orgánica 5/1982, de primero de julio, D'Estatut D'Autonomía de la Comunitat Valenciana.

II. La segunda y última, hasta la fecha, reforma del Estatuto de Autonomía concluyó con la promulgación de la Ley Orgánica 5/1994, de 24 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que fue publicada en el BOE número 72 de 25 de mayo.

Esta reforma se iniciaba a los 10 años de la promulgación de la Ley Orgánica 5/1982, de primero de julio, coincidía con el trámite de derogación de la LOTRAVA y, además, era consecuencia de ella.

Suficientemente consolidada la autonomía de la Comunidad Valenciana, era el momento de incorporar al texto estatutario aquellas competencias recibidas a través de la LOTRAVA, mediante la reforma del Estatuto de Autonomía. La reforma debía consistir en la declaración expresa de la asunción vía Estatuto de todas las competencias en él contenidas y, consecuentemente, la supresión de las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda que, de forma provisional, daban cobertura estatutaria al contenido de la LOTRAVA. Así fue acordado por el Consell y, atendiendo a la vía establecida en el artículo 61 del propio Estatuto, se presentó ante Les Corts

Valencianes un Proyecto de Proposición de Ley Orgánica que, tramitado por la Mesa de las Cortes el 24 de marzo de 1992, fue remitido a la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat para su tramitación, abriéndose el plazo preceptivo de quince días para que los Grupos Parlamentarios pudieran ejercer el derecho a la presentación de enmiendas. También fui designado Ponente de esta Ley en su trámite en les Corts Valencianes.

El texto presentado por el Consell no planteaba la mínima duda. Su exposición de motivos fundamentaba la reforma en la necesidad de adaptar, después de diez años de la promulgación del Estatuto, su contenido a la realidad política y social de la Comunidad Valenciana. La derogación de la LOTRAVA, por su parte, recomendaba la conveniencia de incluir una nueva Disposición Adicional, en este caso la tercera, con el siguiente tenor literal: «Todas las competencias atribuidas por el presente Estatuto quedan incorporadas a èl plenamente, asumiéndose con carácter estatutario por la Generalitat Valenciana». Al mismo tiempo el Proyecto derogaba las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda del Estatuto.

El Grupo Parlamentario Nacionalista Unió Valenciana, no obstante, presentó una enmienda de totalidad con petición de devolución del Proyecto al Consell que fue debatida en el Pleno del 13 de mayo de 1992 y rechazada por los votos de los Grupos Parlamentarios, Socialista, Popular y de Esquerra Unida (73 en contra), solo a favor los votos del Grup Parlamentari Nacionalista Unió Valenciana (6). El criterio del grupo proponente de la devolución se justificaba en la necesidad de realizar una reforma profunda del texto estatutario, mientras que el resto de Grupos compartían, en ese momento, el espíritu del Proyecto de Proposición de Ley Orgánica, presentado por el Consell, que no era otro que la asunción plena de las competencias que figuraban en el propio Estatuto.

Se presentaron, además, cuatro enmiendas parciales. Una de ellas del Grup Parlamentari Nacionalista Unió Valenciana al título de la Ley: pretendía que en el título constase «de reforma de las disposiciones adicionales y transitorias». Esta enmienda fue rechazada por los votos de los representantes de los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular y de Esquerra Unida en la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat, ya que, de la lectura del texto del Proyecto del Consell, a cuyo tenor literal antes nos hemos referido, era obvio que no se trataba ni de reformar las disposiciones adicionales ni las transitorias,

sino todo lo contrario: incorporar una Disposición Adicional Tercera y derogar las Disposicio - nes Transitorias Primera y Segunda.

Las tres enmiendas parciales restantes eran de Esquerra Unida y fueron rechazadas igualmente. La primera de ellas pretendía modificar, mediante una redacción ambigua, el texto de la Dispo - sición Adicional Tercera refiriéndose a la asunción de «todas las competencias» (¿) y no sola - mente de las que estaban en el espíritu de la Ley. Contó con el apoyo del Grup Nacionalista Unió Valenciana y el rechazo de los votos Socialistas y Populares. La dos enmiendas restantes de Esquerra Unida, eran a la exposición de motivos y concordantes con el texto que pretendía modificar en la Disposición Adicional Tercera, e igualmente, fueron rechazadas con los votos de los citados grupos mayoritarios.

A pesar de ser rechazadas todas las enmiendas planteadas, finalmente, en el debate en Pleno, celebrado el 2 de junio de 1992, el acuerdo se adoptó por unanimidad, y por tanto el Grup Na - cionalista Unió Valenciana y el Grup Esquerra Unida votaron favorablemente junto al Grupo Parlamentario Socialista y Grupo Parlamentario Popular una Proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía con el contenido indicado.

Presentada la Proposición de Ley Orgánica en el Congreso de los Diputados, y debatida, fue aprobada, promulgándose la Ley Orgánica 5/1994, de 24 de mayo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

V. INTENTO DE REFORMA IV LEGISLATURA

El 25 de septiembre de 1996, el Pleno de Les Corts Valencianes aprobó por unanimidad una Propuesta de Resolución para que se crease una Comisión Especial de Estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía. La Propuesta se presentó firmada por todos los Grupos Parlamentarios: Popular, Socialista, Esquerra Unida-Els Verds y Nacionaliste Unió Valenciana. La iniciativa fue presentada atendiendo al llamamiento que el Molt Honorable Sr. President de la Generalitat, D. Eduardo Zaplana Hernández-Soro, hizo a la Cámara con motivo del Debate de Política General que, en cumplimiento del artículo 50 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre,

de Gobierno Valenciano, modificado posteriormente por la Ley 6/1995, de 3 de abril, se celebró el día anterior.

La Comisión especial de estudio no pretendía, sustituir el procedimiento que para la reforma establece el artículo 61 del Estatuto y el propio Reglamento de las Corts Valencianes, sino, tan solo, estudiar con profundidad todos aquellos artículos susceptibles de reforma, buscar el adecuado consenso y así adelantar los trabajos que permitieran redactar una Proposición de Ley Orgánica, suscrita por todos los Grupos Parlamentarios, e iniciar así el procedimiento para la reforma.

Como consecuencia de ello, el 10 de Marzo de 1997, se constituyó la Comisión, por el periodo de un año, bajo la presidencia del Excel·lent Sr. D. José Cholbi Diego, nombrándose la Ponencia encargada de analizar qué aspectos debían reformarse y cuál era el grado de consenso para ello. La Ponencia fue nombrada y formaron parte de la misma los portavoces de los distintos Grupos Parlamentarios. Por el Grupo Popular: Fernando Castelló Boronat y Rafael Maluenda Verdú; por el Grupo Socialista: Antonio Moreno Carrasco y Antonio García Miralles (este último sustituido después por Juli Millet España); Albert Taberner i Ferrer en representación de EU-Els Verds y Fermín Artagoitia Calabuig por el grupo Nacionalista Unió Valenciana. Posteriormente, con el pase de Albert Taberner al Grupo Mixto, quedó como ponente del grupo de EU-Els Verds Pascual Mollá Martínez y del grupo Mixto el propio Albert Taberner i Ferrer.

Los miembros de la Ponencia realizamos una intensa labor, tanto desde el estudio del texto estatutario y deliberaciones al respecto, reuniones con expertos en Derecho Civil valenciano y en otros importantes aspectos sobre los que se discutía, sin olvidar las reuniones de todo tipo que de forma unilateral realizaron los representantes de cada formación política con el mismo fin. Sinceramente puse enorme ilusión en ello y también mi compañero Fernando Castelló Boronat. Sabíamos que era una ocasión magnífica para abordar la reforma y para ello contábamos con el beneplácito del Presidente del Partido Popular y de la Generalitat, Eduardo Zaplana. En los mismos términos se expresaban los ponentes del Grupo Socialista con respecto del apoyo de los órganos de gobierno de su partido, tanto a nivel autonómico como estatal.

La reforma solo podía salir adelante si existía acuerdo entre Populares y Socialistas y a ello nos dedicamos sin escatimar ni tiempo ni esfuerzos. Coincidíamos plenamente en todos los aspectos que eran susceptibles de reforma, incluso celebramos encuentros fuera de la Ponencia para allanar los acuerdos. La Ponencia celebró más de 20 reuniones desde su nombramiento hasta final de Legislatura y me atrevo a catalogar de enormemente positivos todos sus trabajos. La reforma planteada era importantísima y profunda. El grado de consenso satisfactorio y los acuerdos para la reforma estaban claros.

Existía coincidencia unánime en que la reforma debía basarse en tres aspectos fundamentales:

- I. Ampliar el techo competencial, profundizar en nuestro autogobierno y adaptar el texto estatutario a la realidad actual.
 - II. Incorporar al texto del Estatuto aquellas instituciones Valencianas que fueron creadas después de su promulgación y valencianizar, al mismo tiempo, la denominación de todas ellas.
 - III. Aprovechar la reforma para subsanar errores que no alteraban los contenidos del Estatuto y enmiendas técnicas, que mejoraban la redacción de algún artículo y homologaban denominaciones.
- I.** Ampliar el techo competencial, profundizar en nuestro autogobierno y adaptar el texto estatutario a la realidad actual:
- En el artículo 1 se introducía el reconocimiento de «*nacionalidad histórica*» para nuestra Comunidad.
 - En el artículo 2 se recogía la *realidad europea*.
 - En el artículo 8 se incluía el *derecho a la recuperación y aplicación de nuestro Derecho Civil*.

- Una nueva redacción del artículo 12.4 permitía la *disolución anticipada de la Cámara y nueva convocatoria*, mediante la posterior modificación de la Ley 5/1983 de Gobierno.
 - Se incorporaban las *nuevas competencias y se suprimía la limitación del número de Consellers*.
 - Se incorporaba la cesión de *Tributos del Estado, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Participación impuesto Renta y capacidad Normativa. Tributos sobre el juego. IVA fase minorista. Participación impuestos indirectos, etc.*
 - Creación y regulación *Cuerpo de Policía Autonómica*, modificación artículo 36, así como para la:
 - Creación *Junta Seguridad, Gobierno y Generalitat, y coordinación Policía Autonómica y Fuerzas Seguridad*.
 - Modificación artículo 45, *descentralización a favor de los Ayuntamientos, Pacto Local y Fondo Autonómico de Cooperación Municipal*.
 - Modificación artículo 42, *regular participación Generalitat delegaciones del Estado en Unión Europea*.
 - *Supresión validez provisional leyes Generalitat*.
 - Inclusión en el Patrimonio Generalitat *ingresos Fondos Europeos*.
- II.** Incorporar al Estatuto las nuevas Instituciones creadas después de su promulgación y valencianizar, al mismo tiempo, la denominación de todas ellas:
- Inclusión *Academia Valenciana de la Lengua*.
 - Se incluía el *Consell Juridic Consultiu*.

- También el *Reial Monasteri de Santa Maria de la Valldigna*.
- Se sustituía Generalidad Valenciana por *Generalitat*.
- También Cortes Valencianas por *Corts Valencianes* y Gobierno Valenciano por *Consell*.
- Se cambiaba Consejo de Cultura por *Consell Valencia de Cultura*.
- *Sindic de Greuges* sustituía a Sindico de Agravios, también en lo referente a *Sindicatura de Comp-tes*.
- Se modificaba el nombre del Consejo Económico y Social por *Comité Económic i Social de la Comunitat Valenciana*.

III. Subsanación errores, enmiendas técnicas y homologación denominación instituciones:

- *Eliminar Autónoma en la denominación de la Comunidad Valenciana*.
- Sustituir *Asamblea* por *Corts Valencianes*.
- *Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana* y no Tribunal Superior de Justicia Valenciano.
- Suprimir la referencia a la integración *Audiencia Territorial*.
- Modificar redacción artículo 14, *sesiones y periodos*.
- Modificar redacción nuevo artículo *iniciativa legislativa*.
- Inclusión *fallecimiento* causas elección nuevo Presidente.
- Mejora redacción artículo 16 *moción censura*.

- Modificación artículo 18 *cuestión confianza*.
- Modificación *Disposiciones adicionales*.
- Derogación *Disposiciones Transitorias Tercera, Sexta, Séptima, Octava y Novena*.
- Modificación *Disposición Transitoria Cuarta y Quinta*.

El acuerdo estaba «servido», pero los cambios reiterados en los órganos de dirección del PSPV-PSOE, pese a que sus Ponentes lo intentaron constantemente, impidieron en ese momento formalizar la reforma. Posiblemente, al carecer el PSPV-PSOE, en aquellos momentos finales de la Legislatura, de un liderazgo con suficiente poder de decisión y voluntad política que respaldase a su Grupo Parlamentario, y a los Ponentes que lo representaban, para abordar definitivamente la reforma, nos llevó a que concluyese la IV Legislatura sin haber podido aprobar la Proposición de Ley Orgánica de Reforma del Estatuto, pese a que no solamente estaba consensuada sino además incluso redactada, tan solo a falta de la «bendición» socialista para iniciar el trámite. Con la tristeza de no haber podido adoptar ese acuerdo final terminó la Legislatura y, pese a nuestro desencanto por no haberlo conseguido, he de afirmar con convencimiento que, al menos, el esfuerzo y el tiempo dedicado mereció la pena.

Yo no sé si fue un aviso, o tan solo una casualidad, o tal vez un error del remitente, pero lo cierto es que, con enorme sorpresa por mi parte, recibí un escrito dirigido a mi nombre, fechado en Madrid el 2 de junio de 1998, Ref. n.º87/98 RJ/la, firmado por Ramón Jáuregui, entonces Secretario de Política Autonómica de la Comisión Ejecutiva Federal del Partido Socialista Obrero Español, en el que me adjuntaba un documento sobre la estructura del Estado, ratificado por el Comité Federal el 21 de marzo, según el propio escrito. El documento se quedaba muy corto, con respecto al contenido de la reforma que habíamos consensuado. Desde mi extrañeza por su recepción, deduzco que se debió a un error por parte del remitente y, que posiblemente, es lógico que incluso me atreva a asegurarlo, dicha misiva también llegó a los dirigentes socialistas de la Comunidad Valenciana ya que el propio escrito lo catalogaba de «documento estratégico». Como una curiosidad más de la vida política, guardé, y sigo guardando, el escrito y el documento, incluso el sobre dirigido a mí, sin valorar entonces el alcance de su contenido que después sí que comprendí, concretamente, cuando, pese al consenso obtenido, los ponentes socialistas no encontraron interlocutor válido en los órganos colegiados de su partido y por ello no se pudo aprobar la reforma.

VI. INTENTO REFORMA V LEGISLATURA

El Pleno de les Corts Valencianes, en su sesión del día 29 de septiembre de 1999, coincidiendo con el inicio del Primer Periodo de Sesiones de la V Legislatura y a propuesta de todos los grupos parlamentarios, Popular, Socialista-Progressistes y de EUPV, aprobó por unanimidad la creación de una «Comisión Especial de Estudio de una posible Reforma del Estatuto de Autonomía y la Consolidación del Autogobierno».

En el turno de explicación de voto, todos los portavoces coincidieron en la necesidad de abordar la reforma. El Portavoz Adjunto de EUPV, Joan Antoni Oltra Soler, reconocía el importante esfuerzo realizado por la Ponencia en la IV Legislatura y lamentaba que, finalmente, no se hubiera formalizado el acuerdo. Era partidario, decía, de incluir en la reforma del Estatuto «la potestad de disolución anticipada de la Cámara, la rebaja del listón electoral, asunción de nuevas competencias que nos permitan profundizar en la idea del Estado federal, la comarcalización, suprimir la limitación del número de consellerías, como aspectos básicos».

La Sra. Moreno Fernández, Portavoz Adjunta del Grupo Socialista, manifestaba que su grupo era partidario de obtener, con la reforma, «mayores cuotas de autogobierno para nuestra Comunidad, el reconocimiento de nacionalidad histórica, la incorporación de las nuevas instituciones creadas, y al mismo tiempo especificar las mayorías cualificadas para elegir a sus miembros, así como el debate sobre la conveniencias o no del listón del 5%».

En representación del Grupo Popular, explicó el voto su Sindic y Portavoz, Alejandro Font de Mora, dejando constancia en el Diario de Sesiones que, para el Grupo Popular, la reforma del Estatuto «no es només una voluntat ferma de treballar en este sentit, sinó que fem palesa també la condició d'obligatorietat que la nostra organització política ens demana en este moment», refiriéndose a los acuerdos del, entonces reciente, congreso del Partido Popular, de entre los que destacaba la voluntad manifestada de reforma del Estatuto, para incorporar «el reconeximent de nacionalitat històrica, el nostre fet diferencial en els diverses variables, les competències assumides en posterioritat a la última reforma, capacitat del President de la Generalitat de disolució de la Càmera y convocatoria de eleccions anticipades...» entre otras cuestiones también de importancia. Font de Mora dejaba constancia, al mismo tiempo, de la firme vo-

luntad del Grupo Parlamentario Popular de abordar la reforma del Estatuto y de estar abiertos al diálogo y al consenso con el resto de grupos parlamentarios.

Consecuentemente con dicho acuerdo, el 2 de noviembre de 1999, quedó constituida, nuevamente, la Comisión Especial para el Estudio de «una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno».

La adscripción a esta comisión fue, en principio:

- Grupo Popular: Alejandro Font de Mora Turón, Rafael Maluenda Verdú, José Cholbi Diego, Juan Manuel Cabot Savall, José Díez Cuquerella, Susana Camarero Benítez, Esther Franco Aliaga y Miguel Barrachina Ros.
- Socialista-Progressistas: Antonio Moreno Carrasco, Jose Sanus Tormo, Cristina Moreno Fernández, Baltasar Vives i Moncho, Andrés Perelló Rodríguez y Joaquim Puig Ferrer.
- Grupo Esquerra Unida: Joan Antoni Oltra Soler.

En la misma sesión de constitución, se procedió a la elección de la Mesa de la Comisión que recayó en:

Presidente: Excel.lent Sr. D. José Cholbi Diego.

Vicepresidente: Il.lustre Sr. D. José Díez Cuquerella.

Secretaria: Il.lustre Señora D^a Cristina Moreno Fernández.

Una nueva sesión de la comisión, celebrada el 29 de noviembre de 1999, procedió al nombramiento de una Ponencia que quedó constituida como sigue:

Alejandro Font de Mora Turón y Rafael Maluenda Verdú por parte del Grupo Parlamentario

Popular, siendo suplentes Juan Manuel Cabot Savall y José Díez Cuquerella.

Por el Grupo Socialista-Progressistes: Cristina Moreno Fernández y Antonio Moreno Carrasco, siendo suplentes Baltasar Vives Moncho y Andrés Perelló Rodríguez.

Por Esquerra Unida: Joan Antoni Oltra Oler y suplente Joan Ribó i Canut.

La ponencia celebró varias reuniones durante el inicio de esta V Legislatura, en las cuales se retomó el espíritu de los trabajos y de consenso de la IV Legislatura, procediéndose al análisis de todos sus extremos, incluso a la convocatoria de expertos en derecho civil valenciano para el intercambio de opiniones y criterios al respecto.

Una vez más, el President de la Generalitat, en su intervención ante el Pleno de les Corts Valencianes, con motivo del Debate de Política General del 27-9-2000, insistía a los Grupos Parlamentarios en la necesidad de realizar la reforma del Estatuto y ya anunciaba que, teniendo en cuenta el necesario consenso para la reforma, el Grupo Parlamentario Popular llegaría hasta donde el Grupo Socialista «pueda llegar». Concretamente, estas fueron las palabras del President en contestación al Sindic socialista Joaquim Puig: «No colaboraré en una reforma descafeinada. Completamente de acuerdo. Completamente de acuerdo. Pero se lo voy a poner facilísimo. El Gobierno y el Grupo Popular estará en el techo que su señoría, o su partido, sea capaz de conseguir en el seno de su propia formación. Fíjese, ni un ápice menos. Hasta donde el Partido Socialista esté dispuesto a llegar, ahí estaremos nosotros. Ni un ápice menos».

Nuevamente, en el reciente debate de Política General del 13-9-2001, el President de la Generalitat, insistió en la necesidad de encontrar consenso en el Partido Socialista para poder abordar la reforma. Si se consigue este consenso, el Reglamento de les Corts Valencianes, establece los instrumentos y cauces apropiados para poder tramitar con diligencia esta reforma del Estatuto tantos años anhelada.

Después de varios intentos no renunciamos, desde el Grupo Parlamentario Popular, a esta reforma y confiamos y deseamos que pueda realizarse en lo que aún nos queda de V Legislatura.

Manuel Martínez Sospedra

PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
(UNIVERSIDAD CARDENAL HERRERA-CEU)

LA DISOLUCIÓN. EL PROBLEMA Y SUS ALTERNATIVAS

SUMARIO

- 1 LA DISOLUCIÓN. CONCEPTO.
- 2 LAS FUNCIONES DEL INSTITUTO.
- 3 LA DISOLUCIÓN EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.
- 4 LA DISOLUCIÓN EN EL MARCO ESTATUTARIO VALENCIANO. I. La redacción original del Estatuto. II. La reforma de 1991.
- 5 LAS ALTERNATIVAS DISPONIBLES Y SU EVALUACIÓN.

1 LA DISOLUCIÓN. CONCEPTO

Disolver el Parlamento es poner fin al mandato de los miembros del mismo, y con él el de la propia Cámara, antes de que aquel llegue a término. Supone, pues, una abreviación de la legislatura. La disolución puede ser autónoma, adoptada por la propia asamblea, en cuyo caso cabe hablar de la autodisolución, pero ordinariamente es heterónoma, y viene decidida bien por el Jefe del Estado, bien por el Primer Ministro, sin que falten supuestos históricos de configuración de la misma como un acto complejo a cuya celebración concurren el Jefe del Estado y el Presidente del Consejo ¹. La disolución puede tener configuraciones políticas distintas ², pero su núcleo esencial es precisamente el señalado: poner fin al mandato antes de que llegue a término. En razón de ello la expresión «disolución anticipada» es una redundancia. La disolución es anticipada por definición. La finalización de la legislatura por extinción del mandato de los diputados no supone disolución, supone agotamiento, que es otra cosa.

El instituto nace en un contexto monárquico, el inglés, en el que tanto la convocatoria, como la duración de las sesiones, como la duración efectiva del mandato de los Comunes dependen de la Corona. La formación progresiva de la forma de gobierno parlamentaria en el Reino Unido incorporará el instituto a la estructura de dicha forma de gobierno constitucional. Si hacemos

1 La definición de la disolución en términos de abreviación del mandato es tópica y común. Vide *ad. exm.* ARNALDO ALCUBILLA, E. *La disolución del Parlamento y el Parlamento indisoluble* en Corts. n.º6 (EX.) Valencia.1998, p. 101/02.

2 Vide SCHMITT, C. *Teoría de la Constitución*. AU. Madrid.1982, p. 295.

salvedad del caso de Noruega³ la disolución, en una u otra forma, y con mayores o menores restricciones existe allí donde hay forma parlamentaria de gobierno.

En el diseño original la disolución no tiene una justificación estrictamente funcional, no aparece para establecer un sistema de frenos y contrapesos dirigido a asegurar el equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo. Antes bien, nace para resolver un problema estructural de la forma parlamentaria de gobierno. En efecto si ésta es una técnica organizativa al servicio del principio del gobierno de la mayoría, en el que el signo externo acreditativo de la condición mayoritaria es la mayoría parlamentaria, la economía misma del sistema exige de un instituto que permita restablecer la correspondencia entre mayoría social y mayoría parlamentaria cuando a lo largo de la legislatura aparezcan indicios razonables de que esa correspondencia, generada en la elección, ha desaparecido y aun quede por delante una parte apreciable del tiempo de mandato de la asamblea. En ese contexto la finalización anticipada del mandato y la subsiguiente convocatoria y celebración de elecciones legislativas permite la restauración de aquella correspondencia, que es clave en la legitimación de los gobernantes⁴. Empero una vez establecido el instituto, o, por mejor decir, una vez insertado en la forma de gobierno parlamentaria la disolución interacciona con los demás institutos propios de aquella al efecto de proporcionar unos determinados resultados, siendo esa dimensión funcional del complejo que forman la disolución y sus interacciones lo que tradicionalmente ha venido atrayendo el interés de la doctrina, tanto en el ámbito del Derecho Constitucional como en el de la Ciencia Política⁵.

La advertencia anterior es pertinente porque permite entender que la disolución puede tener unas determinadas consecuencias cuando se inserta en el juego entre las instituciones de gobierno, pero que las mismas no son la causa eficiente de la invención del instituto. Antes bien, la primera razón de ser de la disolución consiste precisamente en restablecer la conexión identitaria entre mayoría social y mayoría parlamentaria al efecto de que esta última nos indique fielmente quien tiene un justo título para gobernar y quien carece de él. Naturalmente esa concepción descansa sobre un presupuesto: que la representación es un proceso y no un estado.

3 Explicable porque la Constitución de 1814 partía del supuesto de una interpretación radical del principio de separación de poderes y configuraba una monarquía limitada no muy distinta de la prevista en el texto español de 1812. La forma de gobierno parlamentaria se ha introducido allí por vía de costumbre, pues allí tuvo éxito el proceso de parlamentarización que en nuestro caso abortó con la «crisis de la coletilla». No en vano Duverger citaba el caso noruego como ejemplo de costumbre *contra Constitutionem*. Como interpretación errónea hecha de buena fe.

4 Vide in extenso MARTINEZ SOSPEDRA, M. *Las instituciones del gobierno constitucional*. 2 ed. F.U.S.Pablo-CEU. Valencia. 1994 pp. 41 y ss. y 116/18.

5 Cuya escisión académica no me parece una idea óptima precisamente.

Por eso no es casual que aquellas concepciones de la representación que la entienden — mal, se entiende— en términos de estado sea fundamentalmente hostiles a la disolución. El ejemplo de la «tradición republicana» francesa, fundada en la doctrina francesa clásica de la representación, ligada al dogma de la soberanía nacional, me parece suficientemente ilustrativo ⁶.

Por lo demás que el instituto es parte, y parte necesaria de la forma de gobierno parlamentaria, y que desempeña en su seno funciones determinadas es un tópico doctrinal que no registra excepciones de nota ⁷.

2 LAS FUNCIONES DEL INSTITUTO

Desde una perspectiva funcional resulta claro que más allá de la finalidad primaria de restablecer la correspondencia entre la composición política de la Cámara y la existente en la sociedad civil, la inserción de la disolución en el sistema de relaciones entre la rama legislativa y la rama ejecutiva del gobierno tiene consecuencias que modifican o pueden modificar ese sistema de relaciones. Si, como señalaba Loewenstein, lo propio de la forma de gobierno parlamentaria es resolver el problema de la relación ejecutivo-legislativo mediante la coordinación por integración, al tener aquel como eje la correspondencia ente gobierno y mayoría parlamentaria, de tal modo que uno y otra conservan su propia autonomía e identidad políticas, resulta obvio que la facultad de disolución se va a incorporar al sistema como una pieza más del mismo. En la doctrina el catálogo de las funciones que puede desempeñar la facultad de disolución puede variar,

⁶ En nuestra historia constitucional la disolución se introduce como parte de la adopción de la forma parlamentaria de gobierno en 1836/37, y como facultad de la Corona que es materialmente ejercida por el Presidente del Consejo, al estilo inglés. Régimen que mantendrá, junto con un parlamentarismo de doble confianza, la Constitución de 1931. Para la introducción vide COLOMER VIADEL, A. *El sistema político de la Constitución de 1837*. C de los D. Madrid. 1988 *passim*.

⁷ Por todos vide BAR CENDÓ N, A. *La disolución de las Cámaras Legislativas en el ordenamiento constitucional español*. C de los D. Madrid 1989 esp. pp 19 y ss.

pero lo hace básicamente en razón de que clase de disolución se tenga *in mente* como prioritaria⁸. Empero ese catálogo puede resumirse así:

Primera. La disolución es un instrumento en manos del gobierno para disciplinar a los parlamentarios. A los de la oposición para inducirles a evitar prácticas obstruccionistas que, normalmente, tienen un cierto coste electoral. A los de la mayoría para inducirles a la disciplina, toda vez que los electores tienden a repudiar a los tráfugas y a castigar la indisciplina.

Segunda. La disolución genera incentivos para la cooperación entre los parlamentarios y el Gobierno, con ello facilita la gobernabilidad, especialmente en los casos en los que una oposición dispersa y/o negativa cuenta con mayoría en la Cámara.

Tercera. La disolución es el arma que contrabalancea la dependencia parlamentaria del Gobierno, consecuencia del principio de responsabilidad. En esa condición es un instrumento necesario para sostener la autonomía relativa del Gobierno. La disolución dificulta la deriva hacia el gobierno de asamblea que es inherente al doble principio de confianza y responsabilidad, al tiempo que permite al Gobierno afirmar una esfera de acción propia cuyo dominio le permite escapar al riesgo de devenir un mero comisario del Parlamento.

Cuarta. La disolución permite restablecer la coherencia entre los poderes, al menos en los casos de ruptura de la mayoría, al permitir bien la reconstitución de aquella, bien el surgimiento de una nueva. En este sentido es instituto complementario de los principios citados de confianza y responsabilidad y de las figuras correspondientes: el voto de confianza y la censura.

⁸ Para la cuestión vide *ad exem.* DE VERGOTTINI, G. *Derecho Constitucional Comparado*. Espasa-Calpe. Madrid. 1983 pp. 305 y ss., LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*. Ariel. Barcelona. 1986 pp. 279 y ss. Entre los autores españoles recientes, a más de la monografía citada en nota anterior vide APARICIO PEREZ et alii. *Temas de Derecho Constitucional I*. Cedecs. Barcelona. 1998 p. 559 y ss. Desde una perspectiva politológica vide BLONDEL, J. *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*. R de O. Madrid. 1972 pp. 428 y ss. LIJPHART, A. *Modelos de democracia*. Ariel. Barcelona. 2000. p. 125 o, más específicamente, COLOMER, J. M. *Instituciones Políticas*. Ariel. Barcelona. 2001. pp. 192 y ss.

Quinta. La disolución permite la existencia de solución constitucional a los conflictos irreductibles y persistentes entre Gobierno y Parlamento. Aquí se halla la base de la afirmación politológica frecuente que sostiene la superioridad de la forma de gobierno parlamentaria sobre la presidencial: mientras que un conflicto serio y persistente entre el ejecutivo y el legislativo carece de solución constitucional en el presidencialismo siempre tiene solución en el parlamentarismo: el gobierno puede ser derribado por la asamblea, y esta puede ser disuelta por el ejecutivo. Como el árbitro que decide el contencioso es el cuerpo electoral al pronunciarse mediante las elecciones que son la consecuencia necesaria de la disolución misma, surge una última función: operar como un mecanismo sustitutivo del referéndum⁹.

La literatura más reciente tiende a desplazar el acento desde el tradicional argumento del equilibrio al argumento de la evitación de las situaciones de bloqueo. Ese desplazamiento es particularmente significativo en la literatura politológica, preocupada por la gobernabilidad y/o por los rendimientos de los distintos sistemas de gobierno. Literatura de la que se puede extraer un argumento secundario adicional: la disolución facilita la «democracia de consenso» mientras que su ausencia tiene una afinidad electiva con la «democracia mayoritaria», especialmente en su variante presidencial.

La combinación entre un ejecutivo vinculado al Parlamento por el doble principio de confianza y responsabilidad y una asamblea indisoluble no es ciertamente un ente de razón. Dicho modelo se corresponde con el denominado «parlamentarismo a la francesa» que dominó la vida pública del país vecino durante la III y la IV Repúblicas. Esa experiencia prueba que en ausencia de mayorías monocolors sólidas y disciplinadas, a falta de partidos fuertes, el modelo registra una fuerte deriva hacia el «gobierno de asamblea», amen de favorecer la irresponsabilidad de los parlamentarios. Lo que tal vez nos lleve a un argumento adicional: la localización de los tráfugas en determinados parlamentos autonómicos y en las corporaciones locales ¿no tendrá algo que ver con la extrema dificultad de la disolución de los mismos?

⁹ Que es el papel de la disolución *ope legis* contemplada en el procedimiento agravado de reforma constitucional (cf. Art. 168.1. CE).

3 LA DISOLUCIÓN EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Como consecuencia del criterio de configurar una amplia potestad de autoorganización que apoderase a las Comunidades Autónomas para adoptar las reglas institucionales que estimaran mejor adaptadas a sus peculiaridades la Constitución guarda silencio casi completo sobre el régimen de las instituciones de autogobierno. Por ello es coherente no sólo que esa materia sea objeto de una «reserva de estatuto» que veda la incidencia en la misma del legislador estatal [art. 147.2. c) CE], sino también que defina un área de competencia exclusiva de la Comunidad que forma parte del ámbito competencial mínimo que la doctrina entiende como constitucionalmente garantizado (cf. art. 148.1.1 CE). La intelección del conjunto de ambos preceptos constitucionales viene a señalarnos de un lado que la ordenación de las instituciones de autogobierno es contenido necesario de la norma estatutaria; del otro que esa regulación estatutaria no tiene porqué ser completa, ya que de serlo la competencia citada – definida en los mismos términos que una parte de la reserva «organización de las instituciones de autogobierno»– quedaría vacía de sentido y contenido. En consecuencia fuera de la satisfacción de las exigencias mínimas que el art. 152.1. CE impone a ciertas Comunidades Autónomas¹⁰, estas pueden optar bien por incorporar al estatuto una normación detallada de aquellas, bien una sumaria, opción de la que dependerá la capacidad de configuración de dichas instituciones que reste al Legislativo territorial¹¹. El papel de Estatuto-modelo que en el mundo real vino a desempeñar el de Cataluña, cuyas reglas institucionales están diseñadas para permitir la producción de un «Estatuto Interior», a imagen y semejanza de la práctica republicana, ha conducido a la práctica totalidad de los Estatutos a producir reglas sumarias en la materia. La situación es como sigue:

10 A ciertas, no a todas. Por eso no me parece acertada la posición del TC en el asunto de la reforma de las transitorias electorales del Estatuto de Canarias (STC 255/88), el precepto constitucional es claro: las exigencias del art. 152.1. CE sólo se refieren a las Comunidades que se constituyan de conformidad con el procedimiento del art. 151 CE.

11 Resulta obvio que por ello no parece acertada la observación de Arnaldo Alcubilla según la cual la regulación de la disolución por ley territorial y no por el estatuto es producto de una «interpretación discutible» vide *op. cit.*, p. 110.

CUADRO I

LA DISOLUCIÓN EN LOS ORDENAMIENTOS AUTÓNOMICOS

Comunidad	Disol.-sanción	4 D./5.	Disol. Presiden.	Mandato
Andalucía	No	No	Si.L.6/83 ¹²	ordinario
Aragón	a.22.3 EAAr	No	Si. a.23.2.	abreviado
Asturias	a.32.1.EAAs	No	Si a.25.2.	abreviado
Canarias	a.17.1.EACan	No	No	-
Cantabria	a.12.3.EACa	a.10.3.	Si a.23	abreviado
Castilla L.	a.17.3.EAC-L	No	Si a.23	abreviado
Castilla M	a.14.2.EACM	a.10.2.	Si a.22	abreviado
Cataluña	a.54 L.3/82	No	Si. L 3/82 ¹³	ordinario
Extremadura	a.31.2.EAEx	a.22.4.	Si a.34.	abreviado
Galicia	a.17 L1/83	No	Si. L. 1/83 ¹⁴	ordinario
Islas Bal.	a.30.1.EAIB	No	No	-
Madrid	a.18.4.EAM	a.10.7	Si. a.21.	abreviado
Murcia	a.31.1.EAMu	a.24.3.	Si a.27.4.	abreviado
Navarra	a.29.4.LORAFNA	No	Si a.30.3.	abreviado
Rioja	a.23.2.EAR	No	Si a.17.6	abreviado
Pais Vasco	a. 6 L 7/81	No	Si. L 7/81	ordinario
C.Valen.	No	a.12.4	No ¹⁵	-

Nota: se entiende que el mandato es ordinario cuando el del Parlamento nacido de previa disolución presidencial tiene la duración standard de cuatro años. Se entiende que el mandato es abreviado cuando en el citado supuesto el Parlamento nacido de la disolución tiene un mandato reducido al tiempo que reste de la legislatura original. En la terminología legal el tiempo que reste de legislatura ordinaria. En algunos casos (Aragón, Madrid) la disolución-sanción se incorporó al Estatuto mediante reforma, desde una regulación originaria mediante ley territorial.

En rigor cabría decir que ningún estatuto de autonomía contemplaba regla alguna sobre la eventual disolución del Parlamento, ni en un sentido, ni en otro, hasta el proceso de reformas estatutarias operado en el VI Legislatura de las Cortes Generales. De este modo podemos clasificar las Comunidades en tres grupos según el tipo de regulación: en primer lugar aquellas Comunidades que no contemplan la disolución en su Estatuto y la regulan mediante ley ordinaria (normalmente aquel cuerpo legal que contiene la regulación detallada del Presidente) di-

12 Modificada al efecto por la L. 11/88 y la Ley 3/94.

13 Modificada al efecto por L. 8/85.

14 Modificada al efecto por L. 11/88.

15 A pesar de la reforma de 1991 con su fijación estatutaria de elección ordinaria el cuarto domingo de mayo los arts. 16 l y 64 LG mantienen la potestad presidencial de disolución.

cho grupo esta integrado por Cataluña, País Vasco, Andalucía y Galicia; en segundo lugar las Comunidades que contemplan la disolución en el Estatuto, grupo formado por Asturias, Aragón, Cantabria, La Rioja, ambas Castillas, Extremadura, Madrid, Murcia y Navarra; finalmente un grupo residual en el que se encuentran las Comunidades sin disolución: Baleares, Comunidad Valenciana y Canarias.

Empero la regulación constitucional de una disolución rodeada de restricciones que operan como cauteles no podía dejar de influir en las legislaciones autonómicas. Y efectivamente así sucede:

CUADRO II
LÍMITES A LA POTESTAD PRESIDENCIAL DE DISOLUCIÓN

Comunidad	M.de Cen.	1ºPS	Año Fin.	Un A.	Coincidencia
Andalucía	si	-	-	si	-
Aragón	si	si	-	si	si
Asturias	si	si	si	si	si
Canarias	-	-	-	-	-
Cantabria	si	si	si	si	si
Castilla L	si	si	si	si	si
Castilla M.	si	si	si	si	si
Cataluña	si	-	-	si	-
Extremadura	si	si	si	si	si
Galicia	si	-	-	si	-
I.Bal.	-	-	-	-	-
Madrid	si	si	si	si	si
Murcia	si	si	si	si	si
Navarra	si	si	si	si	si
Rioja	si	si	si	si	si
País Vasco	-	-	-	-	-
C.Valen.	-	-	-	-	-

Nota: Los supuestos son: prohibición de disolución cuando se halle en trámite una moción de censura, durante el primer período de sesiones de la legislatura, durante el año final de la misma, cuando aun no haya pasado un año de la anterior y cuando se halle convocada una elección de ámbito estatal.

Como puede verse la interdicción de la disolución cuando esté en trámite una moción de censura es general, como lo es la cláusula que proscribe el recurso al instituto cuando todavía no haya pasado un año de la anterior, límites cuyo origen constitucional es palmario. Tan solo en la sumaria y primeriza regulación vasca [art. 7 c) de la L. 7/81] no aparece límite o restricción alguna. El cuadro anterior muestra otra particularidad: mientras que las regulaciones andaluza, catalana y gallega son básicamente iguales, las restantes forman un bloque homogéneo que acumula nada menos que cuatro cláusulas restrictivas de la disolución que, obvio es decirlo, es siempre presidencial¹⁶: la disolución no procede cuando esté en trámite una moción de censura, cuando no haya transcurrido el primer período de sesiones de la legislatura, cuando no haya pasado un año de la anterior o reste un solo año de mandato y, curiosamente, cuando se halle en curso un proceso electoral estatal¹⁷.

La situación actual del ordenamiento en el ámbito que consideramos es, pues, como sigue:

Primero. Cuatro comunidades (las nacionalidades históricas o del art. 151 CE) cuentan con una regulación mediante ley territorial ante el silencio estatutario. En ellas, además, no existe regulación legal o estatutaria que obligue a convocar elecciones el cuarto domingo de mayo, ni cláusula que dificulte la simultaneidad entre elección estatal y autonómica. Por último no existe limitación especial del mandato del Parlamento electo a raíz de la disolución. Todas las legislaturas son ordinarias.

Segundo. Diez comunidades (todas de la autonomía hasta ahora menos plena) cuentan con una regulación estatutaria producto de las consiguientes reformas estatutarias de la anterior legislatura de las Cortes Generales. En ellas la disolución es presidencial, comparten la totalidad de las limitaciones de uso de la facultad previstas en el ordenamiento, y en ellas la legislatura nacida de la disolución es abreviada: su mandato comprende solo el tiempo restante de la legislatura anterior, del mandato

16 Las leyes territoriales tienen una marcada tendencia a precisar que el Presidente de la Comunidad tiene la facultad de disolver la Cámara en su condición de más alto representante de la Comunidad Autónoma, y no como Jefe del Gobierno autónomo.

17 La cláusula específica cuando se haya convocado un proceso electoral estatal. Si se toma en su literalidad esa cláusula dificulta la celebración coincidente de autonómicas y legislativas. Solo un pacto previo entre ejecutivos que posibilite la disolución/convocatoria simultánea permitiría pues esa coincidencia, que en el caso andaluz se ha dado dos veces.

de las Cortes disueltas, al efecto de que las elecciones coincidan forzosamente en una fecha determinada.

Tercero. Quince comunidades contemplan la figura, de origen constitucional, de la disolución-sanción para el evento de incapacidad de elección de Presidente por las Cortes salidas de unas elecciones, bien sea en regulaciones legales o estatutarias. Tal figura no existe en dos.

Cuatro. Tres comunidades no contemplan ni en el Estatuto, ni en la legislación territorial la disolución presidencial. En ellas el Parlamento es indisoluble, la valenciana es una de ellas. No me parece que sea casual que salvo el descolgado caso de Baleares se ubiquen aquí las dos comunidades «del art. 143» dotada *ab origine* de autonomía plena¹⁸.

Cinco. Aunque pueda parecer paradójico las reformas estatutarias precitadas que introducen la disolución no han supuesto necesariamente la desaparición de la cláusula introducida en las reformas de 1991 que obliga a convocar la elección el cuarto domingo de mayo. De los diez casos reformados a este efecto en 1991 y que han introducido la disolución durante la anterior legislatura cinco han suprimido el mandato de elección el cuarto domingo de mayo al introducir la disolución misma, pero en otras cinco, exactamente la mitad de la varianza, no. De este modo hay cinco comunidades con elecciones necesarias el cuarto domingo de mayo y disolución presidencial (Cantabria art. 10.3. EA, Castilla-Mancha art. 10.2. EA, Extremadura art. 22.4. EA, Madrid art. 10.7. EA y Murcia, art. 24.3.)¹⁹.

18 Lo que permite entender, a mi juicio, algunas vacilaciones políticas: no son autonomías menos plenas, por lo que no parece prudente dotarles del régimen introducido la pasada legislatura, pero tampoco son «nacionalidades históricas» por lo que tampoco parece adecuado asimilarlas a estas a los efectos que aquí se tratan. Además, si se incorporan al régimen de las Comunidades de autonomía plena – en coherencia con sus competencias – las elecciones autonómicas que pueden no convocarse necesariamente a fecha predeterminada y cuya data es fijada autónomamente pasan a cubrir más de la mitad de la población, con lo que el propósito de convertir las autonómicas en elecciones nacionales de segundo grado (que es lo que busca la coincidencia con las elecciones municipales) viene a tierra. Ni contigo ni sin ti tienen mis penas remedio. Me parece dudoso que la situación (dos comunidades en el limbo) pueda mantenerse políticamente.

19 Obviamente esa combinación significa que hay elecciones autonómicas de una comunidad que son el cuarto domingo de mayo y otras de esa misma comunidad que no lo son. En consecuencia la cláusula citada no prohíbe inmediatamente y por sí misma la disolución. Del mismo modo que no impide la elección anticipada fuera de fecha que podría seguirse de la incapacidad de elección presidencial (que, por cierto, puede darse al principio de la legislatura autonómica, pero también puede producirse después).

4 LA DISOLUCIÓN EN EL MARCO ESTATUTARIO VALENCIANO

El Estatuto valenciano ha sido reformado de modo formal dos veces: en 1991 para introducir reglas sobre la convocatoria electoral y el mandato ausentes en la redacción original y en 1994 cuando se opera la derogación de la Ley orgánica de transferencias (LOTRAVA) y se produce la incorporación de las materias por ella transferidas al Estatuto, con lo que finaliza la anomalía (de dudosa constitucionalidad) de un Estatuto «del art. 143» con competencias propias de otro «del art. 151»²⁰. Por lo que a nuestra cuestión afecta la reforma relevante es, desde luego, la de 1991.

I LA REDACCIÓN ORIGINAL DEL ESTATUTO

En su redacción original el Estatuto de Autonomía sigue de cerca el modelo catalán consistente en una regulación estatutaria de mínimos al efecto de permitir un amplio margen de discrecionalidad al legislador autonómico al efecto de determinar *in concreto* el sistema de gobierno de la Comunidad. La única excepción radica en un conjunto detallado de reglas atinentes a la determinación de los elementos claves del sistema electoral. En concreto, y para la cuestión que tratamos, el antiguo art. 12.4. EACV se limitaba poco más que a fijar el período de mandato y a precisar los plazos máximos que podían mediar entre la convocatoria de la elección y su celebración y entre ambas y la reunión de la nueva Cámara.

El silencio de la redacción original permitía la introducción de la disolución de las Cortes en sus diversas formas mediante ley autonómica, y ello tanto si se optaba por una suerte de «Estatuto Interior», como sucede con la ley catalana, como si se adoptaba la solución vasca más simple: una ley reguladora de la Presidencia. La decisión del legislador valenciano se situó en una posición intermedia: la producción de una Ley de Gobierno. La redacción originaria de dicha ley contenía un precepto que establecía que era competencia del Presidente.

²⁰ Operación similar se dio en el caso canario, como ya se ha apuntado.

Disolver las Cortes Valencianas, previa deliberación del Gobierno valenciano, mediante Decreto, con los requisitos que establezca la ley electoral (art. 16.l)

Que, por cierto, no establecía ninguno ²¹. Los acuerdos autonómicos de 1990 y las subsiguientes reformas legales alteraron drásticamente el panorama. Por cuanto comportaron modificaciones estatutarias con decisivo impacto sobre la determinación de la fecha de las elecciones y, mediante ella, en la posibilidad de disolución de la mayoría de los Parlamentos territoriales.

II LA REFORMA DE 1991

La reforma estatutaria de 1991 introdujo la bien conocida cláusula de elecciones en fecha determinada: el cuarto domingo de mayo, A tal efecto se alteró el art. 12.4. EACV, introduciendo un enunciado nuevo que reza:

Las elecciones se celebrarán el cuarto domingo de mayo cada cuatro años, en los términos previstos en la ley que regule el Régimen Electoral General...

como consecuencia se cambió asimismo la Ley de Gobierno ²². El enunciado del primitivo art. 16 l) LG desapareció y el art. 64 LG fue cambiado en 1995. La norma dejó de precisar que el Presidente declara disueltas las Cortes a la expiración del mandato y pasa a establecer que:

De acuerdo con lo establecido por el art. 12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana el Presidente de la Generalitat declara disueltas las Cortes Valencianas y convocará elecciones. En el Decreto de convocatoria se especificará el número

21 Para estas y otras cuestiones del régimen electoral valenciano vide MARTINEZ SOSPEDRA, M. *Participación política, autonomía y ley electoral. La Ley Electoral Valenciana*. En Corts.nº2 (E) Valencia.1996 pp. 15 y ss. Por cierto que bajo la vigencia de dicho régimen hubo necesidad de disolver en razón de la imprecisión legal del cómputo del mandato de los diputados a Cortes Valencianas.

22 Aunque la coincidencia de autonómicas entre sí y con las municipales se ha justificado con razones de economía y de evitación de convocatorias electorales frecuentes, su motivación real es otra: la coincidencia buscar convertir tales elecciones en elecciones nacionales de segundo orden en la presunción de que esa definición da ventajas comparativas a los partidos nacionales y opera en demérito de las opciones localistas o nacionalistas. Con independencia de la realidad de tal efecto (que dista de estar probado) la conversión de elecciones territoriales o locales en elecciones nacionales de segundo grado puede tener efectos desestabilizadores : si la mayoría parlamentaria las pierde quedará deslegitimada y, en caso extremo, puede ocasionar una caída del Gobierno por mecanismo extraconstitucionales. La reciente experiencia portuguesa así lo acredita y permite entender porqué es común la práctica de fragmentar las elecciones de ámbito infraestatal al efecto de impedir precisamente su conversión en elecciones nacionales de segundo orden.

de diputado a elegir por cada circunscripción, duración de la campaña electoral, día de la votación, así como el lugar, día y hora de la constitución de las Cortes Valencianas; todo ello de acuerdo con la Ley Electoral Valenciana.

Que en punto a la cuestión que tratamos no dice una sola palabra.

La interpretación usual, mayoritaria, de ese bloque normativo es simple: el estatuto impone una fecha fija, el cuarto domingo de mayo, para las elecciones autonómicas, en consecuencia no cabe disolución de las Cortes Valencianas²³, ninguna disolución. No permitiendo el Estatuto ninguna clase de disolución resulta obvio que la misma no puede estar prevista por la LG o la LEV de forma constitucionalmente correcta. Por tanto una conclusión se impone: sin modificación de la regla de la elección el cuarto domingo de mayo del art. 12.4. EACV ninguna disolución es posible.

Buena parte de la oscuridad existente en la materia obedece a un vicio técnico en el que ha incurrido el legislador. El art. 64 LG no contiene una regulación frontal y directa, para establecer unas reglas el legislador ha recurrido a una doble remisión normativa: de un lado al art. 12 EACV, del otro a la Ley Electoral Valenciana. Como esta última no dice nada respecto de la cuestión que tratamos en punto a la misma la segunda remisión es una remisión vacía. Solo la remisión al art. 12 EACV tiene o puede tener contenido normativo. No parece que la de la remisión sea una técnica particularmente recomendable en supuestos como éste, pero esa es la opción legítima del legislador. En pocas palabras la LG nos remite al Estatuto, volvamos a él.

Una lectura detenida del inciso correspondiente del art. 12.4. EACV nos muestra que el mismo contiene dos reglas: primera, como norma la elección se efectúa el cuarto domingo de mayo; segunda dicha regla se aplica en los términos que prevea para la ocasión la LOREG. Aparece de nuevo el fenómeno de la remisión, con la particularidad de que en virtud de esa remisión misma el régimen de la convocatoria electoral no es fijado por el Estatuto, sino por la LOREG. De este modo la regla rectamente entendida nos dice que las elecciones son en una fecha fija determinable de conformidad con lo que establezca la LOREG. Si esta contuviera regla inequívoca, y esta estatuyere que las elecciones son siempre y necesariamente en la fecha menciona-

23 Recuérdese que el ordenamiento valenciano no contempla la figura de la disolución *ope legis* de una Cámara incapaz de elegir Presidente.

da la remisión podría entenderse como parcialmente vacía, pero su sentido sería claro. No es así.

Por de pronto la comparación entre el EACV y los restantes estatutos que han incorporado o incorporan la regla de la elección el cuarto domingo de mayo nos muestra que dicha regla por sí sola no nos indica que las elecciones son siempre y necesariamente en la fecha determinable precitada. Si así fuera la remisión a la LOREG carecería de sentido: sería vacía por definición. Buena prueba de ello es que allí donde existe dicha regla no ha impedido que las autonómicas de 1999 se efectuaran en fecha distinta (en junio) por virtud de una reforma de la LOREG, la nueva d.ad. 5^a introducida por la LO 3/98. Por eso puede haber y hay al menos cinco estatutos que, como vimos, mantienen la cláusula citada y al mismo tiempo contienen reglas posteriores a la misma que contemplan la disolución, figura que implica, por definición, que hay al menos algunas elecciones que no se efectúan el cuarto domingo de mayo ²⁴.

Si la cláusula del cuarto domingo de mayo no implica por sí misma que las elecciones son siempre y necesariamente en dicha fecha, como a estas alturas parece claro, también resulta ser lo que la remisión estatutaria a la LOREG no es una remisión vacía, es esa remisión la que nos tiene que decir si hay salvedades a la regla antecitada, en que condiciones y bajo que requisitos. Y es aquí donde surge la sorpresa.

El precepto correspondiente de la LOREG, aquel que habla de la disolución, es el art. 42, en la redacción que se le dió en 1991. Dicho precepto contiene tres apartados, dedicado cada uno de ellos a un supuesto particular: el apartado primero se refiere a aquellos casos en los que «el ordenamiento jurídico» atribuya al Presidente la facultad de disolver y éste la ejerza. El segundo contempla el supuesto de disolución presidencial no ejercida. El tercero el caso de que el «ordenamiento jurídico» no reconozca al Presidente la facultad de disolver. Como de lo que se trata es de una cuestión de organización del propio sistema de autogobierno no cabe duda que el «ordenamiento jurídico» de referencia es en cada caso el autonómico. Es pues éste el que debe en cada caso determinar si hay facultad presidencial de disolver o no, en que caso y bajo que condiciones.

²⁴ En los cinco casos señalados (Cantabria, Castilla-Mancha, Extremadura, Madrid y Murcia) la regla del cuarto domingo de mayo es compatible tanto con la disolución presidencial como con la disolución *ope legis*, que sanciona la incapacidad de elección presidencial. Vide cuadros *ut supra*. La cláusula, pues, es compatible no con un tipo de disolución, sino con dos.

El recurso sistemático a la remisión normativa descansa sobre un valor entendido: que en algún lugar hay reglas sustantivas que permiten resolver fundadamente un diferendo en aplicación de una regla de Derecho clara y precisa. En nuestro caso no sucede así: el art. 12. EACV se remite a la LOREG, a su vez la LOREG (art. 42) se remite al «ordenamiento jurídico» valenciano, el cual, por su parte, se remite al art. 12 EACV, que nuevamente se remite a la LOREG... estamos en una remisión que produce un efecto circular. Que el círculo sea vicioso o no tanto da, porque su misma existencia tiene el efecto paradójico de producir un vacío normativo. En el estado actual de nuestra legislación lo que si queda claro es que no cabe introducir una disolución no presidencial en el ordenamiento valenciano sin previa reforma del Estatuto. La disolución *ope legis*, o la autodisolución de la Cámara sólo son factibles cambiando el art. 12.4. EACV o, en su defecto, abriendo la LOREG a tales supuestos. En cambio la disolución presidencial, que es aquella a la que específicamente se remite el bloque normativo art. 12.4 EACV/art. 42 LOREG, sólo requiere un cambio en el «ordenamiento jurídico» valenciano, cambio que puede ser estatutario o no.

5 LAS ALTERNATIVAS DISPONIBLES Y SU EVALUACIÓN

A la vista de la varianza las posibilidades de disolución pueden reducirse a cuatro: en primer lugar la disolución-sanción por no investir a un Presidente; en segundo lugar la disolución presidencial; en tercer lugar la autodisolución del Parlamento; finalmente la disolución en funciones de plebiscito en el proceso de reforma del Estatuto.

PRIMERA. *La disolución-sanción.* Cuya procedencia constitucional (art. 99 CE) es obvia. Se trata en esencia de una modalidad del instituto de finalidad prevalentemente disuasoria, de una norma de respuesta frente a un escenario en el que se dé la combinación de elevada fragmentación y mayorías negativas. Como se ha señalado su introducción reclamaría una reforma estatutaria, pues implica la celebración de elecciones fuera del término del art. 12.4 EACV y por razón de la materia no parece que sea asunto incluíble en el seno de la LOREG, antes bien, pertenece al núcleo duro de la «ordenación de las instituciones de autogobierno» constitucionalmente reservada al ordenamiento jurídico territorial. Su pertinencia depende de la probabilidad de que se

materialice el escenario en el que tiene sentido, y de su credibilidad como medio de disuasión. Por lo que toca al primer punto todo parece indicar que los problemas que aquejan al sistema de partidos y a la representación política valenciana no van precisamente ni en el sentido de la existencia de una probabilidad significativa de elevada fragmentación, ni en el de la indisciplina generalizada en los grupos parlamentarios, ni tampoco en el de la gran probabilidad de formación de mayorías negativas. En un Parlamento en el que nunca ha habido más de cinco grupos ni más de seis partidos y en el que en veinte años sólo ha habido o bien mayorías absolutas o bien partidos cuasi-mayoritarios no parece que haya necesidad de figuras como la apuntada, ni mucho menos que el cambio merezca los costes indispensables. En especial si se considera el escepticismo general de la doctrina acerca de su eventual utilidad. Todo parece apuntar a su radical inutilidad: basta con investir por un solo voto a un candidato ficticio para derribarlo a renglón seguido mediante la correspondiente censura para eludir la disolución ²⁵.

SEGUNDA. *La disolución presidencial.* Que es prácticamente el único supuesto debatido, y sobre el que hay consenso general acerca de la pertinencia, juicio que tiene un soporte sólido, como hemos visto. La experiencia comparada muestra, además, su utilidad. A la vista de la varianza empero caben al menos dos modalidades: o bien la disolución de efectos limitados que da lugar a la una legislatura abreviada, al estilo de las introducidas la pasada legislatura, o bien la disolución clásica, que da lugar a una legislatura ordinaria. En principio ambas variantes tienen capacidad para remediar una eventual situación de bloqueo y de restaurar la coincidencia de mayorías, así como de servir de sustituto funcional de un plebiscito. En lo que difieren es una distinta capacidad para disciplinar a los parlamentarios de mayoría y oposición, de contrabalancear el impacto del doble principio de confianza y responsabilidad y de facilitar la gobernabilidad. La disolución de efectos limitados supone una menor amenaza de privación de intereses y de erosión de expectativas que la disolución clásica sencillamente porque da lugar a un mandato más corto (que puede ser cercano al año), en consecuencia no es de esperar que tenga la eficacia que ha acreditado la disolución ordinaria para cumplir las funciones de esta. Como todos los sucedáneos está condenada por la naturaleza de las cosas a ser producto de menor calidad que el principal al que sustituye. Por ello un instrumento más débil y de menor utilidad para procurar gobernabilidad. Además su uso rompe necesariamente la coincidencia electoral y aumenta fragmentación de las autonómicas: las elecciones «de medio tiempo» difícilmente coinci-

²⁵ Lo que desde la perspectiva del gasto electoral no es necesariamente malo: la figura puede producir hasta una elección por cada año de legislatura ordinaria.

dirán con nada. Finalmente adolece de un vicio curioso: supone una duplicación de gastos electorales en el tiempo de mandato ordinario precisamente porque da lugar a unas Cortes con mandato abreviado: si se hace uso una vez en una legislatura en lugar de una elección cada cuatro años tenemos dos. Muy buena idea no parece ²⁶. Todo parece indicar, pues, que la disolución clásica resulta preferible: tiene todas las ventajas y ninguno de los inconvenientes. Y es más barata ²⁷.

Adicionalmente la disolución presidencial no requiere reforma estatutaria, como hemos visto. Basta el cambio de la LG para introducirla. Empero me parece claro que aun cuando no sea jurídicamente necesaria, la reforma estatutaria es pertinente al menos por tres razones distintas: en primer lugar porque me parece aconsejable que disolución vaya unida a la reforma del sistema electoral, cuyos puntos más discutibles (barrera y clave de representación) exigen reforma estatutaria, el sentido común aconseja contemplar las reglas electorales como un todo. La intervención puntillista puede llevar a confusión, como el tema que tratamos acredita. En segundo lugar porque si no hay reforma estatutaria la disolución presidencial está al albur del legislador estatal, que podría por sí solo alterar el régimen de las elecciones valencianas sencillamente cambiando la norma a la que se remite el art. 12.4. EACV: la LOREG. Finalmente por razones de certeza y seguridad jurídica. El argumento del mayor autogobierno me parece fuera de lugar, para eso no hace falta la reforma, basta con que las Cortes Valencianas, mediante mayoría absoluta, cambien ora la LG, ora la LEV o ambas.

TERCERA. *La autodisolución*. Cuestión que resulta escasamente discutida por razones de corrección política. Aunque de entrada confieso ver la posibilidad con escasa simpatía (no me parece casual su rareza) me parece que, a la vista de la configuración de nuestro sistema institucional, hay que plantearse la conveniencia de la autodisolución parlamentaria. En efecto, el argumento tradicional de la disolución como medio de salida de un bloqueo institucional y de solución de un enfrentamiento político serio y persistente, descansa sobre un presupuesto: que el Presiden-

26 Para una crítica fundada de las regulaciones introducidas en los Estatutos «del 143» en orden a la disolución presidencial de efectos limitados vide TUDELA ARANDA, J. *Naturaleza y funciones de las Cortes de Aragón* en VVAA *Derecho de las instituciones públicas aragonesas*. Zaragoza. 2002 pp. 117/18, que señala adicionalmente su significación política como limitación del autogobierno y su inutilidad.

27 Es más, si políticamente es interesante no impide la coincidencia electoral, bien sea con unas elecciones (basta no convocar o convocar con municipales) o con otras (véase la doble convocatoria andaluza coincidente con las legislativas).

te que disuelve tiene o puede tener sustitución por mor de una mayoría parlamentaria de representatividad dudosa, y que, al tiempo, tiene o puede tener posibilidad de ganar el envite. Ciertamente puede suceder así, y cuando tal presupuesto se da la disolución presidencial resulta suficiente. Véase el uso de la facultad por el Presidente Chaves en el caso de la IV Legislatura del Parlamento Andaluz. Empero puede suceder que tal presupuesto no concurra. En un régimen parlamentario normal ello no supondría ningún problema insoluble, ni produciría bloqueo alguno: la mayoría parlamentaria contraria al Presidente lo destituye mediante la aprobación de una moción de censura y procura su sustitución. Pero el nuestro no es un sistema parlamentario normal: lo impide el carácter constructivo de la censura. En efecto, esta exige no sólo que haya una mayoría parlamentaria contraria al Presidente, cuya existencia misma priva a éste de medios para gobernar, exige a esa mayoría que sea absoluta y que se ponga de acuerdo en un candidato y un programa, lo cual es extremadamente difícil por definición, pues si la mayoría tiene los votos, el hombre, el equipo y el programa no es oposición: es gobierno. Si la oposición es mayoritaria pero es oposición se debe a la extrema dificultad de producir un gobierno alternativo. En tal caso tenemos el peor de los escenarios posibles: un Presidente impotente pero indesplazable, frente a una mayoría que puede impedir pero no gobernar. El bloqueo institucional está servido. Los casos de Ormaechea en Cantabria y del gobierno Márquez en Asturias lo acreditan: si los conservadores no pueden políticamente votar un Presidente socialista, y los socialistas no pueden hacer lo propio con un Presidente conservador, un Presidente tránsito-fuga puede mantenerse con menos del diez por ciento de los diputados.

Ese escenario no es imposible, y, además, se ha dado, con consecuencias indeseables para el régimen democrático. Una mínima previsión debe obligarnos a considerar su eventual reaparición en otros meridianos. A mi juicio tan indeseable eventualidad solo puede prevenirse de dos modos: o bien suprimiendo el carácter constructivo de la censura, que hace desaparecer el obstáculo institucional al éxito de la mayoría ²⁸, o bien introduciendo la disolución del Parlamento por decisión de la mayoría parlamentaria, bien directamente, bien a través de una fór-

²⁸ Que sería mi primera preferencia. Siempre me ha parecido acertado el negativo juicio de Loewenstein sobre la moción de censura constructiva, que nuestra praxis avala, por cierto.

mula indirecta (disolución *ope legis* si se rechaza el presupuesto dos veces seguidas, pongamos por caso)²⁹.

CUARTA. *La disolución-plebiscito*. A incorporar al procedimiento de reforma estatutaria. Aunque el art. 61 EACV me parece digno de reforma por razón de oscuridad, y la incorporación de aprobación popular de la reforma acentuaría la rigidez estatutaria y resulta de una legitimidad democrática indiscutible, me parece que, en ausencia de una carta de derechos propia, por lo demás de viabilidad problemática, la introducción de la disolución al efecto de obtener la ratificación popular de la reforma del Estatuto resulta de escasa funcionalidad. Las reformas previsibles difícilmente van a tener la entidad suficiente como para convertirse en el eje de la campaña electoral, y si no es así no parece que una elección parlamentaria sea un sustitutivo plausible de un plebiscito.

29 *De facto* la autodisolución es factible en estado actual de nuestro ordenamiento, basta para ello que los diputados de la mayoría dimitan y no sean sustituidos: por falta de *quorum* el Parlamento deja de funcionar. Empero si no hay disolución presidencial o esta no se usa nos enfrentaríamos a una laguna: el ordenamiento no prevé el supuesto de «desaparición de los poderes públicos» que existe en algunos ordenamientos federales.

Joan-Francesc Peris i García

DIPUTAT I PORTAVEU DEL GRUP MIXT DE LES CORTS VALENCIANES
COORDINADOR DE PAÍS D'ESQUERRA VERDA

LA REFORMA DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA: PER UN PAÍS VALENCIÀ MÉS EUROPEU I MÉS COHESIONAT

SUMARI

1. LA TRANSICIÓ POLÍTICA I L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE 1982
2. EL MARC POLÍTIC ACTUAL PER A LA REFORMA DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA
3. LES NOSTRES PROPOSTES PER A LA REFORMA DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA I DE LA CONSTITUCIÓ

«Considerando haber perdido los Reynos de Aragón y de Valencia, y todos sus habitadores por el rebelión que cometieron, (...), se añade ahora la del justo derecho de conquista que de ellos han hecho últimamente mis Armas con el motivo de su rebelión (...) he juzgado por conveniente, así por esto como por mi deseo de reducir todos mis Reynos de España a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres, Tribunales, gobernándose igualmente todos por las leyes de Castilla, tan loables y plausibles en todo el Universo, abolir y derogar enteramente, como desde luego doy por abolidos y derogados, todos los referidos fueros, privilegios, prácticas y costumbres hasta aquí observadas en los referidos Reynos de Aragón y Valencia (...).» (Felip V, Decret d'Abolició dels Furs de 29 de juny de 1707).

1. LA TRANSICIÓ POLÍTICA I L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE 1982

Hem volgut començar aquest article per a l'*Anuari de les Corts* amb motiu del XX aniversari de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, amb una cita del Decret d'Abolició dels Furs de Felip V, que emmarca clarament el punt de partida de la nostra posició política: el poble valencià va perdre els seus drets polítics amb una derrota i conquesta militar, no mitjançant una decisió voluntària o democràtica.

Som una nacionalitat històrica, tant com aquelles que, per haver plebiscitat afirmativament projectes d'Estatut d'Autonomia durant el període de la II República — País Basc, Galícia i Catalunya—, pogueren utilitzar la via de l'article 151 per accedir a l'autonomia política en el marc de la Constitució espanyola de 1978, en aplicació de la seua transitòria segona. Certament, a la curta II República, també derrocada per una derrota militar antidemocràtica, no havia arribat el valencianisme polític amb la suficient força i extensió per aconseguir recuperar una part de poder polític autònom.

No obstant això, som dels qui pensem que, des dels anys seixanta del segle XX, la lluita per la recuperació de la democràcia al País Valencià havia estat lligada suficientment a una clara voluntat de recuperació dels drets nacionals del poble valencià, que ens feia mereixedors d'un millor tractament en el procés de transició política cap a l'actual sistema polític.

De manera premonitòria, Fuster recollia, l'any 1976, al seu llibre *Un País sense política*, com a epíleg, un article publicat al diari *Tele/Exprés* de Barcelona, el dia 9 de febrer d'aquell any, on relatava com un dirigent de l'oposició d'esquerres al franquisme li deia en el recital de Raimon a Madrid, quan l'escriptor intentava explicar-li que el cantant era valencià i que els valencians també volien l'autonomia, les paraules següents: «*Hombre, no; más líos de esa especie, no... Con una Cataluña tenemos de sobra...* ». Fuster acabava dient: «*Amb aquesta oposició, Dios nos coja confesados. En Raimon podía cantar dos i tres días más. L'hi van negar el permís... Era massa perillós per a tots*».

La transició cap a la Constitució de 1978 i l'Estatut de 1982, malauradament, donaria la raó a la premonició de Fuster. Els polítics valencians amb poder per a fer-ho no aconseguiren un Estatut d'Autonomia, i el que és més important, que la política valenciana comptara com a tal en el conjunt de la política de l'Estat, i menys encara que tinguera una relativa influència.

L'Estatut d'Autonomia actual, després de tot el blaverisme anticatalanista fabricat artificialment pels dirigents polítics de la dreta valenciana completament lligada amb els interessos econòmics centralistes, s'acabà pactant a Madrid entre les dues grans forces polítiques estatals d'aleshores, UCD i PSOE, amb l'acord del PCE i, poc després de l'intent de cop d'Estat de Tejero, en els moments del que es deia esperit harmonitzador de les autonomies de la LOAPA, d'altra manera, primer intent neocentralista del «*patriotisme constitucional*».

En el camí, s'havia quedat molta esperança i molta gent. Fins i tot, algun mort, com Miquel Grau. L'Estatut estava molt lluny d'aquell clam per l'autogovern de la manifestació que no oblidarem mai del 9 d'octubre de 1977, amb quasi un milió de persones vingudes de tot arreu del País. Aquella autèntica mar humana que reclamava autonomia valenciana no entrava en els càlculs dels que dirigien i consensuaven la voladura controlada, pacífica i tolerada del franquisme cap a la democràcia. Ja aleshores, la recuperació de l'autogovern del poble valencià no era políticament massa correcta.

Tal vegada per això, hauria de fracassar l'intent encapçalat pel President del Consell preautonòmic Josep Lluís Albiñana, moltes vegades injustament oblidat, d'arribar a l'autonomia per la via del 151. És fonamental senyalar com la via de l'article 151 no solament es diferenciava per l'assumpció de competències més prompte o cinc anys més tard, sinó pel mateix procés d'elaboració de l'Estatut, que suposava la mobilització política de tot el poble valencià, que hauria d'aprovar, mitjançant referèndum, el projecte d'Estatut redactat l'Assemblea dels diputats, diputades, senadores i senadors valencians per majoria absoluta. Durant aquests vint anys d'Estatut, hem tingut moltes proves de la feblesa política que venim arrossegant, per la manca d'una embranzida inicial que no va estar possible aleshores. L'actual Estatut d'Autonomia és una Llei Orgànica del poder central, la 5/1982, modificada per la 5/94; cosa molt diferent és un Estatut d'Autonomia que vota per referèndum el poble, que aspira al seu autogovern i les cambres estatals solament ratifiquen. Per això, avui encara no és cert allò del «*poder valencià a Madrid*». Tampoc per aconseguir majors quotes d'autogovern cal esperar permís de Madrid, s'ha de guanyar al i des del propi País.

2. EL MARC POLÍTIC ACTUAL PER A LA REFORMA DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA

Ara, a vint anys de l'aprovació de l'actual Estatut i de la LOAPA, ens trobem davant d'una nova regressió en el procés autonòmic per la política impulsada pel Govern Central. La majoria absoluta del PP està utilitzant-se per recuperar per al poder central tota una sèrie de deci-

sions. La Llei de Reforma Universitària o la Llei d'Estabilitat Pressupostària són dos bons exemples d'una clara voluntat neocentralitzadora. Amb el govern del PP, fins les matrícules dels vehicles han perdut la seua identificació territorial.

Per això, no creuem que hi haja una voluntat autèntica i real de reforma de l'Estatut d'Autonomia entre els mandataris del PP. Encara que, en matèries transferides, podem equipar-nos amb qualsevol altra autonomia, hi ha una diferència real que senyala autèntic poder d'autogovern o no: marcar-se per si mateix el moment de dissolució i convocatòria de les Corts Valencianes i no estar obligats al ritme de les eleccions locals i autonòmiques del darrer diumenge de maig. En qüestió de poder polític, és definitiva la possibilitat de marcar el *tempus* de les crisis polítiques. No creuem que el PP tinga massa interès, en aquests moments, amb majoria absoluta allà i ací, de concedir més poder d'autogovern al poble valencià.

En canvi, és, possiblement, un bon moment per plantejar-nos la recuperació de la part de protagonisme que ens pertoca, com a nacionalitat històrica que som. Nosaltres, els valencians, hauríem d'abordar ara, novament, amb força, la reforma de l'actual marc polític, des de la convenció que la construcció europea pot ser una bona aliada dels pobles, per a guanyar autonomia i recuperar drets polítics.

La incorporació de nous països a la UE obligarà a una reestructuració política que pot suposar, a mitjà termini, la superació progressiva de l'actual model d'estats centrals, per passar a una Europa unida amb regions.

És clar que partim, en la nostra anàlisi, d'una convenció política valencianista i de l'anàlisi de l'Estat central, com a instrument històric de la burgesia en ascens, per imposar-se a les traves feudals, al desenvolupament del capitalisme. Des d'aqueixes premisses, fem la pregunta següent: Què resta, realment, d'un Estat-nació sense moneda, mercat interior, ni exèrcit propis?

Actualment, ja estan produint-se avanços en la participació de les regions i nacionalitats en les decisions de la UE i en l'aplicació de la legislació europea de manera autònoma.

No menys important és la lenta aparició d'una nova ciutadania europea de persones, amb uns drets i deures polítics, socials, econòmics i mediambientals comuns, que no tenen entre elles cap impediment per a la mobilitat econòmica o laboral. Aquesta nova ciutadania posarà més en qüestió, per innecessaris, el vells estats centralistes. Més encara, en aquelles zones com la nostra, que tenen una cultura, història i llengua pròpies diferenciades.

Però, a hores d'ara, amb la majoria absoluta del PP i sense quasi espai institucional a les Corts Valencianes per a posicions nacionalistes i d'esquerra valenciana com les que nosaltres mantenen, és impensable una reforma de l'Estatut que pugui anar més enllà d'alguna adequació tècnica (calen 3/5 parts de les Corts Valencianes per aprovar-la i, després, la majoria absoluta del Congrés dels Diputats) i poc més.

Caldrà impulsar la mobilització política de la ciutadania valenciana, en favor de la recuperació real de l'autogovern, i prendre partit per la decidida construcció política d'una Europa superadora dels obsolets estats huitcentistes, per donar pas a una nova ciutadania europea, amb ciutats i regions amb les màximes competències.

3. LES NOSTRES PROPOSTES PER A LA REFORMA DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA I DE LA CONSTITUCIÓ

No obstant les actuals dificultats per a una reforma política de l'Estatut d'Autonomia per aconseguir major autogovern, considerem que amplis sectors de la ciutadania valenciana aspiren a superar les actuals insuficiències del nostre text estatutari i estem segurs que, al conjunt de la població valenciana, li interessa una major autonomia política valenciana en el marc de la construcció europea.

Pensem que l'objectiu polític de la reforma de l'Estatut hauria de ser enfortir el poder polític valencià, en la línia d'aconseguir el grau d'autonomia real de les que sí que reconeix la Constitució com a nacionalitats històriques (Euskadi, Galícia, Catalunya...), eixint-nos definitivament del bloc de les autonomies del 143, i que aconseguira, també, un nou sistema de finançament autonòmic més just.

Així, caldria definir clarament en l'Estatut el reconeixement del caràcter històric del poble valencià i del seu dret a l'autogovern, amb institucions polítiques pròpies, llengua pròpia, comparada amb altres territoris de l'Estat i de fora de l'Estat, i simbologia històrica, que — no ho oblidem— ens identifica a tots els antics territoris de la Corona d'Aragó, un dels possibles marcs d'actuació regional futura de la política de la UE.

Seria molt important que aprofitàrem la possible reforma de l'Estatut per tancar definitivament el debat sobre la llengua. Artificial, filològicament parlant, però amb importants guanys electorals i polítics per als sectors menys autonomistes. Seria important plantejar una definició de la llengua a incloure al text de l'Estatut d'Autonomia, semblant a la consensuada pel Consell Valencià de Cultura. Nosaltres proposaríem una cosa així: *«El valencià és la denominació que el poble valencià ha donat històricament a la seua llengua pròpia, pertany al sistema lingüístic que comparteix conjuntament amb les parles pròpies de Catalunya, de les Illes Balears, d'algunes comarques de la franja oriental d'Aragó, d'Andorra, de la ciutat sarda de l'Alguer, i del Roselló, Conflent, el Capcir i el Vallespir, al sud de França»*.

Respecte al dret històric del poble valencià a l'autogovern, afegiríem, un nou apartat a l'actual article 9:

Art.9.3 «Tots els poders de la Generalitat, en el marc de l'actual Constitució de l'Estat espanyol, emanen del present Estatut i del poble valencià».

En aquest sentit, pensem que el President de la Generalitat hauria de guanyar imatge de màxima autoritat institucional i representativa del poble valencià, *suprimint la limitació del nombre de consellers i introduint la figura del Conseller en Cap (art. 17), i, com ja hem dit abans, amb la introducció de la capacitat del President de la Generalitat de dissolució de les Corts i convocatòria d'eleccions anticipades, per donar pas a una nova legislatura de quatre anys (art. 12.4).*

Una altra de les reformes necessàries de l'Estatut per guanyar en democràcia real seria la *desaparició del percentatge del 5% per a poder accedir a les Corts Valencianes (reforma de l'art. 12.2).*

S'hauria d'aprofitar el debat de la reforma de l'Estatut, per definir el paper de la Generalitat Valenciana i de la resta de CCAA en la nova situació política que marca el procés de la construc-

ció europea i les conseqüències que hauria de tenir per a una més que necessària reforma de la Constitució.

El Senat hauria de convertir-se en autèntica cambra territorial, representativa de les diferents comunitats autònomes, per a ser lloc, entre d'altres, de:

- Designació de membres d'organismes comuns de l'Estat: Tribunal Constitucional, Consell General del Poder Judicial, Tribunal de Comptes...
- Presa de decisions sobre el marc tributari de l'Estat i del finançament autonòmic, estudiant la generalització del sistema de concert, com a model de finançament per a totes les CCAA.
- Territorialització de les inversions estatals i del repartiment dels fons de solidaritat interterritorial.
- Formació de la voluntat estatal en la construcció europea, i les seues competències perquè incorpore les funcions de les relacions de les CCAA amb la UE, i la seua participació en les negociacions dels tractats internacionals que afecten les seues competències.

Però també s'hauria de reformar l'Estatut d'Autonomia, incorporant la capacitat de la Generalitat per adaptar i executar, al seu territori, els tractats i convenis internacionals que afecten les seues competències. Manteniment de representació permanent de la Generalitat davant els organismes europeus.

És fonamental aconseguir que el Consell pugui *acordar amb l'Estat la participació de la Generalitat en les delegacions espanyoles a les institucions de la UE*, d'acord amb l'article 203 del Tractat de la UE, sobretot davant del Consell Europeu, del COREPER, i dels seus comitès i grups de treball.

Escriu Fuster, al seu llibre *Nosaltres els valencians*, que, des de la seua publicació en 1962, va posar els fonaments del valencianisme polític contemporani, que és la divisió en tres províncies i el provincialisme subsegüent el fenomen administratiu i sociopolític que més ha impossibilitat la cohesió i vertebració del poble valencià des del segle XIX.

Estem convençuts que cal difuminar les línies divisòries provincials, sobretot la que separa València i Alacant, a més que cal prendre tota una sèrie de decisions al voltant d'una nova divisió administrativa i competencial entre les administracions autonòmiques i locals valencianes, sense oblidar el fet històric comarcal.

En aquest sentit, pensem que caldria abordar la reforma de la Llei electoral valenciana conformant noves circumscripcions diferents als límits provincials actuals i amb un mateix nombre d'escons a escollir, per tal d'evitar hegemonies polítiques d'uns territoris sobre d'altres. Podríem anar, per exemple, a quatre circumscripcions electorals, amb 25 diputats i diputades cadascuna: Castelló, València, Comarques Centrals (nova circumscripció formada per comarques del sud de València i del nord d'Alacant) i Alacant.

També considerem que cal augmentar el paper Institucional de les Corts i millorar l'organització dels treballs parlamentaris. S'hauria d'impulsar la Reforma del *Reglament de les Corts Valencianes*, per apropar i sincronitzar els debats parlamentaris a la realitat social valenciana i, també, per impedir que la majoria de torn impossibilita el paper de fiscalització i control de l'oposició.

No volem acabar aquestes ratlles sobre la reforma de l'Estatut d'Autonomia sense oblidar que el nou text hauria de servir per a establir i augmentar els drets i els deures dels valencians i les valencianes. Caldria ampliar la referència als drets i deures que es fa en l'article 2 de l'actual Estatut, introduint un Títol relatiu als drets i deures polítics, econòmics i socials, partint dels establerts en la Constitució Espanyola, però afegint-hi els incorporats pels Tractats de la UE, la Carta de Drets Fonamentals de la UE, el Conveni de Drets Humans del Consell d'Europa i la Declaració Internacional de Principis sobre Drets Humans i Medi Ambient.

Joaquim Puig i Ferrer

SÍNDIC DEL GRUP PARLAMENTARI SOCIALISTA-PROGRESSISTA

L'ESTATUT D'AUTONOMIA: INSTRUMENT DE PROGRÉS I COHESIÓ SOCIAL

El XX aniversari de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, es una bona ocasió per tal d'analitzar el camí que el valencians i les valencianes hem recorregut com a poble en les últimes dècades, amb els nostres èxits i els moments més difícils. Es un moment raonable per tal de començar a valorar crítica i rigorosament el que ha significat la norma fonamental que ha donat origen a la nostra recuperació institucional.

Es necessari fer les valoracions en el marc de cada context social i polític i de la seua evolució. Durant l'etapa final de la dictadura i l'inici de la transició, la lluita per la recuperació democràtica, per l'amnistia i per l'Estatut d'Autonomia va estar encapçalada per diverses plataformes d'oposició democràtica. Per una banda, la Junta Democràtica constituïda pel PCE amb independents (que suposadament representaven la dreta democràtica, inclòs l'OPUS DEI) i posteriorment per la Plataforma de Convergència Democràtica de Forces Polítiques i Sindicals (aquesta ja més ampla i en la qual participarà el PSOE, els sindicats de classe, grups democratacristians, com Izquierda Democràtica, així com representants de plataformes basques, catalanes i valencianes). Aquesta nova Plataforma va ser coneguda popularment com la *Plata-junta*. Solament Euskadi, Catalunya, Galícia i el País Valencià, varen organitzar plataformes pròpies d'oposició democràtica. Es varen expressar diverses perspectives a l'hora de definir el procés de democràtic. Des de la visió de les quatre plataformes de les esmentades nacionalitats, la democràcia en Espanya estava lligada indissolublement a la conquesta de l'autonomia com així ho demostra el lema comú «Llibertat, Amnistia i Estatut d'Autonomia».

Les plataformes valencianes varen tindre com a expressió més important i activa la Taula de Forces Polítiques i Sindicals del País Valencià. En aquell moment, dins i fora del País Valencià, el nivell i la intensitat de la reivindicació autonomista valenciana estava totalment reconegut i assimilat al que la Constitució anomenaria després nacionalitats històriques.

La Constitució va reconèixer el dret d'Autonomia a totes les Comunitats, però únicament a Euskadi, Catalunya i Galícia es constituïren governs provisionals. En setembre de 1977 es promulgà el Decret de restabliment de la Generalitat de Catalunya i Josep Tarradellas accepta la proposta de Suárez de tornar de l'exili i presidir el Govern provisional. En canvi, el Govern Basc en l'exili presidit per Leizaola no va acceptar la proposta del President del Govern. Malgrat aquesta circumstància, en desembre de 1977 es crearia també per Decret el Consell General Basc, com a Govern preautonòmic d'Euskadi, amb la participació del PNV, el PSOE i d'altres.

Durant 1978, prèviament a l'aprovació de la Constitució, el Govern promulgarà nous Decrets de règim preautonòmic entre els quals estarà el de la Comunitat Valenciana, amb la denominació de Consell del País Valencià, que durarà fins juliol de 1982 quan s'aprova l'Estatut. Encara que l'Estatut havia quedat aprovat, el Govern de l'UCD no va permetre que es fera efectiu. Aquesta situació no es superaria fins que el PSOE guanyà per una aclaparadora majoria de 202 diputats en les eleccions celebrades en octubre del mateix any.

El procés de transició era certament difícil i complex. En l'any 1982 governava la UCD amb majoria relativa i poca cohesió entre els grups que la formaven. Estàvem eixint d'una difícil situació marcada per un intent de colp d'Estat en febrer de 1981 i per la dimissió d'Adolfo Suárez desencadenada per una forta crisi interna producte de la diversitat de projectes al si del seu partit, l'UCD.

Segons els seus propis autors, el colp tenia dos motius fonamentals: el convenciment que s'estava responent de manera feble davant d'una intensa ofensiva terrorista i l'evolució del procés de construcció de l'Estat de les autonomies que segons els insurrectes posava en perill la unitat d'Espanya. Cal afegir, que els colpistes actuaven aprofitant una conjuntura econòmica caracteritzada per una crisi profunda, amb una inflació de dos dígitos i amb un atur creixent. És en aquell context en el qual el govern de Calvo Sotelo decideix reconduir el procés autonòmic. En realitat, Calvo Sotelo pensa que Suárez ha perdut el control d'aquest procés i que s'ha arribat massa lluny.

La necessitat d'aquesta reconducció era des de feia temps defensada també per altres importants líders de l'UCD. Ja en 1980, la direcció nacional d'eixe partit va recomanar als seus representants institucionals conduir tots els processos autonòmics per la via de l'article 143 de la Constitució.

En un clima de gran tensió i de pressió antiautonòmica, el Govern va decidir en 1981 congelar les Comissions de Transferències a totes les Autonomies i Preautonomies.

En l'àmbit legislatiu, van aparèixer també altres iniciatives que en gran mesura estaven també marcades per les pressions del moment i orientades a reconduir i reduir el procés autonòmic. Exemples significatius van ser, en 1980, la Llei que regulava les diverses modalitats de Referèndum i un any després la LOAPA (Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic).

La Llei que regulava les diverses modalitats de Referèndum va tindre una gran importància i va ser un instrument que es va utilitzar per paraitzar els processos autonòmics. La nova Llei, establia que les peticions d'un Estatut d'Autonomia, que els ajuntaments havien d'acordar per tal d'iniciar la via de l'article 151 de la Constitució, havien d'especificar explícitament aquest article. En el cas valencià, molts ajuntaments ja s'havien pronunciat amb la inequívoca voluntat política d'aconseguir el màxim nivell de competències per al País Valencià en el menor temps possible. Això si, prèviament a la promulgació d'aquesta Llei i molts però, ho havien fet sense citar explícitament l'esmentat article. Aquesta va ser l'excusa per paraitzar el procés valencià, ja que no es va permetre l'adaptació dels acords plenaris inicials als requisits de la nova Llei i es paraitzà tot el procés. Els aspectes bàsics de la LOAPA serien anul·lats pel Tribunal Constitucional en 1983.

L'anomenada «Batalla de València» en realitat no va ser més que un altre episodi de la batalla que el govern de l'UCD donà per tal de retallar el procés autonòmic valencià. El mateix va fer a Andalusia, on no va poder aturar el procés, encara que ho intentà activament demanant l'absència en el Referèndum per al seu Estatut. Segurament al País Valencià també l'esquerra va cometre errors, especialment per acceptar la confrontació en el camp dels símbols i no en el camp de la capacitat real d'autogovern dels valencians.

Entre els sectors progressistes valencians va aparèixer una certa sensació d'haver fracassat en el projecte. Malgrat això, aquest sentiment no correspon amb el important grau d'autogovern que en realitat es va aconseguir i que es correspon, en la pràctica, amb els màxims nivells de competència que permet la Constitució Espanyola. Fins i tot, el nostre Estatut inclou una important especificitat que no està inclosa en cap altre Estatut: l'anomenada «clàusula residual». Aquesta clàusula inclosa en l'article 43 3 i en la Disposició Transitòria Primera apartat b, permet que tot el que no es una competència reservada explícitament a l'Estat per la Constitució, pot ser competència de la Comunitat Valenciana. Aquesta disposició poc coneguda i mai utilitzada, ofereix amplies possibilitats de desenvolupar el nostre autogovern especialment per tal de donar una resposta capdavantera als nous reptes del món canviant en que vivim.

El País Valencià s'ha anat modernitzant amb l'impuls de tota la societat. Però el que és ben cert, és que va ser el PSPV-PSOE qui va assumir el liderat de la construcció institucional i qui va assentar les bases de la primera modernització impulsada des de l'autogovern dels valencians i de les valencianes. Els exemples d'aquell impuls dels Governos del President Joan Lerma, formen part, avui, de la realitat d'un País Valencià modern. Son bons referents la Ciutat de les Ciències, el Metro, el Tramvia, l'IVAM, els Instituts Tecnològics, els plans de depuració de les aigües i la protecció del Patrimoni Mediambiental. Cal destacar especialment l'impuls en l'àmbit de l'educació, la sanitat i els serveis socials. Aquests van ser elements centrals que marcaren el creixement de la renda dels valencians i al mateix temps d'un procés de redistribució de la riquesa sense precedents en la nostra història. Tot això es construí des d'un dels governos autonòmics amb menor endeutament d'Espanya i que va partir del pitjor finançament per càpita de tot l'Estat.

Malgrat el grau adquirit de progrés i d'autogovern, celebrem paradoxalment, un XX aniversari de l'Estatut marcat lamentablement pel dèficit democràtic que el PP ha instal·lat a totes les institucions, fent un clar abús de la seua majoria. La utilització de les Corts Valencianes en benefici propi, abusant de la majoria absoluta, ha desembocat en un greu procés de retrocés democràtic que dificulta la potestat legislativa i l'acció de control al Govern ocultant informació i obstaculitzant la tasca de control. Estem assistint a les imposicions dels criteris del Govern en la Mesa de les Corts, en la Junta de Síndics i en el normal funcionament de l'activitat parlamentària. L'actual dèficit democràtic pren especial protagonisme en el menyspreu a les Corts Valencianes, desvirtuant l'essència de la institució que expressa la voluntat democràtica i el dret

d'autogovern del poble valencià. Un dèficit amb el que ja no sols es pretén l'ofegament democràtic de les institucions; a hores d'ara estem assistint a la creació d'un clima preocupant que consisteix en la persecució de tot el que difereix del partit que ostenta el govern. En definitiva, el missatge del PP, una vegada que les majories absolutes li han permès desfer-se de la disfressa centrista, està definit pel lema: el que pense diferent, està traint la Pàtria. Aquest és el missatge que la dreta pretén, ara, instal·lar en l'imaginari col·lectiu d'un Estat de Dret.

La Reforma de l'Estatut s'ha convertit per al PP en un recurrent tema d'agenda que trau al primer pla de l'actualitat en les nostres efemèrides nacionals com el 25 d'abril o el 9 d'octubre. La dreta fa públiques declaracions de principis sense cap compromís ferm. L'exemple més clar ha sigut la falta de disposició que han tingut davant la Ponència de la Comissió de reforma de l'Estatut. Una Comissió que es va crear durant la passada Legislatura i que solament ha servit per posar en relleu que el Partit Popular no creu sincerament en l'autogovern. Ni han impulsat la reforma, ni han procurat obtenir el traspàs de més competències suggerides des del Grup Parlamentari Socialista, com la gestió dels ports i aeroports valencians i la gestió del transport ferroviari de rodalies per aconseguir una gestió ordenada i integrada del transport, o crear-ne de noves com la policia autonòmica; demandes de la societat civil i que són vitals pel benestar dels Valencians. I tenint a l'abast tots els mecanismes legals i jurídics per adequar l'Estatut a les demandes és lamentable aquest desinterès pel nostre autogovern. Estem davant una actitud que després de set anys governant i amb amples majories, solament és comprensible des de l'involucionisme autonòmic que es dissenya a la Moncloa dirigit a llastrar especialment tres qüestions claus per al desenvolupament autonòmic: la reforma del Senat per tal de que esdevinga en una cambra dels territoris tal i com preveu la Constitució, l'enfortiment dels mecanismes de cooperació i la participació de les Comunitats Autònomes en la Unió Europea.

En aquest XX aniversari, la reforma de l'Estatut, tantes vegades anunciada per Zaplana, ha quedat definitivament en paraules buides. Després d'una trajectòria en la qual no ha demostrat disposició, ni ha obert un debat social com cal, ni ha reivindicat res a Madrid, després de nombrosos intents de confondre i manipular l'opinió pública desplegats durant mesos, ha acabat reconeixent que la direcció nacional del PP no li permet, malgrat les seues promeses, reformar l'Estatut.

El PSOE, a proposta del PSPV-PSOE, i mitjançant el definitiu suport públic del seu secretari general José Luis Rodríguez Zapatero ha mostrat el seu acord per la reforma. Les excuses de Zaplana ja no tenien més marge i reconeix la seua renúncia definitiva a dotar el govern valencià de capacitat de convocatòria anticipada d'eleccions. Va prometre la reforma de l'Estatut per a igualar la Comunitat Valenciana amb Galícia, Catalunya o el País Basc. Ho va anunciar en el Debat de Política General de l'any 2000, però solament la falta de compromís i de confiança en l'Estat de les autonomies ha fet que definitivament el Partit Popular no tinga la valentia d'afrontar el repte.

La millora de les condicions de vida de les ciutadanes i ciutadans d'aquesta Comunitat està indubtablement lligada a l'ampliació del nostre nivell d'autonomia en el marc de la Constitució, i ho entenem com a eix principal i instrumental per aconseguir-ho. Tot això per tal de desenvolupar millors polítiques socials i d'innovació. Els socialistes volem una ampliació del nostre àmbit d'autogovern, fins al màxim nivell de competències permès per la nostra Constitució. Aquest és un objectiu amb el qual estem disposats a treballar des del diàleg i el consens de tots els grups parlamentaris. En aquest sentit, el PSPV-PSOE ha manifestat des d'un principi i reiteradament, el compromís perquè la reforma es produïra abans que finalitze la legislatura.

Creiem que és necessari l'increment de les cotes d'autogovern introduint millores tècniques; i al mateix temps es necessari superar elements anacrònics que ja no tenen explicació en el marc polític actual. Si més no, la reforma de l'Estatut no ha de ser només una decisió parlamentària, hem de ser capaços en convertir aquest moment històric en una fita, en una ocasió per a mobilitzar la ciutadania i fer que es torne a trobar amb la seua norma principal. Una norma que reculli la seua essència en expressar-se com a identitat històrica en l'exercici del seu dret d'autogovern i on té garantida la participació, les oportunitats i el progrés. Els socialistes valencians considerem imprescindible que la reforma trascendisca la tramitació parlamentària i obrir vertaderament el debat públic, perquè tothom faça les seues propostes, traure el debat als mitjans de comunicació i arribar al màxim consens.

Una Reforma que volem escometre atenent tots els aspectes, des del material inherent a la quotidianitat, passant pel sentiment d'identitat històrica i tot això sense generar en el debat polític més tensions que les necessàries i assumibles per l'opinió pública; sense ressuscitar cap fantasma del passat com alguns pretenen fer buscant rèdit electoral. Volem fer-ho des del nostre

compromís polític amb els ciutadans i ciutadanes, un compromís que senzillament està basat en donar solucions des de l'àmbit públic a les necessitats de la ciutadania, però promovent la seua participació en la presa de decisions per tal de construir una societat basada en els ideals de l'humanisme europeu, en els drets humans, en l'aprofundiment democràtic, en la responsabilitat social, en la igualtat d'oportunitats; valors que el socialistes volem protegir activament en un món d'incerteses que canvia ràpidament.

Els socialistes plantegem com a referent de partida, però sense excloure d'altres, les següents propostes per aconseguir el reconeixement com a Comunitat Històrica: l'increment de competències; la igualtat entre gèneres; la concreció dels drets dels ciutadans i ciutadanes; l'especificació de les institucions bàsiques de la Generalitat; la recuperació del Dret Civil Valencià; la dissolució anticipada de les Corts Valencianes; revisar el nombre de diputats; reduir la clàusula d'accés al Parlament; emfatitzar l'autonomia municipal; aprofundir en les relacions entre la nostra Autonomia i la Unió Europea; incloure en l'Estatut totes les institucions de la Generalitat com ara l'Acadèmia Valenciana de la Llengua i el Consell Jurídic Consultiu per garantir la seua independència i evitar manipulacions o ingerències com les darreres. Tanmateix, s'haurien d'incorporar a l'articulat algunes de les previsions del Pacte Local de la Comunitat Valenciana com el Fons de Cooperació Municipal¹ o la Comissió de Col·laboració entre la Generalitat Valenciana i els Ens Locals en un intent de comprometre seriosament el PP en matèria municipal. En aquest tema, l'únic que han fet amb el Pacte Local ha sigut impedir la participació dels ajuntaments en la tasca legislativa i retallar l'autonomia municipal amb iniciatives com la Llei de Dissolució del Consell Metropolità de l'Horta – que coordinava les actuacions supramunicipals–, la Llei de Residus Sòlids, el Pla Eòlic o la Llei d'Àrees Metropolitanas.

Els socialistes hem contribuït des del principi al funcionament democràtic de les nostres institucions perquè el nostre poder és el que ens donen els ciutadans i no cap altre. En 1983, els ciutadans i ciutadanes triaren clarament, en el Govern de la Generalitat, en les tres Diputacions i en els principals ajuntaments, el projecte socialista per dur endavant el procés de modernització de la societat valenciana. Nosaltres assumim crítica i responsablement totes les nostres aportacions a favor de l'assentament de l'autogovern; i com que hem estat des del principi en aquesta tasca, també som conscients, ara, amb la perspectiva històrica que donen vint anys, que

¹ Fons de Cooperació Municipal: el Govern Valencià, al contrari que altres autonòmics, no ha destinat cap partida pressupostària dels Pressupostos per a l'any 2002.

cal aproximar-se des de l'autocrítica a valorar quines són les mancances de l'Estatut. Tenim el deure d'aportar des de la rigorositat, elements que contribueixen a conèixer les noves realitats socials i institucionals, cap a les quals anem, i fer-les adients a l'Estatut.

L'actual actitud inoperant del PP no té més perjudicats que els ciutadans i ciutadanes d'aquest país que estan veient com es prenen decisions sense tenir en compte els seus interessos; que assisteixen dia a dia a una gestió llunyana dels seus assumptes i que qualitativa i quantitativa -ment no poden deixar de comparar-se amb altres Comunitats.

L'involucionisme autonòmic d'Aznar i del conjunt del PP evidencia de cara a la Unió Europea, criteris contradictoris com el fre posat al federalisme — que en realitat significa igualtat de drets— en el document final de la cimera de Laeken. Aznar no vol ni sentir parlar de la presència de les autonomies en la Unió Europea; i les Regions, que són les que apliquen el 70% de les decisions de l'executiu comunitari, són, per a ell, un tema menor. En vespres de la presidència espanyola la decisió d'Aznar de soterrar qualsevol forma de representació de les autonomies en el Consell de Ministres de la UE, indignà a les autonomies representades en la CARCE — Conferència per Assumptes relacionats amb les Comunitats Europees— fins i tot al PP Galleg. En el darrer Congrés del PP, Fraga va anar més enllà que Zaplana en insistir en demanar la presència autonòmica en la UE, la reforma de la Constitució i la reforma del Senat. Una de les conseqüències d'aquestes contradiccions al si del PP, dels temors i del centralisme exacerbat que Aznar està exhibint sense cap pudor des de la majoria absoluta, lliure del matrimoni de conveniència amb els nacionalistes bascos i catalans, és el bloqueig a la Reforma de l'Estatut. No podem entendre-ho d'altra manera.

Però la indolència no és l'actitud del PSPV-PSOE i nosaltres sí que creiem en la Comunitat Valenciana, sabem que el seu potencial és molt més elevat, sabem que som una autonomia dinàmica, emprenedora, amb un important grau d'autogovern i amb una clara vocació europeïsta. És per això, que el nostre País ha d'aportar i pot aportar el seu impuls i la seua perspectiva al debat sobre el futur de la Unió Europea. La nostra autonomia ha de participar en la conformació de la voluntat de l'Estat davant el disseny i l'execució de les polítiques comunitàries. Entenem la participació de les Autonomies en la Unió Europea des de la consideració inqüestionària

ble que són els Estats membres els actors de la integració europea. No obstant, la construcció europea no respon als principis dels Estats clàssics, el seu ordenament jurídic i la seua vocació federal, les relacions interterritorials, el reconeixement del principi de subsidiarietat, la pressió de les regions més potents, i l'ampliació als països de l'est, entre altres arguments, ens fan pensar que estem davant una nova configuració de la Unió Europea i els responsables polítics hem de tenir present que el seu futur s'ha de construir amb els ciutadans i ciutadanes, que estan demanant major transparència i agilitat les Institucions europees, que estan demanant major participació, que estan demanant la reducció del dèficit democràtic.

En aquest context, el nostre Estatut hauria de projectar-se cap a aquest futur i al respecte els socialistes podem avançar algunes idees: en els casos de competència específica o quant l'Estatut ho assenyalava expressament, caldrà contemplar la presència o relació bilateral amb la Comunitat afectada. També considerem la possibilitat d'incloure en la delegació espanyola davant el Consell de Ministres de la Unió Europea i en els Grups de Treball preparatoris dels Consells, un representant de les Comunitats Autònomes, integrat com un membre més de la delegació, per tal d'associar les autonomies als processos de negociació i presa de decisions; i quant el tema inclòs en l'ordre del dia del Consell afecte les competències legislatives exclusives de la Comunitat, s'integrarà en la delegació espanyola un representat amb capacitat plena per a participar en les deliberacions.

La idea d'aprofundir en les relacions entre les comunitats autònomes i la Unió Europea s'ha d'associar amb la reforma del Senat com a Cambra de representació territorial, ja que és la forma d'articular la voluntat general als països amb sistemes federals, i en el nostre cas garanteix el principi de lleialtat i evita els abusos de les comunitats més fortes. Després d'aquests anys de Constitucionalisme i d'Estatut, els socialistes ens oferim a liderar el procés de reforma en la composició i el funcionament del Senat. Ho fem obrint la nostra proposta per a la discussió amb altres forces polítiques, des del convenciment que el Senat ha de ser una autèntica Cambra territorial adequada a la vida política de l'Estat autonòmic una vertadera àgora on les Comunitats Autònomes pugen cooperar entre elles i participar en les decisions estatals que les afecten. Volem un Senat capaç de dinamitzar el diàleg autonòmic, que jugue el paper de catalitzador d'un país més modern, més participatiu i més cohesionat

Recorregut aquest trajecte de compartir poders i responsabilitats no podem dir que el nostre Estatut funcione a la perfecció, però tampoc es resignem a l'immobilisme, a les imperfeccions o a les disfuncions que s'han originat de la pràctica. En aquest Aniversari, des de la reflexió, la consciència i el compromís amb el nostre poble, els socialistes pretenem anar fent madurar la nostra autonomia junt a les noves demandes i necessitats del valencians i les valencianes. No es tracta d'un debat llunyà o abstracte, és tracta que el nostre Estatut funcione i funcione bé.

Joan Ribó Canut

SÍNDIC GRUP PARLAMENTARI ESQUERRA UNIDA

ARA QUE TÉ VINT ANYS...

SUMARIO

PRINCIPALS ELEMENTS DE REFORMA DE L'ESTATUT. 1. Nacionalitat històrica. 2. Drets mediambientals. 3. Denominació. 4. Simbologia. 5. València. 6. Estructura territorial: Comarcalització. 7. Dret Civil València. 8. Capacitat negociadora en Europa. 9. Rebaixa del 5% en les eleccions autonòmiques. 10. Capacitat de dissolució de les Corts Valencianes. 11. Aument de competències. 12. Relacions amb CCAA de l'Antiga Corona d'Aragó. 13. Canvi en el model de finançament autonòmic. 14. Modificacions estatutàries de caràcter més tècnic.

El dia 1 de juliol de 1982 el Congrés dels Diputats va ratificar l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana aprovat prèviament pel Senat. L'Estatut, amb molt poques modificacions de com avui està en vigor, entrava en vigor el 10 de juliol del 82. Ara compleix vint anys el nostre Estatut. Però aquest feliç esdeveniment no té, per desgràcia, el tarannà de joventut i dinamisme que significava aquella bella i ja vella cançó de Joan Manuel Serrat. D'alguna forma l'Estatut d'Autonomia del nostre País va tenir molts pecats de naixement i el seu vint aniversari més que un cant a la seua joventut és un crit demanant una reforma del mateix que millore el seu funcionament i, sobretot, el seu caràcter, tarannà, personalitat i contingut polític per a tots els valencians i valencianes.

Cal fer un poc d'història del naixement de l'Estatut. No és una història agradable com ho palesa el poc interès del pensament «políticament correcte» per a recordar, per a fer memòria del seu procés d'elaboració i posterior aprovació. Al meu entendre és la història d'una gran frustració per a totes les persones que defensarem l'autonomia i també el triomf de tots aquells que treballaren per a limitar-la.

Recordem alguns elements d'aquell procés: El 8 d'octubre de 1978, poc després de constituir-se el primer Consell Pre-autonòmic, es signa el Compromís Autonòmic per totes les forces polítiques valencianes, inclosa la UCD, que exigia que el procés autonòmic anara per la via de l'article 151 de la Constitució, el camí de les nacionalitats històriques. En gener del 79 el Consell inicia el procés autonòmic per aquesta via del 151 que suposa la participació dels Ajuntaments i en juliol d'aquest any es constitueix la primera comissió redactora de l'Estatut.

Però en la UCD es té por al desenvolupament autonòmic i s'impulsa la política del «frenazo autonómico» imposant que tots els processos autonòmics vagen per la via de l'article 143 de la Constitució, la via de les autonomies de «segona». Només escapa a esta política imposada per UCD Andalusia gràcies a una posició política decidida i sense vacil·lacions de l'esquerra que es capaç d'imposar-se i guanyar el referèndum preceptiu en totes les províncies d'aquesta CCAA.

En el País Valencià la imposició del govern central d'anar per la via lenta del 143 té unes característiques, desenvolupament i peculiaritats específiques com si es tractara de la batalla decisiva per a frenar les aspiracions autonòmiques dins l'Estat Espanyol. Sens dubte, l'anomenada batalla de València tenia aquest rerefons i motivacions d'estat: Evitar la «desintegración de España», emprant terminologia molt a l'ús en aquells moments. València viu unes situacions de violència al carrer en contra de les autoritats democràtiques, de terrorisme amb l'esclat de bombes contra intel·lectuals com Sanchis Guarner i Fuster que mai s'investiga molt seriosament per la Delegació del Govern. La situació, que si emprarem llenguatge actual no dubtaríem en denominar «kale borroka blavera», va tenir les seues conseqüències polítiques i va anar complint els objectius previstos: Dimissió del President Albiñana del PSPV, que es substituït per Enrique Monsonís de la UCD. Paralització de l'elaboració de l'Estatut. Baixada de la senyera quatribarrada del Palau de la Generalitat pera ja no tornar mai més a ser hissada. Empantanegament del procés autonòmic per la via del article 151 etc.

El 23 de febrer de 1981 hi ha l'intent de cop d'Estat i Milans del Bosch treu els tancs als carrers de València i les seues conseqüències polítiques es deixen sentir prompte en la política autonòmica. El «frenazo autonómico» ja no és només una qüestió de la UCD. Aquest partit i el PSOE apropen posicions i duen endavant un compromís que cristal·litza en la Llei Orgànica d'Harmonització del Procés Autonòmic (la LOAPA) que harmonitza a la baixa i de forma restrictiva el procés de desenvolupament autonòmic com després, quan el mal ja estarà fet, sentenciarà el Tribunal Constitucional.

Curiosament el 23-F suposa un relançament del procés autonòmic valencià en termes cronològics: El 10 d'abril del mateix any (quaranta dies després) el Plenari nomena una nova comissió redactora de l'Estatut. L'1 de maig, de matinada, es signa el text original de l'estatut de Benicàssim, curiosament, només en castellà i amb uns continguts que són de mínims per a l'esquerra i el nacionalisme. Els ponents de la UCD ho fan a títol personal. Després aquest partit

rebutja el text i s'inicia un procés rocambolesc on en la Comissió Constitucional de les Corts Estatals es canvia el text (per exemple es potència el paper de les Diputacions i es dificulta la comarcalització) i després es rebutjat en el Ple de les Corts. Una negociació entre el PSOE i la UCD en Madrid li donen al nostre Estatut el seu toc final. El nostre país es deia País Valencià en l'Estatut de Benicàssim, Regne de València a l'eixida de la Comissió Constitucional i finalment, Comunitat Valenciana fruit del pacte de Madrid entre UCD i el PSOE.

Que un Estatut es redacte a pocs dies i sota el pes i l'impacte polític del 23-F, que un Estatut tinga que ser negociat i consensuat fora del mateix país per polítics molts d'ells aliens al nostre territori no són precisament qualitats del mateix per a tirar coets d'alegria autonomista i de pes polític de la nostra terra. Aquest pecat original de l'Estatut d'Autonomia (de Madrid) de la Comunitat Valenciana ha estat sens dubte la base i una de les causes principals de què qualsevol enquesta de valoració del sentiment autonomista, de la vinculació de la població a les institucions valencianes, done com a resultat un dels més pobres de tot l'Estat Espanyol.

Conscients d'aquesta situació en Esquerra Unida des del mateix naixement com a organització, sempre hem estat d'acord en que calia reformar en profunditat l'Estatut d'Autonomia i sempre ha estat un tema destacat en tots els programes electorals autonòmics al llarg d'aquests setze anys d'existència d'EUPV. Un Estatut que, per a ser just, cal reconèixer que ha permès un procés de transferències entre l'Estat i el nostre País comparables a les rebudes per les autonomies de caràcter històric o Andalusia. Avui, vint anys després, hem de dir en positiu que tenim un nivell de competències transferides de l'Estat totalment comparables a les rebudes per Catalunya, País Basc, Galícia o Andalusia. El problema principal no són les competències encara que queden mancances en aquest tema.

El problema principal continua sent la seua subalternitat respecte a les decisions centrals. «Reformarem l'Estatut en la mesura que ens deixen les nostres direccions centrals», venen a dir dia rera dia els grans partits reafirmant la subalternitat de tota la política valenciana. El problema és el neo-provincialisme cada vegada més preocupant i potenciat pel PP, el setge perenne a que està sotmès la unitat de la nostre llengua i cultura impossibilitada de sobreviure en l'aïllament i l'amputació a què és sotmesa pel govern autonòmic. El problema és veure la nostra autonomia totalment reduïda a un instrument d'administració i de gestió que oblida sistemàticament el respondre i ser expressió d'una identitat històrica clarament diferenciada com l'article dos de

l'Estatut proclama. El problema també és que fan falta polítics autonomistes on la política valenciana siga el seu interès principal i no un trampolí per assolir «más altos designios» en Espanya o en Europa.

PRINCIPALS ELEMENTS DE REFORMA DE L'ESTATUT

A continuació passem a descriure els principals punts que a l'entendre d'Esquerra Unida caldria reformar. Són les nostres propostes, allò que nosaltres voldriem sense plantejar-nos que després caldrà assolir acords i consensos com té previst l'Estatut d'Autonomia per a la seua reforma. Som conscients de què una reforma d'un Estatut d'Autonomia necessita amples consensos i què, per tant, bastants de les nostres propostes avui no poden eixir endavant.

Però també pensem que no es pot abordar tots els dies reformes estatutàries, que tenen un complex procés de gestació. Apostem per una reforma consensuada però una reforma no una mera operació de maquillatge que deixe sens resoldre els principals problemes que té el nostre Estatut.

1. NACIONALITAT HISTÒRICA

Uns dels elements que a l'entendre d'Esquerra Unida cal desenvolupar d'una forma clara en la reforma de l'Estatut un contingut que siga expressió de la identitat històrica del poble valencià conjugant en un mateix projecte polític la voluntat de futur com a poble i com a societat

A títol de proposta proposarem les següents modificacions en el Preàmbul i en l'article 1 (en lletra cursiva)

A nivell de modificació del PREÀMBUL.

El present Estatut constitueix la manifestació de la voluntat del poble valencià d'autogovernar-se. Dotant-se amb aquest fi de les institucions pròpies oportunes i assumint el nivell competencial màxim per a la realització d'un projecte de vida en comú que garantitze la seua identitat com a poble, unes relacions

socials justes i lliures i l'exercici de la solidaritat entre el poble.

L'Estatut d'autonomia possibilita la recuperació de la història de valencians i valencianes, com expressió moderna de les institucions de l'Antic Regne de València. L'actual País Valencià aspira així a una síntesi equilibrada entre la irrenunciable herència de la tradició i les exigències presents de la democràcia, de la llibertat, de la igualtat i de la preservació del medi ambient, legats a transmetre a les futures generacions.

Modificació de l'Article 1

Art. 1. (Nova redacció)

1. El poble valencià, en expressió de la seua unitat i com a nacionalitat històrica, en exercici del dret a l'autogovern que tenen els pobles i que la Constitució Espanyola reconeix a cada nacionalitat, es constitueix en comunitat autònoma amb la denominació de País Valencià, els poders del qual emanen de la voluntat del poble valencià i de la Constitució en els termes del present Estatut.

2. DRETS MEDIAMBIENTALS

Un dels aspectes que més han canviat en els últims vint anys és la consciència mediambiental així com la preocupació pel deteriorament progressiu de les condicions naturals i ecològiques del nostre territori. Cal introduir-ho com a element de gestió general

Com a redacció possible:

Art. 2. Afegir al final «i defensar integralment les millors condicions mediambientals en el seu territori».

3. DENOMINACIÓ

Canviar en tot el text de l'Estatut la denominació Comunitat Valenciana per la de País Valencià recuperant així la denominació de l'Estatut de Benicàssim.

Es tracta de tornar a la denominació que va ser emprada majoritàriament en el període pre-autonòmic i que va ser assumit pel mateix Estatut consensuat de Benicàssim en cara que després fora canviada en la comissió constitucional del Congrés per imposició de la UCD.

4. SIMBOLOGIA

Entenem que cal obrir la simbologia actual a altres símbols que representen també en moltes sensibilitats al nostre País.

Art. 5.

1. Formen part també de la simbologia oficial del País Valencià, el Penó de la Conquesta, l'escut reial de Pere el Cerimoniós i l'himne de la Moixaranga.

2. Una llei de les Corts Valencianes determinarà l'ús de la simbologia oficial.

5. VALENCIÀ

Sens dubte el tema del valencià, de la nostra llengua, és un dels temes capitals de l'Estatut. Un tractament inadequat del mateix ha donat lloc a continus problemes en aquests últims vint anys i continuarà sent una font de conflictes independentment de les instàncies que es fiquen per a intentar resoldre'ls com és per cas l'Acadèmia Valenciana de la Llengua. El cas del requisit lingüístic en l'ensenyament i dels titulats en filologia catalana és l'última expressió del mateix.

Deixar clara la unitat del valencià amb una llengua més ampla, que mundialment es diu català, és imprescindible (encara que la forma siga tant recamblesca com la que es planteja en la introducció de la llei de creació de l'AVL) per a la supervivència del valencià. Un valencià segregat és un valencià reduït progressivament a la seua desaparició per incapacitat de complir la

funció bàsica d'una llengua que és la comunicació a tots els nivells. Independentment de tots els arguments científics al voltant de la unitat lingüística, cap llengua pot sobreviure sense una mínima «massa crítica» que permeta l'existència de publicacions escrites, literatura, mitjans de comunicació etc.

Es proposa la següent redacció de l'article 7

Art. 7. (Nova redacció)

- 1. El valencià, denominació tradicional de la llengua catalana, és la llengua pròpia del País Valencià.*
- 2. El valencià és l'idioma oficial del País Valencià, així com també ho és el castellà. Ningú podrà ser discriminat per raó de la seua llengua.*
- 3. La Generalitat garantirà l'ús normal i oficial d'ambdós idiomes, prendrà les mesures necessàries i crearà les condicions, junt a les altres institucions públiques, que permeten arribar a la seua igualtat plena quant als drets i deures dels valencians i valencianes. Les Universitats Valencianes, seran el referent normatiu oficial en allò que fa referència al valencià, i podran establir acords amb els ens amb funcions similars de tot el territori que comparteix el mateix àmbit lingüístic.*
- 4. Mitjançant Llei es prendran les mesures que calguen per tal de garantir l'ús, la recuperació i la normalització del valencià a tot el territori, es regularan els criteris d'aplicació de la llengua pròpia en tots els àmbits de l'administració i en l'ensenyament, així com l'exigència del requisit lingüístic en l'accés a la funció pública.*

6. ESTRUCTURA TERRITORIAL. COMARCALITZACIÓ

Potenciar el paper de les Diputacions front a la Generalitat i disminuir el paper de les comarques en el nou model territorial és un altre tema que va eixir clarament enfortit en el calvari de l'Estatut de Benicàssim fins a la seua aprovació final.

El resultat d'aquesta situació és clar. Vint anys després de l'aprovació de l'Estatut un dels pocs articles del mateix que continua verge i sense desenvolupar és precisament l'article 46 que es refereix a l'estructura comarcal. En aquest període s'han desenvolupat mancomunitats, àrees metropolitanes i les diputacions han continuat fent un paper en la pràctica de duplicitat en molts aspectes amb la Generalitat.

Dues vegades ha presentat Esquerra Unida un proposició de llei de comarcalització amb gov - verna de signes distintes. El resultat sempre el mateix: La comarcalització mai troba un lloc en l'esquema estatutària vigent. I, al nostre entendre, la comarcalització és imprescindible per articular el nostre territori de forma adequada i garantir una correcta gestió territorial dels grans serveis que gestiona la Generalitat Valenciana.

Art. 3. (Nova redacció) Independentment de la definitiva constitució del nostre territori com una província única, el territori del País Valencià compren el de les comarques i els municipis integrats en les actuals províncies d'Alacant, Castelló i València.

Art. 46. Afegir al apartat 1: «la comarca gestionarà i prestarà serveis d'àmbit supra-municipal, per tal d'aconseguir una major qualitat de vida i participació democràtica dels ciutadans i ciutadanes. La comarca ostenta personalitat política pròpia. La Generalitat Valenciana vetllarà per tal de que les institucions comarcals gaudeixen de recursos i capacitat financera».

Art. 47. (Nova redacció) Les diputacions tindran les competències i capacitat que la Constitució i les Lleis lis garanteix.

Art. 49. Afegir un nou punt: 3. Per una llei de les Corts Valencianes es crearà un Fons Valencià de Cooperació Municipal i Comarcal.

7. DRET CIVIL VALENCIÀ

És un dels elements que connecta amb la història i les arrels del nostre poble i que ha estat desenvolupat de forma totalment insatisfactòria i insuficient amb l'actual Estatut.

Art. 8. (Nova redacció) Les normes i disposicions de la Generalitat Valenciana i el Dret Civil Valencià tindran eficàcia territorial, amb les excepcions que puguen establir-se i amb les corresponents a l'aplicació de l'estatut personal i d'altres normes d'extra-territorialitat.

Els estrangers que adquiriren la nacionalitat espanyola quedaran sotmesos al Dret Civil Valencià mentre mantinguen el veïnatge administratiu al País Valencià.

8. CAPACITAT NEGOCIADORA EN EUROPA

Quan es va redactar l'Estatut no havíem entrat en la Comunitat Europea i no era possible plantejar-nos els problemes que planteja. Vint anys després gaudim de competències exclusives com a Comunitat Autònoma que moltes vegades són objecte de negociació entre l'Estat Espanyol i la Unió Europea. Es dona la contradicció de què el ministeri d'Assumptes Exteriors del govern espanyol negocia amb la UE competències que no li són pròpies ja què estan cedides per lleis a les CCAA en general i al País Valencià en concret.

Altres països de la Unió Europea, aquells que tenen un model federal més desenvolupat com Alemanya, Àustria o Bèlgica han desenrotllat mecanismes de co-decisió i co-negociació entre els Estats i els landers amb la UE. Normalment el camí rau en un funcionament adequat del seu Senat com a cambra territorial on es substància i desenvolupa els processos de debat i negociació. Malauradament el Senat espanyol no compleix en absolut les seues funcions de cambra territorial i exigeix entre altres motius una profunda reforma per afrontar aquest problema.

Cal deixar clar que la Cambra europea de les regions i els municipis no compleix en absolut ni pot complir-lo amb l'actual estructura de la Unió Europea. Qualsevol pretensió en aquest sentit encara que pugua tenir una apariència voluntarista amaga en el fons la voluntat d'establir una cortina de fum per amagar la manca de voluntat del govern de l'estat actual de resoldre amb voluntat autonomista aquest greu problema com ho demostra l'aparició de dissensions al voltant d'aquest tema en l'interior del mateix partit del govern.

Art. 11. Afegir un apartat k)

K) Rebre la informació, debate i emetre l'opinió, així com executar els tractats internacionals i legislació de la Unió Europea en quan es refereixen a matèries de particular interès per al País Valencià o que afecten a competències exclusives.

9. REBAIXA DEL 5% EN LES ELECCIONS AUTONÒMIQUES

Durant aquest últims vint anys diversos partits polítics han patit el, al nostre entendre, antide-mocràtic mínim del 5% de tots els vots emesos en el País Valencià per a poder accedir a les Corts Valencianes. Ha estat un mecanisme que ha deixat fóra del Parlament Valencià a UCD en el 91 a UPV en tot el període democràtic i en les últimes eleccions del 99 a UV i al BNV sense representació. Unes 200.000 persones, aproximadament el 9'5% dels votants es quedaren sense representació per aquesta clàusula a l'entendre d'EUPV totalment injustificada i antidemocràtica com venim reiterant en tots els programes electorals.

Som conscients de les matemàtiques electorals. Un mínim del 5% afavoreix les majories absolutes del partit governant. En el 99 per exemple rebaixar del 5 al 3% haguera suposat que tant UV com BNV disposarien ara de tres parlamentaris cadascú a costa de què tant el PP com el PSPV haurien vist reduït a 46 i 32 respectivament el número dels seus parlamentaris originals. És una qüestió de convicció democràtica.

Art 12. A l'apartat 2. Substituir, on diu: «5% dels emesos en la C A V», per «3% de la circumscriptió electoral».

10. CAPACITAT DE DISSOLUCIÓ DE LES CORTS VALENCIANES

Si mirem una característica clara que diferencia sense excepcions a les Comunitats històriques o que accediren a la seua autonomia per la via 151 d'aquelles que anàrem pel camí de l'article 143 aquesta és sens dubte, la capacitat de dissolució anticipada de les Corts de la CCAA pel President del govern corresponent. Això passa en Catalunya, País Basc, Galícia i Andalusia i no passa en cap altra Comunitat Autònoma amb plena capacitat.

És cert que les últimes modificacions estatutàries han permès una semi-dissolució: Està permès dissoldre les Corts i convocar noves eleccions però amb la condició de què quan hi haja noves eleccions autonòmiques i municipals es tornen a convocar eleccions, s'haja arreglat el problema que va motivar la dissolució o no. Evidentment aquesta és la típica solució que no deixa en mans del President corresponent el poder polític per a decidir quan s'han de convocar eleccions. La decisió ve de fora de la CCAA.

Sens dubte aquest és un tema que marca la frontera entre una reforma de l'Estatut i la mera cosmètica del mateix sense qüestionar-se seriosament cap problema de fons.

Art 12. A l'apartat 4.: (Nova redacció)

4. El mandat de les Corts Valencianes serà de quatre anys excepte quan es produïxca la seua dissolució anticipada. Les eleccions tindran lloc en els terminis previstos en la legislació electoral aplicable. En qualsevol cas les Corts Valencianes electes es constituïran en un termini màxim de 90 dies a partir de la finalització del mandat anterior.

Art. 15. Nou apartat 4)

4. El President de la Generalitat Valenciana tindrà plena capacitat de dissolució anticipada de les Corts Valencianes i de convocatòria de eleccions a Corts per a una nova legislatura amb període màxim de quatre anys.

11. AUGMENT DE COMPETÈNCIES

Malgrat reconèixer que el nivell competencial assolit en aquests vint anys és un nivell comparable al de les Comunitats històriques, queden coses a millorar clarament en els temes de Justícia i Temes penitenciaris, marc de relacions laborals o sobretot el tema de les infraestructures en matèria de comunicació com són carreteres, ports i aeroports.

Menció especial cal fer del tema de la policia autonòmica. Malgrat estar contemplada aquesta possibilitat en l'article 36 el tema de la seguretat mitjançant una policia pròpia està adquirint una importància cabdal com a conseqüència dels creixents problemes de seguretat que està pa-

tint el nostre País tant en allò que es refereix a la seguretat de les persones com fins i tot la seguretat de les instàncies públiques com és per exemple d'administració de Justícia etc.

Art. 31. Afegir:

34. Justícia.

35. Marc de Relacions Laborals.

36. Matèria penitenciària.

37. Ports.

38. Aeroports.

39. Carreteres.

Art. 33. (nova redacció del punt 1)

1. Legislació Laboral.- Assumint les competències de l'Estat en matèria de relacions laborals, tanmateix, en la facultat d'organitzar, dirigir i tutelar, amb l'alta inspecció de l'Estat, els serveis d'aquest per a la execució de la legislació laboral, procurant unes condicions de treball, de progrés social i benestar i promovent la qualificació professional dels treballadors i treballadores.

Art. 36. (Nova redacció) Existirà un cos únic de policia autonòmica del País Valencià, que estarà regulada per una Llei de les Corts Valencianes i que tindrà com a fi la protecció de les persones i bens i el manteniment de l'ordre públic en el nostre territori.

12. RELACIONS AMB CCAA DE L'ANTIGA CORONA D'ARAGÓ

El País Valencià necessita d'unes relacions privilegiades amb les Comunitats Autònomes que componen l'Antiga Corona d'Aragó (Catalunya, Aragó i Illes Balears) per a desenvolupar conjuntament polítiques en defensa del seu propi patrimoni històric (Arxiu), defensa i promoció

de la llengua comuna pròpia mitjançant estructures comunes de col·laboració, articulació d'un mercat comú a nivell cultural, comunicacional i de producció literària i edició etc.

Art. 42. Afegir al punt 1 després de CA.

3. I especialment la Generalitat Valenciana establirà convenis de col·laboració amb les Comunitats Autònomes de l'Antiga Corona d'Aragó, per tal de mantindre els lligams històrics i culturals, així com la gestió d'activitats concretes, de conformitat amb el marc jurídic vigent.

13. CANVI EN EL MODEL DE FINANÇAMENT AUTONÒMIC

No podem estar d'acord amb el model actual de financiació autonòmica al mantenir, malgrat les millores recents, forts greuges comparatius amb la financiació percebuda per càpita per la resta de CCAA amb competències comparables. Al nostre entendre cal avançar paulatinament cap a un model de financiació basat en el concert econòmic solidari basat en la responsabilitat fiscal del País Valencià dins del marc normatiu estatal i europeu i tenint en compte la solidaritat inter-terriòria entre les Comunitats Autònomes menys desenvolupades.

Art. 52. Els tributs cedits per l'Estat al País Valencià seran els que en cada moment acorden el Govern d'Espanya amb el vist i plau de les Corts Generals i el de la Generalitat Valenciana amb el vist i plau de les Corts Valencianes

Art. 48. Modificar l'apartat 1.

1. El País Valencià disposarà, per al desenvolupament i execució de les seves competències, de patrimoni e hisenda propis, que serà acordada amb l'estat mitjançant un concert econòmic que tindrà caràcter permanent.

2. Mentre dure el procés de transferències de l'Estat al País Valencià aquest gaudirà d'un sistema de finançament provisional basat en la cessió de impostos i en la participació amb impostos de l'Estat, l'anomenada cistella d'impostos. Aquest finançament deurà garantir, la autonomia financera, la suficiència econòmica, la flexibilitat, la solidaritat i corresponsabilitat fiscal, així com reduir el dèficit fiscal amb l'estat.

La Generalitat Valenciana té la capacitat normativa sobre tots els impostos cedits, d'acord amb un model de sobirania tributària compartida amb la Unió Europea i l'Estat Espanyol.

Art. 53. La participació en tributs del estat es fixarà d'acord amb el Govern d'Espanya i les Corts Generals, amb el Consell de la Generalitat Valenciana i el vist i plau de les Corts Valencianes.

Art.54. La gestió, recaptació, liquidació e inspecció dels tributs propis, dels cedits i dels participats i les formes de col·laboració en aquestes matèries serà fixada per una llei Orgànica estatal i per una Llei Valenciana de Finançament, considerant l'Agència Tributària Valenciana com Administració única en matèria tributària en tot el territori del País Valencià.

Els tributs cedits i la participació en tributs de l'Estat, així com les Lleis corresponents, es revisarà d'acord allò previst a les Lleis i en tot cas, cada cinc anys.

14. MODIFICACIONS ESTATUTÀRIES DE CARÀCTER MÉS TÈCNIC

- Incloure en l'Estatut institucions desenvolupades amb posterioritat com és el cas del Consell Jurídic Consultiu.
- Eliminar la data d'eleccions introduïda en l'última reforma i que, per cert, va ser incomplida en 1999.
- Suprimir en l'article 17 la limitació de deu conselleries amb funcions executives. No sembla massa lògic que una llei orgànica pugui limitar l'organització del poder executiu del País Valencià quan el mateix Estatut en el seu article 31.1 reconeix que és una competència exclusiva.
- Eliminar totes les transitòries actualment superades per el devenir de la història d'aquest vint últims anys (3^a, 6^a, 8^a i 9^a) i adaptar la redacció de les transitòries 4^a i 5^a.

- Eliminació del llenguatge sexista en tot l'Estatut.
- Suprimir en l'article 14.3 les limitacions actuals dels períodes ordinaris de quatre mesos (entre setembre i desembre i entre febrer i juny).

María Rosa Ripollés Serrano
DOCTORA EN DERECHO.
LETRADA DE LAS CORTES GENERALES

ASPECTOS TÉCNICO-JURÍDICOS DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (El singular proceso de elaboración y las reformas)

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. EL PROCESO PARLAMENTARIO DE APROBACIÓN.
- III. LAS REFORMAS DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA VALENCIANO.
- IV. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.

I. INTRODUCCIÓN

Si tuviera que utilizar un símil pictórico para referirme a la materia de mi aportación en este número extraordinario del ANUARIO sobre el XX Aniversario del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, tendría que decir que participa de una amalgama de estilos: impresionista, por cuanto la revisión de viejos textos, ahora ya en los archivos parlamentarios, y antiguas notas personales, me han traído a la memoria recuerdos y vivencias de la tramitación del proyecto en 1981 y 1982 en el Congreso de los Diputados, algunas de las cuales procuraré transmitir, como también de la tramitación de las reformas del 91 y el 94 en mi percepción esta vez desde el Senado, que se me figuran pinceladas impresionistas por el transcurso del tiempo. Realista también porque realismo fue, a 20 años vista, decantarse por lo principal y no por cuestiones formales que a punto estuvieron de dar al traste con el proyecto, apoyándose únicamente en la Constitución y no en peculiares quimeras cuando no utopías. Y simbolista, porque, dos décadas después de aquella etapa, es de razón reconocer que el Estatuto – símbolo entonces de democracia o mejor de restauración democrática (piénsese en los lemas unitarios de aquellas macromanifestaciones de fines de los 70: «libertad, amnistía y Estatuto de Autonomía»)– ha sido y es símbolo democrático y de modernidad de la Comunidad Valenciana.

Pero dicho ésto con cierta emoción, que reivindico, no debe empañar la reflexión técnica y a ello voy, anunciando que en esta mi modesta aportación trataré sobre el marco parlamentario en que se llevó a cabo la tramitación del Estatuto de Autonomía Valenciano, y llamo la atención sobre el hecho de que, por el momento, sólo digo valenciano, porque originariamente no estuvo muy claro a que sustantivo iba a acompañar el adjetivo valenciano; el procedimiento de aprobación del Estatuto, las posteriores reformas estatutarias y los aspectos técnico-jurídicos del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, al compás del análisis de su gestación y reformas.

Las Cortes Generales de la I Legislatura Constitucional, concretamente el Congreso de los Diputados, eran un hervidero de noticias, reuniones, y movimientos políticos, (tengan en cuenta que hablo del otoño-invierno de 1981 y de los primeros meses de 1982, esto es, unos meses después del intento de golpe de Estado de febrero de 1981, y desde el enfoque de una letrada que había hecho el primer ejercicio de la oposición a primeros de febrero de 1981 y el segundo el 25 de febrero del mismo año y que desde marzo de 1981 tuvo la oportunidad de vivir aquel verdadero laboratorio de Derecho constitucional y parlamentario, en el que a punto estuvo, como jocosamente se comentaba entonces, de convertirse el grupo mixto en grupo mayoritario y donde el «látigo» del grupo oficialmente mayoritario — José Ramón Pin Arboledas— iba literalmente a la carrera para conseguir que los Diputados del grupo centrista asistieran a las sesiones de los órganos de trabajo de la Cámara, y evitar el consiguiente escrito a la Presidencia que los componentes del entonces joven y superdinámico grupo parlamentario socialista, que realmente practicaban una oposición «de manual», usaban como parte de todas las oportunidades reglamentarias para potenciar la fuerza de quienes por esta época eran un grupo claramente en ascenso).

Del Congreso en 1981 y 1982, recuerdo a tres personas especialmente: su Presidente, Landelino Lavilla a quien me sería muy fácil y grato definir como uno de los mejores Presidentes de Cámara en la moderna democracia española, pero como ustedes pensarán que soy subjetiva en la definición, porque fue el primer Presidente con el que tuve el honor de trabajar, me acogeré a un argumento de autoridad y citaré al después Presidente Trillo, que ha calificado a Landelino Lavilla como «el mejor Presidente que ha tenido el Congreso» y es que, ciertamente, el Presidente Lavilla tuvo un estilo muy propio en el modo exquisito en que trataba con rigurosa igualdad a todos los Diputados, además de ser rigurosísimo también en la ordenación de los debates, que fre-

cuentemente preparaba con los Letrados que llevábamos los proyectos de ley — como ocurrió con el proyecto de Estatuto valenciano— y con un rigor intelectual mas que sobrado. Recuerdo también a un hombre clave en la tramitación del proyecto en valenciano y en otros muchos, como era el por aquella época Presidente de la Comisión Constitucional, Emilio Attard, ya fallecido, habilísimo en la negociación y en la dirección de orquesta parlamentaria; y a quien fue entonces Secretario General: Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, que nos enseñó los modos del oficio, los recovecos del Reglamento y, sobre todo, el honor de servir al Parlamento como forma cualificada de servir a la sociedad que éste representa, imponiéndonos severas dedicaciones cuasi monacales a las Cámaras que, sin duda, nos marcaron a aquellas generaciones de Letrados ya fuera para persistir en ello, ya fuera para buscar nuevos rumbos ante tan rigurosas exigencias.

Concretamente en la esencia del Estatuto, durante la tramitación parlamentaria hubo dos Diputados que realmente cocieron — valga la expresión— el proyecto, Fernando Abril Martorell y Alfonso Guerra González. Puedo verlos paseando por el pasillo que rodeaba la sala de Ponencia Lázaro Dou en el edificio de ampliación del Congreso de los Diputados, en diversos momentos, incluso casi de madrugada cuando la segunda ponencia, tras horas de discusión y buen número de cafés, «paraba el reloj» hasta que hubiera luz verde para continuar los trabajos.

Estos Diputados y otros — Fraga, Berenguer Fuster, Carro, Lerma, Pin Arboledas, Sotillo, García Miralles y Senadores como Báguena, Broseta y Beviá— y este ambiente están en los orígenes del actual Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, como parte de una historia que nos parece remota por la voracidad de aquellos tiempos realmente apasionantes en que, entre todos, con el método del consenso, se construyeron los cimientos del actual sistema político-territorial.

II. EL PROCESO PARLAMENTARIO DE APROBACIÓN DEL ESTATUTO

El primer documento con que se abrió la tramitación parlamentario del «proyecto de Estatuto de Autonomía del País Valenciano» fue un oficio de Antonio García Miralles, como Presidente de la Asamblea prevista en el artículo 146 de la Constitución, remitiendo al Presidente del Con -

greso de los Diputados el anteproyecto de Estatuto y la documentación acreditativa de los acuerdos municipales y certificaciones del Consell provisional de 7 de abril de 1981 y 22 de junio de 1981, así como el Acta de la Asamblea celebrada en el castillo de Peñíscola el 19 de junio de 1981. Documentación que entró en el Congreso el 29 de junio de 1981 con el número de registro 9032.

De la lectura del Acta de la reunión de Peñíscola y del debate que allí se sostuvo se desprenden dos elementos: 1) el común deseo de todos los grupos políticos de sacar adelante el proyecto, como proyecto de mínimos y de consenso, en el que todos los grupos sacrificaban parte de sus posiciones en pro de la aprobación de un texto básico y 2) las profundas discrepancias en tres asuntos: denominación, lengua y símbolos y papel de las Diputaciones Provinciales. Con todo, al fin, por unanimidad de los 107 componentes de la Asamblea de parlamentarios y diputados provinciales, se aprobó el anteproyecto de Estatuto y como anexos los textos alternativos y enmiendas mantenidos por UCD y el Partido Comunista.

La Mesa del Congreso de los Diputados, tras calificar la documentación remitida, acordó el 29 de septiembre de 1981 la admisión a trámite, publicación y envío del «Proyecto de Estatuto de Autonomía del País Valenciano» a la Comisión Constitucional, abriéndose un plazo de enmiendas de 15 días hábiles, de acuerdo con el Reglamento provisional del Congreso de los Diputados (Boletín Oficial de Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie H, n.º 68.I de 13-10-1981), plazo que posteriormente fue ampliado hasta el 9 de noviembre y, después, hasta el 10 del mismo mes, por ser festivo en Madrid el 9.

Al Proyecto de Estatuto se presentaron en el Congreso de los Diputados, 123 enmiendas: una de totalidad de texto alternativo planteada por el Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana y 122 enmiendas al articulado, de las cuales la 1 a 11 eran del Diputado de UCD, Joaquín Galant Ruiz; 12 a 32 del Grupo Parlamentario del PNV, 33 a 42 del Grupo Parlamentario Minoría Catalana; 43 a 91 del Grupo Parlamentario de Coalición Democrática; 92 a 117 del Grupo Parlamentario de UCD; y 118 a 123 del Grupo Parlamentario Comunista.

La primera Ponencia de la Comisión Constitucional emitió Informe el 15 de diciembre de 1981 (Boletín Oficial de Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie H, n.º 68.I.2, de 15-1-1982). Formaban parte de esta Ponencia 13 Diputados: 3 del Grupo Parlamentario Centrista –

Rafael Arias Salgado, Luis Berenguer y José Ramón Pin— ; 2 por el Grupo Parlamentario Socialista — Alfonso Guerra y Joan Lerma— ; 1 por el Grupo Parlamentario Comunista — Antonio Palomares— ; 1 por el Grupo Parlamentario Socialistas de Cataluña — Rodolfo Guerra— ; 1 por el Grupo Parlamentario de Minoría Catalana — Miguel Roca— ; 1 por el Grupo Parlamentario de Coalición Democrática — Antonio Carro— , 1 por el Grupo Parlamentario Vasco — José María Azcárraga— ; 1 por el Grupo Parlamentario Socialistas Vascos — Enrique Múgica— ; 1 por el Grupo Parlamentario Andalucista — Juan Carlos Aguilar— ; y 1 por el Grupo Mixto — Blas Piñar— .

La Ponencia había acordado como método de trabajo mantener el texto del Proyecto incorporando sólo las enmiendas que recibieran unanimidad y, en tal concepto, se introdujeron modificaciones técnicas al artículo 11, apartados d) y f), que, en realidad eran meras correcciones gramaticales; se modificó el artículo 20 para incluir la facultad del Consell de suscitar conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional, por propia iniciativa o, previo acuerdo de la Asamblea, en virtud de la aceptación de las enmiendas 24 del Grupo Parlamentario Vasco y 97 del Grupo Parlamentario Centrista automodificadas; igualmente se modificó el art. 21, incorporándose a la redacción del Anteproyecto que se limitaba a decir: «El Tribunal Superior de Justicia Valenciano es el órgano jurisdiccional de la Comunidad Autónoma Valenciana», verdadera tautología, la expresión «en el que culmina la organización en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Valenciana», además de añadir la referencia a la Ley Orgánica del Poder Judicial, todo ello por aceptación de la enmienda 98 centrista.

La ponencia modificó también el art. 24 del Proyecto referente al Síndico de Agravios, en el sentido de iniciar el artículo con una referencia a la coordinación con el Defensor del Pueblo, también en este caso propuesta por la enmienda 99 de UCD que subsumía en parte una enmienda de Coalición Democrática.

En el artículo 26.2 del Proyecto, referente a las normas de validez provisional de la Generalidad Valenciana, en materia de normas de desarrollo de legislación básica estatal y ejecución de la legislación del Estado, dictadas en defecto de legislación estatal, cuya vigencia se hacía depender de la entrada en vigor de la correspondiente norma estatal, se efectuó una corrección de errores consistente en cambiar «derogada en la entrada en vigor» por «derogadas a la entrada en vigor».

En cuanto al título III del Proyecto relativo a las competencias, fue objeto de complejas deliberaciones en las que jugaron de una parte la pretensión de acomodarlo a la Constitución y por ello al diseño competencial de un Estatuto iniciado por la vía del art. 143 y 146 de la Constitución, y, de otra parte, la aspiración de mantener el grueso de competencias del proyecto de Benicassim en los términos de una previsión competencial amplia. Se estudió incluso una propuesta de reordenación competencial del Grupo centrista, que no prosperó, y la cuestión se dejó abierta para trámites parlamentarios posteriores.

Las únicas modificaciones de esta primera ponencia en el ámbito competencial afectaron a los artículos 31. apartado 28, 34.1.6, 36; 42; y 43.3; esto es, se incorporó una redacción más amplia a la competencia exclusiva sobre instituciones públicas de protección de menores, que se extendió a «protección y ayuda de menores, jóvenes, emigrantes, tercera edad, minusválidos y otros grupos sociales que requiriesen especial protección incluyendo la creación de centros de protección, inserción y rehabilitación», ampliación que provenía de la enmienda 71 de Coalición Democrática; se substituyó la expresión errónea «crédito corporativo» por «crédito cooperativo», confusión de tamaño natural y recurrente en numerosos proyectos de Estatuto y sus posteriores reformas; y se reguló la «policía autónoma del País Valenciano», con esta denominación de las dos alternativas que contenía el proyecto: País Valenciano, Reino de Valencia, por enmienda *in voce* de la Ponencia que, por entonces, parecía estar en línea con esta denominación para la Comunidad Autónoma Valenciana.

Fue muy debatido el artículo referente a la competencia de los órganos jurisdiccionales en la Comunidad Valenciana en el orden contencioso-administrativo, puesto que el art. 40.1.c) del proyecto, que era idéntico al art. 20.1.c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y por ello contenía las facultades más amplias en relación con esta cuestión, se intentó substituir bien por la cláusula abierta de remisión a lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial — tal y como se recogía en el art. 49.1.c) del Estatuto de Autonomía para Andalucía—, o bien por la más específica del Estatuto gallego que en su art. 22.1.c) se remitía a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, como norma habilitante en relación con los actos dictados por la Administración del Estado en la Comunidad Autónoma gallega. Tampoco hubo acuerdo en este punto y se mantuvo el texto del proyecto, haciéndose realidad una vez más aquello de que quien es dueño de la iniciativa marca el proyecto.

Sí modificó la Ponencia, siquiera momentáneamente, por enmienda *in voce* la redacción del proyecto referente a los convenios de colaboración — art. 42— para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma, que llegó de forma novedosa en el proyecto valenciano por dos razones: por la específica mención a la celebración de esta clase de convenios también con el Estado, que después sólo han recogido la LORAFNA y el Estatuto de Extremadura, aunque es práctica común en todas las Comunidades Autónomas, y porque el proyecto de Estatuto valenciano contenía una regulación mucho más exclusiva en este asunto que la contenida en los cuatro estatutos de régimen especial, es decir los elaborados por la vía del art. 151 de la Constitución. Por aquel momento la primera Ponencia modificó el texto del art. 42 del proyecto, incorporando una redacción semejante a la contenida en el Estatuto gallego — art. 35.1.2— .

Otra modificación de la Ponencia afectó al artículo 43.3 del proyecto, en este caso de estilo, porque el precepto necesitaba una introducción que clarificase su contenido y así se incorporó la frase inicial: «También podrá solicitar» para referirse a las transferencias o delegaciones de competencias no comprendidas en el art. 149.1. de la Constitución y no asumidas estatutariamente.

En materia de Administración Local — regulada en el título IV del proyecto— hubo 3 modificaciones: en el artículo 44, de estilo, fruto de enmienda *in voce* de la Ponencia, consistente en cambiar la expresión del proyecto, en materia de autonomía local «de acuerdo con las leyes de la Constitución» por «de acuerdo con la Constitución y las leyes». En el artículo 45.1 la Ponencia, también por enmienda *in voce*, añadió la palabra igual, antes de representativo, en la regulación estatutaria de los Ayuntamientos; por último, también por enmienda de la Ponencia, en el artículo 47.2 que regulaba la posibilidad de delegación competencial en áreas específicas que no sean de interés general, en las Diputaciones Provinciales, cambió la expresión «las Cortes Valencianas podrán delegar en las Diputaciones Provinciales la ejecución de sus competencias», por «de las competencias», pues, no en balde, la redacción del proyecto parecía hablar de competencias de las Cortes, cuando la correcta significación era la de las competencias de la Comunidad Autónoma.

Uno de los títulos con más modificaciones en esta fase de ponencia fue el V que abordaba la Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma: objeto de hasta 9 cambios respecto del proyecto. En efecto, en el artículo 48.2 que recogía con carácter general la actividad financiera de la Comunidad, se suprimió, por enmienda *in voce*, la referencia originaria a que ésta no com-

portaría barreras fiscales. El artículo 49.1 regulador del sistema de equilibrio y compensación económica de la Generalidad respecto de los municipios, en el caso de que la Comunidad estableciera tributos sobre hechos sujetos a imposición municipal, se incluyó la mención «cuando así lo prevea la legislación sobre Régimen Local» como pórtico de la competencia y la determinación de que «la ley que establezca el tributo establecerá las medidas compensatorias o de coordinación», ello por aceptación de la enmienda 107 centrista. De carácter semejante fue la incorporación en el artículo 50.1.c) sobre integración en el patrimonio de la Comunidad de las herencias intestadas de causantes que ostentaran la condición jurídica de valenciano, de la expresa matización «en los términos que establezca la legislación del Estado».

La Ponencia introdujo un artículo 51 bis nuevo cuyo contenido provenía, en parte, de la Disposición Adicional Primera del Proyecto, con redacción similar a la contenida en el art. 57 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, adaptado a la LOFCA, en materia de cesión a la Generalidad de los rendimientos de los tributos sobre Patrimonio neto, Transmisiones Patrimoniales, Sucesiones y Donaciones; ventas en fase minorista; consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales y tasas y demás exacciones sobre el juego.

Asimismo se modificó el art. 55 del proyecto que abordaba la emisión de deuda pública por la Generalidad valenciana, en el sentido de sustituir el farragoso párrafo primero del proyecto por tres nuevos apartados propuestos por la enmienda 84 del Grupo Parlamentario Coalición Democrática, y pasando el párrafo segundo del proyecto a ser nuevo apartado 4, con lo que el precepto ganó en claridad y rigor conceptual.

Al artículo 56 del proyecto relativo a la facultad autonómica de constitución de entidades de crédito especializadas u otras instituciones necesarias para su política económica se le incorporó una coletilla precisando que: «en los términos establecidos en la legislación del Estado», que prevenía de la enmienda 109 del Grupo centrista.

En materia de sector público de la Generalidad valenciana, el artículo 57.2 del proyecto, resultó alterado, acordándose una nueva redacción, más precisa, fruto de una enmienda in voce del Grupo Parlamentario de Coalición Democrática, basada en su enmienda 86. Y otro tanto suce-

dió en el art. 57.3 – representantes de la Generalidad en organismos, empresas e instituciones del sector público estatal radicado en territorio de la Comunidad Autónoma– modificado en virtud de enmienda centrista *in voce* basada en su originaria enmienda 112, que recogía expresamente que esta propuesta sería «En los términos y número que establezca la Legislación general del Estado». Por último, en relación con el título V, se sustituyó, a iniciativa centrista, la expresión: «se creará un Consejo Económico-Social» por «se podrá crear».

En cuanto al título VI del proyecto referente a la reforma del Estatuto, la Ponencia cambió sustancialmente el originario art. 60, previendo en el apartado 1 la iniciativa de reforma, atribuida al Consell, un quinto de los miembros de las Cortes Valencianas, o a las Cortes Generales – que no figuraban como sujeto habilitado en el texto del proyecto– variando la estructura del precepto y manteniendo su más peculiar característica: la devolución por las Cortes Generales a las Cortes Valencianas del texto rechazado con mensaje motivado sobre los puntos que hubieran ocasionado su devolución y proponiendo soluciones alternativas; lo que ha requerido posteriormente la articulación de un procedimiento especial para la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en las Resoluciones del Presidente del Congreso y Norma Supletoria del Presidente del Senado que regulan, respectivamente en una y otra Cámara de las Cortes Generales, los procedimientos de reforma estatutaria.

Como consecuencia de haber pasado el contenido de la Disposición Adicional primera al artículo 51 bis nuevo que incorporó la Ponencia, se suprimió la citada Disposición.

Polémica fue la discusión sobre la Adicional Cuarta del Proyecto que incorporaba una ley del 150.2 de forma automática, para salvar el desfase competencial entre la naturaleza del Estatuto y su contenido. De nuevo, en este asunto, se evidenció la existencia de dos posibilidades: o sustituir el contenido de la Disposición, es decir recurrir a la previsión de una ley del 150.2 de la Constitución Española, esto es, operar por remisión a la transferencia, e incluso a una ley marco; o instar a quien compete para el ejercicio de la potestad del 150.2, lo que equivalía a abrir la puerta para la validación del Estatuto con su contenido conforme al proyecto, pero acompañado por una ley paralela de transferencias.

Esta duda metodológica que planeó sobre la tramitación del proyecto valenciano, dio lugar a que se mantuviera el texto y se pospusiera el acuerdo definitivo para posteriores trámites parlamentarios. El nudo del asunto estaba en si un proyecto de Estatuto del 143-146 de la Constitución podía transformarse prácticamente en un Estatuto del 151 por la mera declaración en una Disposición del Proyecto de que la aprobación del Estatuto implicaba el uso por el Estado del 150.2 de la Constitución en todo lo competencialmente excedente. Lo que, según creo, y así lo expresé en la Ponencia era, dicho suavemente, una elusión constitucional puesto que la competencia de la Asamblea del 146 era la elaboración de un proyecto de Estatuto, y la competencia para instar una ley del 150.2, sólo podía ser ejercitable en los términos del art. 87 de la Constitución por el Gobierno, el Congreso, el Senado, o las Asambleas de las Comunidades Autónomas, sujetos en modo alguno concedentes con la Asamblea del 146, o, dicho de otro modo, el proyecto de Estatuto y su Disposición Adicional cuarta eran dos proyectos distintos, perfectamente idóneo el proyecto e inidónea la Asamblea para proponer una ley del 150.2 como la que subrepticamente contenía la Disposición Adicional cuarta.

Aparte de este tema esencial, la Ponencia dio nueva redacción a la Disposición Transitoria tercera, mediante corrección técnica en materia de fijación de transferencias para inversiones, puesto que esta regulación venía muy confusa en el proyecto.

Superada esta primera lectura del Proyecto en Ponencia, conforme al art. 96 del Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados, pasó al debate en Comisión, que emitió Dictamen en diciembre de 1981 (Boletín Oficial de Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie H, de 2-2-1982, n1 68.II).

Por de pronto, en esta segunda lectura, el proyecto cambió de nombre pasando a ser «proyecto de Estatuto de Autonomía del Reino de Valencia», y, junto a esta modificación, reflejo de los cambios en el contenido del proyecto, se incorporaron estas otras:

- En el artículo 1, apartado 1: Se adoptó nuevo contenido, que provenía de la enmienda 43 de Coalición Democrática, y decía: «El pueblo valenciano, dentro de la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, se constituye en Comuni -

dad Autónoma de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto, con la denominación de Reino de Valencia». La denominación de la Comunidad Autónoma en el conjunto del proyecto pasó a ser Reino de Valencia, por coherencia con esta enmienda.

- También en Comisión se sustituyó el contenido del art. 5 (la bandera) que en el proyecto se definía como «compuesta por cuatro barras rojas sobre fondo amarillo, con franja azul junto al asta sobre la que se sitúa el escudo del Consell», por: «La señera o bandera de la Comunidad Autónoma Valenciana esta compuesta por cuatro barras rojas sobre fondo amarillo coronadas sobre franja azul junto al asta. Los escudos de las provincias de Alicante, Castellón y Valencia sobre barras rojas representan las partes integrantes de la Comunidad». Modificación que provenía de las enmiendas 45 de Coalición Democrática y 93 centrista.
- En el apartado 1 del art. 7 (las lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma) se introdujeron algunas variaciones de estilo que no afectaban el fondo, es decir la cooficialidad del valenciano y el castellano, en virtud de enmienda nº47 de Coalición Democrática.
- Del artículo 12.2 se suprimió la posibilidad de que pasaran, alternativamente a la barrera del 5% de votos emitidos en la Comunidad Valenciana, también los candidatos presentados por partidos o coaliciones con representación en el Congreso de los Diputados y que hubieran concurrido a las elecciones generales en al menos 30 circunscripciones y obtenido un 5% del total de votos emitidos.
- En el artículo 14, apartado 3 relativo a Períodos de Sesiones, y sesiones ordinarias y extraordinarias, se añadió la concreción de los dos períodos de sesiones de las Cortes Valencianas – cuatro meses al año entre septiembre-diciembre el primero y entre febrero-junio el segundo– ; y la clausura automática de las sesiones extraordinarias una vez agotado el orden del día, ello por la aprobación de la enmienda 94 centrista que subsumía la 54 de Coalición Democrática.
- En el artículo 15 se incorporó un nuevo apartado 3 en el que se contemplaba la elección automática de Presidente del Consell, si transcurridos dos meses no hubiera resultado elegido ningún candidato, del propuesto por la formación política que hubiese obtenido más escaños o, en caso de empate, más votos (enmienda 95 centrista).

- En el art. 46 se introdujeron dos modificaciones en los apartados 1 y 3 consistentes en requerir la mayoría cualificada de dos tercios para las leyes valencianas de comarcalización y áreas metropolitanas (enmienda 105 centrista).
- En el artículo 47, apartados 2, 3 y 4 se efectuaron cambios referentes a la delegación de competencias en las Diputaciones Provinciales, que de «podrán delegar», paso a ser «delegarán», a la vez que se consignó que la ley por la que las Cortes Valencianas pueden establecer qué funciones de las Diputaciones Provinciales son de interés general debería ser aprobada por mayoría de dos tercios; y se dio nueva redacción al apartado 3 por razones de estilo (todo ello por la enmienda 106 centrista).

El Dictamen de Comisión corrió la numeración de los artículos del Proyecto a partir del art. 51 que había sido introducido en Ponencia:

- En el art. 55.2 se sustituyó la expresión «y su coordinación con el Estado» por «y en coordinación con el Estado».
- La Comisión suprimió durante el debate y aprobación del Dictamen la Disposición Adicional cuarta que, según dije antes, incluía una iniciativa paralela de transferencias, de modo que se abrió el camino, no fácil, para la aprobación en paralelo de una ley de transferencias a la Comunidad Autónoma, paralela y complementaria al Estatuto que validara su contenido competencial (enmienda 90 del Grupo Parlamentario de Coalición Democrática).
- En lo referente a la Asamblea provisional hasta las primeras elecciones autonómicas, que contemplaba la Disposición Transitoria primera, se añadió que para adoptar acuerdos debería recaer votación favorable de dos tercios de sus miembros (enmienda 115 centrista).
- Se introdujo un nuevo apartado 2 bis – luego 3– en la regulación de la Comisión Mixta de Transferencias, referente a la participación de Comisiones Sectoriales de ámbito nacional como órganos de asistencia a la Comisión Mixta (enmienda 116 centrista).

- En la Disposición Transitoria quinta, apartado 1, se concretó el plazo para la celebración de las primeras elecciones autonómicas, que coincidiría con otras elecciones autonómicas (enmienda 117 centrista).

El 9 de marzo de 1982 tuvo lugar el debate del Dictamen en Pleno. El Reglamento del Congreso de los Diputados que acababa de entrar en vigor el 24-2-1982 preveía la aplicación del Reglamento provisional para los proyectos que hubieran superado el plazo de enmiendas, de manera que, de conformidad con la Resolución de 23 de julio de 1979 que disponía que si no se alcanzase la mayoría absoluta del Congreso en la votación final sobre el conjunto del proyecto, se devolvería el dictamen a la Comisión para reconsideración y nueva formulación, en el plazo de un mes, y, subsiguientemente, ser sometido al Pleno de nuevo, éste se aplicó y eso fue lo que sucedió.

Aparte de que, como alguien dijo en el propio debate, el proyecto de Estatuto también fue víctima de alguna manera del funcionamiento por primera vez del nuevo Reglamento, puesto que en el momento de la votación hubo numerosas ausencias según parece por error en la determinación del orden del día, lo cierto es que, desde el punto de vista procedimental, en el apasionante debate de 9 de marzo de 1982, sucedió que ya desde la discusión del artículo 1^o— denominación de la Comunidad Autónoma— respecto del que permanecía viva una enmienda — la 12— del Grupo Parlamentario del PNV, su Portavoz Azcárraga Roderó la retiró, y, acto seguido las asumió el Grupo Parlamentario Socialista por intervención de Guardiola Sellés, para, inmediatamente después presentar dos enmiendas transaccionales basadas en la vasca el Diputado Berenguer Fuster del Grupo Parlamentario Mixto, y una el Diputado Pin Arboledas del Grupo Parlamentario centrista; pues bien, como quiera que el Reglamento preveía que las transaccionales sólo se admiten a trámite si ningún grupo se oponía y siempre que se retirasen las enmiendas sobre las que se transige, Fraga Iribarne se opuso a la tramitación de dos transaccionales de Berenguer — la primera que recogía de nuevo el texto del art. 1 del Estatuto de Benicàssim y la segunda el del anteproyecto redactado por UCD regional valenciana— ; y Solé Tura a la transaccional de Pin Arboledas, de manera que sólo era posible votar el texto del Dictamen de Comisión para el art. 1 y éste quedó rechazado por 151 votos favorables, frente a 161 negativos y 9 abstenciones, de modo que el Dictamen quedaba sin artículo 1 y, así, se interpretó por la Presidencia que puesto que ello significaba que «de proseguir el debate, adolecería de notorias incongruencias internas», oídos y con el parecer favorable de los Portavoces de la Cámara, había acordado la devolución del Dictamen a Comisión para su reelaboración.

Si esto fue así técnicamente, en el plano político lo que demostró la posterior explicación de voto fue la inexistencia de acuerdo sobre los puntos claves del Estatuto: denominación, símbolos, Diputaciones, volvían a aparecer como asuntos de discrepancia, diríamos que como epifenómenos de algo más profundo; en este debate salieron a relucir argumentos históricos, filosóficos, lingüísticos, jurídicos, lógicos, políticos, etc., Jaime I, la senyera, los Furs, se habló de «magnífico artículo dentro de las expresiones de la más clara democracia, del más claro sentido de participación, de un moderno Estado regionalista y autonomista», salió a relucir la frase de George Bernard Shaw: «Los norteamericanos y los ingleses nos diferenciamos mucho porque hablamos la misma lengua», o se dijo: «si España es un Reino y todos queremos la unidad de España ¿qué razón hay para crear otro Reino en Valencia?, ¿es que alguien se imagina el contrasentido que sería que la personalidad a la cabeza del Reino de Valencia fuera un Presidente?»; «artículo que recoge la tradición y la historia del Reino de Valencia, más el sentimiento progresista de lo que significa el País Valenciano moderno»; o se recordó que «hace, pues, muchos años que nuestra región, tiene problemas de identidad, y para una región cuyo problema político básico es el respeto a su identidad propia y diferenciada, el reconocimiento de carácter histórico del Reino de Valencia se convierte en un hecho políticamente sustantivo». En fin, estos y otros argumentos se sucedieron en el debate de Pleno.

Después de esta catarsis el Dictamen volvió a Comisión; no era el primer Estatuto que volvía a Comisión, pues otro tanto había sucedido con el proyecto gallego.

La segunda Ponencia de la Comisión Constitucional estuvo integrada por 3 Diputados del Grupo Parlamentario Centrista: Abril Martorell, Sebastián Martín Retortillo y José Ramón Pin; 2 por el Grupo Parlamentario Socialista: Alfonso Guerra y Joan Lerma; 1 por el Grupo Parlamentario Comunista: Antonio Palomares; 1 por el Grupo Parlamentario de Coalición Democrática: Antonio Carro; 1 por el Grupo Parlamentario Socialista Catalán: Pedro Jover; 1 por la Minoría Catalana: Miquel Roca; 1 por el Grupo Parlamentario del PNV: Azcárraga; 1 por el Grupo Parlamentario Socialista Vasco: Enrique Múgica; 1 por el Grupo Parlamentario Andalucista: J. Carlos Aguilar; y 1 por el Grupo Parlamentario Mixto: Luis Berenguer.

La ponencia, cuyo objetivo era la revisión de los puntos necesarios de nuevo estudio trabajó «con intensidad, premura y buena voluntad», como dijo en Comisión el Presidente Attard, en madrugadas en las que hubo de todo, nervios, algún que otro enfado, buen humor, mal humor, ironías, cierto dramatismo, alguna crisis, mucho pasillo, varias anécdotas muy curiosas, la secretaria de la Comisión, una excelente funcionaria parlamentaria ya jubilada – Presentación Rossell– a las 2 y pico de una madrugada, sentada frente a la máquina – entonces no había ordenadores– preguntándome cada poco tiempo: ¿hay luz verde?; me consta que el Presidente y el Secretario General pendientes, es decir uno de los procedimientos parlamentarios más apasionantes que he vivido por distintas razones.

Por fin hubo FUMATA BLANCA y el Informe se firmó el 21 de abril, con trece modificaciones respecto del anterior Dictamen que afectaban a: incorporación de un Preámbulo conciliador entre historia y concepción autonomista moderna, cuya síntesis es la autonomía valenciana; en el art. 1 se efectuó una modificación de la denominación de la Comunidad Autónoma: Comunidad Valenciana; determinación de la bandera en el art. 5.1; cooficialidad de los dos idiomas oficiales: art. 7.1; iniciativa legislativa para los Diputados de la Asamblea: art. 14.5; supresión de la elección automática de Presidente del Consell si transcurridos dos meses no hubiera elección: art. 15.3; supresión del conocimiento del valenciano para cubrir plazas de personal judicial, en el art. 23.1; adición en el art. 28 de la palabra facultades junto a competencias; asunción de la competencia sobre Cámaras de la propiedad, comercio, industria y navegación como de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y no exclusiva, lo que supuso: la supresión del art. 31.22 y adición de un apartado 9 en el art. 32; modificaciones en cuanto a la ley de comarcalización que sería «en el marco de la legislación del Estado», y cuya aprobación requerirá mayoría absoluta y no la cualificada de dos tercios del anterior dictamen: art. 46.1; en materia de relaciones con las Diputaciones Provinciales, se volvió al texto anterior sobre transferencias o delegaciones potestativas, en el apartado 2 del art. 47, y se dio nueva redacción a la coordinación de las funciones propias de las Diputaciones, de interés general, por ley, que debería ser aprobada por mayoría absoluta y no dos tercios como preveía el anterior dictamen – apartado 3 del art. 47– . A la Disposición Adicional Tercera – originariamente cuarta en el proyecto– se le incorporaron dos apartados: a) y b) sobre el modo de ejecución de la legislación transferida mediante los correspondientes Decretos de traspaso y sobre la potestad legislativa en tales materias en cuanto no se encuentre reservada al Estado por la Constitución; se añadió también una Disposición Adicional Cuarta nueva sobre modos de control respecto de las facultades transferidas y su sanción en caso de incumplimiento que incluía la suspensión por el Gobierno dando cuenta a las Cortes que resolverían. En la Disposición Transitoria Primera sobre la Asam -

blea provisional autonómica se reservó la mayoría cualificada de dos tercios sólo para las consecuencias jurídicas del control político, en vez de para todos los acuerdos, como figuraba en el primer Dictamen y se corrigió técnicamente el apartado 2; por último se añadió un nuevo apartado d) a la Disposición Transitoria Quinta. 2, referente a los límites del 5% de los votos para tener representación en las primeras elecciones autonómicas.

En el debate en Comisión, que elaboró el segundo Dictamen – el 22 de abril de 1982– se modificó el apartado 4 del art. 47, volviéndose al texto del proyecto en este punto con cambios en la redacción, por aprobación de enmienda socialista durante el debate en Comisión.

El Pleno volvió a debatir el Dictamen – segundo Dictamen del Proyecto– el 28 de abril de 1982, y todavía en este trámite (sexta lectura en la práctica), se introdujeron 3 modificaciones de distinto calado: en el art. 12.3, para acomodar su contenido a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de inmunidad de los parlamentarios de las Cortes Valencianas (enmienda transaccional del Grupo Socialista); se eliminó del art. 34.1.2 el párrafo: «Queda reservada a la competencia exclusiva del Estado la autorización para transferencias de tecnología extranjera»; en cuanto a la cuestión clave de la asunción competencial por Ley de transferencia, se aprobó una enmienda transaccional, para evitar dudas sobre la constitucionalidad de este mecanismo y respetar la cláusula cuarta del Capítulo V de los Pactos autonómicos, que señalaba que los efectos competenciales del Estatuto se reconducirían por la vía constitucional para que pudieran alcanzar el rango de ley al tiempo de la aprobación del Estatuto, de forma que por la transaccional se decía que «hasta tanto se ejercite la competencia estatal» las competencias podrán ser asumidas en los términos de las Disposiciones Adicionales Tercera y Cuarta, que pasaron a convertirse en Disposiciones Transitorias Primera y Segunda, respectivamente, por ser ésta su verdadera naturaleza.

El texto así aprobado por el Congreso de los Diputados pasó al Senado el 7 de mayo de 1982, remitiéndose a la Comisión Constitucional que informó el proyecto el 27 de mayo, formando parte de la Ponencia los Senadores Baguena Candela, Beviá Pastor, Broseta Pont, Calpena Jimé -

nez y Pérez Ferré. Tanto en el Informe, como en el Dictamen y el Pleno se mantuvo el texto del Congreso pues no en balde todos eran conscientes, singularmente los Senadores valencianos, de lo laborioso del camino hasta llegar a aquel punto de la tramitación y lo que significaba alcanzar el autogobierno para el pueblo valenciano mediante el Estatuto que, como recordara el Senador Broseta, era un instrumento de «retrovament de la nostra propia personalitat». De nuevo en el Pleno del Senado se reiteraron argumentos lingüísticos: Pompeu Fabra, las reglas del Institut D'Estudis Catalans del 32 como argumento de tesis diferentes, la traducción de la Biblia a la lengua valenciana por Bonifacio Ferrer, etc. Sin embargo, por encima de todo, profundas discrepancias aparte, se mantuvo el acuerdo de principio que era sacar adelante el Estatuto que se aprobó el 15 de junio de 1982. Y se convirtió en la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, a la que, para perfección constitucional del sistema competencial se solapó, días más tarde la Ley Orgánica de Transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal, conocida como LOTRAVA (Ley 12/1982, de 10 agosto).

III. LAS REFORMAS DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

Dos han sido las reformas del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 1982 hasta la actualidad: la efectuada en 1991 (Ley Orgánica 4/1991, de 13 de marzo) para modificar el precepto estatutario relativo a la celebración de las elecciones autonómicas que permitiera la coincidencia de estas elecciones con los procesos electorales municipales, el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años; reforma que coincidió con la de los Estatutos de Autonomía de otras 6 Comunidades Autónomas. Y la reforma de más calado de 1994, que dio lugar a la aprobación de sendas leyes orgánicas de reforma del Estatuto de Autonomía y de derogación de la Ley Orgánica de Transferencias a la Comunidad Valenciana.

De nuevo, en paralelo, se tramitaron ambas Propositiones de reforma, lo que si técnicamente supuso la inclusión de una nueva Disposición Adicional Tercera que expresaba que: «todas las competencias atribuidas por el presente Estatuto quedan incorporadas a él plenamente asumiéndose con carácter estatutario por la Generalidad Valenciana» y, a su vez, se derogaban las

Disposiciones Transitorias Primera y Segunda que, como ya vimos atendían a la convalidación competencial provisional que obedecía a los orígenes y caracteres del Estatuto, además de derogar, mediante proposición de ley autonómica la Ley Orgánica de transferencias del 82; en términos constitucionales significaba que se subsanaba el procedimiento dual forzado de origen, mediante una ampliación competencial, en los términos del art. 148.2 de la Constitución, que, esencialmente, consistía en una subsanación del procedimiento originario; cierto es que quizás hubiera bastado derogar las dos Disposiciones Adicionales Primera y Segunda y proponer la derogación de la LOTRAVA, y que la Transitoria Tercera a fuer de reiterativa es un recordatorio del, llamémosle «pecado original», pero también hay que decir que, visto con perspectiva, según decía al principio de mi intervención, se consiguió un Estatuto con un techo competencial superior a los restantes elaborados conforme a los artículos 143 y 146, y, por complejo que resultara el procedimiento, los valencianos, porque tanto en la fase de anteproyecto — lo que es lógico— como en la parlamentaria — lo que ya no suele ser tan común— acertaron a buscar lo nuclear más allá de fueros y prejuicios.

A estas dos reformas hay que añadir una tercera con la ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Valenciana y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, — Ley 36/1997, de 4 de agosto—, cuyo Artículo Primero da nueva redacción al art. 52.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en materia de nuevo sistema de cesión de tributos que, singularmente, comprende el rendimiento del IRPF, hasta un límite del 30% y cesión parcial efectiva del 15%, de acuerdo con el art. 150.2 de la Constitución, LOFCA y Ley 14/1996, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, se atribuye, asimismo, a la Comunidad Valenciana la facultad de dictar normas legislativas cuyos proyectos deberá remitir a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, antes de la aprobación de las mismas.

Y, por último, hasta ahora, la segunda y nueva modificación del artículo 52, apartado uno, del Estatuto de Autonomía recogiendo, en virtud de lo establecido en la Ley 2/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (adoptado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 27 de julio de 2001), los

tributos objeto de cesión que comprenden: el IRPF hasta el límite del 33%, Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transacciones patrimoniales y Actos jurídicos documentales, IVA en el límite del 35%, y diversos Impuestos especiales sobre bebidas alcohólicas, hidrocarburos, tabaco, electricidad y ventas minoristas de determinados hidrocarburos, todo ello en los términos de la Ley 2/2001, artículo 150.1 de la Constitución, LOFCA, y con efectos de 1 de enero de 2002, conforme a la ley específica de Régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Valenciana y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, Ley 24/2002, de 1 de julio, que deroga la Ley 36/97.

IV. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

Muchos de los aspectos técnico-jurídicos del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se han ido señalando al compás que exponía el complejo proceso para su aprobación, no obstante, a modo de recapitulación quiero destacar algunas peculiaridades, antes de finalizar.

El singular sistema de reforma estatutaria que prevé en los supuestos de no aprobación de una propuesta de reforma por las Cortes Generales, un sistema de envío desde el Parlamento a las Cortes Valencianas, para nueva deliberación, acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieren ocasionado su devolución y proponiendo soluciones alternativas; mecanismo que, como he señalado, ha dado lugar a sendos procedimientos parlamentarios especiales en la Resolución del Congreso y Norma Supletoria del Senado sobre tramitación de la reforma de Estatutos de Autonomía, inédito por el momento, pero cuya naturaleza es, cuanto menos bastante especial.

De otra parte, si no me equivoco, en el conjunto de los 19 Estatutos de Autonomía — de las 17 Comunidades Autónomas y de las 2 ciudades de Ceuta y Melilla— el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, es el único que prevé, junto a los convenios interautonómicos del artículo 145.2 de la Constitución, los convenios con el Estado, regulación que se

anticipaba a lo que después ha sido una realidad plural de convenciones interterritoriales entre el Estado y una Comunidad Autónoma o varias, como elemento cooperativo en un Estado compuesto, como el nuestro, que se ha creado por convenciones tanto desde el plano del Estado como de otras Comunidades Autónomas, antes de su plasmación legal en la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, pero que sí estaba regulado estatutariamente en el caso valenciano.

A sensu contrario, no encuentro en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, una regulación bastante generalizada en otros Estatutos sobre información a la Comunidad Autónoma de los Tratados y Convenios internacionales que le afecten o, solicitud por la Comunidad Autónoma al Estado de actividades en este asunto e incluso, previsión de la ejecución de tratados en cuanto afecten a su ámbito competencial, salvo que se entienda que la cláusula genérica del art. 28 del Estatuto sobre competencias implícitas, permite entender asumidas facultades en relación con este tema.

Singular es también, y con ello finalizo, la vinculación de la confianza a un proyecto de ley, aunque no única en el Derecho autonómico.

Por expresarlo con una frase y, aún consciente del riesgo que siempre supone simplificar, podría decir que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana fue una norma tan azarosa en sus orígenes como equilibrada en los resultados y, creo, que en la práctica autonómica de estos veinte años que ahora se cumplen, seguramente perfectible en algunos aspectos, pero también el cauce que ha permitido la autonomía en esta Comunidad y, los ciudadanos juzgarán, si ha cumplido su principal objetivo que a mi juicio sigue siendo, como se decía hace muchos años, acercar más el poder a sus orígenes y facilitar la percepción y la realidad del autogobierno; desde fuera, pero no lejos, la vía valenciana a la autonomía y la posterior autonomía aparece como realista, equilibrada, emprendedora y voluntarista y, pienso, ¿acaso no es así también, tópicos aparte, el pueblo valenciano?

Julia Sevilla Merino

PROFESORA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y LETRADA DE LAS CORTES VALENCIANAS

LA COMISSIÓ DE LA DONA: MANIFESTACIÓN DE LA IGUALDAD/EXPONENTE DE LA IGUALDAD ESTATUTARIA

SUMARIO

- 1 INTRODUCCIÓN.
- 2 POLÍTICA DE IGUALDAD EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.
- 3 IGUALDAD Y PARLAMENTO: LAS CORTES VALENCIANAS.

1 INTRODUCCIÓN*

El art. 2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana determina que los derechos, deberes y libertades de la ciudadanía valenciana son los establecidos o reconocidos por la Constitución y el presente Estatuto. Asimismo, incorpora la obligación promocional que corresponde a la Generalitat para que la igualdad y libertad de los grupos sean reales y efectivas.

Cierto es que las políticas de igualdad, en términos generales, podrían abarcar las diferentes circunstancias a las que alude el art. 14 CE al enumerar, prohibiendo, las causas de discriminación, y también lo es que la igualdad de las mujeres y hombres hubiera podido acordarse *ab initio* como un aspecto fundamental en el nacimiento del estado democrático del que hoy disfrutamos. Pero las aguas discurrieron por otros cauces y tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han ordenado la integración de las mujeres en nuestro Estado por medio de las llamadas políticas de igualdad de oportunidades¹.

Recuerdo un interesante, a la par que ingenioso, artículo que narraba las reflexiones que le sus-

* Nota: agradecer a Jaume Molins y Frederic Sòria su colaboración en la elaboración de los datos y estadísticas.

¹ Modelo seguido en la mayoría de los Estados.

citaba a un jurista persa un imaginativo recorrido por la Constitución Española ². Pues bien, las políticas de igualdad que sobre las mujeres se llevan a cabo por los Gobiernos — y en este caso tendríamos que acudir a un extraterrestre, ya que toda la humanidad participa— también resultarían, cuando menos, curiosas: las mujeres son excluidas de la ciudadanía por la grave tara de ser mujeres, el sufragio se califica de universal sólo cuando todos los hombres pueden votar, la igualdad de hombres y mujeres para contraer matrimonio convive con el despido laboral de las mujeres por contraerlo, el derecho al trabajo se ha fraguado con restricciones legales y de hecho para las mujeres por no hablar de la violencia selectiva y del acceso a los puestos de responsabilidad en el ámbito público que arroja desigualdades tan flagrantes e irracionales como en el resto de los casos.

Espero que para alguien educado en otra galaxia el panorama descrito resultaría sorprendente pese a los avances que, hasta ahora, se han producido. El juicio que nos merece este estado de cosas no es extravagante ya que en parte coincide con el informe elaborado por un grupo de expertos en Santiago de Chile, en 1998, para Naciones Unidas, sobre el papel de los organismos de igualdad nacionales en el desarrollo de la igualdad de género. En este informe se manifiestan las limitaciones y obstáculos con los que se encuentran dichos organismos a la hora de trabajar por una efectiva y real igualdad de hombres y mujeres. Entre los obstáculos destacaban el hecho de que a pesar de su creciente importancia y visibilidad, es común a todos ellos su marginación dentro de la propia estructura del Gobierno y la escasa influencia que ejercen sobre el proceso global de elaboración de las políticas gubernamentales. Por ello, muchos expertos consideran que sería conveniente su ubicación en el área del Gobierno dedicada a la planificación central o a la coordinación política general con un claro mandato de ejercer un control sobre todas las políticas gubernamentales respecto a la igualdad de hombres y mujeres.

También se señala que, independientemente de la ubicación, los organismos de igualdad sufren una carencia crónica de recursos económicos y que a menudo se enfrentan al problema de unos recursos humanos inadecuados ya sea porque tienen muy poco personal o porque el personal carece de motivación o formación en los temas de mujer y género.

Parte de las dificultades de la puesta en práctica radica en lo inadecuado del enfoque, como señalábamos al principio de este trabajo, ya que al no poder equipararse la situación de las mu-

² La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución, CEPC, Madrid, 1999.

eres a un colectivo con una problemática transitoria, sino que afecta al 50% de la población durante toda la vida y por el simple hecho de pertenencia al sexo femenino, las políticas deben también abarcar todas las circunstancias que acompañan a la persona a lo largo de su ciclo vital y que en este caso devienen específicas por mor del sexo, más bien de la construcción social que del mismo se ha hecho.

2. POLÍTICA DE IGUALDAD EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

El Real Decreto 3342/1983, de 23 de noviembre, de Presidencia de Gobierno, aprueba el traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de protección de la mujer a la Generalitat Valenciana, según el acuerdo de la Comisión Mixta prevista en la Disposición Transitoria Cuarta del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de fecha 27 de junio de 1983 por el que se transfieren funciones del Estado en materia de protección de la mujer a la Comunidad Valenciana y se le traspasan los correspondientes servicios e instituciones y medios personales, materiales y presupuestarios precisos para el ejercicio de aquellas.

Al igual que ha sucedido en el Estado, la categoría y dependencia del organismo de igualdad ha experimentado variaciones que, en nuestro caso, han llegado incluso a quebrar su línea ascendente desde Jefatura de Servicio a Instituto, siendo la aprobación de una Ley propia su inesperado canto del cisne ya que seis meses después volvió a ser una Dirección General:

- 1983 = la Conselleria de Cultura crea como una Jefatura de Servicio el «*Servicio de la Mujer*».
- 1987 = la Conselleria de Cultura crea el «*Gabinete de la Mujer*» como una unidad administrativa de la Secretaría General.
- 1988 = el Decreto 29/1988, de 7 de marzo, del Consell de la Generalitat Valenciana, crea el «*Instituto Valenciano de la Mujer*», adscrito a la Conselleria de Cultura.

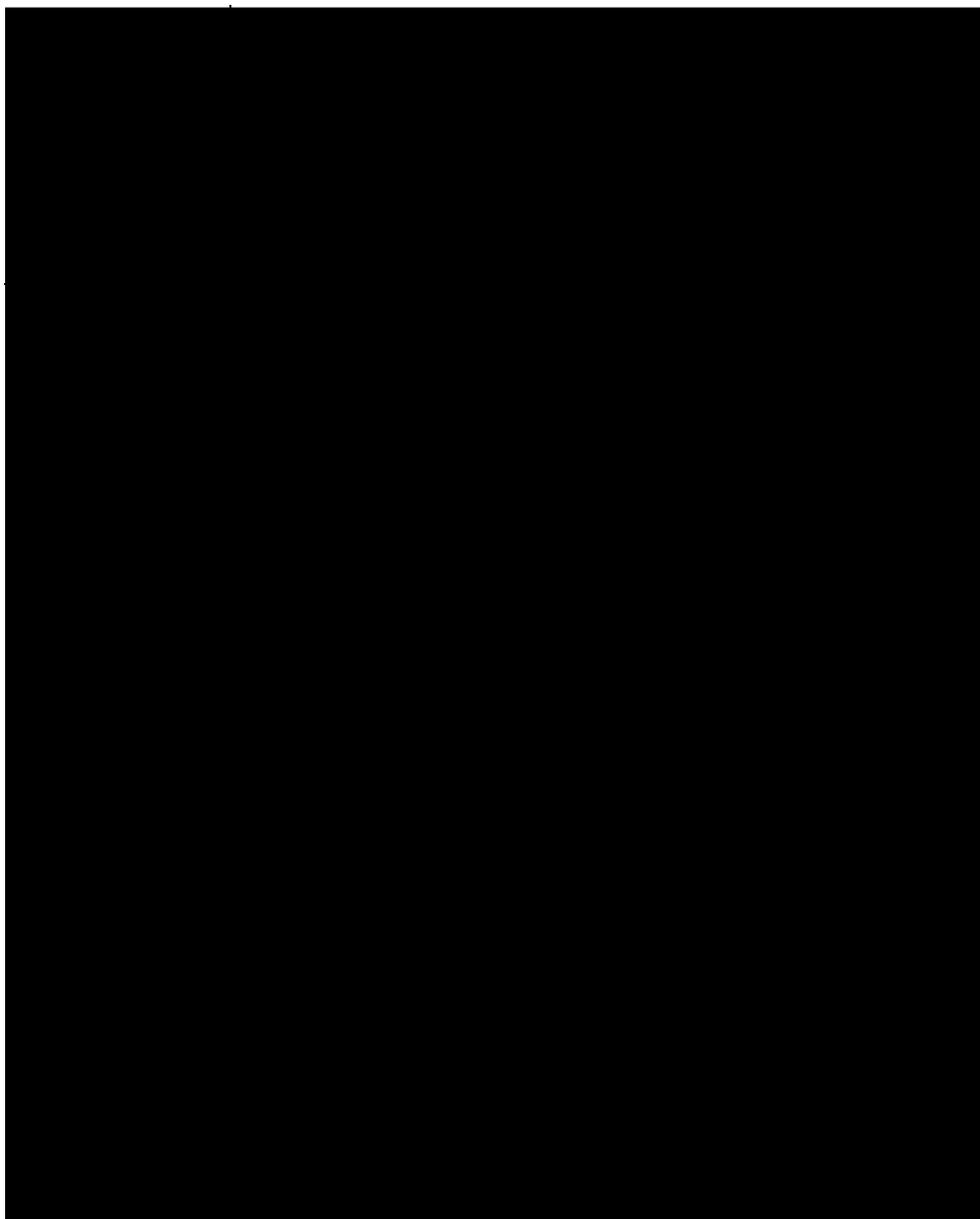
- 1992 = se crea por Ley 5/1992, de 30 de junio, el «*Institut Valencià de la Dona*» como organismo autónomo de carácter administrativo de la Generalitat Valenciana.
- 1993 = por Ley de Presupuestos pierde el carácter autónomo y queda configurado como una Dirección General dentro de la Conselleria de Cultura, manteniendo el nombre de «*Institut Valencià de la Dona*».
- 1995 = pasa a depender de la Conselleria de Trabajo y Asuntos Sociales.
- 1997 = por Decreto 37/1997, de 26 de febrero, queda adscrita a la Conselleria de Bienestar Social, las competencias que había asumido la Conselleria de Trabajo y Asuntos Sociales.

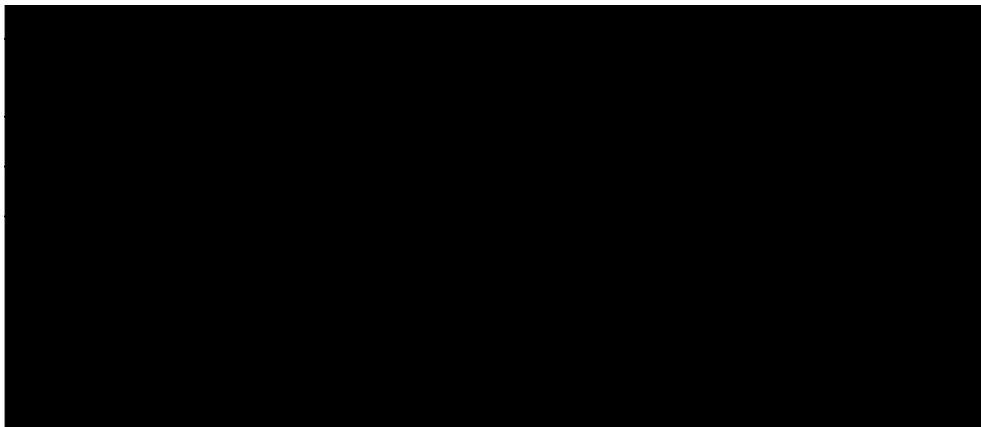
Esta errática andadura no fue óbice para que la Comunidad Valenciana aprobara el I Plan de Igualdad, en vigor desde 1989 a 1991, el II Plan de 1997 a 2000, y el III Plan de 2001 a 2004.

3 IGUALDAD Y PARLAMENTOS: LAS CORTES VALENCIANAS

Los Parlamentos no han permanecido ajenos a este impulso general y la mayoría de ellos han creado Comisiones para tratar las cuestiones relacionadas con la mujer. Como se puede comprobar en el cuadro adjunto la primera iniciativa fue la de las Cortes Generales que acordaron la creación de la Comisión de Estudio para la Igualdad de Oportunidades para la Mujer. Andalucía y Cataluña la incorporaron en su III Legislatura a las que siguieron Madrid, Galicia, País Vasco y Castilla y León. Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y Navarra no la han creado y Extremadura la tuvo en su I Legislatura no volviéndose a constituir en las demás. La forma que adoptan en todas ellas es la de Comisión no Legislativa, siendo permanente en Andalucía (art. 47 RPA) y de Legislatura en el resto. La Asamblea de Madrid, desde 1997, la ha dotado de carácter legislativo (art. 72 RAM).

COMISIÓ N DE LA MUJER



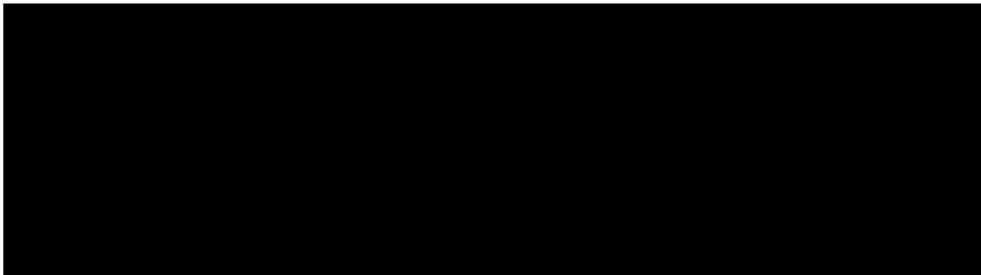


Las Cortes Valencianas también fijaron su interés en la situación de la mujer dando, si cabe, un paso más, ya que introdujeron en la reforma del Reglamento un artículo 3, único entre los *inter-na corporis*, que dice así: «Las Cortes Valencianas aplicarán en todas sus actuaciones y actividades una política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres». La reforma se llevó a cabo en la III Legislatura (1991-1995)³, en la que se había experimentado un aumento considerable de mujeres, aumento al que no era ajeno la aprobación en la normativa interna de los partidos políticos de las llamadas «cuotas» aplicadas por el PSOE e Izquierda Unida, en cumplimiento de la normativa interna respectiva. Esta medida producido un efecto de contagio en los restantes partidos, como puede comprobarse en el cuadro adjunto.

I LEGISLATURA (1983-1987)

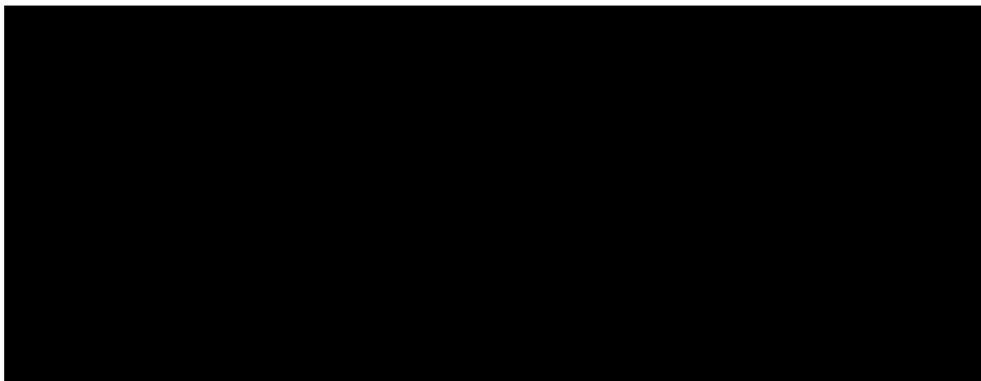
Hombres

Mujeres

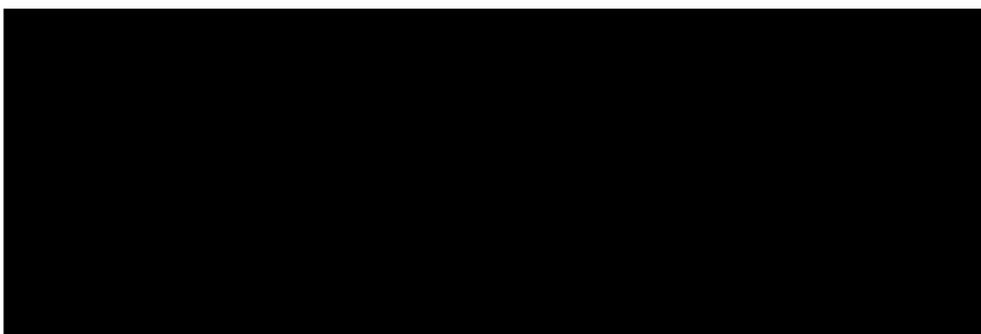


³ En el número 4 de esta Revista se explica la trascendencia del precepto, así como la importancia de su ubicación.

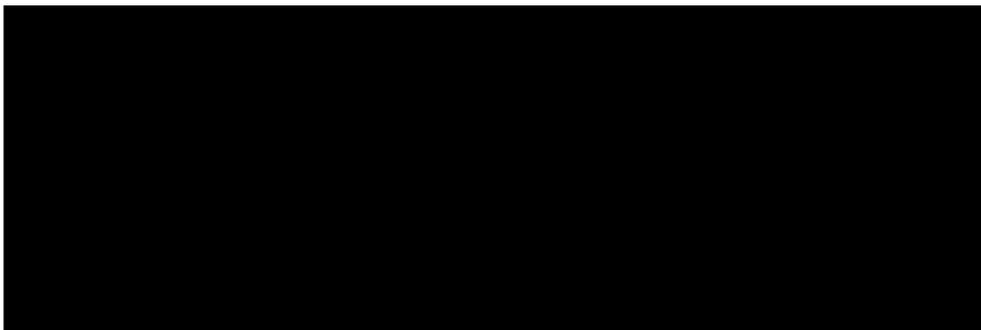
II LEGISLATURA (1987-1991)



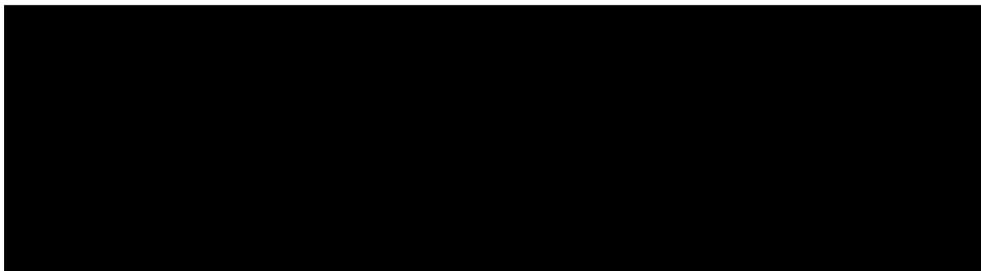
III LEGISLATURA (1991-1995)



IV LEGISLATURA (1995-1999)



V LEGISLATURA (1999-2003)



En la I Legislatura hubo un total de cinco mujeres que pasaron a once en la III Legislatura, nueve de las cuales formaban parte del G.P. Socialista, que era el grupo mayoritario.

Esta reforma reglamentaria fue consensuada en la ponencia constituida en la Comisión de Reglamento que llegó al Pleno sin enmiendas. Sólo uno de los cuatro portavoces (el de Esquerra Unida) se refirió, en la explicación de voto, al artículo 3 para decir que este artículo *«viene a paliar lo que es el lenguaje sexista en prácticamente todo este documento y en múltiples documentos de la administración»*. El Portavoz, Pedro Zamora, piensa que es un primer paso aunque no es un debate terminado e insiste en el aspecto lingüístico por lo que cabe entender que la corrección (como corregir y como adecuado) del lenguaje es una de las finalidades de este artículo aunque su dicción literal encierra un contenido, al menos, hermenéuticamente, más amplio.

Quizá la iniciativa más trascendente por el potencial efecto dinamizador respecto a la aplicación del art. 3 fue la creación de la Comisión de la Dona. El acuerdo fue adoptado a propuesta del G.P. Esquerra Unida-Els Verds en la Sesión Plenaria de 20 de septiembre de 1995, al inicio de la IV Legislatura, y en el mismo se indicaba la finalidad de la comisión *«para la tramitación de los asuntos relacionados con las mujeres en el País Valenciano y las políticas de igualdad»*⁴.

La intencionalidad de los grupos respecto a la dinámica de la comisión nos la muestran las manifestaciones que los grupos parlamentarios hicieron en la explicación de voto de esta propuesta, que se aprobó por unanimidad (74 votos a favor y 3 nulos), y que parecía augurar un futuro prometedor para esta comisión. Así, el grupo parlamentario proponente concretaba la finalidad de la comisión en *«la lucha por los derechos y la emancipación de las mujeres»*, mientras que el G.P.

⁴ Gloria Marcos —Diari de Sessions de les Corts Valencianes, pág. 61, nº 6— IV Legislatura. 1995.

Socialista consideraba la creación de la misma como una acción positiva ⁵. La representante del G.P. Popular, mayoritario en esta legislatura, calificó la propuesta de ambigua *«porque la misma no fijaba el criterio de distribución de competencias entre esta comisión y las que pudieran ser afectadas»* ⁶. En efecto, el art. 48.2 al que la Ilustre Sra. Diputada Macarena Montesinos hizo referencia en su intervención, trata de la creación de otras comisiones distintas de las previstas en el Reglamento de la Cámara y que tengan carácter permanente durante la legislatura en que el acuerdo se adopte, determinando que *«el acuerdo de creación fijará el criterio de distribución de competencias entre la comisión creada y las que, en su caso, pudieran resultar afectadas»* ⁷. Si dicha concreción es conveniente respecto al cometido de las Comisiones de cualquiera de las que se puedan crear en las Cortes Valencianas, en este caso era además necesario ya que, como es sabido, las competencias de la mujer son transversales a casi todas las materias sobre las que recae la acción de Gobierno. De ello depende la eficacia y la justificación a la hora de crear una comisión.

Si atendemos al trabajo que las Comisiones desarrollan veremos que el debate en Comisión está desprovisto de las formalidades que el mayor número de componentes del órgano y el ritual de la trona imponen en las sesiones plenarias. El número reducido, en relación al Pleno, de las Comisiones donde Sus Señorías intervienen desde sus puestos, dota a las Comisiones de un entorno que permite toda la profundización en los temas que el talante de los grupos quiera conceder. Dejando a un lado estas consideraciones que dependen, en gran parte, de la voluntad de los grupos y en mayor medida del grupo mayoritario, el trabajo en Comisión se caracteriza por su especialización temática. En los Reglamentos parlamentarios figuran las Comisiones permanentes legislativas, que suelen corresponder normalmente a las áreas en que se dividen los departamentos gubernamentales, y las permanentes no legislativas que inicialmente eran las que afectaban a la vida interna de las Cámaras (Reglamento, Estatuto de Sus Señorías y Peticiones). Con posterioridad los Parlamentos han incluido entre las Comisiones permanentes no legislativas aquellas otras Comisiones que, creadas por iniciativa de los grupos en una legislatura, se ha estimado debían formar parte de la tarea parlamentaria de forma continuada en función del interés de la materia asignada que excedía el margen de una legislatura. A este grupo pertenecen las incorporadas al Reglamento del Senado: *«de Asuntos Iberoamericanos, de las Entidades Locales, de Nombramientos y de la Sociedad de la Información y del Conocimiento»*.

5 Lourdes Alonso —Diari de Sessions de les Corts Valencianes, pág. 61-62, nº 6— IV Legislatura. 1995.

6 Diari de Sessions de les Corts Valencianes, pág. 62, nº 6 — IV Legislatura. 1995.

7 Reglamento de las Cortes Valencianas, art. 48

En las Cortes Valencianas no se ha ampliado este grupo prefiriendo la renovación en cada legislatura de estas Comisiones aunque la materia abordada en ellas pueda ser de interés permanente en nuestra Comunidad. Lo que sí es predicable en la creación de nuevas comisiones es que no supongan una duplicidad respecto a otras Comisiones creadas o una desviación meramente formal y a ello tiende el art. 48.2 anteriormente citado y la exigencia (supra) de la representante del Grupo Parlamentario Popular en su intervención.

En la V Legislatura dio lugar de nuevo a la creación de la Comisión de la Dona ⁸. Se presentaron tres iniciativas correspondientes a los tres grupos parlamentarios de la Cámara en la actual legislatura, siendo la primera la del G.P. Popular quien asumió añadir a la denominación de la Comisión «y políticas de igualdad» a petición del G.P. Esquerra Unida del País Valencià. En la explicación de voto que siguió a la aprobación por unanimidad, la diputada del G.P. Esquerra Unida del País Valencià lamentó que no se otorgara capacidad legislativa a esta Comisión. Por ello insistió en su intervención, en la que manifestó el sentido aprobatorio de su voto, que su interés se dirigía hacia una Comisión legislativa y una Conselleria de la Dona. Recordando el anterior debate, nadie hizo referencia a la ausencia del requisito señalado en el art. 48.2. A lo que sí se dejó constancia por los tres grupos parlamentarios es a las recomendaciones de la Conferencia de Pekín (1995) en cuanto la importancia de vertebrar las políticas de igualdad (Macarena Montesinos, GP Popular) y en la aplicación del principio de transversalidad (Consuelo Català, GP Socialista-Progressistes).

En cuanto al trabajo que la Comisión desarrolla viene condicionado por su carácter no legislativo, que ve reducida su actividad a Comparecencias y Propositiones no de ley, como se puede ver en el anexo de la materias tratadas, siendo los temas más recurrentes los relacionados con la actividad reproductiva (6), y la igualdad (PIO y políticas de igualdad) seguidas de los temas relacionados con el trabajo de las mujeres.

8 Diari Sessions de les Corts Valencianes, de 29-09-1999, pág. 96, nº 7 – 1999.

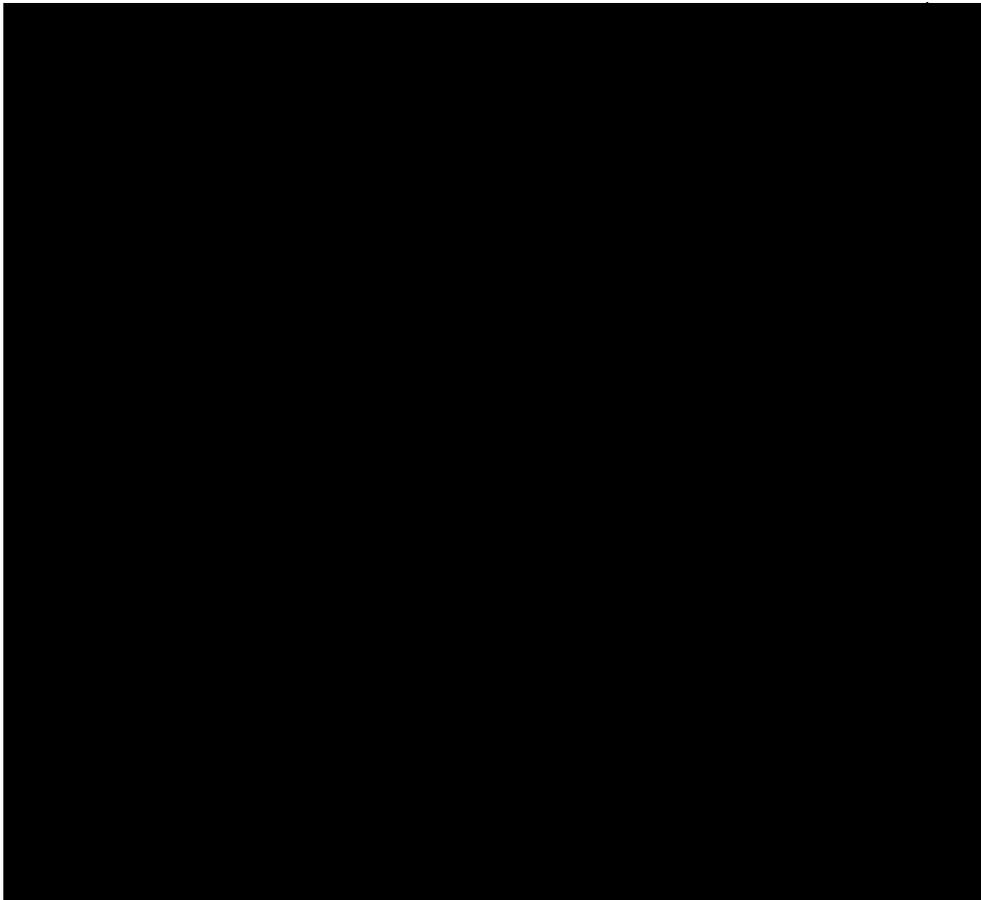
El hecho de que se hiciera referencia en el debate de su creación a la diseminación presupuestaria de las partidas destinadas a las mujeres en los presupuestos de todas las Consellerías permitirá analizar también desde la perspectiva de la transversalidad y del propio art. 3 RCV que apunta directamente a la misma «*todas sus actuaciones y actividades*» lo que podrían ser «*indicadores*» para la aplicación de esa transversalidad. Lo que se ha traducido por transversalidad es el concepto de «*mainstreaming*» de género del que se empezó a hablar una década antes, en 1985, en la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Nairobi, bien que fuera en Pekín donde las Plataformas de Acción pidieran a los Gobiernos y otros agentes que intervienen en los procesos de las políticas «*programar una política activa y visible de transversalidad de género en todas las políticas y programas, de modo que antes de que se tomen decisiones se haga un análisis de los efectos que pueden derivar sobre las mujeres y los hombres, respectivamente*».

Desde su creación la Comisión de la Mujer diríase que ha sido consciente de este cometido aunque en un futuro podría plantearse un sistema de trabajo en el que se pudiera medir el impacto de género en las propuestas que la Cámara tramitase. Cada vez más se está planteando la necesidad de comprobar la eficacia de las leyes, los efectos de su aplicación, el resultado que, en definitiva, aporta a la ciudadanía la acción del Gobierno en aquellos aspectos que se regulan por ley, en el caso de esta Comisión podría analizar, dentro de su cometido, lo que la normativa supone para la integración de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad por medio tanto de acciones de promoción como aquellas que también se dirigen a eliminar los obstáculos que se derivan de la construcción social del género femenino.

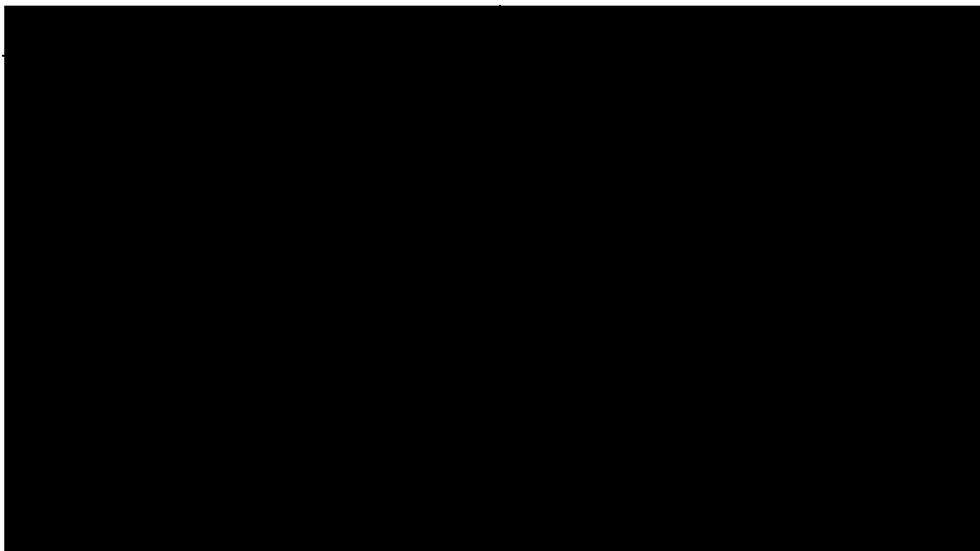
Para medir los avances de la transversalidad de género se podrían utilizar indicadores para detectar el compromiso visible, el diseño y planificación de políticas, programas y proyectos, su puesta en práctica y su evaluación y revisión. Ello significaría la revisión del cometido de la Comisión de la Dona ampliando su campo de trabajo dotándola para ello de medios materiales apropiados. Se trataría, en definitiva, de poner en marcha un modelo de comisión que participaría del método de trabajo de las Comisiones de estudio de carácter interno sin perder por ello su categoría de Comisión Permanente de Legislatura, siendo deseable que pudiera llegar a convertirse en Comisión Permanente Legislativa (art. 43. RCV). Nos anima en esta propuesta observar que en la agenda política de los Gobiernos y de los partidos políticos ha crecido la importancia de las cuestiones relacionadas con la igualdad de mujeres y hombres. Desgraciadamente los temas aún tienen un componente mayoritario de deficiencias, de la marcha plagada

de obstáculos hacia la consecución de la igualdad, ello es sin duda la causa de que en la mayoría de los Parlamentos Autónomos su creación se haya considerado pertinente dado que aún parece lejano el logro de la igualdad.

TEMAS TRATADOS EN LAS COMPARENCIAS

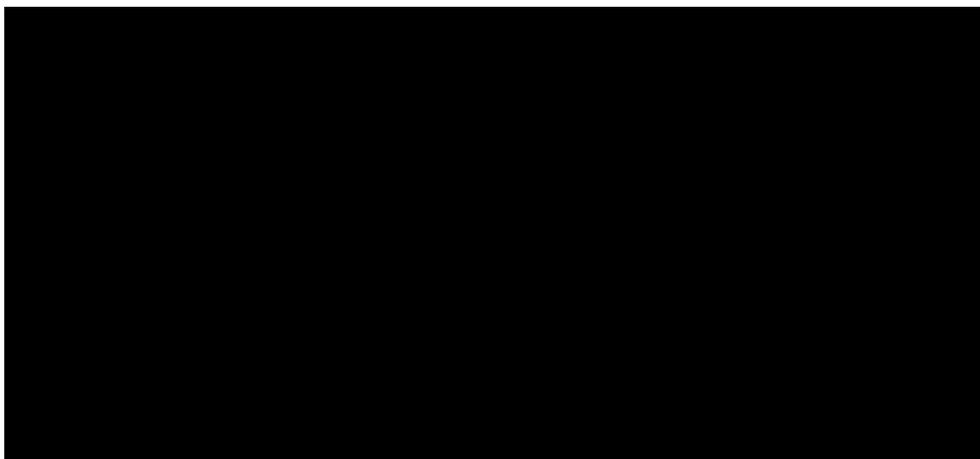


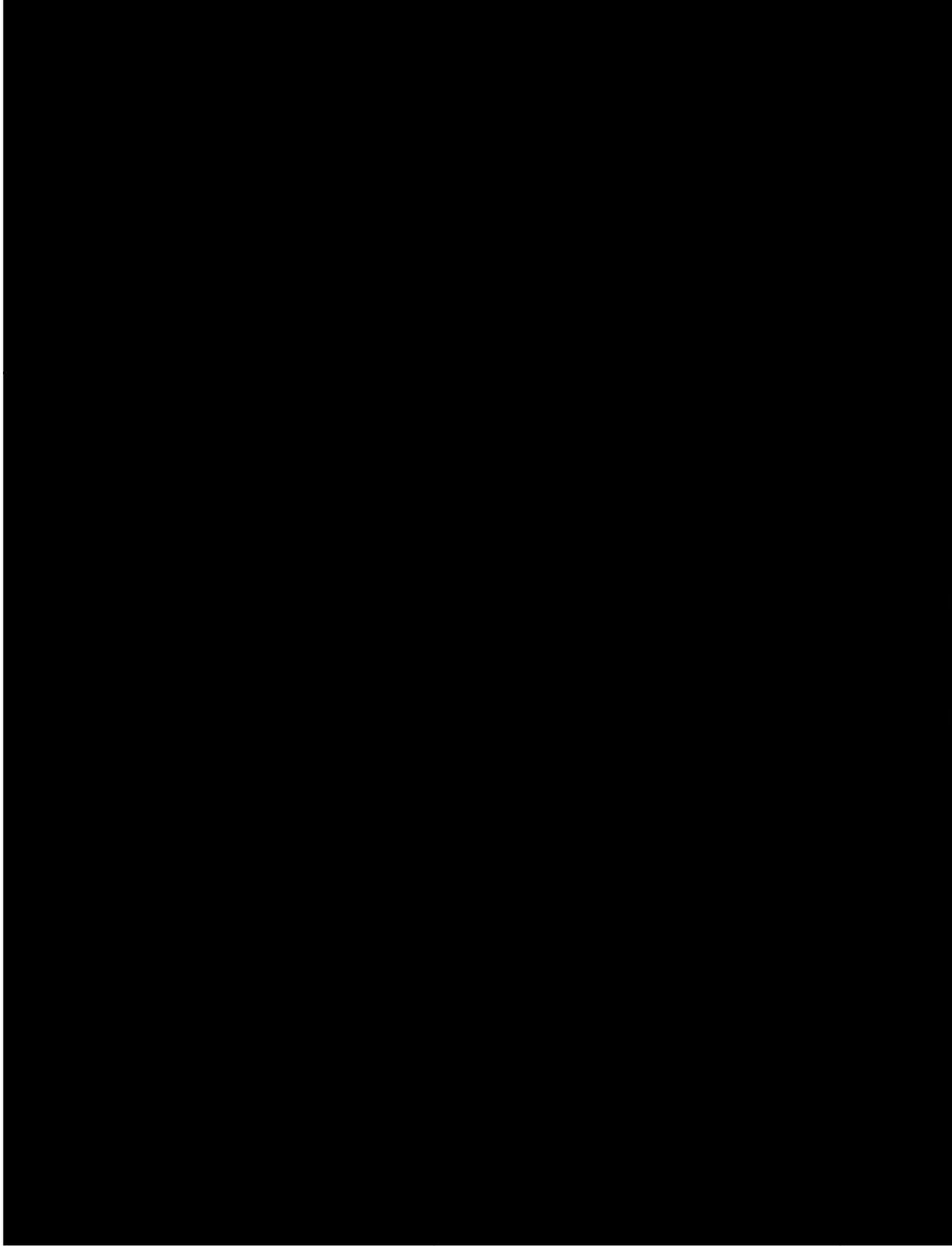
ORGANIZACIONES Y ASOCIACIONES QUE HAN COMPARECIDO

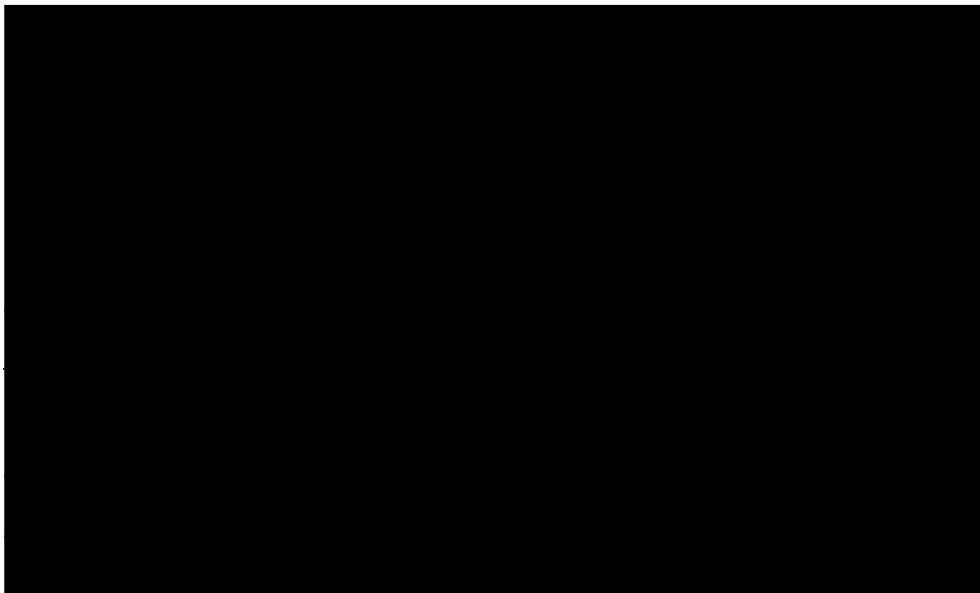


IV Legislatura (1995-1999)

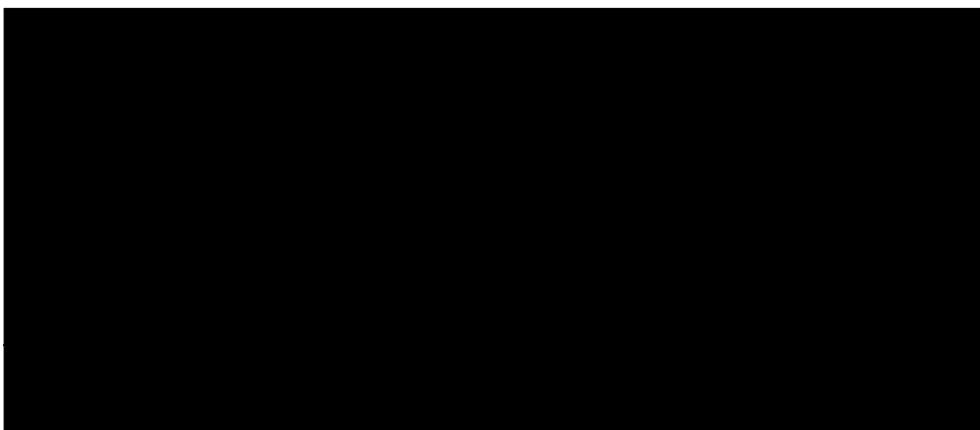
COMPARECENCIAS Y PREGUNTAS ORALES COMISIÓ N



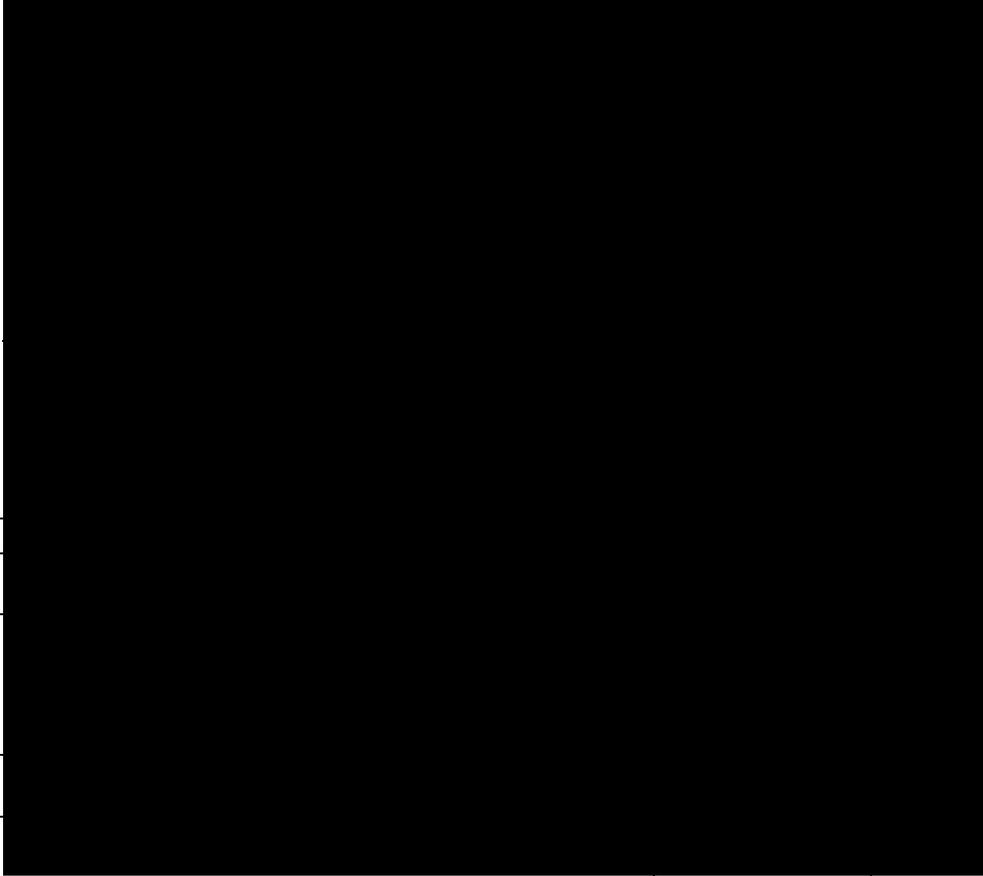




SOLICITUD DE COMPARECENCIAS RECHAZADAS

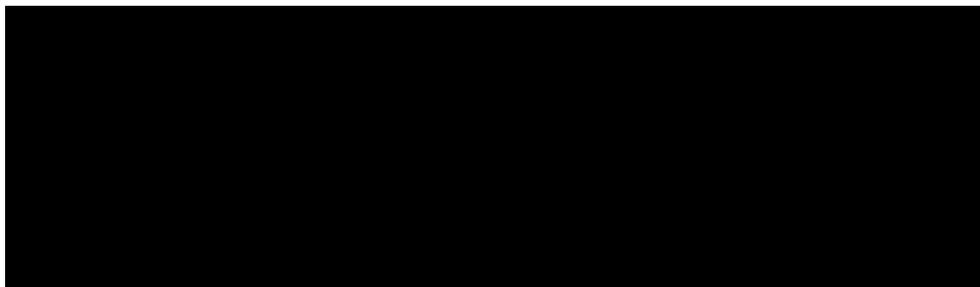


PROPOSICIONES NO DE LEY



V LEGISLATURA (1999-)

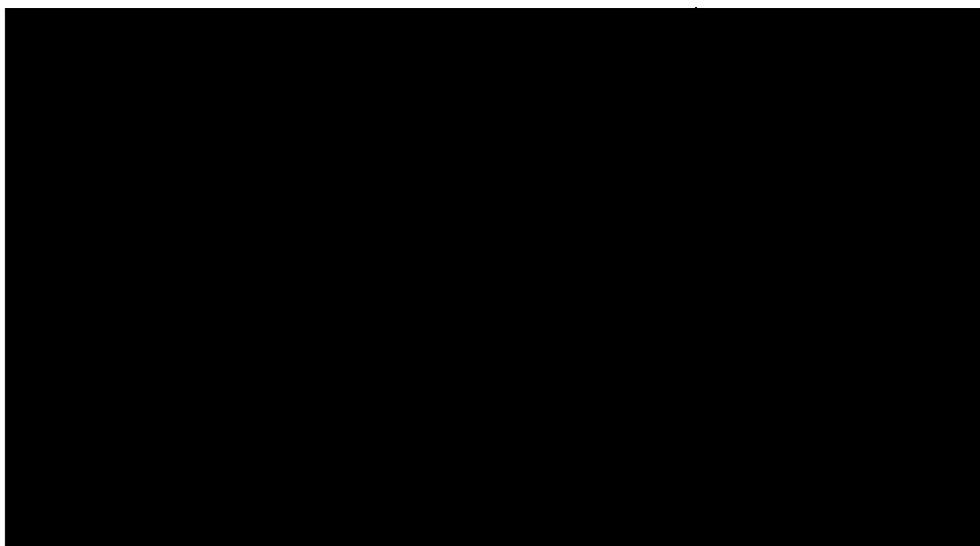
COMPARECENCIAS



SOLICITUD DE COMPARECENCIAS RECHAZADAS



PROPOSICIONES NO DE LEY

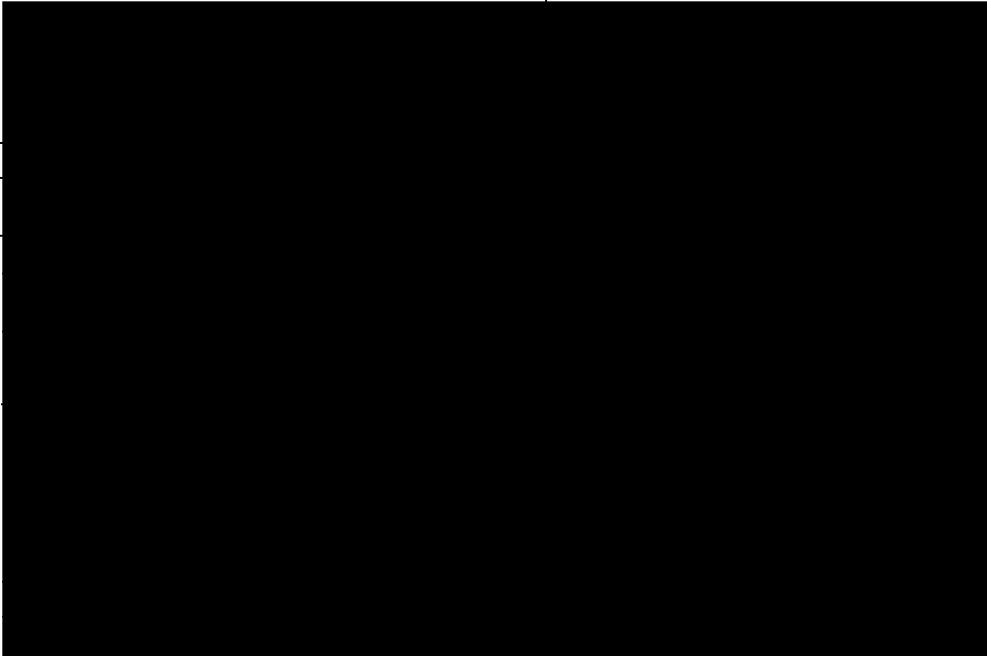


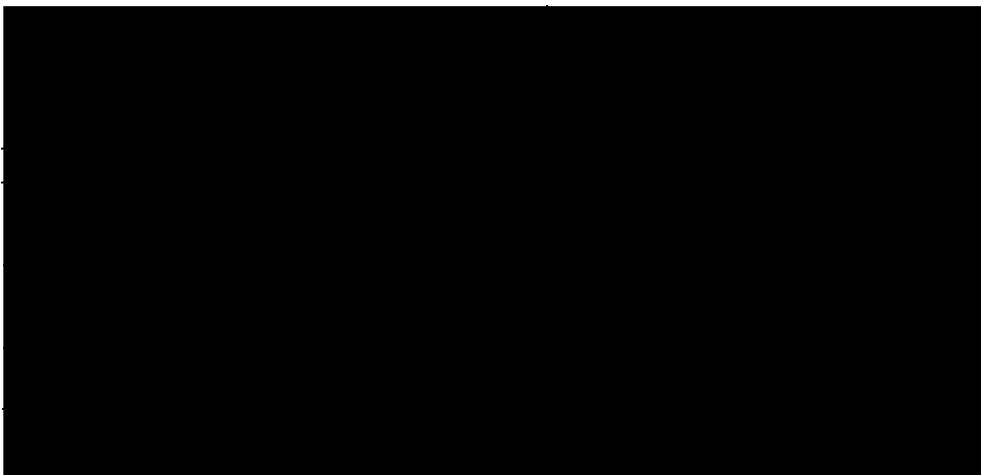


OTROS



COMISIONES SOBRE LA MUJER





Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde
MINISTRO DE DEFENSA

VEINTE AÑOS DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

SUMARIO

- 1 INTRODUCCIÓN.
- 2 ANÁLISIS HISTÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA Y SOLUCIÓN ADOPTADA POR LA CONSTITUCIÓN DE 1978. 2.1. Análisis histórico. 2.2. La Constitución de 1978 y la descentralización posterior.
- 3 LA DESCENTRALIZACIÓN EN VALENCIA: EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y EL DESARROLLO AUTÓNOMICO. 3.1. El Estatuto de Autonomía. 3.2. Conclusión.

1 INTRODUCCIÓN

Decía Heller que el Estado como nombre y como realidad es algo, desde el punto de vista histórico, absolutamente peculiar, que en su moderna individualidad no puede ser traspasado a tiempos pasados. Constituye la forma de organización política que surge en occidente a partir del Renacimiento, cuando las monarquías absolutas protagonizan frente a las estructuras sociales y políticas del feudalismo, un proceso de concentración del poder político que alumbró los primeros Estados, respondiendo al esquema del Estado unitario centralizado. Aquél, dice Prelot, en el que el poder es uno en su estructura, en su elemento humano y en sus límites territoriales. Aquél en el que toda actividad pública procede de un poder central único que puede dictar normas para todo el territorio y que a través de órganos propios gestiona los servicios y cuida de administrar el país.

Desde entonces, la complejidad sociopolítica que han alcanzado los Estados ha forzado, al menos en el mundo occidental, a buscar nuevas formas de manifestación y gestión del poder político y de la Administración, y hoy parece razonable llegar a la conclusión de que los Estados completamente centralizados han llegado a desaparecer. Con la descentralización, el Estado reconoce a determinadas entidades la facultad de administrarse por sus propios órganos, pudiendo revestir dos formas: la descentralización propiamente dicha o administrativa, a través de los entes locales, a los cuáles se transfieren competencias por parte del poder central para gestio-

nar por sí sus intereses, y la descentralización política, cualitativamente superior. Ésta se caracteriza por su ámbito territorial, pero también y sobre todo, porque puede conllevar el reconocimiento del derecho a la autonomía de dichas regiones, las cuales poseen su propio estatuto, determinadas competencias legislativas y administrativas y órganos adecuados para realizarlas. Así, los entes territoriales tienen capacidad decisoria de carácter no sólo administrativo sino también, y sobre todo, político. En último término, la descentralización regional, ampliada y extendida, y basada en el reconocimiento del derecho a la autonomía, supone el paso del Estado unitario descentralizado al Estado regional o autonómico (si bien ambos modelos no coinciden totalmente).

En efecto, mientras que el Estado unitario, en su modalidad de Estado descentralizado, se apoya en municipios y provincias, a los que únicamente reconoce autonomía administrativa, y el Estado federal es, para el sector dominante de la doctrina, un Estado compuesto de varios Estados miembros dotados de capacidad de autoorganización constitucional, el Estado regional se apoya en la región, entendida como área homogénea que posee características físicas y culturales distintas de las áreas que le rodean y que conserva un grado de conciencia que define a sus miembros como un grupo humano unitario con sentimiento de identidad cultural propio. Así, el Estado liberal-democrático europeo de la segunda mitad del siglo XX ha pretendido, mediante la aceptación de la descentralización regional, integrar en su seno los movimientos nacionalistas existentes en su territorio e incluso controlar la tendencia al separatismo de determinadas zonas, a través de una fórmula intermedia entre el Estado simple y el federal, fórmula no compatible con la idea de autodeterminación. Los ciudadanos del Estado, ejerciendo su poder constituyente, elaboran una Constitución o reforman la existente, creando un Estado que reconoce una importante autonomía política a las regiones: la potestad de emanar normas que formen parte del ordenamiento estatal. Este nuevo modelo posee varios centros de poder: ejecutivo, legislativo y judicial del Estado central, y ejecutivo y legislativo (no judicial) de cada región autónoma.

Biscaretti considera así que el autogobierno regional, constitucionalmente establecido, busca garantizar de forma más amplia, en primer lugar, la libertad mejor descentralizada a través de una descentralización política en varios entes territoriales; en segundo lugar, la igualdad, mejor

lograda permitiendo una regulación jerárquica distinta de las diversas situaciones existentes en zonas del territorio estatal; y, por último, la eficacia administrativa y económica.

2 ANÁLISIS HISTÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA Y SOLUCIÓN ADOPTADA POR LA CONSTITUCIÓN DE 1978

2.1. ANÁLISIS HISTÓRICO

La novedad más relevante de la Constitución de 1978, en relación con esta cuestión, ha sido, sin duda, la creación de las Comunidades Autónomas, entidades públicas territoriales dotadas de autonomía legislativa y de capacidad de autogobierno. Su creación ha venido a ser una de las decisiones fundamentales, en el sentido que Smichtht diera al término.

Ya en su Preámbulo manifiesta como uno de sus objetivos esenciales el de proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones; y en su art. 2 las califica como uno de los fundamentos de todo el orden constitucional, al señalar que «la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».

La disciplina fundamental de las Comunidades Autónomas se encuentra en los Capítulos I y III del Título VIII de la Constitución. Un conjunto de normas con las cuáles nuestros constituyentes pretendieron dar respuesta al que ha sido el principal problema histórico de nuestro país, la articulación de España como unidad política, como Estado, problema al que a continuación vamos a referirnos.

Así, en la época en que Europa se estructura definitivamente como un sistema de monarquías nacionales, a fines del siglo XV, el Reino de España adopta una configuración interna peculiar, que podría calificarse como de intermedia entre el modelo francés de creciente centralización y uniformismo y el modelo cuasiconfederal del Sacro Imperio Romano Germánico. La unidad política implantada por los Reyes Católicos se reduce a una mera unión personal de un com -

plejo heterogéneo de Reinos (Castilla, Aragón y Navarra), cada uno de ellos, a su vez, de composición plural interna y que conservan intacto su ordenamiento jurídico propio, así como la totalidad de sus instituciones y régimen fiscal tradicional.

El Reino de Valencia, como integrante de la Corona Aragonesa, había conservado en la unión de aquella con la Corona de Castilla sus instituciones propias. Este Reino había surgido de la labor conquistadora del monarca Jaime I de Aragón (la ciudad de Valencia se reconquista en 1238), siendo uno de los reinos constitutivos de la Corona de Aragón (junto con el de Aragón y el Principado de Cataluña). Contaba con instituciones propias tanto de derecho público como de derecho privado. Entre las primeras destacan, sin duda, las Cortes forales, cuyo nacimiento se suele fechar en 1261 (aunque no faltan autores que anticipan dicha fecha a 1239, o bien la retrasan hasta 1283). Contaba, asimismo, con un derecho propio, los denominados «Furs», impuestos por Jaime I como derecho general del reino en 1261, y que según García-Gallo hacen que este reino sea el primero de los peninsulares en donde se produjo con verdadera intensidad la recepción del derecho romano. Dicho derecho, por lo demás, no hizo sino fortalecer el poder del monarca en el nuevo reino conquistado, frenando las pretensiones de la nobleza aragonesa por hacer de Valencia una suerte de «hinterland» propio, dividido en numerosos feudos señoriales. Los diversos monarcas de la monarquía de los Austrias respetarán la situación (con algunas matizaciones). La misma se mantendrá hasta la Guerra de Sucesión española.

En definitiva, una unidad de muy débil consistencia la del Reino de España, como lo ponen de relieve algunos importantes conflictos centrífugos (Cataluña en 1642), que los Austrias no se preocupan apenas en reforzar mediante técnicas centralizadoras.

En efecto, el movimiento centralizador que paralelamente se estaba dando en Francia, va a llegar a nuestro país, no por la vía insensible y paulatina de las reformas administrativas, sino como consecuencia de una coyuntura traumática, cual fue el desenlace de la guerra de Sucesión, que coloca en el trono a Felipe V. El primer monarca de la dinastía borbónica trajo de Francia el modelo de centralización, organización uniforme y racional, sin duda necesaria para la consolidación del Estado moderno. Señala Santamaría Pastor cómo, desdichadamente, este

modelo se implantó a costa de las instituciones de los territorios vencidos en la guerra, que vieron suplantados sus ordenamientos históricos por una organización foránea, la del Reino vencedor en el conflicto: Castilla. Así, los Decretos de Nueva Planta extenderán a los territorios de la Corona de Aragón las instituciones castellanas. Pero si bien Aragón recuperará en parte algunas de sus instituciones forales por medio de un nuevo decreto en 1711, el Reino de Valencia verá definitivamente derogado su derecho propio.

En todo caso, la sustitución institucional se va a efectuar tardíamente y de modo incompleto. Y la reforma borbónica no llega a consolidarse en todo el siglo XVIII. Cuando el siglo XIX trae a España el Estado constitucional, la vertebración territorial del Estado no se halla ni mucho menos establecida, ni pacificada. Por lo demás, el Estado se apoya en unas estructuras públicas sumamente débiles. Es sólo a mediados del siglo XIX, con el acceso al poder de los llamados moderados, cuando se reanuda la reconstrucción del Estado. Un Estado fuertemente centralizado, como exigía la ideología del liberalismo doctrinario. Sin embargo el intento es tardío; el romanticismo cultural y el principio de las nacionalidades habían hecho ya acto de presencia en Europa y prenden con fuerza en España, planteando la primera gran cuestión sobre la unidad nacional: el conocido problema catalán. En efecto, Cataluña experimenta en la segunda mitad del siglo un importante movimiento cultural (la *Renaixença*) paralelo a un considerable crecimiento económico, convirtiéndose en la cuestión prioritaria de la estructuración interna del Estado. Por otra parte, las fuerzas progresistas hacen bandera electoral de la descentralización frente a los gobiernos conservadores, con lo que el problema de la organización estatal se plantea definitivamente en toda su dimensión.

También en Valencia, desde finales del XIX distintos personajes abogan por una recuperación de la «especificidad valenciana». Aquí, como en otros nacionalismos, pueden distinguirse dos corrientes: una de acento más conservador, con Teodoro Llorente a la cabeza y otra de carácter más popular o progresista, destacando la figura de Agustí Llobart, fundador de «Lo Rat Penat». Posteriormente se irían sumando distintos nombres, entre los que subrayamos los del escritor y político Vicente Blasco Ibáñez, Faustí Barberá, Durán Mustieles, etc. Con todo, este primer valencianismo bien puede calificarse como principalmente culturalista (una de sus plasmaciones son los denominados juegos florales). Habrá que esperar a la II República para asistir al verdadero nacimiento del valencianismo político.

En la etapa que comprende el último tercio del siglo XIX y el primero del presente han de destacarse tres intentos normativos mediante los que se trata de abordar la cuestión regional: El Proyecto de Constitución federal de 1873; el llamado Movimiento de las Mancomunidades provinciales, con el que se intentó abordar, limitándolo al plano estrictamente administrativo, las reivindicaciones regionalistas; y el ya mencionado de la Constitución de 1931, del que nuestro Texto fundamental vigente es en parte tributario, y que parte de la posibilidad abierta a las provincias de constituirse en regiones autónomas dentro de un marco estatal no calificado como unitario ni federal, sino, en la terminología de la época, como un Estado integral. En Valencia destacamos dos aspectos: el surgimiento de partidos con verdadera vocación nacionalista y el anteproyecto de Estatuto de Autonomía aprobado por el Ayuntamiento de Valencia en 1931, que no verá nunca la luz.

Como paso previo al replanteamiento del tema en la esfera constitucional, el RD Ley 29 de septiembre de 1977 restableció provisionalmente la Generalidad de Cataluña, norma a la que siguieron otras muy semejantes por las que se crearon los denominados regímenes preautónomos en la mayoría del territorio nacional.

Las reivindicaciones valencianistas se plasmarían en la constitución de la preautonomía valenciana, creada por el Decreto-Ley 10/1978, de 17 de marzo.

2.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA DESCENTRALIZACIÓN POSTERIOR

La Constitución ha diseñado una estructura de entes públicos cuya nota básica es la de una acusada distribución territorial del poder público. El texto fundamental ha venido a romper frontalmente con los esquemas del Estado centralizado y uniformista, vigente en España desde comienzos del siglo XVIII, para establecer un sistema escalonado de entes territoriales dotados de autonomía y estructurados sobre el principio de la democracia representativa; un sistema que describe el art. 137 de la Constitución al establecer que «el Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

La regulación constitucional de las Comunidades Autónomas no puede ser calificada, por tanto, como una mera innovación técnica. Esta regulación se inscribe en una tendencia general a

casi todos los países occidentales, embarcados en un proceso de búsqueda de soluciones des - centralizadas frente al modelo de Estado unitario, hoy en crisis. Pero es algo más que eso: es, ante todo, un intento de abordar la gran cuestión histórica de la vertebración interna del Estado español. Una cuestión, en palabras de Santamaría Pastor, de orígenes traumáticos, nunca planteada ni resuelta de modo afortunado, y por ello, siempre latente.

Además, la Constitución española estableció un modelo inédito. Su singularidad se manifiesta, entre otros aspectos, en la no configuración del mapa autonómico, en el no reparto igualitario de las competencias y en el hecho de que no todas las Comunidades Autónomas se constituyen simultáneamente. En definitiva, flexibilidad y pluralidad de cauces procedimentales.

Pero el marco tan flexible diseñado por el constituyente fue prontamente desbordado por el proceso estatutario. En primer lugar, los dos primeros proyectos de Estatuto que tuvieron entrada en el Congreso de los Diputados, los del País Vasco y Cataluña, poseían un contenido sólo compatible con el texto constitucional desde una interpretación altamente cuestionable del mismo.

En el aspecto competencial, los respectivos proyectos asumían competencias que el art. 149.1 reserva exclusivamente al Estado, invocando el art. 150.2, con el argumento de que el carácter orgánico del Estatuto le hacía oportuno para la transferencia de las competencias.

De hecho, en dichos Estatutos únicamente se reservaba al Estado tres poderes: la defensa nacional, las relaciones exteriores, aunque condicionando los efectos de los tratados a acuerdos expresos de las Comunidades Autónomas, y la moneda (pero no la política económica, susceptible de sostener la moneda).

El Gobierno logró introducir en los proyectos Catalán y Vasco tres correctivos. Así, en primer lugar, frente a la asunción en dichos Estatutos, de competencias exclusivas del Estado del art. 149 de la Constitución, como exclusivas de las Comunidades Autónomas, introdujo la fórmula «sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1». El segundo correctivo fue excluir por un simple argumento formal, la inclusión en los Estatutos de todas las delegaciones de competencias o transferencias de competencias de titularidad estatal. Así, se señaló que el Estatuto no podía ser el cauce formal para establecer dicha transferencia o delegación, porque ello supondría una

transferencia definitiva, es decir, una pérdida de la competencia. La tercera corrección fue la reserva explícita de una potestad estatal para dirigir la política económica unitaria, manteniendo la unidad de mercado y evitando la fragmentación de la economía nacional en un conjunto de microeconomías.

En todo caso el denominado por García de Enterría «efecto demostración» entró en juego inmediatamente. Todas las demás regiones postularon un idéntico nivel de competencias que las asumidas por las nacionalidades históricas, redactando proyectos calcados de los modelos Catalán y Vasco, y asumiendo competencias no enumeradas en el art. 148. En dichos proyectos las restantes regiones se acogían al procedimiento reforzado previsto en el art. 151.1, por el que puede pasarse directamente al nivel superior de competencias.

Sin embargo, tras la aprobación de los Estatutos Vasco, Catalán y Gallego se produjo una tímida reacción del Gobierno, nombrándose una Comisión de expertos encargados de analizar los problemas planteados por el proceso autonómico. El 31 de julio de 1981, como consecuencia directa del informe de la Comisión de expertos, los dos partidos autonómicos y los dos partidos políticos de mayor representación parlamentaria firman los Acuerdos autonómicos. Estos Pactos, según García de Enterría, intentaron diseñar una política del Estado común; generalizar a todo el territorio nacional el sistema autonómico. Propusieron un modelo de organización política de las Comunidades Autónomas y un modelo de competencias. Se optó, en definitiva, ante la enorme trascendencia de la generalización del sistema, por postular para los doce Estatutos pendientes de aprobación en aquel momento, el sistema de competencias de segundo nivel, asumiendo únicamente las del art. 148.

La más importante manifestación de la política de concertación autonómica fue la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, objeto de una conocida sentencia, a partir de la cual se profundizó en la reconversión del problema de las autonomías en un problema jurídico, que llevó a la fijación definitiva de numerosos problemas pendientes, a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Por lo que se refiere a la generalización del techo competencial, Cataluña y el País Vasco lograron un alto estatus competencial, que fue prácticamente traspasado a Galicia (incluida en la Disposición Transitoria Segunda) y que luego fue también aplicado al caso de Andalucía, por la vía del art. 151.2. Canarias y Valencia tenían en el momento de la firma de los Pactos autonómicos muy avanzado en las Cortes la aprobación de unos proyectos de Estatuto también de nivel superior, al amparo del art. 151.2, pero que no pudieron ser promulgados por el compromiso que en dichos pactos se incluyó de no extender más el nivel superior de autonomía. El conflicto se solventó con la puesta en juego del art. 150.2 ya referido anteriormente. A este efecto, simultáneamente a los respectivos Estatutos, se aprobaron Leyes Orgánicas de transferencias a Canarias y a Valencia de competencias no incluidas en el art. 148, lo que virtualmente las equiparaba en sus competencias con las Comunidades Autónomas de nivel superior.

Así pues, las restantes 12 Comunidades a las que quedaba por aprobar su Estatuto (excluida Navarra que, en virtud de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero Navarro de 10 de agosto de 1983, viene a ostentar prácticamente todas las competencias del nivel superior) van a ejercer, en un principio, únicamente las competencias enumeradas en el art. 148. Sin embargo, la práctica totalidad de los Estatutos de dichas Comunidades (excepto el de Madrid) van a prever la ampliación de competencias hasta el nivel superior pasados 5 años desde su aprobación, mediante la reforma de los mismos, posibilidad concedida por el art. 148.2 de la Constitución.

Tras la expiración de ese plazo se suscitó un debate acerca de la conveniencia o no de dicha reforma. La cuestión fue resuelta por los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992. En aplicación de dichos acuerdos se dictó la Ley Orgánica 6/1992, de 23 de diciembre. El criterio sustancial del contenido de esta Ley (señala la exposición de motivos) es equiparar sustancialmente las competencias de las Comunidades Autónomas del art. 143 con aquellos Estatutos elaborados de acuerdo con lo establecido en el art. 151.2. Por dicha ley se transfieren competencias exclusivas, que incluyen la competencia legislativa; se transfieren competencias de desarrollo legislativo y de ejecución y también se transfieren competencias de simple ejecución. Pero el ejercicio de dichas competencias está sometido al control del Estado puesto que se trata de competencias transferidas. Así únicamente restaría que se incorporaran dichas competencias a los Estatutos pasando a ser competencias propias.

Cabe recordar también la aprobación de la Ley Orgánica de Financiación Autonómica y la implantación, a partir de 1977, del denominado principio de corresponsabilidad fiscal que ha sido completado recientemente por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la LOFCA, y por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, siendo una de las principales novedades introducidas es la cesión del rendimiento del IVA hasta el límite máximo del 35%.

Y finalmente, recordar que el futuro de la descentralización en España, dentro del marco constitucional, parece que habrá de venir de la profundización en la autonomía local.

3 LA DESCENTRALIZACIÓN EN VALENCIA: EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y EL DESARROLLO AUTÓNOMICO

3.1. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

Al ya referido Decreto-Ley 10/1978, de 17 de marzo, siguieron unos meses de frenética actividad en pos de lograr, tras la aprobación de la Constitución de 1978, una autonomía definitiva. En los últimos meses de 1979 se produce la aprobación por diferentes ayuntamientos valencianos de la iniciativa autonómica prevista por el texto fundamental. La situación es confusa, pues si bien la mayoría de los partidos políticos (y por tanto los ayuntamientos dominados por éstos) abogan por seguir la vía del art. 151 CE y alcanzar por tanto el techo competencial máximo previsto para las denominadas Comunidades Autónomas «históricas» (y también posteriormente por Andalucía), la UCD subordina el seguir dicha vía a la existencia de acuerdos fundamentales en determinados puntos sensibles (denominación, lengua, símbolos, etc.) en la redacción del Estatuto. En enero de 1980 se producen dos hechos decisivos para el devenir de la autonomía valenciana. UCD decide no generalizar el techo máximo competencial, limitándolo a las CCAA históricas (con la excepción de Andalucía), y por otra parte (aunque relacionado con lo anterior) se promulga la Ley Orgánica de Referéndum, cuyo art. 8 exige que en la iniciativa aprobada por los ayuntamientos se haga constar específicamente, en su caso, que la vía seguida es la prevista por el art. 151 CE (no se dice nada respecto a la del art. 143 u ordinaria). La

ley otorga un plazo de 75 días para que los ayuntamientos que hubieran ejercido la iniciativa, sin la mencionada especificación, pudiesen rectificar dichos acuerdos. Dicha rectificación no se produjo en la cuantía suficiente requerida por el art. 151 CE (ya que la mayoría de los municipios valencianos aparecían controlados por la UCD). En los meses siguientes se asiste a un bloqueo de la constitución de la autonomía valenciana, en una situación caracterizada por la indefinición. Finalmente, se opta por seguir la vía del art. 143 (u ordinaria de la Constitución), lo que en principio implicaba que la Comunidad valenciana habría de asumir únicamente las competencias del art. 148 CE.

Sin embargo, de acuerdo con el Informe del Comité de expertos (encabezado por García de Enterría), los Acuerdos Autonómicos de 30 julio de 1981 establecieron que tanto Valencia como Canarias (cuyos proyectos de Estatuto de Autonomía tenían ya muy avanzada su tramitación en Cortes) pudieran acceder inicialmente al máximo techo competencial sin tener que esperar a los 5 años establecidos para las Comunidades Autónomas de régimen ordinario. Y para salvar esta aparente contradicción que existía entre la vía de acceso a la autonomía y asumir el mayor número de competencias que permite el art. 149 de la Constitución, se acudió al instrumento jurídico establecido en el art. 150.2 CE, una ley orgánica de transferencia de competencias estatales, la llamada LOTRAVA, Ley Orgánica de Transferencia de Competencias a la Comunidad Valenciana (una ley similar se aprobó para Canarias). Llegados a este punto ha de hacerse una aclaración. El propio proyecto de Estatuto de Autonomía Valenciano, finalmente aprobado por LO 5/1982, de 1 de julio, incluía materias que excedían de las consignadas en el art. 148 de la Constitución. A pesar de que por un sector minoritario se defendiese que el propio Estatuto de Autonomía pudiese servir como Ley de transferencia (dado su carácter orgánico) sin embargo dicho mecanismo no era el más adecuado (como señaló la doctrina mayoritaria) ya que la delegación cuenta con un mecanismo propio y específico. Así, la vía del art. 150.2 se diferencia de la estatutaria en que además de los posibles controles estatales que la ley orgánica puede establecer, ésta puede ser revocada unilateralmente por el Estado, mientras que la reforma de los Estatutos de Autonomía requiere de la confluencia de las voluntades estatal y autonómica. Por ello debió acudirse a la Ley Orgánica 12/1982, de 12 de agosto (LOTRAVA) para efectuar el referido traspaso o delegación de competencias. Así pues, existían jurídicamente dos tipos de competencias: unas las garantizadas estatutariamente (enumeradas por el art. 148 CE), y otras, las garantizadas vía LOTRAVA (las permitidas por el art. 149), aunque ambas estuviesen incluidas en el Estatuto de Autonomía. La Comunidad Autónoma Valenciana asu-

mió por tanto, desde el primer momento, el mismo techo competencial que las Comunidades Autónomas llamadas históricas, aunque con una diferencia sensible en virtud de la vía empleada: las competencias permitidas por el art. 149 podían ser revocadas mediante la aprobación de otra Ley Orgánica en sentido derogatorio o modificador, y por otra parte, la propia LOTRAVA establecía una serie de controles estatales sobre el ejercicio de las competencias que excedían lo establecido en el art. 148 CE.

Para evitar la disfunción señalada anteriormente, la reforma del Estatuto Valenciano realizada por la Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo mediante un artículo único, derogó las disposiciones transitoria primera y segunda de dicho Estatuto, y añadió una disposición adicional tercera en donde se establece que «todas las competencias atribuidas por el presente Estatuto quedan incorporadas a él plenamente, asumiéndose con carácter estatutario por la Generalitat Valenciana». Es decir, ya no existe esa diferenciación entre competencias estatutarias y competencias transferidas por la LOTRAVA.

Ésta ha sido la singularidad del Estatuto Valenciano en cuanto al tema competencial. Una vez producida la reforma del Estatuto en el año 1994 ya no existe la diferenciación entre competencias estatutarias y competencias vía LOTRAVA, todas son competencias plenamente estatutarias. Actualmente, salvo excepciones, el ámbito competencial de la Comunidad Valenciana es sustancialmente idéntico al de las otras Comunidades, llamémoslas, históricas, y también, en mayor o menor medida, al de las restantes en cuanto que éstas, por sucesivas reformas de sus Estatutos y también mediante transferencias estatales, han alcanzado actualmente en muchos aspectos el máximo techo competencial permitido por el art. 149 CE.

Por lo que se refiere a otras modificaciones del Estatuto habidas en sus ya casi veinte años de existencia, ha de señalarse que se han producido, además de la operada en el año 1994, otras dos. Así, por la Ley Orgánica 4/1991, de 13 de marzo, se modificó el art. 12 en su apartado 4º, estableciéndose (como en otras CCAA, en este caso no históricas) que las elecciones autonómicas se celebrarán el cuarto domingo de mayo cada cuatro años. La otra reforma data de 1997. La Ley 36/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Valenciana y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, mo -

dificó el art. 52 del Estatuto de Autonomía. Es de prever que en virtud de la aprobación del nuevo régimen de financiación de las Comunidades por medio de diversas leyes de finales de 2001 y principios de 2002 (entre otras la que modifica la LOFCA) se proceda en un futuro a modificar de nuevo el referido art. 52 del EA.

3.3. CONCLUSIÓN

Cumplidos veinte años de existencia de la Comunidad Valenciana puede afirmarse que la misma cuenta con un notable régimen de autogobierno. Si bien el texto constitucional de 1978 no consideró a dicha Comunidad como histórica (por no haber plebiscitado anteriormente un Estatuto de Autonomía), lo cierto es que desde su mismo nacimiento la Comunidad Valenciana, a pesar de no utilizar la vía prevista en el art. 151 de la Constitución, accedió al máximo nivel competencial mediante la aprobación de una Ley de transferencia de competencias estatales (LOTRAVA). A partir de 1994 se normalizó el mapa autonómico. En el caso valenciano las competencias transferidas por medio de la LOTRAVA fueron incorporadas plenamente al Estatuto. Por su parte, las CCAA que habían accedido a la autonomía por la vía establecida en los arts. 143 y 146 CE reformaron sus Estatutos viniendo a asimilarse prácticamente con el resto de CCAA. Hoy, todas las CCAA, con mayores o menores matizaciones, cuentan con un mismo nivel competencial (o al menos potencialmente).

La Comunidad Valenciana no ha perdido por ello su singularidad en el Estado español, sino que ha sabido aprovechar la nueva coyuntura para situarse a la cabeza del crecimiento económico (por encima del 3 por ciento) y demográfico de las CCAA españolas. Así, la inyección económica que ha supuesto el incremento de la participación en los impuestos del Estado y el traslado de no pocas competencias se han conjugado con el espíritu emprendedor y abierto del pueblo valenciano para fructificar en el desarrollo de todos los sectores.

El sector agrario, que se ha visto beneficiado por proyectos de modernización que hacen posible un mejor aprovechamiento de los recursos propios, se verá impusado aún más en un futuro próximo gracias a la aprobación de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, con el que la Comunidad Valenciana corregirá su déficit hídrico. El fomento de proyectos de investigación, desarrollo e innovación, la mejora de la atención sanitaria y las políticas de vivienda y contratación

administrativa, han supuesto un incremento en los índices de empleo y, por tanto, en el bienestar social. Si a ello le sumamos la inversión en las redes de comunicación ferroviaria y de carreteras y, en el ámbito cultural, la recuperación y difusión del patrimonio artístico valenciano y la inauguración de nuevos centros expositivos, se puede afirmar que la Comunidad Valenciana está llamada a jugar en el futuro un papel capital en cualquier avance, desarrollo o modificación de la estructura autonómica.

Finalmente, no debemos olvidar que la Comunidad Valenciana, dentro del marco geográfico que ocupa, ha impulsado desde sus órganos de gobierno el fortalecimiento de la cooperación con las regiones del Arco Mediterráneo europeo. Este esfuerzo de la Comunidad Valenciana a lo largo de los últimos veinte años ha reforzado los cimientos del puente que une a España con ese espacio común del que somos herederos y donde hoy nuestro país puede presumir y enorgullecerse de ocupar una posición de liderazgo.

Héctor Villalba Chirivella
EX PRESIDENTE DE LAS CORTES VALENCIANAS

¿ES EL ESTATUTO QUE NOS MERECEMOS?

Después de veinte años de aprobación de l'Estatut d'Autonomia, que en realidad son veinticinco desde los inicios de los posicionamientos formales de las fuerzas políticas tras las primeras elecciones democráticas de junio de 1977, resulta bastante descorazonador vislumbrar una respuesta con diversas aristas respecto a la pregunta que motiva el presente comentario.

La circunstancia temporal de encarar el año 1977 con veintidós años de edad, permite tener una percepción de los acontecimientos y de las realidades que se inicia con la ilusión y la fuerza de los planteamientos prácticamente juveniles, que se van dando de bruces con la realidad de unos posicionamientos políticos partidistas y con la indolencia generalizada, tan permanente hasta hoy, de una sociedad valenciana bastante ausente del verdadero compromiso político de reivindicación autonomista.

El día 15 de junio de 1977, afrontamos, cargados de tensión democrática las primeras elecciones generales que cerraban de manera puntual y muy esperanzadora casi cuarenta años de dictadura, que nos permitieron, por una parte alcanzar la satisfacción de conseguir desarrollar libremente nuestro derecho a participar en la decisión democrática de quienes habían de llevar a cabo la consolidación del nuevo Estado de Derecho, con el reto de la elaboración de la Constitución, pero que también sirvieron para comprobar que las opciones políticas que ofrecían las más serias posibilidades de conseguir un compromiso de construcción de una realidad política propia para la sociedad valenciana, quedaban desamparadas del apoyo y de la confianza del electorado valenciano que prefirió decantarse masiva y mayoritariamente por las propuestas de los partidos de ámbito estatal.

Recuerdo con emoción, con que tremendo grado de ilusión comprometida deposité en aquellos comicios mi voto en favor de la UDPV que junto con el PSPV fueron las grandes decepciones de un caminar cívico-político que ya demostró de inicio, lo difícil que iba a resultar el itinerario hacia la consecución de la autonomía.

Bien es verdad que de manera prácticamente inmediata, el 4 de agosto de 1977 se constituyó el Plenari de Parlamentaris que supuso la plasmación de la voluntad de los partidos políticos con representación parlamentaria, para ir avanzando hacia la consolidación autonómica de nuestra realidad valenciana.

La presión social y el debate político, anterior y posterior, a las elecciones generales propició que el conjunto de las fuerzas políticas y sociales valencianas, por última vez de manera unitaria, bajo la convocatoria del Plenari y con el apoyo multitudinario de la sociedad, hicieron posible la gran manifestación que el día 9 de octubre del mismo año, bajo el lema «Llibertat, Amnistia, Estatut d'Autonomia», con el fin de reclamar la norma básica que emanando de la Constitución permitiera recuperar nuestras instituciones de autogobierno.

Numerosísimos fueron los posicionamientos teóricos, políticos, económicos y sociales que se fueron traduciendo en una práctica política que empezó a enfriar y enturbiar lo que para muchos parecía un camino mucho más fácil y directo hacia la autonomía.

Recuerdo, de entre muchos otros, el libro «Volem l'Estatut. Una autonomia possible per al P. V.», del que es coautor Lluís Aguiló, Lletrat Major de les Corts Valencianes, que adelantándose a la creación del Consell Preautonòmic y a la propia Constitución, marcaba de manera muy precisa cómo debía articularse la vía jurídico-política hacia la consecución de l'Estatut d'Autonomia.

En esos primeros tiempos de la Transición, la legitimidad que concedió la unión entre las decisiones del Plenari de Parlamentaris y el respaldo popular en la manifestación cívica, propiciaron que los acontecimientos fueran desarrollándose de manera positiva, el 11 de marzo de 1978 merced al Decreto ley del Gobierno de Adolfo Suárez, concediendo la preautonomía, se propició la constitución del primer Consell preautonòmic, del que resultó elegido presidente J. L. Albiñana.

A pesar de las disfunciones y los desencuentros que iban surgiendo entre los posicionamientos de las fuerzas políticas, especialmente en materia de nivel competencial y en lo referente a la cuestiones culturales y a la señas de identidad, el 8 de octubre, se consigue la firma del Compromís Autonòmic, que exigía la máxima autonomía en el tiempo más breve.

Estos avances importantes de plasmación de voluntades y compromisos políticos, no dejaban de ser gestos a los que faltaba el elemento fundamental sobre el que apoyar su credibilidad y su plasmación real, cual era el contenido y la aprobación definitiva de la Constitución, especialmente en todo aquello que acabó recogido en su Título VIII de consolidación del Estado de las Autonomías.

Es justo reconocer que el Consell y su presidente actuaron con celeridad y habiendo entrado en vigor la Constitución el 29 de diciembre de 1978, quisieron impulsar inmediatamente la autonomía y el 9 de enero de 1979, se inicia el proceso autonómico por la vía del artículo 151, con la intención de equipararnos con las denominadas nacionalidades históricas (País Vasco, Cataluña y Galicia).

Este compromiso del Consell tenía sus raíces históricas en los lejanos 1931 y 1937 con proyectos y propuestas formales que por el final desdichadamente conocido de la II República se abortaron y en 1975 y en 1976 con elaboraciones de estatutos absolutamente bienintencionados pero quizá demasiado influenciados por veleidades supravalecianas que necesitaron su adecuación al sentir generalizado de la sociedad.

Es cierto que la denominada batalla de Valencia, así como el sempiterno autoodio del que desgraciadamente tantas veces hemos dado ejemplos en nuestra historia supusieron un handicap en este inicial proceso, pero no lo es menos, que aprovechándose de las sensibilidades diferenciadas que desde el punto de vista de nuestra personalidad sentíamos los valencianos, los partidos mayoritarios, UCD y PSOE, escondieron sus verdaderas intenciones de relentizar el proceso autonómico o incluso de obtener un beneficio partidario a corto plazo, sin poner en práctica una política de amplitud de objetivos que realmente beneficiara nuestro acceso a la autonomía por la llamada «puerta grande» de las comunidades históricas por medio del artículo 151 de la Constitución.

Porque aunque en julio del 79 se constituye la primera comisión redactora de l'Estatut, en los sucesivos meses de septiembre, octubre y diciembre: el Comité regional de UCD, los altercados ocurridos en la procesión cívica, así como el abandono del PSOE y la dimisión de Albiñana, paralizan la elaboración de l'Estatut y nos encaminan inexorablemente hacia la segunda vía de acceso a la autonomía, la del artículo 143, que era lo que verdaderamente querían los órganos

de dirección central, tanto de la UCD como del PSOE.

Como consecuencia de lo anterior, prácticamente todo el año 1980 quedó en blanco desde el punto de vista de los avances estatutarios, mientras en el Congreso de los Diputados seguían aprobándose o modificando leyes, como por ejemplo la LOFCA, fruto del consenso entre UCD-PSOE encaminadas a paralizar y atemperar el proceso general de desarrollo autonómico, ante las generalizadas peticiones territoriales que a su juicio podían poner en peligro su férreo control centralizado del poder político.

El intento de golpe de Estado de febrero de 1981 y el acuerdo definitivo, a nivel estatal, de impedir el avance de las comunidades del 151, así como el hecho cierto de desterrar a todas las demás a la vía lenta del 143, hace que el PSOE valenciano decida en marzo volver al Consell y que en el mes de abril el Plenari designe una nueva comisión redactora de l'Estatut dentro de unos parámetros de contención que no irritaran los consensos estatales encaminados al centralismo institucional.

Durante el resto del año 81 y tras la firma de l'Estatut de Benicàssim se suceden una serie de acuerdos y desacuerdos, pactos, cambios, manifestaciones y escenificaciones que no hacen sino servir como guión sucedáneo al verdadero entresijo de poder que bajo el paraguas protector del informe jurídico del profesor García de Enterría, sirvió para llegar tan lejos como la propia LOAPA (Ley Orgánica de Armonización de los Procesos Autonómicos) que motivó incluso la acertada intervención del Tribunal Constitucional.

Con estos mimbres los meses de marzo, abril y mayo del 82, supusieron el trámite formal de la ratificación por el Congreso de los Diputados del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, culminándose el día 1 de julio de 1982, del que ahora celebramos su 20º aniversario.

De manera casi inmediata se aprobó la Ley Orgánica de Transferencias a la Comunidad Valenciana (LOTRAVA), el 10 de agosto de 1982, que fue una manera un tanto extraña de transferir competencias que sin estar específicamente contempladas en el Estatut por provenir de la vía constitucional del artículo 143 podían ser ejercidas por la autonomía valenciana.

Afortunadamente esta situación de carácter «sui generis» quedó superada tras la derogación de la LOTRAVA, el 24 de marzo de 1994, en la que supuso una modificación muy acertada de l'Estatut d'Autonomía, al derogarse las disposiciones transitorias primera y segunda y añadirse una disposición adicional tercera en la que se contempla que «todas las competencias atribuidas por el presente Estatuto quedan incorporadas a él plenamente asumiéndose con carácter estatutario por la Generalitat Valenciana».

Si esta modificación, fruto de la derogación de la LOTRAVA, nos llena de orgullo y satisfacción por lo que significa de práctica asimilación competencial con las comunidades históricas, no podemos ni debemos opinar, ni sentir lo mismo de la que se produjo el 13 de marzo de 1991, en la que mediante un oscuro e injustamente denominado acuerdo autonómico, una vez más entre los órganos centrales de los dos partidos estatales, mayoritarios también en nuestra autonomía, PSOE-PP, se modificó de manera políticamente vergonzante para las aspiraciones de quienes pretendemos y sentimos muy necesario elevar el rango político de nuestro Estatut, el artículo 12.4 para imponer la celebración de las elecciones autonómicas el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años.

La plasmación del poquísimo respeto y consideración que nuestro Estatut merece para los que propiciaron y aprobaron la citada reforma quedó meridianamente demostrado, cuando nos sometieron al escarnio de modificar de hecho el estatuto a través de una ley orgánica para convocar las elecciones autonómicas, coincidiendo con las europeas, para el día 13 de junio de 1999, que ni es cuarto domingo ni mucho menos de mayo.

Para los que pensamos que la reforma debería haber sido diametralmente contraria, debiendo haber facultado al President/a de la Generalitat a disolver les Corts Valencianes y convocar elecciones, en función de las necesidades reales de la Comunidad Valenciana, esta situación nos retrotrae a los inicios y desarrollo preliminar de la autonomía valenciana en la que una vez más los intereses globales del Estado, centralizados por unas fuerzas políticas insensibles a nuestras reivindicaciones, siguen imposibilitando que nuestra autonomía y por tanto l'Estatut que la regula, tenga la misma importancia política y el mismo peso específico que las comunidades históricas.

Ahora está de moda, ya lo estuvo la legislatura pasada, hablar de la reforma de l'Estatut d'Autonomia. Ni sirvió para nada la comisión que se creó a principios de 1997, ni servirá la actual porque es nula la voluntad política de los partidos que tanto a nivel autonómico como estatal

tienen la mayoría y por tanto la capacidad de decisión.

¿Es pues el Estatuto que nos merecemos... ?, por razones históricas, económicas, sociales y culturales evidentemente no. Deberíamos tener un estatuto equiparable en su poder político al que disfrutaban en el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, ya que tanto el raciocinio como la Constitución nos permiten alcanzarlo.

Pero si analizamos el grado de compromiso generalizado de la inmensa mayoría de los habitantes de nuestra autonomía que en absoluto se inmutan por estas circunstancias, que permanecen completamente al margen de la más mínima reivindicación de sus derechos individuales y colectivos y que además de manera reiterada y al parecer satisfactoria, siguen depositando su confianza en fuerzas políticas que han demostrado su falta de capacidad y de voluntad en dotar a nuestra autonomía de la norma básica de ordenamiento jurídico y de convivencia equiparable globalmente al de los más avanzados en la descentralización autonómica, lamentablemente tendremos que concluir que por lo demostrado sí que es el Estatuto que nos merecemos, por la dejadez y la falta de personalidad reivindicativa de la inmensa mayoría de las valencianas y valencianos.

Francisco J. Visiedo Mazón

LETRADO DE LAS CORTES VALENCIANAS
PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD DE DERECHO (UNIVERSITAT DE VALÈNCIA)
Y DE LA FACULTAD CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS (UNIVERSIDAD CARDENAL HERRERA-CEU)

LA DESIGNACIÓN DE SENADORES EN LA COMUNIDAD VALENCIANA, ARTÍCULO 11.J) DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA: LAS LIMITADAS POSIBILIDADES DE MEJORA A TRAVÉS DE LA REFORMA DE LA LEY DE DESIGNACIÓN Y DEL REGLAMENTO DE LAS CORTES VALENCIANAS

SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN.
- II EL SENADO, CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL, UNA INSTITUCIÓN CUYA REGULACIÓN NACE PROVISIONAL.
- III LOS SENADORES DESIGNADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
- IV DESIGNACIÓN DE SENADORES REPRESENTANTES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA 1983-2003.
- V REFLEXIONES FINALES Y POSIBLES PROPUESTAS TENDENTES A MEJORAR LA EXPERIENCIA VIVIDA HASTA LA FECHA.

I INTRODUCCIÓN

Con la aprobación de la Constitución Española de 1978, hace veinticinco años, quedó abierta la posibilidad – mediante el art. 69.5– de que las Comunidades Autónomas, que se constituyeran, pudieran regular el procedimiento para designar a los Senadores en representación de «*su respectivo territorio*». Parece que durante los primeros años el Senado, así como su actividad y funciones, no despertó una singular inquietud política, pero muy poco tiempo después, cuando la totalidad de las diecisiete Comunidades Autónomas representaron una realidad de organización territorial del Estado diametralmente diferente a la anterior, el Senado, y su carácter de Cámara de representación territorial, pasó a ocupar un lugar importante en el debate político.

En la actualidad, pese a la persistente inquietud doctrinal de quienes estudiamos la materia, no parece que el tema del Senado y su reforma ocupe un espacio destacable y fundamental en la vida política española. En este sentido, mediante esta colaboración me acerco, cuando se cum -

plen veinte años desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, a un problema que no ha sido fundamental en la actividad de las Cortes Valencianas en sus cinco Legislaturas. No obstante, considero que puede y debe ocupar un espacio en este número extraordinario de «CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO» que monográficamente conmemora el XX Aniversario del Estatuto.

Entiendo, como ya se hiciera en Alicante en unas Jornadas Universitarias, celebradas en marzo de 2002 que, transcurridos veinte años, debe producirse una reflexión sobre el pasado, el presente y el futuro de nuestro autogobierno y de su instrumento político y jurídico básico, el Estatuto de Autonomía. Por ello, he vuelto sobre un tema, como es el Senado, y concretamente sobre la designación de Senadores que han de representar a la Comunidad Valenciana, según lo previsto en el artículo 69.5 de la Constitución Española, que es una de las funciones de las Cortes Valencianas a las que se refiere el artículo 11 del Estatuto de Autonomía.

Este es un tema sobre el que vengo trabajando desde hace bastante tiempo ¹ y que, en mi opinión, sigue teniendo interés tanto desde una perspectiva doctrinal como desde el punto de vista político.

Como decía hace ya seis años, el tema del Senado es un tema emergente e importante que ya, entonces, cuando se llevó a cabo la reforma del Reglamento, en 1994, fruto de algo más de siete años de trabajo, cuya pieza clave fue la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que potenciaba el Senado como Cámara de representación territorial, el Presidente de la Xunta de Galicia, nada más celebrarse las elecciones generales del 3 de marzo 1996, apuntó la necesidad de modificar la Constitución para seguir profundizando en ese carácter territorial de la Cámara Alta ².

El tema del Senado hoy vuelve a tener ese carácter, que es permanente desde 1978 ³, y también recientemente pasaba a ocupar, nuevamente, un espacio en los medios de comunicación. Así,

1 Sobre el tema de la reforma del Senado y su territorialización versó mi Tesis Doctoral, defendida en el año 1996, cuyo contenido básico fue publicado por la Dirección de Estudios y Documentación del Senado, un año después (1997). VISIEDO MAZÓ N, F. J. *La Reforma del Senado: Territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas. Temas del Senado*, núm. 2. Secretaría General del Senado, Madrid, 1997.

2 VISIEDO MAZÓ N, F. J. «*La Reforma del Senado...*», *op. cit.*, pp. 23-24.

3 Véase MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. *La Reforma del Senado*. Fundación Universitaria San Pablo-CEU, Valencia, 1990, pp 10-14, donde dice que «*La doctrina ya tiene fijado su veredicto: el Senado constitucional ha prestado y presta notables servicios como Cámara que propicia un nuevo escenario entre las fuerzas*

igualmente, el Presidente de la Xunta de Galicia, Manuel Fraga Iribarne, en una entrevista concedida a *«El Correo Gallego»*⁴, pocos días después de la celebración del Congreso del Partido Popular, en el que se había dejado sentado que no se favorecería ninguna reforma constitucional, abogaba por una reforma constitucional, para que el Senado sea lo que Constitución proclama – Cámara de representación territorial–. Días más tarde, el 19 de febrero de 2002, el Pleno del Parlamento Gallego aprobaba una iniciativa que pedía la reforma del Senado para su conversión en una verdadera Cámara autonómica.

En este sentido, hoy comprobamos como, de nuevo, se apunta esa necesidad de seguir incidiendo en el carácter territorial de la Cámara Alta, convirtiendo al Senado en lo que el propio art. 69 dice en su apartado 1º, esto es, una Cámara de representación territorial.

En esta colaboración, no pretendo insistir en la necesidad de una reforma reglamentaria, ni en la necesidad de una reforma constitucional del Senado, ni tampoco volver a repetir muchas de las cosas que se han dicho de esta Institución, desde hace ya casi 25 años⁵. Lo único que intento, modestamente, es acercarme a la realidad dibujada en el texto constitucional, por el art. 69.5, que permite a las Cortes Valencianas, a la Comunidad Valenciana, la designación de Senadores, aspecto que parece apuntar un carácter federalista de la Cámara Alta, así como única justificación de ese carácter de Cámara de representación territorial que el art. 69.1 del texto constitucional otorga al Senado.

En concreto pretendo referirme a lo que ha sido la designación – elección– de Senadores por las Cortes Valencianas en sus cinco Legislaturas, y a la regulación que de esta posibilidad constitucional – 69.5– se ha hecho por nuestra Comunidad Autónoma, así como a los márgenes – escasos– que podrían permitir una mejora, en esta realidad, mediante su reforma, no constitucional, sino en el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Valenciana.

políticas y como Asamblea de segunda lectura, que perfecciona los textos remitidos por el Congreso, pero está por ver que esta tarea sirva por sí sola para justificar una segunda Cámara para, a mayor abundamiento, calificarla como de "representación territorial", cosa que evidentemente no es. Si acaso registrar el sordo pero constante progreso de las posiciones partidarias de la reforma constitucional en este punto».

⁴ *El Correo Gallego*, 10 de febrero de 2002; *El País*, 10 de febrero de 2002; *La Vanguardia*, 11 de febrero de 2002.

⁵ Véase la nota al final del trabajo, en la Bibliografía, referida al Senado en el art. 69 de la Constitución Española de 1978, desde su aprobación.

II EL SENADO, CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL, UNA INSTITUCIÓN CUYA REGULACIÓN NACE PROVISIONAL

Efectivamente, como señalan numerosos autores, resulta claro que la regulación de la Constitución en este punto ha nacido provisional pues no es pensable, con las Comunidades Autónomas en funcionamiento, que pueda seguir manteniéndose el criterio de la representación provincial. Esto es así en la medida en que como se desprende del desarrollo constitucional seguido por este precepto, los constituyentes de 1978, que sí tenían clara la necesaria relación del Senado con la definitiva regulación de la organización territorial del Estado, no pudieron vislumbrar entonces lo que sería la definitiva organización territorial que acabaría imponiéndose ⁶.

Como señala Martínez Sospedra, *«dar a las partes del Estado complejo voz y voto en las decisiones generales, y dar una mayor relevancia a esa participación en los asuntos que a aquéllas afectan, constituye el núcleo esencial de la representación territorial, de la que la composición de la Cámara no es más que un instrumento.*

Todo parece indicar que el Senado territorial debe ser, positivamente, una Asamblea integrada, muy mayoritariamente al menos, por representantes de los Órganos autonómicos y, negativamente, aquella representación excluye una forma de elección similar a la del Congreso, esto es, la elección por sufragio directo» ⁷.

En este sentido, el valor simbólico de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas, parece un anticipo de lo que sin duda será vía dominante en un futuro más o menos próximo, pero el texto constitucional, con su redacción, limita de una manera clara esta posibilidad. Así, como señala Jorge de Esteban, *«el Senado ha sido la víctima principal de la indefinición con que nuestra Constitución abordó la forma de Estado considerado desde el punto de vista de la descentralización del poder»*, y es fácil coincidir con él en que *«lo anodino de su función en los últimos años, que lo ha relegado a la misión de ser una Cámara de segunda lectura, sin especiales competencias autonómicas, ha acabado*

⁶ RECODER DE CASSO, E. «Comentario al artículo 69», en *Comentarios a la Constitución Española* (3ªed.). Civitas, Madrid, 2001, p. 1151.

⁷ En el Prólogo al Libro de VISIEDO MAZÓN, F. J. antes citado, *La Reforma del Senado...*, pp. 15-20.

por convencer a tirios y troyanos de la urgente necesidad de su reforma que, por el momento, se ha limitado al ámbito de su reglamento, pero que aspira a ser también de orden constitucional»⁸.

Como señala, también, M^aRosa Ripollés, «la falta de territorialidad en la estructura del Senado, por más que una minoría de Senadores autonómicos pudiera ser la excepción y el germen de estructuras más conformes a la realidad territorial española; y matizados atisbos de confianza en la potencial funcionalidad territorial de la Cámara Alta»⁹ no acaba con el problema. El Senado, como indica Punset¹⁰, se compone de dos clases de miembros: los procedentes directamente del sufragio universal y los surgidos indirectamente de él a través de su designación por las Comunidades Autónomas. Los primeros se eligen por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, siendo los requisitos del electorado activo y pasivo los mismos que para el Congreso. Los designados por las Comunidades Autónomas lo son en virtud de resoluciones arbitradas por los diferentes Estatutos de Autonomía, las legislaciones de desarrollo de éstos, e incluso los propios Reglamentos Parlamentarios, todas ellas soluciones convalidadas por el Tribunal Constitucional (STC 76/1989, de 27 de abril).

A continuación veremos esta segunda fórmula, esto es, no tanto los elegidos directamente, sino los que lo son por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas.

III LOS SENADORES DESIGNADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El art. 69.5 CE establece que «las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes en su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea Legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior en la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional».

⁸ En Prólogo al Libro de GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. *Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas*. C.E.C. Madrid, 1995, pp. 13-16.

⁹ RIPOLLÉS SERRANO, M. R. «La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías», en REDC núm. 37 (1993), pp. 91-126.

¹⁰ PUNSET BLANCO, R. voz «Senado», en *Temas Básicos de Derecho Constitucional*. Tomo II, Organización del Estado. ARAGÓN REYES, M. (coord.). Civitas. Madrid (pp. 71-77).

El Tribunal Constitucional (STC 40/1981, de 18 de diciembre) ha querido señalar que *«designar a los Senadores de una Comunidad Autónoma es un aspecto de la autonomía, técnicamente habrán de respetar - se las prescripciones constitucionales y, en concreto, la de asegurar en la designación la adecuada representación proporcional»*. En este mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha reafirmado la constitucionalidad de la pluralidad de procedimientos de elección-designación establecidos por las Comunidades Autónomas, porque aún admitiéndose que esta elección de Senadores se incluye en el régimen electoral general, cabe reconocer la especificidad que para los Senadores representantes de las Comunidades Autónomas implica el modelo de acceso establecido en el apartado cinco, del artículo 69, de la Constitución, diferenciándolo con respecto a lo previsto para los Senadores de las provincias.

En el texto constitucional se ha querido introducir la existencia de un grupo de Senadores autonómicos, que de alguna manera vengán a dar contenido a la definición que en el propio artículo 69, apartado 1º, se hace del Senado como Cámara de representación territorial. En este sentido, podemos afirmar que esta facultad que tienen las Comunidades Autónomas para designar *«un Senador y otro más por cada millón de habitantes en su respectivo territorio»* por un lado representa una singular posición de estos Senadores cuya designación *«corresponderá a la Asamblea Legislativa o en su defecto al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos de la Comunidad»*, lo que conlleva el carácter autonómico de los órganos designantes sin haber querido el texto constitucional, por respeto a estas Comunidades, determinar el procedimiento de designación de estos Senadores en la medida en que se limita a señalar que ésta se hará *«de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional»*.

La Constitución no determina cual es el órgano o la institución encargada de fijar el número exacto de Senadores que corresponde designar a cada Comunidad Autónoma. Este problema aunque parece resuelto con la nueva redacción del art. 165 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (en adelante LOREG) no ha dejado de plantear numerosos problemas a la hora de fijar con exactitud cual es el número de escaños que corresponden a cada Comunidad Autónoma, tanto por lo que respecta a la determinación de la población de estas Comunidades, como a quién, y cuándo, corresponde fijar el número concreto de Senadores por Comuni-

dad Autónoma. En este sentido, todo parece indicar que las cifras de la renovación padronal pudieran haber sido consideradas como censo de población y, en consecuencia, aplicarse para la determinación del número de Senadores, aunque parece, con la actual redacción de este precepto de la LOREG, que el órgano o institución encargada de acreditar cual es el censo de población de derecho es la Junta Electoral Central, asistida por el Instituto Nacional de Estadística.

Esto es así por cuanto en la actualidad el modelo, es un censo electoral permanente y su actualización es, por tanto, también permanente. De acuerdo con ello, a la Oficina del Censo Electoral corresponde la formación del censo electoral y ejerce sus competencias bajo la dirección y supervisión de la Junta Electoral Central.

No obstante, el precepto constitucional — art. 69.5— se limita a indicar que *«las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio»*, lo que no podemos entender como algo distinto al número de habitantes que, de acuerdo con el Censo electoral, tenga la Comunidad Autónoma en el momento en el que le corresponda realizar la designación. No nos parece que la LOREG tenga capacidad, una vez reconocido por el propio Tribunal Constitucional, el que esta designación sólo deberá ajustarse — en virtud de la autonomía de las Comunidades Autónomas— a las prescripciones constitucionales, diferenciando la especificidad de estos senadores, para establecer que el Censo que ha de tenerse como referencia es el de *«derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones al Senado»* (art. 165.4 LOREG).

Esto es así además de por las razones jurídicas que apuntamos, por el mero hecho de que no tiene sentido alguno, invocar el Censo de la población de derecho de las últimas elecciones al Senado, que no sirvió para nada en éstas, puesto que el número de senadores se fija por circunscripciones, al margen de la población y la referencia del art. 69.5 de la Constitución es a los «habitantes» de una Comunidad Autónoma en el momento en que le corresponda designar los senadores, no al Censo de población en las últimas elecciones al Senado, que nada tuvo que ver, como hemos dicho ¹¹.

¹¹ Véase a este respecto como en la mayoría de los Ordenamientos Jurídicos de las Comunidades Autónomas se hace referencia al número de senadores que corresponden a cada grupo parlamentario, aspecto éste fijado por la Mesa del Parlamento, de acuerdo con la Junta de Portavoces, pero no, al número de senadores que corresponde designar a la Comunidad Autónoma. En ese sentido, puede verse el artículo 139 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; artículo 165 del Reglamento del Parlamento de Galicia; artículo 162 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; Ley de Designación de Senadores del Principado de Asturias; Ley de Designación de Castilla y León; artículo 174 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; artículo 185 del Reglamento del Parlamento de Canarias; Ley de Designación de Castilla-La Mancha; artículos 204 y 211 del Reglamento de las Cortes de Aragón y Ley de Designación en el caso de Cantabria. Por otra parte, en algunas ocasiones (artículo 3 de la Ley de Designación

Los Estatutos de Autonomía, normas a las que se encargaba establecer el procedimiento de la designación de estos Senadores en representación de las Comunidades Autónomas, se han limitado, prácticamente en su mayoría, a recoger una referencia a este apartado cinco del art. 69, sin referirse en concreto a procedimiento alguno, y han sido posteriormente leyes específicas, o no, e incluso los Reglamentos parlamentarios de las Comunidades Autónomas los que se han referido a este procedimiento ¹².

Por ello, algunas profesoras, Sevilla Merino, J. y García-Escudero, P. ¹³ han realizado clasificaciones de los distintos Estatutos distinguiendo aquellos que contienen una exclusiva referencia al art. 69.5 de la Constitución; aquellos que remiten a una ley que establezca la adecuada representación proporcional; aquellos que además de contener la referencia a la representación proporcional vinculan el mandato a la condición de diputado de la Asamblea designante; Estatutos que contienen una regulación más pormenorizada en esta materia, y Estatutos que vinculan la duración del mandato a la Legislatura de las Cortes Generales, no exigiendo para la designación reunir la condición de diputado autonómico.

En este sentido, en todos los Estatutos de Autonomía se ha incluido esta designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma como una de las funciones o facultades del Parlamento ¹⁴.

En la mayoría de las Comunidades Autónomas, (País Vasco, Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León), se ha optado por una Ley autonómica específica, casi siempre con la denominación «Designación de

de Senadores en representación de la Comunidad de La Rioja), se indica que «La Mesa de la Diputación General de la Rioja determinará, en el plazo de ocho días, el número de senadores que corresponde designar a la Diputación General de La Rioja, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69.5 de la Constitución». Por otra parte, en la Ley de Designación de Senadores de la Asamblea Regional de Murcia, el artículo 10 indica que «La Mesa de la Asamblea, oída la Junta de Portavoces, fijará conforme al texto constitucional el número de senadores que corresponde elegir» y el artículo 2 de la Ley de Designación de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana, establece que «La Mesa de las Cortes, el principio de cada Legislatura, tomando como referencia el censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado, determinará el número de senadores en representación de la Comunidad Valenciana, de acuerdo de lo establecido en la Constitución española». El artículo 201.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra, indica que «La Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, fijará, conforme a las previsiones constitucionales, el número de senadores que, en su caso, correspondan a Navarra como Comunidad Foral», y el artículo 225.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, en el que se establece que «Constituida la Asamblea, el Presidente recabará de la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, certificación acreditativa del censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones al Senado, a efectos de la designación de senadores en representación de la Comunidad de Madrid».

12 Hacen referencia concreta al artículo 69.5 de los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares y Castilla y León.

13 SEVILLA MERINO, J. «Los Senadores Autonómicos». En *Las Cortes Generales*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1987 (pp. 2247-2262) y GARCÍA ESCUDERO, P. *Los Senadores designados por ...*, op. cit.

14 Art. 28 EA País Vasco; art. 34 EA Cataluña; art. 10 EA Galicia; art. 30 EA Andalucía; art. 24 EA Asturias; art. 9 EA Cantabria; art. 19 EA La Rioja; art. 23 EA Murcia; art. 11 EA Comunidad Valenciana; art. 16 EA Aragón; art. 9 EA Castilla-La Mancha; art. 13 EA Canarias; art. 12 EA Navarra; art. 19 EA Extremadura; art. 28 EA Baleares; art. 12 EA Madrid; art. 15 EA Castilla y León.

Senadores»; en otros casos, como es el de Cataluña, se ha incluido esta regulación en una Ley no específicamente dirigida a la designación/elección de Senadores, sino mediante una Ley como es la 3/1982, de 23 de marzo, que recoge las normas reguladoras del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalitat; y en otras Comunidades Autónomas se ha optado por la regulación, básicamente en los Reglamentos de los respectivos Parlamentos (Galicia, Andalucía, Canarias ¹⁵, Navarra Extremadura, Islas Baleares y Madrid).

El Tribunal Constitucional (STC 40/1981, de 18 de diciembre) ha hecho una interpretación amplia y flexible de la remisión del art. 69 a «*lo que establezcan los Estatutos*» para regular esta materia, entendiendo constitucional la regulación por Ley que se realizó en la Ley 4/1981, de 18 de marzo, del Parlamento Vasco, sobre designación de Senadores representantes de Euskadi. Con ello quedó validada cualquiera de las fórmulas que se iban a utilizar, posteriormente, por las distintas Comunidades Autónomas.

Una vez hecha esta aclaración, conviene tener en cuenta que también aquí ha existido debate doctrinal en cuanto a si resulta preferible la regulación de esta designación de los Senadores de las Comunidades Autónomas en el propio Estatuto, mediante Leyes posteriores aprobadas por los Parlamentos Autonómicos, o en su caso, en los Reglamentos Parlamentarios. Tanto Asensi Sabater como Julia Sevilla ¹⁶ se pronunciaron hace dieciséis años — 1986— a favor de la regulación legislativa autonómica de la materia como preferible a la ordenación vía Reglamento. Otros, sin embargo, Saiz Arnaiz, A. ¹⁷, entienden que muchas de las disposiciones incluidas en estas Leyes son más propias de Reglamentos parlamentarios y cabe encuadrarlas como preceptos de contenido material de Derecho Parlamentario.

15 En esta Comunidad Autónoma, el Estatuto de Autonomía, reformado por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, establece, en su artículo 13, que «*una Ley del Parlamento de Canarias desarrollará lo dispuesto en este apartado*», apartado d) referido a la designación de senadores. Hasta el momento no se ha aprobado esta Ley y ha sido mediante Resoluciones de Presidencia como se ha regulado el procedimiento (*BOPC* núm. 4, 20 de julio de 1999, pp. 1 y 2).

16 ASENSI SABATER, J. y SEVILLA, J. «*La designación de Senadores Autonómicos en la perspectiva de la territorialización del Senado*», en *Jornadas de Parlamentos Autónomos*. Cortes Valencianas, 1986 (pp. 107-119).

17 SAIZ ARNAIZ, A. «*El Senado y las Comunidades Autónomas*», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41 (1995), pp. 293-321.

Por otra parte, y por lo que se refiere a los requisitos de elegibilidad que han venido a ser incluidos tanto en los Estatutos de Autonomía como en las Leyes autonómicas de designación o en los propios Reglamentos Parlamentarios, destaca el de ser miembro del Parlamento designante (Cataluña, Andalucía, Cantabria, La Rioja, Canarias, Extremadura, Madrid o Aragón); reunir la condición política de miembro de la Comunidad Autónoma (País Vasco, Asturias, Murcia, Comunidad Valenciana y Navarra); aquellos que establecen esta exigencia para adquirir la condición de diputado autonómico en sus Leyes electorales (cuando se establece esto precisamente como requisito de elegibilidad de Senador por la Comunidad Autónoma); aceptación del cargo declarada sea ésta posterior o anterior a la elección (País Vasco, La Rioja, Castilla-La Mancha, Madrid, Castilla y León, Asturias, Murcia, Valencia y Aragón), así como la necesidad de ser propuesto como candidato, tal y como figura en algunas leyes (Aragón, Castilla-La Mancha).

Por lo que se refiere a la forma de elección el art. 69.5 se limita a señalar que se asegurará, en todo caso, la adecuada representación proporcional. Parece que aquí el Tribunal Constitucional (STC 40/1981) entiende que esto se cumple evitando la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de una mínima corrección, conectando esta proporcionalidad con la composición de la propia Cámara y no con los criterios que integran la Comunidad Autónoma. En este sentido, ha habido Comunidades Autónomas que han optado por un sistema electoral más o menos mayoritario, otros que han recurrido al sistema d'Hondt, y otras que han recurrido a la designación por la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, con carácter previo a la elección atendiendo a criterios proporcionales. En cualquier caso no parece que esa referencia o llamada general a la adecuada representación proporcional, vista la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 40/1981, de 16 de diciembre, 32/1985, de 6 de marzo; 75/1985, de 21 de junio, 76/1989, de 27 de abril, 36/1990, de 1 de marzo, 4/1992, de 13 de enero, 225/1998, de 23 de noviembre, 72/1989, de 20 de abril, 193/1989, de 16 de noviembre) no haga aconsejable el que en caso de no hacerlo los Estatutos de Autonomía sean las Leyes Autonómicas o en su defecto los Reglamentos Parlamentarios los que fijen el criterio y la forma de elección ¹⁸.

¹⁸ En general, la regulación del procedimiento de elección-designación se hace de forma desordenada y poco concreta. En ocasiones se refieren a ratificación o designación por el Pleno. Véase la diferente legislación autonómica dentro de la cual encontramos una cierta regulación de la elección en el País Vasco, Asturias, La Rioja, Castilla-La Mancha, Navarra, Baleares y Castilla y León, mientras que hay, una mayor aproximación a la mera ratificación por el Pleno de la Cámara en Cataluña, Andalucía, Galicia, Murcia, Valencia, Aragón, Canarias y Madrid.

Por lo que se refiere a la naturaleza del mandato todo parece indicar que tampoco estos miembros de las Cortes Generales puedan estar ligados por mandato imperativo como prohíbe expresamente el apartado 2º del artículo 67 de la Constitución. El propio Tribunal Constitucional, entre otras, en la STC 10/1983, de 21 de febrero, como también se ha señalado por varios autores al referirse a ello, ven esta prohibición dirigida a los electores que no pueden impartir instrucciones ni revocar a diputados y senadores garantizando así jurídicamente la libertad de juicio y el voto del representante. Parece que en estas reflexiones, la prohibición de mandato imperativo, es también aplicable a estos Senadores designados por las Comunidades Autónomas.

También la cuestión de la duración del mandato de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas plantea problemas a los que no ha llegado alcanzarse una solución satisfactoria. En ese sentido, el artículo 69.6 de la Constitución parece aplicable por igual a todos los Senadores, y por tanto, todos cesan con el fin de la Legislatura al margen de que la normativa autonómica pueda exigir que los mismos Senadores designados deban continuar siéndolo en la nueva Cámara. Esta realidad se ve necesariamente afectada por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 40/1981, de 18 de diciembre), que permite vincular el mandato de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas a la Legislatura del propio Parlamento designante. En esta Sentencia del Alto Tribunal, en el Fundamento Jurídico 3º, se dice que *«por lo que se refiere a la vinculación del mandato senatorial con la duración de la legislatura vasca, entiende este Tribunal que nada la impide, por cuanto aquí el elemento de conexión, como indica el representante del Parlamento Vasco, es el hecho de la designación. Siendo los Senadores del artículo 69.5 designados por las respectivas Comunidades Autónomas, éstas pueden optar y efectivamente han optado, dentro del marco de su autonomía, a que antes hemos hecho referencia, e independientemente de que sus Senadores deban o no ser miembros de las respectivas Asambleas legislativas, entre la vinculación del mandato senatorial con la legislatura de la Asamblea legislativa (Estatuto Catalán y Ley Vasca 4/1981) o con la legislatura del Senado (Estatuto Gallego). Este Tribunal no tiene por qué pronunciarse sobre la mayor o menor idoneidad de una u otra opción. Por lo que atañe a su constitucionalidad, estima que en ausencia de la regulación constitucional sistemática de los Senadores representantes de las Comunidades Autónomas que antes hemos comprobado (...) y la coherencia con la concepción autonómica que obviamente inspiró su institución, le conducen a admitirla para ambas, sin que se deba excluir de este juicio la del párrafo segundo del artículo 6 de la Ley impugnada por la circunstancia de que una vinculación análoga a la del mencionado Estatuto se haga aquí con rango de Ley de Parlamento comunitario y la de que la condición de Senador no presuponga en este caso — aunque tampoco la excluya— la condición*

de miembro del Parlamento comunitario».

De acuerdo con lo anteriormente señalado, son muchas las Comunidades Autónomas que vinculan a la Legislatura autonómica la designación y tan sólo un caso, el de Galicia, en el que vinculación se hace con la Legislatura del Senado. En aquellas Comunidades Autónomas que vinculan la elección a la Legislatura autonómica, no se precisa nueva elección tras la disolución del Senado; en su caso se designa a los mismos Senadores y, al parecer, sólo en Cataluña se procede a una nueva elección de Senadores tras la disolución del Senado ¹⁹.

De acuerdo con lo anterior, todo parece indicar que los Senadores designados cesan, en su condición, cuando la Cámara está disuelta o se ha extinguido su mandato, cualquiera que sea el periodo para el que hayan sido elegidos por la Asamblea autonómica. Las Cámaras, una vez disueltas, dejan de existir y sus miembros dejan de serlo y, en todo caso, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1981, estos Senadores *«no cesan por la finalización del Senado, sino que, acabado el mandato del Senado antes de acabar el del Parlamento Vasco, se compromete éste a seguir representado por los mismos senadores anteriormente designados»*. Esto lleva a algunos autores a interpretar que, una vez celebradas Elecciones generales al Senado, los Senadores designados deben presentar nueva credencial o certificación que acredite la vigencia de su designación, de acuerdo con la legislación correspondiente.

Esta realidad es difícil de aceptar por cuanto, de aceptarse, la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma interrumpiría su relación, aunque ésta revista carácter provisional, con la Institución para la que han sido designadas, unas personas, en su representación, y de las diferentes Comunidades Autónomas. Podrían haberse arbitrado fórmulas de participación de estos, menos de cincuenta, Senadores en los trabajos que pueda desarrollar la Diputación Permanente del Senado, manteniendo así una vinculación permanente de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas y el Senado, al menos en aquellas Comunidades Autónomas en las que se establece que el mandato de los Senadores designados será coincidente con el del Parlamento que los ha designado.

Por último, y no pretendiendo hacer un análisis exhaustivo de todas y cada una de las peculiari-

¹⁹ Véase las Leyes de Designación del País Vasco, Asturias, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla y León. Esto mismo figura también en los Reglamentos parlamentarios de Navarra y Madrid.

dades o problemas más significativos, conviene hacer referencia también a la determinación del número de Senadores que corresponde a cada Comunidad Autónoma y al órgano al que corresponde distribuir este número entre los distintos Grupos Parlamentarios. Así, el artículo 69.5 establece que «Las Comunidades Autónomas designarán, además, un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio», lo que provoca problemas interpretativos en cuanto a la determinación del criterio a seguir para la concreción del número exacto de Senadores; la determinación de la población de la Comunidad Autónoma, y la entidad u órgano a quien corresponde decidir el número de Senadores que ha de designar la Comunidad, así como con arreglo a qué distribución y qué procedimiento.

Con relación a la determinación del número de Senadores que corresponde a cada Comunidad Autónoma, en función de su población, no ha dejado de existir una abundante controversia doctrinal (Ramón Tamames, Manuel Gerpe, Óscar Alzaga, Piedad García-Escudero)²⁰, partiendo de quienes consideraban que una fracción superior a los 500.000 permitía también un Senador con esta redacción del precepto; otros, que tomando como base lo que fue el Anteproyecto de Constitución, entienden que también una fracción superior a los 500.000 podría añadir este Senador, a lo que se sumaba lo que fue el debate de este apartado 5 del artículo 69, y quienes entienden -Alzaga- que las fracciones quedan sin representación. Ésta ha sido la interpretación aplicada por la Presidencia del Senado que ha generado no pocos problemas institucionales.

Por último, y por lo que se refiere a la autoridad u órgano al que corresponde fijar el número de Senadores a designar, no existe homogeneidad entre las diecisiete regulaciones. Eso es así por cuanto en algunas Comunidades Autónomas (Aragón, Extremadura, La Rioja, Murcia, Navarra y Valencia) ésta es una facultad de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, o de acuerdo con ella; en otras Comunidades es la Junta de Portavoces, en otras ocasiones se recurre a una autoridad distinta (Senado, la Junta Electoral Central o el Instituto Nacional de Estadística,...). Esto nos hace pensar que resulta necesario establecer, al menos en la Ley de designación respectiva o, en su defecto, en los Reglamentos parlamentarios, el órgano o la institución que debe fijar este número de Senadores a designar, para así poder disipar cualquier duda que pueda

20 TAMAMES, R. *Introducción a la Constitución Española*. Alianza Editorial, Madrid, 1980, p. 113; GERPE LANDÍN, M. *Las funciones del Parlamento de Cataluña*. Ariel, Barcelona, 1981, p. 179, pp. 232-233; ALZAGA, Ó. *La Constitución Española...*, op. cit. p. 482. GARCÍA-ESCUADERO, P. *Los Senadores designados por...*, op. cit. pp. 178-179.

existir al respecto ²¹.

Una vez vistos estos problemas singulares, a los que sin duda volveremos a hacer referencia al elaborar nuestras modestas reflexiones-propuestas, nos acercaremos ahora a lo que ha sido la experiencia concreta en la Comunidad Valenciana.

IV DESIGNACIÓN DE SENADORES REPRESENTANTES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA 1983-2003

En el periodo que cubre este apartado, 1983-final de la V Legislatura 2003, se atiende a cinco procesos electorales, a cinco Legislaturas de la Cámara, la última aún no acabada, lo que se corresponde con cinco elecciones a Cortes Valencianas celebradas el 8 de mayo de 1983, el 10 de junio de 1987, el 26 de junio de 1991, el 28 de mayo de 1995 y el 13 de junio de 1999.

En la primera Legislatura, fruto de las Elecciones del 8 de mayo de 1983, la Mesa de las Cortes Valencianas, en reunión celebrada el 9 de julio, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 11, letra j) del Estatuto de Autonomía, y en el entonces artículo 160.2 RCV, adoptó el acuerdo de que los cuatro Senadores que corresponden como representación a la Comunidad Autónoma se asignen, 3 al Grupo Parlamentario Socialista y 1 al Grupo Parlamentario Popular ²². En este acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas se otorgaba a los dos grupos parlamentarios un plazo para efectuar las propuestas de candidatos.

21 Como ya hemos indicado, por lo general, los Ordenamientos Jurídicos de las Comunidades Autónomas se refieren a la distribución de los senadores que le corresponde designar a la Comunidad Autónoma entre los Grupos políticos con representación parlamentaria, pero no a la fijación del número de senadores que le corresponden a la Comunidad Autónoma. No obstante, esto sí que aparece en la Ley de Designación de Senadores de La Rioja que remite como criterio al art. 69.5 de la Constitución; en la Ley de Designación murciana que también, refiriéndose a la Mesa y la Junta de Portavoces, remite como criterio a la Constitución española; en las Leyes de Designación valenciana y el Reglamento parlamentario de Madrid que otorgan esta atribución de determinar el número de senadores que corresponde a la Comunidad Autónoma a la Mesa y a la Junta de Portavoces «de acuerdo con el censo de población de derecho vigente en las últimas elecciones al Senado», y en el Reglamento del Parlamento de Navarra que también atribuye esta facultad a la Mesa y la Junta de Portavoces, de acuerdo con las previsiones constitucionales.

Posteriormente, el Pleno de las Cortes Valencianas, en sesión celebrada el 27 de julio de 1983, procedía a la designación de Ángel Luna González, José Alfonso Albert Sanjosé, Manuel Carbó Juan y José Cholbi Diego, como Senadores

La disolución de las Cortes Generales se producía el 22 de abril de 1986, y la Mesa de las Cortes Valencianas, en su reunión celebrada el 27 de junio de ese mismo año, entendía que, habiendo sido disueltas las Cortes Generales, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 11 j) del Estatuto de Autonomía y en el artículo 160.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas, de conformidad con la Junta de Portavoces – Institución que anteriormente no aparecía referenciada en el Acuerdo–, acordaba que de los cuatro Senadores que corresponden a la Comunidad Autónoma, tres sean propuestos por el Grupo Parlamentario Socialista y uno por el Grupo Parlamentario Popular. Nuevamente se abría un plazo para que por los dos grupos parlamentarios se propusieran candidatos ²³.

El Pleno de las Cortes Valencianas, mediante resolución 76/I, en sesión celebrada el día 10 de julio de 1986, procedía a la designación, nuevamente de José Alfonso Albert Sanjosé y Manuel Carbó Juan, siendo sustituidos Ángel Luna González y José Cholbi Diego por José Joaquín Mollá Escrivá y José Miguel Ortí Bordás, respectivamente.

En la II Legislatura, la Mesa de las Cortes Valencianas, en reunión celebrada el 6 de septiembre de 1988, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.1 y Disposición transitoria 1^a de la Ley de la Generalitat Valenciana 3/1988, de 23 de mayo, de Designación de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana, y teniendo en cuenta el censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado, en junio de 1986, y de conformidad con el artículo 69.5 de la Constitución, acordó determinar que el número de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana era de cuatro, dado que la cifra alcanzada por la población de derecho de la Comunidad Valenciana, según el padrón de

²² *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas*, núm. 4, de 14 de julio de 1983.

²³ *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas*, núm. 174, de 7 de julio de 1986.

habitantes referido al 1 de abril de 1986 (R.D. 890/1987, de 3 de julio), era de 3.732.683 habitantes.

Posteriormente, ocho días después, la Mesa de las Cortes Valencianas, de acuerdo con la Junta de Portavoces, y de conformidad con lo establecido en la Ley de Designación de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana, fijó la distribución proporcional entre los grupos parlamentarios de las Cortes Valencianas que han de proponer, correspondiendo tres Senadores del Grupo Parlamentario Socialista y uno al Grupo Parlamentario Popular ²⁴.

Mediante Resolución 110/II, el Pleno de las Cortes Valencianas, en sesión celebrada el 9 de noviembre de 1988, procedió a la designación como Senadores de Juan Manuel Carbó y suplente Ofelia Soler Nomdedéu; Alfonso Arenas Ferriz y suplente, Antonio Such Botella; Manuel Martínez Sospedra y suplente Esther Padilla Bailón; José Miguel Ortí Bordás, suplente Francisco Martínez Clausich.

Por lo que se refiere a la III Legislatura, la Mesa de las Cortes Valencianas, en reunión celebrada el 11 de septiembre de 1991, de conformidad con lo establecido en la Ley de la Generalitat Valenciana de Designación de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana, acordó concretar en cuatro el referido número, de conformidad con lo establecido en la Constitución española, acordando asimismo, proponer a la Junta de Portavoces que la distribución proporcional de los mismos en representación de los Grupos Parlamentarios, de conformidad con la regla d'Hondt, sea la siguiente: al Grupo Parlamentario Socialista le corresponden proponer dos Senadores, al Grupo Parlamentario Popular le corresponde proponer dos Senadores ²⁵.

El Pleno de las Cortes Valencianas, mediante Resolución 3/III, el 19 de septiembre de 1991, procedió a la designación como Senadores de Manuel Carbó Juan, suplente Marta L. Benlloch García; Felipe Guardiola Sellés, suplente Alfonso Arenas Ferriz; José Miguel Ortí Bordás, suplente, Antonio Alonso Gutiérrez; Miquel Ramón i Quiles, suplente Martín L. Quirós Palau.

²⁴ *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas*, núm. 73, de 23 de septiembre de 1988.

²⁵ *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas*, núm. 200, de 13 de septiembre de 1991.

En la IV Legislatura de las Cortes Valencianas, el tema presentó una singular relevancia por cuanto inicialmente la Mesa de las Cortes Valencianas, en reunión celebrada el 4 de julio de 1995, procedió a la distribución proporcional de dos Senadores para el Grupo Parlamentario Socialista y dos Senadores para el Grupo Parlamentario Popular. Esta distribución la realizó una vez recibida la certificación del Instituto Valenciano de Estadística sobre el Censo de población de 1991, y según la rectificación del Padrón municipal de 1993, vigentes en el momento de celebrarse las últimas Elecciones al Senado el 6 de junio de 1993, en la que se indicaba que la población de derecho de la Comunidad Valenciana era de 3.950.293 habitantes.

Como vemos en este caso, jugó de una manera clara la interpretación constitucional, a nuestro juicio incorrecta, que asocia lo establecido en el art. 69.5 de la Constitución Española con *«la población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado»*. No nos cabe la menor duda de que con la interpretación literal del precepto constitucional, la Comunidad Valenciana hubiera designado un senador más, cinco y no cuatro, atendiendo a *«los habitantes en su territorio»* en el año 1995, esto es, dos años después de las elecciones generales.

El Pleno de las Cortes Valencianas, en sesión celebrada el 26 de julio de 1995, procedió a la designación de José Miguel Ortí Bordás y suplente Carlos González Cepeda; Vicente Ferrer Roselló y suplente Miguel Jarque Almela; Joan Lerma i Blasco, suplente Ángel Luna González; Antonio García Miralles, suplente Manuel Girona Rubio.

En esta IV Legislatura se produjo la renuncia como Senador de José Miguel Ortí Bordás, el 4 de octubre de 1996, y también renunció el suplente que había sido designado en el Pleno de 26 de julio de 1995, Carlos González Cepeda, que ocupaba en ese momento la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma, y comunicó su renuncia seis días después de la del titular, José Miguel Ortí Bordás.

El Pleno de las Cortes Valencianas, en sesión celebrada el 17 de diciembre de 1996, en cumplimiento de la Ley de Designación de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana, y para cubrir la vacante producida aprobó la siguiente resolución: *«Una vez conocida la propuesta de candidato y suplente presentada por el Grupo Parlamentario Popular, designar como Senador en representación de la Comunidad Valenciana y su suplente, a las personas que a continuación se relacionan: José Rafael García-Fuster y González-Alegre, Beatriz Concepción Aramendia»* (ésta última suplente).

Por lo que se refiere a la última Legislatura que se trata en este apartado (V Legislatura), la Mesa de las Cortes Valencianas, en su reunión del día 20 de julio de 1999, recibía la certificación de la Delegación Provincial de Valencia del Instituto Nacional de Estadística sobre el Censo de población de 1995, vigente en el momento de celebrarse las últimas Elecciones al Senado en 1996, en el que se indicaba que la población de derecho en la Comunidad Valenciana era de 4.028.774 habitantes, y acordaba que correspondía a las Cortes Valencianas designar un total de cinco Senadores en base a uno por cada Comunidad y los otros cuatro por cada uno de los cuatro millones de habitantes que indica la certificación y, asimismo, de conformidad con el artículo 2.2 de la Ley de Designación de Senadores de la Comunidad Valenciana, remitir a la Junta de Síndics la propuesta de que el reparto de los citados Senadores sea de tres al Grupo Parlamentario Popular y dos al Grupo Parlamentario Socialista-Progressistes.

El Pleno de las Cortes Valencianas, mediante Resolución 2/V, en sesión celebrada el 28 de julio de 1999, procedía, una vez conocida la propuesta de candidatos y suplentes presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista-Progressistes, a designar como Senadores en representación de la Comunidad Valenciana y sus suplente, a las personas: Juan Seva Martínez, suplente Fermín Aliaga Aliaga; Vicente Ferrer Roselló, suplente José Luis Juan Sanz; Diego Castell Campesinos, suplente Vicente Martínez Lucas; Joan Lerma i Blasco, suplente Enric Luján i Folgado; Antonio García Miralles, suplente Carmen del Río Vidal.

En esta V Legislatura no parecía que se fueran a producir cambios, al contrario de lo que sucedió en la anterior, en los Senadores titulares y suplentes designados en la Sesión Plenaria de julio de 1999. No obstante, el Molt Honorable Sr. D. Eduardo Zaplana Hernández-Soro, Presidente de la Generalitat Valenciana, presentaba el día 9 de julio de 2002 dos escritos mediante los que renunciaba a su doble condición de Diputado de las Cortes Valencianas y Presidente de la Generalitat. La Mesa de las Cortes Valencianas tramitaba este escrito en su reunión del mismo

día 9 de julio²⁶ y, asimismo, ese día mediante Real Decreto 670/2002, de 9 de julio, era declarado el cese, a petición propia, como Presidente de la Generalitat Valenciana²⁷ y, asimismo, mediante Real Decreto 674/2002, de 9 de julio²⁸, se nombraba Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales a D. Eduardo Zaplana Hernández-Soro.

Esta realidad tuvo una primera consecuencia política que fue el que tanto el Senador Excmo. Sr. D. Juan Seva Martínez, como su suplente Excmo. Sr. D. Fermín Aliaga Aliaga, presentaron su renuncia como titular y suplente, siendo propuestos para cubrir estas vacantes el Molt Honorable Sr. D. Eduardo Zaplana Hernández-Soro, como titular, y el Excmo. Sr. D. Juan Rodríguez Marín, como suplente. El Síndic del G.P. Popular, Ilustre Sr. D. Alejandro Font de Mora Turón, el 16 de julio de 2002, mediante escrito dirigido a la Mesa de las Cortes Valencianas, de acuerdo con lo establecido en el art. 14 de la Ley de la Generalitat Valenciana 3/1988, de 23 de mayo, de Designación de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana, formulaba esta propuesta para cubrir las vacantes que se habían producido ese mismo día, en la medida en que los escritos del Senador y de su suplente habían sido presentados también con fecha 16 de julio del mismo año. La Comisión de Estatuto de los Diputados, en relación con la propuesta de candidatos presentada para la designación de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana, dos días después, el 18 de julio, acordaba elevar a la Mesa de las Cortes Valencianas el Dictamen favorable en relación con la propuesta²⁹. La Mesa de las Cortes Valencianas, ese mismo día, tenía conocimiento del Dictamen de la Comisión de Estatuto de los Diputados y, de conformidad con el artículo 7 de la Ley de la Generalitat Valenciana 3/1988, de 23 de mayo, de designación de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana, acordó su publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas*³⁰. El Pleno de las Cortes Valencianas, mediante Resolución 199/V, en sesión celebrada el 22 de julio de 2002³¹, procedía, una vez conocida la propuesta de candidato y suplente presentada por el G.P. Popular, a designar como Senador en representación de la Comunidad Valenciana al Excmo. Sr. D. Eduardo Zaplana Hernández-Soro y como suplente al Excmo. Sr. D. Juan Rodríguez Marín.

27 *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, núm. 4289 bis, de 10 de julio de 2002 y *Boletín Oficial del Estado*, núm. 164, de 10 de julio de 2002.

28 *Boletín Oficial del Estado*, núm. 164, de 10 de julio de 2002.

29 *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas*, núm. 165, de 19 de julio de 2002.

30 *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas*, núm. 165, de 19 de julio de 2002.

31 *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas*, núm. 166, de 26 de julio de 2002.

Como se desprende de esta reducida Crónica parlamentaria, de las cinco Legislaturas, por lo que a la designación de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana se refiere, ha sido siempre la Mesa, y no siempre con el acuerdo de la Junta de Síndics, la que ha determinado el número de Senadores que correspondían a la Comunidad Valenciana, atendiendo el Censo de población de derecho de la última elección al Senado y, también, la que aplicando la regla d'Hondt al número de Diputados que poseía cada grupo parlamentario, solicitaba de éstos las correspondientes propuestas de candidatos y en igual número de sus correspondientes suplentes en el plazo que establecía la Presidencia de la Cámara, sin que el mismo pudiera exceder de un mes. Posteriormente, el Pleno se ha limitado a «ratificar» esta propuesta sin mediar elección, en sentido estricto.

V REFLEXIONES FINALES Y POSIBLES PROPUESTAS TENDENTES A MEJORAR LA EXPERIENCIA VIVIDA HASTA LA FECHA

En este último capítulo, no sin un cierto cansancio, al encontrar nuevamente difícil dar solución a un problema originario, y coincidiendo tanto con las últimas reflexiones del Profesor Fraga Iribarne, como de la mayoría de la doctrina³² en cuanto a la necesaria reforma del texto constitucional para adecuar el Senado a esa necesaria Cámara de representación territorial, procuraremos hacer alguna precisión, y alguna propuesta que sirva al menos, en espera de lo anterior, para mejorar la participación de la Comunidad Autónoma en el conjunto del Estado, a través de los Senadores designados por las Cortes Valencianas, atendiendo a lo establecido en el apartado cinco del artículo 69 de la Constitución Española.

Como acabamos de decir no se trata de adentrarnos, en esta colaboración, ni en la posible reforma del Reglamento del Senado, ni tampoco en la reforma constitucional, sino utilizar el margen que nos brinda la redacción del texto constitucional, del Estatuto de Autonomía y también la vía abierta por la jurisprudencia constitucional, para mejorar la participación de la Co-

³² Véase, también, al final del trabajo, en la Bibliografía, la nota sobre los trabajos que han incidido en la necesaria reforma, reglamentaria y constitucional del Senado en España.

munidad Autónoma, adecuando esa designación de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana a una Cámara de representación territorial. Debemos tener en cuenta que cada vez tiene mayor importancia, en la doctrina, lo que se denomina función electiva de la Institución parlamentaria, lo que siempre supone un incremento de la cuota de control del Parlamento, con publicidad y con debate ya sea este expreso o no. Todo parece indicar que el elegido, el designado, es en cierta medida deudor de una Cámara que representa al conjunto de la sociedad. Por ello todo nos lleva a pensar que esta elección-designación debiera suponer la obligación de mantener un control difuso en el tiempo sobre el designado y no, como sucede en la actualidad, que tras la elección, tras la designación, las relaciones entre los elegidos, los designados, y el Parlamento se diluyan hasta desaparecer, y como mucho se traduzcan en una relación esporádica.

Como mínimo este control debe suponer, como se ha señalado por algunos autores, José Tudela Aranda³³, un *fluir ágil de información y sugerencias*, una comunicación permanente que permita hacer real la relación de origen entre el elegido y el Parlamento. Sería oportuno realizar un estudio de normas parlamentarias que pudieran establecer cauces o procedimientos adecuados que permitiesen a la Cámara mantener una relación satisfactoria con los designados, con los elegidos. En este sentido, en la medida en que tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía han otorgado casi total libertad al legislador ordinario para desarrollar esta designación de Senadores en representación con la Comunidad Autónoma, parece oportuno incrementar los mecanismos de relación. Estos mecanismos deben respetar en cualquier caso, como ya dijimos anteriormente, la prohibición de mandato imperativo que recoge nuestro texto constitucional, pero establecer una relación fluida entre los Senadores en representación de la Comunidad Autónoma y las Cortes Valencianas. Parece oportuno, conveniente, reflexionar sobre una nueva redacción a incluir en la Ley de designación de Senadores o en el propio Reglamento de las Cortes Valencianas que permita, respetando la libertad del Senador, servir a una mejor integración del Estado Autonómico.

Debemos pensar que en el caso de las Cortes Valencianas se han formulado solicitudes de comparecencia, en Comisión, de los Senadores valencianos en representación de la Comunidad Autónoma para informar sobre distintos aspectos de su labor (1985 y 1997) y en estos casos

33 TUDELA ARANDA, J. «Naturaleza y funciones de las Cortes de Aragón», en *Instituciones Públicas Aragonesas*. Zaragoza, 2001, pp. 100-103.

pese a que fueron tramitadas las solicitudes de comparecencia nunca pudieron realizarse por finalización de la Legislatura.

En cualquier caso, debemos reconocer que nuestra Ley de designación de Senadores ha sido de las pocas que contempla esta posibilidad, en su art. 15, cuando establece que *«las Comisiones, de acuerdo con el Presidente de las Cortes, podrán solicitar la comparecencia de los Senadores designados en representación de la Comunidad Valenciana para que informen sobre temas relacionados con su actividad parlamentaria»*³⁴.

A nuestro juicio debería mejorarse esta redacción, ir un poco más allá, y establecer el que con carácter obligatorio, al menos una vez al año, esto es cuatro veces en cada Legislatura, los Senadores designados por las Cortes Valencianas comparezcan ante la Comisión correspondiente – Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones– para atender las sugerencias que puedan formularles los diputados o simplemente para exponer lo que ha sido su labor, en la Cámara Alta, desde su designación por las Cortes Valencianas. Pensamos que esto serviría, por un lado, tal y como hemos dicho, para fortalecer la relación de las Cortes Valencianas con el Senado y, por otra parte, para evitar el que los partidos, federaciones o coaliciones puedan utilizar este instituto integrador con la única finalidad de, en su caso, empadronando a la persona en la Comunidad, colocar a alguien que no ha podido resultar electo en su circunscripción.

En este mismo sentido, otra propuesta que podría formularse, a incluir en la Ley de designación y necesariamente en el Reglamento de las Cortes Valencianas, sería la posibilidad, como sucede en otras Comunidades Autónomas, de asistencia a las Sesiones del Pleno y de las Comisiones de las Cortes Valencianas de estos senadores designados por las mismas, con voz pero sin voto, lo que serviría para que en Comunidades como la nuestra en la que no se exige reunir la condición de diputado de las Cortes Valencianas para ser designado Senador, estos pudieran tener una relación directa con las Cortes Valencianas, durante toda la Legislatura, e incluso colaborar en el desarrollo de sus trabajos, trasladando en ocasiones aspectos tratados aquí a la Cámara Alta³⁵.

³⁴ Véase art. 127 del Reglamento del Parlamento Vasco y art. 98 del Reglamento de la Asamblea de Murcia.

³⁵ Véase lo señalado en el art. 48 del Reglamento del Parlamento Vasco, así como el art. 8 de la Ley de Designación murciana, y de acuerdo con ello, en los artículos 55 y 98.7 del Reglamento parlamentario de la Asamblea Regional de Murcia.

Por otra parte, parece también oportuno, modificar el apartado primero del artículo 2 de la Ley 3/1988, de 23 de mayo, de Designación de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana. En este se establece que: *«La Mesa de las Cortes, al principio de cada Legislatura, tomando como referencia el censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado, determinará el número de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Española»*. Esto es así, por cuanto no parece lógico que en la propia Ley valenciana, la Mesa de las Cortes Valencianas, se vea obligada a tomar como referencia *«el censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado»*, para determinar el número de senadores que le corresponden a la Comunidad Valenciana y, además, añadir *«de acuerdo con lo establecido en la Constitución española»*. Posiblemente, bastaría con que se dijera que *«La Mesa de las Cortes Valencianas, al principio de cada Legislatura, determinará el número de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana, de acuerdo con lo establecido en la Constitución española»*. Esto es así, porque de seguirse la interpretación del artículo 69.5 de la Constitución española que se ha hecho por la LOREG, la Mesa de las Cortes Valencianas sólo podría tener en cuenta *«el censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado»*, mientras que si fuera adoptada otra interpretación de este artículo 69.5 que se refiere, exclusivamente, *«a los habitantes de sus respectivos territorios»*, no existiría esta necesaria sujeción a la interpretación restrictiva. De hecho, tan sólo el artículo 225.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid tiene una redacción semejante a nuestro precepto de la Ley de Designación. Por el contrario, en los demás Reglamentos parlamentarios e incluso en las Leyes de Designación, o no se hace referencia a quién debe concretar el número de Senadores que le corresponden a la Comunidad Autónoma, ni mediante qué procedimiento o, por el contrario, como sucede en la Ley de Designación de Senadores de La Rioja, de Murcia o en el Reglamento del Parlamento de Navarra, se establece que el órgano encargado será la Mesa del Parlamento y la Junta de Portavoces *«de acuerdo con lo establecido en el artículo 69.5 de la Constitución, conforme al texto constitucional»* o *«conforme a las previsiones constitucionales»*.

También en esta misma línea, pese al tenor literal del art. 69.5 CE, podría cambiarse el nombre de la Ley 3/1988, de 23 de mayo, de designación de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana, por Ley de Elección de Senadores en representación de la Comunidad Valenciana, estableciéndose un procedimiento concreto para su elección y las fórmulas aplicables tanto para los titulares como para la elección de los suplentes.

Aquí se debería hacer referencia a la necesidad de que fuera la Mesa de las Cortes Valencianas la que determinara el número exacto de Senadores a elegir por las Cortes Valencianas, arbitrándose posteriormente una fórmula electoral concreta que pueda permitir conocer, de la misma manera que sucede con la elección de Senadores provinciales, los votos obtenidos, por cada uno de los candidatos, pudiéndose introducir una fórmula electoral, no necesariamente el sistema D'Hondt, que permita una mayor proporcionalidad de la elección.

Así, la fórmula de reparto, parte básica del sistema electoral, define éste y existen distintas posibilidades para aproximar mediante ella el resultado final a una mayor o menor proporcionalidad, sin que esto sea necesariamente bueno o malo, máxime en un caso como el que nos ocupa en el que incluso un sector de la doctrina podría inclinarse por que la representación de las Cortes Valencianas se ajustara perfectamente a la mayoría en la Cámara.

En este sentido, según buscáramos el que en la designación hubiera una representación de las minorías o por el contrario esta representación careciera de interés, la fórmula electoral o tipo de escrutinio podría ser uno u otro, máxime cuando el número de tipos de escrutinio es tan elevado que jugando con todos los existentes se puede alcanzar una mayor o menor proporcionalidad ³⁶.

Resulta obvio que los tipos de escrutinio responden, bien al principio mayoritario bien al principio proporcional. Así, en el primero de los casos, si se atiende al principio mayoritario, éste busca la formación de mayorías, mientras que en el segundo de los casos busca obtener la mayor semejanza posible entre la distribución de los votos y la distribución de los escaños entre los partidos que concurran a la elección. También cabe una fórmula mixta, combinando un criterio de proporcionalidad y con atención al principio mayoritario.

Entre las fórmulas mayoritarias nos encontramos, entre otras, el escrutinio uninominal, mayoritario y a una vuelta; el escrutinio uninominal, mayoritario y a dos vueltas; el voto alternativo o preferencial, y el escrutinio de voto limitado.

³⁶ Véase en este sentido lo señalado por MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. en *Instituciones del Gobierno Constitucional. Sistemas de gobierno y órganos constitucionales*. Fundación Universitaria San Pablo-CEU. (2ªed. aumentada y corregida). Valencia, 1994 (pp. 143-144).

Si optamos por las fórmulas proporcionales, lo que parece más adecuado mientras se mantenga la elección de más de las tres cuartas partes de los Senadores mediante sufragio, nominal y directo en circunscripciones provinciales, podría ser la fórmula del Resto Mayor o más amplio con la que se alcanzaría una representación muy proporcional o también tendríamos las fórmulas de la Media mayor (fórmula d'Hondt, Saint-Laguë-Udda, Hagenbach-Bischof, o el voto único transferible). Puede que mediante esta última fórmula, empleada en el Reino Unido en la elección de Consejos Escolares, impuesta por el Gobierno británico en los dos Estados europeos que la utilizaron, Malta y Eire, y desde 1999 en las elecciones al Parlamento Europeo en el Reino Unido, se consiguiera una representación adecuada de los designados-elegidos. Este sistema, propuesto por Hare, y defendido por J.S. Mill, reúne una doble nota, ser una fórmula proporcional poco sensible al tamaño de la circunscripción, y asociada a un voto de preferencia articulado según la técnica de listas abiertas. Permite evitar la personalización del voto, se hace compatible con el reparto proporcional, pero tiene el inconveniente de una aplicación compleja. No obstante esto no reviste importancia, cuando nos encontramos con un Colegio electoral tan reducido como es un Parlamento, las Cortes Valencianas, con un número pequeño de electores (75-100). La fórmula es sencilla y así cada Diputado/Diputada emite un voto de lista mediante papeleta única, confeccionando libremente la lista. El orden de los candidatos a Senadores en la lista es un orden de preferencia a cuyo efecto, precisamente, los puestos irán numerados, en nuestro caso hoy, del 1 al 5. Una vez efectuada la votación se obtiene un cociente electoral que opera como fórmula repartidora y todo candidato que alcance la cuota resulta electo³⁷.

No parece que con el margen, como ya he señalado en varias ocasiones, que nos deja el texto constitucional puedan formularse propuestas más agresivas, que en cualquier caso sólo tendrían cabida a través de la reforma del Reglamento del Senado, incluso de la reforma del texto constitucional. Pero parece adecuado, que en espera de estas posibles reformas, se arbitren soluciones, pequeñas modificaciones de la Ley de designación-elección o del Reglamento de las Cortes Valencianas, que mejoren la relación entre los Senadores designados y las Cortes Valencianas, dando contenido a esta función recogida en el artículo 11 del Estatuto de Autonomía.

37 Véase la fórmula concreta en MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. *Las Instituciones el Gobierno constitucional...* , op. cit., pp. 170-171

Con esta colaboración, he querido aportar alguna idea que permita, cuando se cumple el XX Aniversario de nuestro Estatuto, colaborar en su mejora. Espero que, aunque sea muy poca cosa, sirva para ello.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA REFERIDA DEL SENADO EN EL ARTÍCULO 69.5 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978, DESDE SU APROBACIÓN (Nota 5).

En esta nota pretendemos, simplemente, hacer referencia a los trabajos publicados, en general, poco tiempo después de aprobada la Constitución Española que se centraban en la regulación que hacía de esta Institución el texto constitucional. En este estudio, como se podrá comprobar, existen otras referencias a trabajos que indirectamente han tratado este problema y a otros muchos que con posterioridad se han venido a referir a la reforma del Senado, tanto reglamentaria como constitucional. Es, por tanto, el contenido de esta nota una referencia exclusivamente a los trabajos publicados con relación al texto constitucional, publicados poco después de aprobada la Constitución. A estos debe añadirse la muy interesante publicación de las Actas de la Ponencia Constitucional (1 de agosto de 1977 a 10 de abril de 1978) que se realizó en RCG. núm. 2. Madrid 1984.

AGUIAR DE LUQUE, L. en *«La reforma del Senado»*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. Senado. 1994, ha señalado que *«el diseño constitucional del Senado es uno de los temas sobre los que la doctrina durante estos años ha venido expresando mayores reticencias»*. A esta posición se suma una tendencia mayoritaria, en rigor casi unánime, de la doctrina que niega el carácter de representación territorial del Senado definido por el art. 69 C.E., en unos casos porque ve en esta Cámara una Cámara de representación provincial, PORTERO MOLINA, J. A. *«El Senado en la Constitución Española»* en Estudios sobre la Constitución Española de 1978. Pórtico. Zaragoza 1979. (p. 222). y HERRERO DE MIÑÓN, M. en *«Introducción general del contenido*

y principios de la Constitución Española» en MARTÍNEZ CUADRADO, M. «La Constitución Española de 1978 en la historia del constitucionalismo español». Madrid 1982. (p. 74); o bien porque ve en el Senado una mera duplicación del Congreso [FERNÁNDEZ SEGADO, F. «El bicameralismo y la naturaleza del Senado». REDC. núm. 6. Madrid 1982. (pp. 80-81)], y en otros casos porque no existe esta representación territorial al ser el Senado una Cámara cuya representación es exactamente igual a la del Congreso DE OTTO, I. en «Leciones de Derecho Constitucional-Órganos constitucionales». Guiastur. Oviedo 1980. (pp. 86-87 y 275-276) y PUNSET, R. «El Senado y las Comunidades Autónomas». Tecnos. Madrid 1987. (pp. 91-92 y 98-99), y en «El concepto de representación territorial en la Constitución Española de 1978» RDP. núm. 7. Madrid 1980 (p. 116). En otras ocasiones esta tendencia niega el carácter de representación territorial del Senado porque sus funciones no le caracterizan como tal, o bien porque ven en la cláusula definitoria del Senado una cuestión de mero enunciado vacío LUCAS MORILLO DE LA CUEVA, P. en «Los Órganos constitucionales. Introducción al sistema político español». Teide. Madrid 1983. (pp. 128-130). ÁLVAREZ CONDE, E. en «El régimen político español». Tecnos. Madrid 1987. (p. 308). TORRES DEL MORAL, A. «Principios del Derechos Constitucional es - pañol». Atomo. ET. Madrid 1986. 2 v. (p. 82). SANTAOLALLA LÓPEZ, F. «Derecho Parlamentario español». EM. Madrid 1984. (pp. 36-37). También a esta posición, o tendencia mayoritaria en la doctrina se suma CRUZ VILLALÓN, P. en «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa». RFTUG. núm. 4. Madrid 1981. (p. 62), cuando señala con relación al Senado que «y, evidentemente, no es argumento en contrario el que nuestro Senado venga definido como Cámara de representación territorial en el art. 69 de la Constitución. Baste leer el resto del articulado para comprender que la Cámara es lo más alejado, tanto en el fondo como en la forma, de una Cámara del tipo que pretende ser». En esta nota somos conscientes de que existiendo, en el momento actual, una amplia y excelente producción de nuestra doctrina respecto del Senado, se corre siempre el riesgo de olvidar algunos nombres en la relación de quienes han investigado en torno a la regulación que del Senado se hace en el texto constitucional.

No obstante, hemos querido, citar algunos de los que en los primeros momentos vinieron a pronunciarse en cuanto a la regulación de esta Institución en el texto constitucional, fundamentalmente en el art. 69 de la Carta Magna. Así debemos hacer referencia a los siguientes trabajos: AGUILÓ LÚCIA, Ll. «Composición y organización de las Cortes», en *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*. Universitat de Valencia, 1980 (pp. 301-302), «La Ley para la Reforma Política como precedente de la actual desigualdad en la representación política» en *Parlamento y Sociedad Civil* (Simposium). Universidad de Barcelona, 1980. (pp. 173-185); AJA, E. «Por un Senado de las nacionalidades y regiones» en «Federalismo y regionalismo», preparación y coordinación Gumersindo Trujillo. CEC. Madrid 1979 (pp. 447-465); AJA, E. y ARBÓ S, X. «El Senado, Cámara posible de las Autonomías». en *Revista de Estudios Políticos* núm. 17, 1980. (pp. 27-66); ÁLVAREZ CONDE, E. «El régimen político español». Tecnos. Madrid 1987. (p. 308); ARBÓ S, X. «El Senado: marco constitucional y propuestas de refor -

ma». RCG. núm. 24. 1991. (pp. 7-33); ASTARLOA VILLENA, F. «Puntualizaciones en torno al Senado» en Cuadernos de la Facultad de Derecho. Universidad de las Islas Baleares. núm. 13. 1986. (pp. 143-148); BASTIDA FREIJEDO, F. J. «Naturaleza y composición del Senado». en «Lecciones de Derecho Constitucional. Organismos constitucionales». Guiastur. Oviedo 1980. (pp. 269-286); CAPO GIOL, J. «El debate sobre el bicameralismo: la Cámara denominada de representación territorial». en *Parlamento y sociedad civil* (Simposium). Universidad de Barcelona. (pp. 283-289); CARVAJAL, J. F. «El Senado y los Parlamentos Autónomos». Jornadas de Parlamentos Autónomos. Corts Valencianes. Valencia 1986. (pp. 97-105); CHUECA RODRÍGUEZ, R. L. «Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución Española». REDC. núm. 10. 1984. (p. 82); ELIZALDE PÉREZ, J. «El Senado como Cámara de representación territorial en el Estado autonómico: una perspectiva comparada». RPC. núm. 6. 1981. (pp. 195-214) y «Comentario al art. 69 de la Constitución» en «Comentarios a las Leyes políticas», dirigidos por ÓSCAR ALZAGA VILLAMIL (Tomo VI). Edersa. Madrid, 1989 (pp. 131-230); FERNÁNDEZ SEGADO, F. «La composición del Congreso y del Senado desde la perspectiva del derecho comparado». RDP. núms. 76-77. Madrid 1979. (pp. 621-642), «El bicameralismo y la naturaleza del Senado» en REDC. núm. 6. 1982 (pp. 61-113), «La construcción del Senado en el proceso constituyente». en RDP. núm. 38. ... *op. cit.* (pp. 63-125), y «La funcionalidad del Senado en cuanto a Cámara de representación territorial». en RVAP. núm. 13. 1985. (pp. 7-44); GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. y PENDÁS GARCÍA, B. «El Senado en el sistema constitucional español: realidades y perspectivas». en RCG. núm. 2. 1984 (pp. 51-112); GARCÍA MORILLO, J. «La estructura de las Cortes Generales». en *Derecho Constitucional*. Tirant Lo Blanc. Valencia 1992. Vol. II. (pp. 65-97); LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. «Los Órganos constitucionales» en «Introducción al sistema político español». Teide. Barcelona 1983. (pp. 107-251); LUCAS VERDÚ, P. «El Senado en el borrador constitucional». en «Informaciones políticas» núm. 136. Madrid 1978; MANZELLA, A. «Las Cortes en el sistema constitucional español» en «La Constitución Española de 1978». Estudio sistemático dirigido por Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría. Civitas. Madrid 1988. (pp. 475-522); MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. «Desigualdad y representación en la Constitución Española de 1978: el caso de las Cortes Generales», en *Parlamento y Sociedad Civil* (Simposium). AA.VV. Universidad de Barcelona, 1980 (pp. 187-213); PANIAGUA SOTO, J. L. «Senado» en *Diccionario del sistema político español*, dirigido por J. J. González Encinar, Akal. Madrid 1984. (pp. 821-827); PORTERO MOLINA, J. A. «El Senado en la Constitución Española». en «Estudios sobre la Constitución Española de 1978». Zaragoza 1979. (pp. 217-237); PUNSET BLANCO, R. junto a la obra antes citada «El Senado en la nueva Constitución Española», «El concepto de representación territorial en la Constitución Española de 1978» en RDP. núm. 7. 1980. (pp. 105-118), «La estructura bicameral de las Cortes Generales», y «Organización y funcionamiento del Senado». en «Lecciones de derecho constitucional. Órganos constitucionales». Guiastur. Oviedo 1980. (pp. 61-102 y 286-297), «Senado» en *Enciclopedia Jurídica Básica*, dirigida por Alfredo Montoya Melgar. Civitas. Madrid 1995. (pp. 6.170-6.176), «El Senado y las Comunidades Autónomas». Tecnos. Madrid 1987; RIPOLLÉS SERRANO, M^ª R. «La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías». en REDC. núm. 37. 1993. (pp. 91-126); SÁNCHEZ FÉRRIZ, R. y SEVILLA MERINO, J. «La provincia y el Senado en la Constitución Española de 1978», Universidad de Valencia, 1980. (pp. 425-433); RECODER DE CASSO, E. «Comentario a los arts. 66 a 80 de la Constitución» en «Comentarios a la Constitución». Dirigidos por Fernando Garrido Falla. Civitas. Madrid 2001. (pp. 1.030-1.215); SANTAOLALLA LÓPEZ, F. «Derecho parlamentario español». EN.

Madrid 1984. (pp. 36-37); SERRANO ALBERCA, J. M. «*El Senado*». en RCG. núm. 5. 1985. (pp. 95-115), «*El Senado*» en AAVV. Cortes Generales. 3 V. Vol. I. (p. 131). Madrid 1987.

BIBLIOGRAFÍA REFERIDA A LOS TRABAJOS QUE HAN INCIDIDO EN LA NECESARIA REFORMA, REGLAMENTARIA Y CONSTITUCIONAL, DEL SENADO EN ESPAÑA (Nota 16)

AJA FERNÁNDEZ, E. «*Intervención en el debate sobre la reforma del Senado*». Asamblea Regional de Murcia. En *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 3. 1991 (pp. 198-201); «*El Senado autonómico, entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional*». *Informe Comunidades Autónomas 1993*. Vol I. Instituto de Derecho Público. Barcelona, 1994 (pp. 560-580); «*Las Comunidades Autónomas y la reforma del Reglamento del Senado*». En *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 35, 1993 (pp. 11-18); «*Perspectivas de la reforma constitucional del Senado*», en *La reforma del Senado*. Senado. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994 (pp. 211-225); «*Principales líneas de la reforma constitucional del Senat*». *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 20, diciembre 1995 (pp. 51-60). «*El Senado y su función de impulso de la colaboración en el Estado autonómico*», en *Ante el futuro del Senado*. Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya. Barcelona, 1996 (pp. 365-377); ALBA NAVARRO, M. «*Diversos modelos para la reforma del Senado*», en *El Senado, Cámara de Representación Territorial*. III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Tecnos, Madrid, 1996 (pp. 227-238); ALBERTI, E. «*La reforma constitucional del Senado*», en *Ante el futuro del Senado*. Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya. Barcelona, 1996 (pp. 21-303); RABOS, X. «*El Senado: marco constitucional y propuestas de reforma*», en *Revista Cortes Generales*, núm. 24, Madrid, 1991 (pp. 7-33); ARGULLOL MURGADAS, E. Debate «*Perspectivas de la Reforma del Senado*», en *La reforma del Senado*. Senado. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994 (pp. 285-288 y 349-350); «*Uniformidad y diversidad en la posición de las comunidades autónomas en el Senado*», en *Ante el futuro del Senado*. Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya. Barcelona, 1996 (pp. 507-513); ASENSI SABATER, J. y VIESADO MAZÓN, F. J. «*El Acuerdo sobre Financiación de las Autonomías: una función trasladable al Senado*», en *El Senado, Cámara de Representación Territorial*. III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Tecnos. Madrid, 1996 (pp. 269-279); DE CARRERAS SERRA, F. «*El Senado en la Constitución Española*». En *El Senado, Cámara de representación territorial*. III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Tecnos. Madrid, 1996 (pp. 25-37); «*Las funciones del Senado y la participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea*», en *Ante el futuro del Senado*. Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat

de Catalunya. Barcelona, 1996 (pp. 467-481); DE ESTEBAN, J. Debate «*Perspectivas de la reforma constitucional del Senado*», en *La reforma del Senado*. Senado. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994 (pp. 317 y ss.); FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, F. «*Los problemas de la distribución territorial del poder en España*», en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981 (pp. 71-121); GARRORENA MORALES, A. «*Intervención sobre la reforma del Senado*», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 3. Asamblea Regional de Murcia, 1991 (pp. 211-218); «*Una propuesta para la reforma constitucional del Senado*», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, primer cuatrimestre 1995 (pp. 7-49); LÓPEZ GARRIDO, D. «*Hacia un nuevo Senado. Propuesta de reforma constitucional*», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 33, 1994 (pp. 7-25) y en el periódico *El país*, sábado, 12 de noviembre de 1994 (pp. 16-17) y 13 de noviembre de 1994 (pp. 18-19); MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. *La reforma del Senado*. Fundación Universitaria San Pablo-CEU, Valencia, 1990; «*Los obstáculos a la reforma del Senado: falsos y verdaderos*», en *Revista de Derecho Político*, núm. 36 (La reforma Constitucional), 1992 (pp. 377-397); «*Forma de Estado y estructura del Parlamento: Notas sobre la reforma del Senado constitucional*», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 33 (1994); «*Nota sobre la duración del mandato de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas en aplicación del artículo 69.5 de la Constitución*», en *Revista de las Cortes Generales* núm. 2, 1984 (pp. 145-150); PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N. «*Reforma y Constitución*», en el *Senado, Cámara de Representación Territorial*. II Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Tecnos. Madrid 1996 (pp. 217-226); PORTERO MOLINA, J.A. «*Contribución al debate sobre la reforma del Senado*». En *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, 1995, pp. 81-105; PUNSET BLANCO, R. «*Intervención en el debate sobre la reforma del Senado*», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 3. Asamblea Regional de Murcia, 1991 (pp. 194-197); «*La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución*». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, 1993 (pp. 81-90); «*El Senado como Cámara de las Comunidades Autónomas. Bases de una propuesta*», en *El Senado, Cámara de Representación Territorial*, III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Tecnos. Madrid, 1996 (pp. 165-182); «*Senado, comunidades autónomas y Unión Europea*», en *Ante el futuro del Senado*. Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya. Barcelona, 1996 (pp. 451-467); F. «*La reforma constitucional del Senado*. En *Ante el futuro del Senado*. Institut d'Estudis Autònoms, 1996 (pp. 357-365); SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan José «*Presupòsits i límits de la reforma constitucional del Senat*», en *Autonomies*, núm. 20, diciembre de 1995 (pp. 61-76); TORRES DEL MORAL, A. «*El Senado*», en *Revista de Derecho Político*, núm. 36 (La Reforma Constitucional), 1992 (pp. 357-375); TRUJILLO FERNÁNDEZ, G. «*La reforma constitucional y la participación del Senado en las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas*», en *Ante el futuro del Senado*. Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya, 1996 (pp. 377-393); VARIOS AUTORES «*Debate sobre la reforma del Senado*», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*. Asamblea Regional de Murcia, 1991; *La reforma del Senado*, Fundación Encuentro, 1994; *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1984; «*El Senado, Cámara de representación territorial*», en III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Tecnos, 1994; *Ante el futuro del Senado*. Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya, 1996.

OTRA BIBLIOGRAFÍA TAMBIÉN UTILIZADA EN EL PRESENTE TRABAJO, NO CITADA EN LAS DOS NOTAS ANTERIORES.

AJA FERNÁNDEZ, E.

- «*Por un Senado de las nacionalidades y regiones*». En *Federalismo y Regionalismo*, preparación y coordinación por Gumersindo Trujillo. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979 (pp. 447-465).
- «*Propuestas para el desarrollo del Estado de las autonomías*». En AA.VV. *Federalismo y Estado de las Autonomías*. Planeta, Madrid, 1988 (pp. 141-165).
- «*Debate sobre el balance de seis meses de reforma del Senado por vía reglamentaria*». En *La reforma del Senado*. Senado. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994 (pp. 158-167).

ALZAGA VILLAAMIL, Ó .

- *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*. Ediciones del Foro, Madrid, 1978.
- *El régimen político español*. Tecnos, Madrid, 1986.

ARAGÓN REYES, M. (coord.)

- «Intervención en el debate sobre la reforma del Senado». Asamblea Regional de Murcia. En *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 3 (1991) (pp. 205-211).

ASENSI SABATER, J. y SEVILLA, J.

- «La designación de Senadores Autonómicos en la perspectiva de la territorialización del Senado», en *Jornadas de Par-
lamentos Autónomos*. Cortes Valencianas, 1986 (pp. 107-119).

CRUZ VILLALÓN, P.

- *Una nota sobre el Senado como Cámara de representación territorial en Parlamento y consolidación democrática*. Parlamento de Andalucía. Tecnos, 1994.

DE ESTEBAN, J.

- Prólogo, en la obra *Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas*. García-Escudero Márquez, P. *Cortes Generales*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995 (pp. 13-16).

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.

- «La Comisión General de las Comunidades de las Comunidades Autónomas (Reforma del Reglamento del Senado)». En *Revista de Administración Pública*, núm. 133 (enero-abril 1994) (pp. 485-499)
- «La Comisión General de las Comunidades Autónomas: Balance de seis meses de reforma del Reglamento del Senado». En *La reforma del Senado*. Senado. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1994 (pp. 39-64).

- *Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas*. C.E.C. Madrid, 1995, pp. 13-16.

LANDÍN, M.

- *Las funciones del Parlamento de Cataluña*. Ariel. Barcelona, 1981, p. 179, pp. 232-233;

LÓPEZ GUERRA, L.

- «*El Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones centrales del Estado*». En *Informe sobre las Autonomías*. Civitas, Madrid, 1988.
- «*La reforma del procedimiento legislativo del Senado*». En *Ante el futuro del Senado*. Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya. Barcelona, 1996 (pp. 327-339).

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.

- *Instituciones del Gobierno Constitucional. Sistemas de gobierno y órganos constitucionales*. Fundación Universitaria San Pablo-CEU. (2ªed. aumentada y corregida). Valencia, 1994.
- «*Partidos Políticos y Representación*». En *Derecho Constitucional Español*. CEU-San Pablo, Valencia, 1995 (pp. 125-161).

PULIDO QUECEDO, M.

- «*La elección de los Senadores*». En *El Senado, Cámara de Representación Territorial*. III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Tecnos, Madrid, 1996 (pp. 239-250).

PUNSET BLANCO, R.

- «*El Senado en la nueva Constitución Española*», en *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 57. Universidad Complutense de Madrid (1979) (pp. 137-159).

- Voz «*Senado*», en *Temas Básicos de Derecho Constitucional*. Tomo II, Organización del Estado.
- «*La designación de Senadores por las Comunidades autónomas (A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981)*». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8 (1983) (pp. 161-185).
- *Las Cortes Generales*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- «*La designación de Senadores por las Comunidades Autónomas*». En *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*. Granada, 1984. vol II (pp. 873-899).
- «*El Senado en el procedimiento legislativo: una reforma imposible*». En *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Tecnos, Madrid, 1990 (pp. 186-197)
- «*Intervención en el debate sobre la reforma del Senado*». En *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, número 3. Asamblea Regional de Murcia (1991) (pp. 194-197).
- «*La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución*». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37 (1993) (pp. 81-90).
- «*Las Comunidades Autónomas y la reforma del Reglamento del Senado*». En *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 35 (1993).
- «*El Senado como Cámara de las Comunidades Autónomas. Bases de una propuesta*». En *El Senado, Cámara de Representación Territorial*. III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Tecnos, Madrid, 1996 (pp. 165-182).
- «*Senado, comunidades autónomas y Unión Europea*». En *Ante el futuro del Senado*. Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya. Barcelona, 1996 (pp. 451-467).

RECODER DE CASSO, E.

- «*Comentario al artículo 69*», en *Comentarios a la Constitución Española* (3ª ed.). Civitas, Madrid, 2001, p.

1151.

RIPOLLÉS SERERANO, M^ªR.

- «*Actos parlamentarios del Senado en relación con las Comunidades Autónomas*». En *Informe Pi i Sunyer sobre las Comunidades Autónomas*, 1989 (pp. 78-86).
- «*Informe Comunidades Autónomas. 1992*». vol 1. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1993.
- *Nota a la edición. Reglamentos del Senado. 1834-1993*. Dirección de Estudios y Documentación. Secretaría General. Senado, 1993.
- «*El Senado*». En *Informe de las Comunidades Autónomas 1993*. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1994. Vol I (pp. 69-89).
- «*La participación del Gobierno y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en el funcionamiento de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado*». En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*. Corts Valencianes, 1995.
- «*La provincia y la representación territorial*». En *El Senado, Cámara de Representación Territorial*. III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Tecnos, Madrid, 1996 (pp. 191-216).

SAIZ ARNAIZ, A.

- «*El Senado y las Comunidades Autónomas*», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41 (1995), pp. 293-321.

SEVILLA MERINO, J.

- «*Los Senadores Autonómicos*». En *Las Cortes Generales*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1987 (pp.

2247-2262)

TAMAMES, R.

- *Introducción a la Constitución Española*. Alianza Editorial. Madrid, 1980.

TUDELA ARANDA, J.

- «Naturaleza y funciones de las Cortes de Aragón», en *Instituciones Públicas Aragonesas*. Zaragoza, 2001, pp. 100-103.

VARIOS AUTORES

- *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*. Granada, 1984.

VISIEDO MAZÓN, F. J.

- *La Reforma del Senado: Territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas*. Temas del Senado, núm. 2. Secretaría General del Senado, Madrid, 1997.