Julio de España Moya
President de les Corts Valencianes

PRESENTACIÓ

Em correspon, com a president de les Corts Valencianes i del Consell de Redacció de Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, fer la presentació de l'últim número de l'Anuario en esta legislatura que és el número 18, extraordinari, que dediquem a "L'organització territorial de l'Estat i la reforma de l'Estatut d'autonomia valencià".

M'agradaria, en primer lloc, tal com vaig fer en el primer número d'esta legislatura, el número 14, deixar constància de la meua alegria i satisfacció per haver presidit este Consell de Redacció, compost per totes les persones que han format part de l'òrgan de direcció de la cambra, des de l'etapa transitòria fins a esta legislatura, i també per prestigiosos especialistes en dret.

Així mateix, també ha estat per a mi un honor el motiu d'esta presidència, que és presidir les Corts Valencianes, la institució central de la Generalitat Valenciana, la qual cosa m'ha permés conèixer totes les institucions que la integren des d'un lloc privilegiat.

La presidència de Les Corts i la del Consell de Redacció de *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, les he compartides amb persones del prestigi, reconeixement i vàlua com Antonio García Miralles, Vicente González Lizondo, Héctor Villalba Xirivella i Marcela Miró Pérez, que van situar la institució, les Corts Valencianes, i amb això este Anuari, entre les publicacions que gaudeixen de prestigi, tant dins com fora de la nostra comunitat autònoma, i que serveixen per a aprofundir en el coneixement del dret parlamentari.

Deia llavors, i reitere ara, que una publicació com esta serveix perquè des d'un major estudi del que és i representa el parlament es puga aconseguir un major acostament dels ciutadans i les ciutadanes de la nostra comunitat a les seues institucions d'autogovern.

Espere que durant estos quatre anys haja pogut contribuir a aprofundir en esta comesa i que els números publicats en esta legislatura, hagen pogut servir i ajudar en este interès de tots.

En aquell primer número de Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, (desembre de 2003), pronunciava el meu desig de continuar amb esta publicació al llarg de la VI Legislatura i l'objectiu ha estat complit. En este sentit, junt amb els números ordinaris de l'Anuario, hem publicat també un número extraordinari dedicat al XXV aniversari de l'aprovació de la Constitució espanyola de 1978, i este, que dediquem a "L'organització territorial de l'Estat i al nou Estatut d'autonomia valencià".

En esta ocasió, em correspon la presentació del número extraordinari la publicació del qual estem ja intentant des de fa molt de temps, però que avui, feliçment, podem dur a terme, ja que la Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de l'Estatut d'autonomia ens ha atorgat un nou Estatut.

En este sentit, com ha reconegut en diverses ocasions la millor doctrina, entre ella la dels mateixos lletrats de la cambra, si examinem el text publicat en el *Butlletí Oficial de l'Estat* del passat 11 d'abril del 2006, comprovem que, des d'un punt de vista material, s'han produït modificacions importants amb relació a l'Estatut de 1982. Així, es modifiquen elements bàsics d'aquell Estatut, incloent-hi la mateixa composició de les Corts Valencianes, s'introdueix un catàleg de drets, que vincula els poders públics valencians, un nou sistema de relacions amb l'Estat, amb altres comunitats autònomes, amb la Unió Europea, i fins i tot un títol sota la denominació "Acció exterior", majories qualificades per a lleis determinades …

Per tant, des d'un punt de vista de contingut, ens trobem davant un nou Estatut. Esta realitat, d'un nou text, també es produeix quan comprovem que el nou compta amb vint articles més que l'anterior i que, a més, s'han modificat, en major o menor mesura, els seixanta-un articles de l'Estatut de 1982.

Si esta realitat, quant al contingut, sembla inqüestionable, també des d'una perspectiva juridicoformal, la disposició derogatòria inclosa al Congrés dels Diputats, deroga nominativament tant l'Estatut de 1982, com les reformes de 1991 i 1994, amb la qual cosa el resul-

tat normatiu d'esta acció ha de ser la substitució d'un text per un altre, és a dir, l'existència d'una nova norma institucional bàsica.

D'acord amb esta circumstància, un nou Estatut d'autonomia, hem volgut que l'últim número de Corts. Anuario de Derecho Parlamentario en esta legislatura, estiguera precisament dedicat a esta reforma de l'Estatut d'autonomia, emmarcat dins del que és l'organització territorial de l'Estat.

Per a esta comesa, hem invitat tots els membres del Consell de Redacció de l'Anuario i també a persones, de reconegut prestigi, que van ser invitades per la ponència encarregada d'estudiar una reforma de l'Estatut d'autonomia de 1982.

En este sentit, ens trobem entre els membres del Consell de Redacció, que ens han prestat la seua col·laboració, amb els expresidents de la Generalitat, Eduardo Zaplana Hernández-Soro i José Luis Olivas Martínez, que han titulat els seus treballs "Recuperar un Estatut viable", el primer, i "Un nou Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana", en el segon dels casos. Sempre resulta agradable que els qui han ostentat la màxima responsabilitat de la teua comunitat autònoma, col·laboren en un anuari, en una publicació, la nostra, i l'engrandesquen.

També els tres síndics dels grups parlamentaris, Serafín Castellano Gómez, Ignasi Pla i Durà i Joan Ribó i Canut, han volgut participar en este número extraordinari dedicat a la reforma de l'Estatut d'autonomia, amb tres treballs, que incideixen d'una manera directa en esta realitat, escrits a més per subjectes que han participat activament en el contingut d'esta reforma. En este sentit, el síndic del Grup Parlamentari Popular titula el seu treball "L'Estat de les autonomies: un model viu i eficaç", el síndic del Grup Parlamentari Socialista titula el seu treball "El nou Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana: la perspectiva socialista", mentre que el síndic del Grup Parlamentari Esquerra Unida-Els Verds-EsquerraValenciana: Entesa, el titula "La reforma de l'Estatut d'autonomia valencià: una oportunitat perduda".

Després del treball dels tres síndics dels grups parlamentaris, comptem també amb la col·laboració dels lletrats de les Corts Valencianes que han treballat sobre diversos aspectes de l'Estatut.

En primer lloc, el lletrat major, Javier Guillem Carrau i el lletrat de Les Corts, Francisco J. Visiedo Mazón, com a lletrats que assessoraven la Comissió d'Estudi d'esta reforma de l'Estatut i, posteriorment, la Comissió de Coordinació, Organització i Règim de les Institucions de la Generalitat, han centrat el seu treball en els tràmits parlamentaris i les conseqüències d'estos quant al contingut material de la reforma de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana. El que també és lletrat de les Corts Valencianes, avui en serveis especials, lletrat-secretari general de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, Lluís Aguiló i Lúcia, centra el seu treball precisament en esta institució, "l'Acadèmia Valenciana de la Llengua i l'Estatut d'autonomia". La lletrada de Les Corts Julia Sevilla Merino analitza "Els drets de les valencianes en el nou Estatut d'autonomia", mentre que el lletrat Juan Antonio Martínez Corral s'ocupa de "Els pressuposts de la Generalitat en el nou Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana". Finalment, dins del cos de lletrats, el lletrat Enrique Soriano Hernández es refereix a la reforma del Reglament de les Corts Valencianes, duta a terme al desembre de 2006, precisament amb relació a la reforma de l'Estatut d'autonomia.

Junt amb estes col·laboracions, també per part del Consell de Redacció de Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, ens han prestat la seua col·laboració el portaveu adjunt del Grup Parlamentari Popular Rafael Maluenda Verdú, el qual ha titulat el seu treball "La reforma de l'Estatut de la Comunitat Valenciana"; el president del Consell Consultiu d'Andalusia, catedràtic de Dret Constitucional i exlletrat major del Parlament d'Andalusia Juan Cano Bueso, el treball més genèric del qual han estat unes consideracions sobre l'estratègia per a la reforma dels estatuts d'autonomia i, finalment, el professor de Dret Constitucional de la Universitat Cardenal Herrera-CEU Manuel Martínez Sospedra, qui s'ha referit a la necessitat d'una llei electoral valenciana amb el nou Estatut.

Junt amb estes col·laboracions d'integrants del Consell de Redacció de *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, s'han sumat set treballs d'experts, que van assessorar i van informar la Ponència d'Estudi d'una Possible Reforma de l'Estatut d'Autonomia, que finalment va dur a terme esta reforma. En total, ens trobem en este número extraordinari amb vint magnífics treballs, que revesteixen sens dubte, un alt interés tant polític com doctrinal.

D'acord amb això, el catedràtic de Dret Internacional Jorge Cardona Llorens es refereix, en la seua col·laboració, a la Comunitat Valenciana com a regió europea oberta al món, i fa especial referència als títols VI i VII de l'Estatut d'autonomia. El registrador de la propietat, expert civilista, Vicente Domínguez Calatayud, es refereix a la competència exclusiva de la Generalitat sobre la conservació, modificació i desenvolupament del dret civil foral valencià, tema sobre el qual també insisteix la professora de Dret Civil, Rosa Moliner Navarro, qui titula el seu treball "Les competències en matèria de dret civil foral a la llum de l'article 49.1.2a del nou Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana".

El prestigiós notari Vicente Luis Simó Santonja, també professor de Dret Civil i bon col·laborador del nostre Anuario, analitza tot el que es refereix al títol I de l'Estatut, que comprèn els articles primer a seté, mentre que la catedràtica de Dret Constitucional, Remedio Sánchez Férriz, analitza i comenta el títol II del nou Estatut d'autonomia de 2006 " Dels drets dels valencians i les valencianes", que comprén els articles 8 a 19 de l'Estatut.

A més, el professor d'Història del Dret de la Universitat Jaume I de Castelló Vicent García Edo es refereix al "Dret foral i identitat valenciana", també amb un comentari al títol I de l'Estatut d'autonomia, com fa Vicente Luis Simó Santonja.

Finalment, el catedràtic de Dret Financer i Tributari Juan Martín Queralt i el seu col·laborador, Alberto García Moreno, es refereixen al "Títol IX (Economia i Hisenda) de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana, modificat per la Llei 1/2006, de 10 abril". En el seu treball analitzen el nou contingut dels articles 67 a 80 de la Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de l'Estatut d'autonomia.

Com es desprèn del que molt telegràficament he pretés dir-los en esta presentació, el contingut del present número de *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* és, sense cap dubte, excel·lent, tant pel seu contingut com per les persones que hi col·laboren.

Crec, sincerament, haver aconseguit el nostre objectiu, la finalitat que ens vam proposar quan vam elaborar este número extraordinari, que amb un altíssim valor acadèmic, doctrinal i polític, pot servir, superat ja l'estudi i l'elaboració d'una reforma del que va

ser l'Estatut d'autonomia de 1982, per a poder reflexionar sobre el que representa este nou Estatut i les perspectives que amb ell ara s'obrin.

Vull expressar el meu agraïment a tots els que han col·laborat en este número extraordinari de *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario,* i també, tractant-se de l'últim número d'esta legislatura, a tots els autors que ho han fet des del primer dels números que vam presentar, al desembre del 2003. Faig extensiva la meua gratitud, amb publicitat, als qui des d'esta "casa" han fet possible que tots estos números hagen pogut veure la llum perquè, amb el seu treball, amb la seua dedicació, han permès un major coneixement del que és la realitat de les Corts Valencianes, en este cas de l'Estatut d'autonomia, i s'ha pogut aconseguir així un major acostament a la institució que he tingut l'honor de presidir i a la norma institucional bàsica de tots els valencians i les valencianes.

Amb este número extraordinari dedicat a "L'organització territorial de l'Estat i la reforma de l'Estatut d'autonomia", complesc amb el que va ser el meu compromís, al setembre del passat any, en el fet que este número extraordinari vera la llum abans de finalitzar esta legislatura. M'agradaria que també poguera veure's complit el meu compromís de llavors, en el fet que des d'este mateix instant començara a preparar-se ja el pròxim número extraordinari, corresponent a 2008, en el qual pogueren analitzar-se les eleccions autonòmiques que se celebraran el pròxim 27 de maig.

Sense ànim d'allargar més esta última presentació meua, en esta legislatura desitge que, com a mínim, es mantinga en el futur el nivell i l'altura que ha tingut sempre *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario,* i que sens dubte ha contribuït, junt amb altres activitats de la cambra, que les Corts Valencianes puguen ser avui més conegudes, i que des d'este coneixement s'haja produït un major acostament a este pilar bàsic de la democràcia: Les Corts.

Palau de les Corts Valencianes
Març, 2007

Julio de España Moya
Presidente de las Cortes Valencianas

PRESENTACIÓN

Me corresponde, como Presidente de Les Corts Valencianes y del Consejo de Redacción de "Corts. Anuario de Derecho Parlamentario", realizar la Presentación del último número del Anuario en la presente legislatura que es el número 18, extraordinario, que dedicamos a "La organización territorial del Estado y la reforma del Estatuto de Autonomía valenciano".

Me gustaría, en primer lugar, tal y como hice en el primer número de la presente legislatura, el número 14, dejar constancia de mi alegría y satisfacción por haber presidido este Consejo de Redacción, compuesto por todas aquellas personas que han formado parte del Órgano de dirección de la Cámara, desde la etapa transitoria hasta la presente legislatura, y también por prestigiosos especialistas en Derecho.

Asimismo, también ha sido para mí un honor, el motivo de que trae causa esta Presidencia, como es presidir Les Corts Valencianes, la Institución central de la Generalitat Valenciana, lo que me ha permitido, conocer todas las instituciones que la integran, desde un lugar privilegiado.

La Presidencia de las Cortes y la del Consejo de Redacción de "Corts. Anuario de Derecho Parlamentario", la he compartido con personas del prestigio, reconocimiento y valía como Antonio García Miralles, Vicente González Lizondo, Héctor Villalba Chirivella y Marcela Miró Pérez, que situaron a la Institución, a Les Corts Valencianes, y con ello a este Anuario, entre las publicaciones que gozan de prestigio, tanto dentro como fuera de la nuestra Comunidad Autónoma, y que sirven para profundizar en el conocimiento del Derecho parlamentario.

Decía entonces, y reitero ahora, que una publicación como ésta sirve para que desde un mayor estudio de lo que es y representa el Parlamento, se pueda alcanzar un mayor acercamiento de los ciudadanos y las ciudadanas de nuestra Comunitat a sus instituciones de autogobierno.

Espero que durante estos cuatro años haya podido contribuir a profundizar en este cometido y que los números publicados en esta Legislatura, hayan podido servir y ayudar en este empeño de todos.

En aquel primer número de "Corts. Anuario de Derecho Parlamentario", (diciembre de 2003), pronunciaba mi deseo de continuar con esta publicación a lo largo de la VI Legislatura y el objetivo ha sido cumplido. En este sentido, junto a los números ordinarios del Anuario, hemos publicado también un número extraordinario dedicado al XXV Aniversario de la aprobación de la Constitución española de 1978, y éste, que dedicamos a "La organización territorial del Estado y al nuevo Estatuto de Autonomía valenciano".

En esta ocasión, me corresponde la presentación del número extraordinario cuya publicación llevamos ya intentando desde hace largo tiempo, pero que hoy, felizmente, podemos llevar a cabo por cuanto la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía, nos ha otorgado, un nuevo Estatuto.

En este sentido, como ha reconocido en varias ocasiones la mejor doctrina, entre ella la de los propios Letrados de la Cámara, si examinamos el texto publicado en el Boletín Oficial del Estado del pasado 11 de abril de 2006, comprobamos que, desde un punto de vista material, se han producido modificaciones importantes con relación al Estatuto de 1982. Así, se modifican elementos básicos de aquel Estatuto, incluida la propia composición de Les Corts Valencianes, se introduce un catálogo de Derechos, que vincula a los poderes públicos valencianos, un nuevo sistema de relaciones con el Estado, con otras Comunidades Autónomas, con la Unión Europea, e incluso un Título bajo la denominación "Acción exterior", mayorías cualificadas para determinadas leyes…

Por tanto, desde un punto de vista de contenido, nos encontramos ante un nuevo Estatuto. Esta realidad, de un nuevo texto, también se produce cuando comprobamos que el nuevo cuenta con veinte artículos más que el anterior y que, además, se han modificado, en mayor o menor medida, los sesenta y un artículos del Estatuto de 1982.

Si esta realidad, en cuanto al contenido, parece incuestionable, también desde una perspectiva jurídico-formal, la disposición derogatoria incluida en el Congreso de los Diputados, deroga nominativamente tanto el Estatuto de 1982, como sus reformas de 1991 y 1994, con lo que el resultado normativo de esta acción debe ser la sustitución de un texto por otro, esto es, la existencia de una nueva Norma Institucional Básica.

De acuerdo con esta circunstancia, un nuevo Estatuto de Autonomía, hemos querido que el último número de "Corts. Anuario de Derecho Parlamentario" en la presente Legislatura, fuera precisamente dedicado a esta reforma del Estatuto de Autonomía enmarcándolo dentro de lo que es la organización territorial del Estado.

Para este cometido, hemos invitado a todos los miembros del Consejo de Redacción del Anuario y también a personas, de reconocido prestigio, que fueron invitadas por la Ponencia encargada de estudiar una reforma del Estatuto de Autonomía de 1982.

En este sentido, nos encontramos entre los miembros del Consejo de Redacción, que nos han prestado su colaboración, con los ex Presidentes de la Generalitat, Eduardo Zaplana Hernández-Soro y José Luis Olivas Martínez, quienes han titulado sus trabajos, "Recuperar un Estatuto viable", el primero de ellos, y "Un nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana", en el segundo de los casos. Siempre resulta agradable que quienes han ostentado la máxima responsabilidad de tu Comunidad Autónoma, colaboren en un Anuario, en una publicación, la nuestra, engrandeciéndola.

También los tres Síndics de los Grupos Parlamentarios, Serafín Castellano Gómez, Ignasi Pla i Durà y Joan Ribó i Canut, han querido participar en este número extraordinario dedicado a la reforma del Estatuto de Autonomía, con tres trabajos, que inciden de una manera directa en esta realidad, escritos además, por sujetos que han participado activamente en el contenido de esta reforma. En ese sentido, el Síndic del Grupo Parlamentario Popular, titula su trabajo "El Estado de las Autonomías: un modelo vivo y eficaz", el Síndic del Grupo Parlamentario Socialista titula su trabajo "El nou Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana: la perspectiva socialista", mientras que el Síndic del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E.Valenciana:Entesa, lo titula "La reforma de l'Estatut d'Autonomia valencià: una oportunitat perduda".

Después del trabajo de los tres Síndics de los Grupos Parlamentarios, contamos también con la colaboración de los Letrados de Les Corts Valencianes que han trabajado sobre distintos aspectos del Estatuto.

En primer lugar, el Letrado Mayor, Javier Guillem Carrau y el Letrado de Les Corts, Francisco J. Visiedo Mazón, como Letrados que asesoraban a la Comisión de Estudio de esta reforma del Estatuto y, posteriormente, a la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat, han centrado su trabajo en los trámites parlamentarios y las consecuencias de los mismos en cuanto al contenido material de la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. El también Letrado de Les Corts Valencianes, hoy en servicios especiales, Letrado-Secretario General de la Acadèmia Valenciana de la Llengua, Lluís Aguiló i Lúcia, centra su trabajo precisamente en este institución, "La Acadèmia Valenciana de la Llengua i l'Estatut d'Autonomia". La Letrada de Les Corts, Julia Sevilla Merino, analiza "Los derechos de las valencianas en el nuevo Estatuto de Autonomía", mientras que el Letrado Juan Antonio Martínez Corral, se ocupa de "Los Presupuestos de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Automomía de la Comunidad Valenciana". Por último, dentro del Cuerpo de Letrados, el Letrado Enrique Soriano Hernández, se refiere a la reforma del Reglamento de Les Corts Valencianes, llevada a cabo en diciembre de 2006, precisamente en relación con la reforma del Estatuto de Autonomía.

Junto a estas colaboraciones, también por parte del Consejo de Redacción de "Corts. Anuario de Derecho Parlamentario", nos han prestado su colaboración el Portavoz Adjunto del Grupo Parlamentario Popular, Rafael Maluenda Verdú, quien ha titulado su trabajo "La reforma de l'Estatut de la Comunitat Valenciana"; el Presidente del Consejo Consultivo de Andalucía, Catedrático de Derecho constitucional y ex Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía, Juan Cano Bueso, cuyo trabajo más genérico han sido unas consideraciones sobre la estrategia para la reforma de los Estatutos de Autonomía y, por último, el Profesor de Derecho constitucional de la Universidad Cardenal Herrera-CEU, Manuel Martínez Sospedra, quien ha venido a referirse a la necesidad de una Ley Electoral valenciana con el nuevo Estatuto

Junto a estas colaboraciones, de integrantes del Consejo de Redacción de "Corts. Anuario de Derecho Parlamentario", se han sumado otros siete trabajos de expertos,

que asesoraron e informaron a la Ponencia de Estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía, que finalmente llevaría a cabo la misma. En total, nos encontramos en este número extraordinario con veinte estupendos trabajos, que revisten sin duda, un alto interés tanto político como doctrinal.

De acuerdo con ello, el Catedrático de Derecho Internacional, Jorge Cardona Llorens, se refiere en su colaboración a la Comunitat Valenciana como Región europea abierta al mundo, haciendo especial referencia a los Títulos VI y VII del Estatuto de Autonomía. El Registrador de la Propiedad, experto civilista, Vicente Domínguez Calatayud, se refiere a la competencia exclusiva de la Generalitat sobre la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil foral valenciano, tema sobre el que también insiste la Profesora de Derecho civil, Rosa Moliner Navarro, quien titula su trabajo "Las competencias en materia de Derecho civil foral a la luz del artículo 49.1.2ª del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana".

El prestigioso Notario, Vicente Luis Simó Santonja, también Profesor de Derecho civil, y buen colaborador de nuestro Anuario, analiza todo lo referido al Título I del Estatuto, que comprende los artículos primero a séptimo del mismo, mientras que la Catedrática de Derecho constitucional, Remedio Sánchez Férriz, analiza y comenta el Título II del nuevo Estatuto de Autonomía de 2006 "De los derechos de los valencianos y valencianas", que comprende los artículos 8 a 19 del Estatuto.

Además, el Profesor de Historia del Derecho de la Universitat Jaume I de Castelló, Vicent García Edo, se refiere al Derecho foral e identidad valenciana, también con un comentario al Título I del Estatuto de Autonomía, como realiza Vicente Luis Simó Santonja.

Por último, el Catedrático de Derecho Financiero y Tributario, Juan Martín Queralt y su colaborador, Alberto García Moreno, se refieren al "Título IX (Economía y Hacienda) del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, modificado por la Ley 1/2006, de 10 abril". En su trabajo analizan el nuevo contenido de los artículos 67 a 80 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía.

Como se desprende de lo que muy telegráficamente he pretendido decirles en esta Presentación, el contenido del presente número de "Corts. Anuario de Derecho Parlamentario" es, sin lugar a dudas, excelente, tanto por su contenido como por las personas que colaboran en él.

Creo, sinceramente, haber alcanzado nuestro objetivo, el fin que nos propusimos al intentar al elaborar este número extraordinario, que con un altísimo valor académico, doctrinal y político, puede servir, superado ya el estudio y la elaboración de una reforma de lo que fue el Estatuto de Autonomía de 1982, para poder reflexionar sobre lo que representa este nuevo Estatuto y las perspectivas que con él ahora se abren.

Quiero expresar mi agradecimiento a todos los que han colaborado en este número extraordinario de "Corts. Anuario de Derecho Parlamentario", y también, tratándose del último número de la presente Legislatura, a todos los autores que lo han hecho desde el primero de los número que presentáramos, en diciembre de 2003. Hago extensiva mi gratitud, con publicidad, a quienes desde esta "casa" han hecho posible que todos estos números hayan podido ver la luz porque, con su trabajo, con su dedicación, han permitido un mayor conocimiento de lo que es la realidad de Les Corts Valencianes, en este caso del Estatuto de Autonomía, pudiéndose alcanzar así un mayor acercamiento a la Institución que me he honrado en presidir y a la Norma Institucional Básica de todos los valencianos y las valencianas.

Con este número extraordinario, dedicado a "La organización territorial del Estado y la reforma del Estatuto de Autonomía", cumplo con lo que fue mi compromiso, en septiembre del pasado año, en cuanto a que este número extraordinario viera la luz antes de finalizar la presente Legislatura. Me gustaría, que también pudiera verse cumplido mi compromiso de entonces, en cuanto a que desde este mismo instante, empezara a prepararse ya el próximo número extraordinario, correspondiente al 2008, en el que pudieran analizarse las elecciones autonómicas que se celebrarán el próximo 27 de mayo.

Sin ánimo de alargar más esta mi última presentación, en la presente Legislatura, deseo que, como mínimo, se mantenga, en el futuro, el nivel y la altura que ha tenido siempre "Corts. Anuario de Derecho Parlamentario", y que sin duda, ha contribuido, junto con otras actividades de la Cámara, a que Les Corts Valencianes puedan ser hoy más conocidas, y a que desde ese conocimiento, se haya producido un mayor acercamiento a este pilar básico de la democracia: Les Corts.

Palau de les Corts Valencianes
Marzo, 2007

Eduardo Zaplana
PORTAVOZ DEL GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
EX – PRESIDENTE DE LA GENERALITAT VALENCIANA

RECUPERAR UN ESTADO VIABLE

SUMARIO

I. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS, UN GRAN ACIERTO COLECTIVO
II. LOS INCONVENIENTES DE UN MODELO ABIERTO
III. UNA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA GARANTIZAR UN ESTADO VIABLE

I EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS, UN GRAN ACIERTO COLECTIVO

Hace algunos años, publiqué un libro en el que plasmaba algunas reflexiones acerca del Estado de las Autonomías, al que quise dar el significativo título de "El acierto de España". Tuve el honor de que el principal artífice de la transición, el Presidente Adolfo Suárez, aceptase prologar aquellos comentarios, y su prólogo comenzaba precisamente afirmando: "Así es, con toda claridad. El extraordinario proceso de transformación que ha experimentado nuestro país en los últimos veinticinco años no puede calificarse de otro modo que como un gran acierto colectivo en el que todos han participado".

Yo estoy profundamente convencido, y con el paso del tiempo esta convicción no ha hecho sino intensificarse, de que el diseño constitucional de la fórmula de organización territorial de España fue un enorme acierto. La aportación más original, novedosa y arriesgada de la Constitución española de 1978 —el Estado de las Autonomías— se ha revelado admirablemente fructífera, y se ha convertido en uno de los principales factores del éxito de la propia Constitución.

Dos razones fundamentales sustentan, desde mi punto de vista, este balance rotundamente positivo. En primer lugar, el Estado de las Autonomías nació para dar respuesta a un problema que no se había logrado resolver en nuestra Historia reciente: conjugar unidad y pluralidad. En otras palabras, España es una Nación plural cuyas regiones y nacionalidades tienen singularidades propias que demandaban un adecuado reconocimiento, demanda que era preciso satisfacer sin menoscabo de la unidad. Pues

bien, el Estado de las Autonomías ha permitido en efecto armonizar la unidad y la vertebración de España con el autogobierno de las nacionalidades y regiones y el pleno reconocimiento de su personalidad, propiciando que España viva un largo período de convivencia armónica, sin las tensiones territoriales que nos habían acompañado desde hace siglos. En el Estado de las Autonomías, las regiones y nacionalidades cuentan con un amplio espacio para la afirmación y el desarrollo de su singularidad propia, y se constituyen en verdaderos centros de poder dotados de plena capacidad de decisión política y de un extenso ámbito de competencias, que es superior, por ejemplo, al de los *Länder* alemanes. Pero, a la vez, todas contribuyen a la vertebración de España, y al progreso común, que es el progreso de todas.

Esa es justamente la segunda virtualidad del Estado de las Autonomías: es un sistema que ha contribuido eficazmente al extraordinario progreso que ha experimentado España en los últimos veinticinco años. Porque un Estado fuertemente descentralizado como el nuestro permite el diseño de políticas más ajustadas a la realidad de cada territorio, una gestión más eficiente de los servicios públicos y una atención más cercana a las necesidades y demandas de los ciudadanos. Estimula, asimismo, una sana competencia entre las Administraciones Públicas, que les impulsa a un mayor esfuerzo por diseñar políticas audaces e innovadoras y por adoptar todas las medidas necesarias para potenciar el crecimiento y el progreso. El hecho de que se trate, además, no meramente de una descentralización administrativa, sino de una autonomía política que configura verdaderos centros territoriales de poder sometidos cada cuatro años al control de los electores, obliga a mantener una permanente iniciativa, pues los gobernantes saben que los ciudadanos tenderán a comparar su gestión con la de los Gobiernos de las restantes Comunidades. Desde la aprobación del vigente modelo de financiación autonómica, las Comunidades cuentan además con un volumen adecuado de recursos propios para abordar sus propias políticas y adoptar con plena libertad sus decisiones de gasto. Todas estas razones permiten afirmar, en suma, que el Estado de las Autonomías constituye un modelo de organización política particularmente dinámico y eficaz, que ha sido sin duda uno de los factores decisivos de la mejora del bienestar que han experimentado todos los españoles, y todos los territorios de España, en los últimos veinticinco años.

Así pues, mi valoración del Estado de las Autonomías y de su evolución durante los 25 años transcurridos desde la aprobación de los Estatutos no puede ser sino netamente favorable. Por primera vez en nuestra Historia reciente, los españoles hemos conseguido darnos un modelo de organización territorial razonablemente satisfactorio, que ha permitido a nuestro país, y a cada una de sus nacionalidades y regiones, disfrutar de un extraordinario progreso, y de una estabilidad política sin precedentes en nuestra experiencia democrática.

II LOS INCONVENIENTES DE UN MODELO ABIERTO

Resulta preciso señalar, sin embargo, que la amplia indefinición del modelo diseñado por el Título VIII de la Constitución española representa, sin lugar a dudas, un potencial factor de inestabilidad. El hecho, por ejemplo, de que la Constitución no defina de una vez para siempre las competencias del Estado, sino que, por el contrario, establezca mecanismos que permiten la ampliación prácticamente indefinida de las competencias autonómicas en detrimento de las estatales, o el silencio casi absoluto de la Constitución respecto del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, pueden alentar una dinámica reivindicativa, a algunas de cuyas consecuencias se ha referido con acierto el Consejo de Estado en su Informe de 16 de febrero de 2006 sobre modificaciones de la Constitución española: "Los riesgos de crisis que la apertura del sistema genera se hacen, además, más graves, por razones obvias, cuanto más se acerca el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas al máximo permitido por la Constitución. En esta situación, cerca de la que nos encontramos ya, cualquier propuesta de reforma que pretenda ampliar las competencias de la Comunidad respectiva puede dar lugar a acusaciones de que con ella se pretenden rozar o violentar, de manera deliberada o no, los límites constitucionales. Con ello, una cuestión estrictamente jurídica se lleva al debate político, con riesgos tanto para el Derecho como para la política".

Hasta el año 2003, los riesgos de inestabilidad que comportaba la apertura del modelo constitucional no se materializaron, debido a dos razones principales. En primer lugar, la existencia de un sentimiento ampliamente compartido de lealtad a la Constitución, que sin duda se encontraba fuertemente asentado en las dos principa-

les formaciones políticas de ámbito nacional, y se extendía incluso a los partidos nacionalistas más significativos, concretamente Convergència i Unió, e incluso durante una primera etapa el Partido Nacionalista Vasco, hasta la deriva soberanista que este partido inicia como consecuencia de sus contactos con la banda terrorista ETA de inicios de 1998, que darían lugar a la firma del Pacto de Estella en septiembre de ese año. En segundo lugar, y como traducción precisamente de ese espíritu de lealtad constitucional, el acuerdo no escrito entre las dos principales fuerzas políticas de ámbito nacional, en virtud del cual no habría reformas que afectasen sustancialmente al modelo de organización territorial sin el consenso de ambos partidos. Este modo de proceder se reflejó en los dos grandes Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981 entre la Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista Obrero Español, y de 28 de febrero de 1992 entre el Partido Popular y el Partido Socialista, que definieron las principales etapas en la evolución del Estado de las Autonomías; y permitió que, hasta la presente Legislatura, no se aprobase ni se reformase ningún Estatuto de Autonomía sin el consenso de las dos principales fuerzas políticas nacionales. Consenso que, además, en el caso de las reformas estatutarias, había tenido siempre carácter previo a la aprobación de las correspondientes iniciativas de reforma por el Parlamento autonómico correspondiente, lo que permitía una adecuada ponderación de los intereses generales y de los particulares de cada Comunidad Autónoma.

La ruptura de estos dos "diques de contención" se produce en un momento bien preciso: la campaña para las elecciones autonómicas catalanas de octubre del 2003, a la que las principales formaciones políticas —a excepción del Partido Popular, e incluido, en cambio, el Partido Socialista— comparecen con propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía que desbordan claramente el marco de la Constitución. El resultado de esas elecciones abrirá paso a un acuerdo de Gobierno del Partido Socialista con una formación de signo netamente independentista (Esquerra Republicana de Cataluña), que conducirá al primero a liderar el proceso de reforma estatutaria. El posterior compromiso del candidato del Partido Socialista a la Presidencia del Gobierno de España, José Luis Rodríguez Zapatero, de aceptar la reforma del Estatuto que sea aprobada por el Parlamento de Cataluña, y la victoria de éste en las elecciones generales celebradas en marzo de 2004, tras las cuales manifiesta su voluntad de abrir un proceso generalizado de reformas estatuta-

rias sin definir previamente su contenido ni alcanzar un acuerdo global con la principal fuerza política de la oposición, como se había hecho en todas las ocasiones anteriores, suponen la destrucción definitiva de los diques de contención mencionados.

El que las iniciativas de reforma de los Estatutos de Autonomía puedan tener su origen en la mera voluntad de los respectivos Parlamentos autonómicos —como permiten los artículos 147.3 y 152.2 de la Constitución, y prevén expresamente todos los Estatutos— saca a la luz, en efecto, como también ha visto el Consejo de Estado, las consecuencias más negativas del principio dispositivo que impregna el Título VIII de la Constitución. Pues una reforma estatutaria diseñada desde la exclusiva óptica de la Comunidad Autónoma tenderá a la consecución de niveles competenciales cada vez mayores, con el consiguiente vaciamiento de las competencias estatales, y a la tutela exclusiva de los específicos intereses territoriales, con el riesgo de insolidaridad respecto a las restantes Comunidades Autónomas. Si no existe una fuerte actitud de lealtad constitucional, todo ello se hará además sin prestar atención a las posibles colisiones de la reforma estatutaria propuesta con el marco de la Constitución. Transferir al Congreso de los Diputados la responsabilidad de ponderar los intereses generales y de garantizar el respeto a la Constitución mediante la corrección *a posteriori* de un texto ya aprobado —frecuentemente con el respaldo de las mismas formaciones políticas que son mayoritarias en las Cortes Generales— constituye una pretensión que a nadie se oculta las dificultades que plantea.

Esto es justamente lo que ha sucedido en la presente Legislatura, con la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. No voy a abordar en estas páginas un análisis pormenorizado del nuevo Estatuto catalán, lo que excedería de los propósitos de este artículo. Bastará con recordar —por señalar algunos de los aspectos más relevantes— que el Estatuto aprobado pretende instaurar un modelo de relación bilateral y exclusiva entre el Estado y la Generalitat de Cataluña, condicionando en algunos casos el ejercicio de las competencias estatales al previo acuerdo en ese marco bilateral; limita la capacidad constitucional del Estado de dictar legislación básica; lleva a cabo una atribución de competencias a la Comunidad Autónoma de Cataluña que, en numerosos extremos, excede del marco de la Constitución o pretende corregir la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; e instituye un sistema

de financiación para Cataluña que vulnera gravemente la solidaridad interterritorial, al limitar la contribución de Cataluña a la solidaridad en función del esfuerzo fiscal realizado por otras Comunidades Autónomas (art. 206.3), prohibir que pueda alterarse la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita como consecuencia de los mecanismos de solidaridad (art. 206.5) y ordenar que el porcentaje de las inversiones del Estado en Cataluña deba ser igual a su aportación al Producto Interior Bruto durante un período de 7 años (Disposición Adicional Tercera). Nos encontramos, en suma, ante un Estatuto de Autonomía que no sólo vulnera la Constitución —y de hecho ha sido recurrido ante el Tribunal Constitucional por los Diputados del Grupo Parlamentario Popular, por el Defensor del Pueblo y por cinco Comunidades Autónomas—, sino que altera esencialmente el modelo de Estado diseñado por la Constitución, haciendo prácticamente imposible al Estado el ejercicio en Cataluña de sus funciones constitucionales y abocando a una arquitectura territorial inviable.

Por lo demás, la reforma del Estatuto de Cataluña no ha sido la única aprobada en esta Legislatura. La apertura por el Presidente del Gobierno de un proceso de revisión de nuestra arquitectura territorial ha llevado a otras Comunidades Autónomas a abordar reformas estatutarias, enfocadas todas ellas desde la óptica particularista cuyas limitaciones he tratado de poner de relieve más arriba. Por ello, y aunque la mayoría de esas reformas no incurren en modo alguno en las extralimitaciones del Estatuto de Cataluña —merced, en buena medida, al esfuerzo realizado por el Partido Popular—, la perspectiva localista se refleja en disposiciones que, como el mandato a los poderes públicos de evitar cualquier transferencia de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forme parte la Comunidad Autónoma contenido en el Estatuto de Aragón o la obligación de que las inversiones del Estado en Andalucía sean equivalentes al peso de la población andaluza en el conjunto del Estado durante un período de siete años, dificultan también el ejercicio por el Estado de sus funciones constitucionales, en especial de la responsabilidad que le atribuye el art. 138.1 de la Constitución de ser el garante de la solidaridad y el equilibrio interterritorial.

El cuestionamiento equivocado por el Presidente del Gobierno de nuestro modelo de organización territorial nos ha llevado, pues, a que hoy, por primera vez desde la Transición política, se encuentre amenazada la viabilidad del Estado. Se trata de

un problema que se ha planteado también, por razones distintas, en otros Estados descentralizados europeos, singularmente en Alemania. Este país ha dado un ejemplo de responsabilidad al llevar a cabo, con el acuerdo de las dos principales fuerzas políticas, una reforma constitucional destinada a clarificar la delimitación de competencias entre la Federación y los *Länder* y a mejorar el funcionamiento del Estado. Pienso que en España ha llegado el momento de abrir una reflexión que nos permita en su momento, si se da el consenso necesario para ello, seguir el ejemplo de Alemania.

III UNA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA GARANTIZAR UN ESTADO VIABLE

La necesidad de garantizar la viabilidad del Estado y de evitar en el futuro la inestabilidad de nuestro modelo de organización territorial ponen de relieve la oportunidad de una reforma constitucional, que permita corregir al menos las consecuencias más negativas de la excesiva apertura del diseño actualmente contenido en el Título VIII de la Constitución. Acerca del contenido de esa eventual reforma ha formulado sugerencias interesantes el Consejo de Estado, en el ya citado Informe de 16 de febrero de 2006. Sin ánimo de ser exhaustivo, pienso que sería necesario abordar al menos los siguientes aspectos:

a) Delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sin duda, lo más razonable sería que la Constitución procediese a fijar directamente por sí misma la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como sucede en otros Estados compuestos, sin transferir esa función a los Estatutos de Autonomía. En este campo, el principio dispositivo ha tenido de hecho muy escasa virtualidad, pues la evolución del Estado autonómico ha llevado a una homogeneización sustancial entre las competencias de todas las Comunidades, motivada tanto por el hecho de que las Comunidades no han renunciado a obtener los mayores niveles competenciales posibles como por la disfuncionalidad que habría supuesto el que el Estado ejerciese competencias distintas en las distintas partes del territorio nacional. Si, en definitiva, pues, todas las Comunidades van a tener sustancialmente las mismas competencias —salvadas las peculiaridades derivadas de los hechos diferenciales que la propia Constitución reconoce, como el derecho foral o la lengua—, no parece que

pueda haber inconveniente alguno en que la distribución de competencias sea realizada directamente por la Constitución, lo que evitaría la tensión y la inestabilidad derivada de la constante demanda de nuevas competencias. En este contexto recuperaría además su sentido propio el mecanismo de las Leyes Orgánicas de transferencia o delegación previsto por el art. 150.2, que podría servir para flexibilizar la distribución constitucional de competencias, si bien ese mecanismo debería ser objeto de una nueva regulación, que reforzase su carácter excepcional y que precisase cuáles son las competencias del Estado que en ningún caso son delegables a las Comunidades Autónomas.

b) Procedimiento de reforma de los Estatutos. Resulta evidente que los Estatutos de Autonomía son normas de singular importancia, por cuanto, dentro de cada Comunidad Autónoma, constituyen la norma básica de la convivencia política y la cúspide del ordenamiento jurídico autonómico. Se trata, por lo demás, de normas situadas en relación de inmediación con la Constitución, que desarrollan previsiones constitucionales básicas en relación con la organización territorial del Estado. Por ello, es especialmente importante garantizar que estas normas tengan el respaldo de un amplio consenso político, así como asegurar su adecuación a la Constitución. Para garantizar estas exigencias, el procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía —que en sus líneas básicas debería ser regulado por la Constitución, y no remitido íntegramente a los propios Estatutos, como sucede en la actualidad— habría de contemplar la exigencia de mayorías elevadas —concretamente, dos tercios— para la aprobación de la reforma tanto en el Parlamento autonómico como en el Congreso de los Diputados; y habría de permitir el planteamiento de una consulta previa al Tribunal Constitucional acerca de la adecuación a la Constitución de la propuesta de reforma (es decir, la reintroducción, para este exclusivo supuesto de los Estatutos de Autonomía, del recurso previo), bien con anterioridad al inicio de su tramitación en las Cortes Generales bien una vez aprobada por éstas, pero en todo caso antes de la celebración del eventual referéndum y antes de su entrada en vigor. Ello permitiría evitar la dificultad y la presión política que sin duda supone para el Tribunal Constitucional el pronunciarse sobre una norma que ya ha sido aprobada en referéndum, y sobre todo impediría que pudiese entrar en vigor una norma de tanta importancia sobre la que existiesen dudas de constitucionalidad.

c) Sistema de financiación. Sin lugar a dudas, la cuestión de la financiación es, junto con la relativa al techo competencial, la que en mayor medida puede alentar tensiones territoriales. Sería conveniente, pues, que —del mismo modo que sucede para los territorios forales, cuyo particular sistema de financiación se encuentra garantizado por la propia Norma Fundamental— la Constitución fijase al menos las grandes líneas del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y regulase los mecanismos para hacer efectiva la solidaridad interterritorial, remitiendo la concreción y actualización de tales previsiones a los acuerdos con las Comunidades Autónomas, que en todo caso habrían de ser de carácter multilateral y negociarse conjuntamente con las 15 Comunidades de régimen común. Se trata en definitiva, como en las propuestas anteriores, de superar la amplia indefinición del modelo constitucional, y de corregir en lo posible los factores de inestabilidad y de conflictividad.

Resulta obligado subrayar, finalmente, que una reforma constitucional con el espíritu de la que aquí se propone no debería abordarse en modo alguno sin contar con un amplio consenso político y social. Se trata de una reforma que no sería en absoluto necesaria si el Gobierno y el Partido Socialista no hubiesen roto el espíritu de lealtad constitucional, que ha sido patrimonio común, durante una larga etapa, de las dos principales fuerzas políticas de nuestro país. Y la reforma habría de servir precisamente para recuperar el consenso que jamás debía haberse perdido.

Por ello, el principio —que ha mantenido siempre el Partido Popular, y que yo mismo he defendido explícitamente en más de una ocasión— según el cual no debe abordarse una reforma de la Constitución sin contar al menos con el mismo grado de consenso que respaldó su aprobación permanece, en mi opinión, plenamente vigente. Ahora bien, la dificultad que hoy pueda existir en encontrar ese consenso no nos exime de la responsabilidad de plantear propuestas razonables y sensatas que pudieran concitarlo en el futuro, ni hace inconveniente abrir una reflexión —que, por otra parte, resulta sumamente necesaria en la situación actual— acerca del camino que ha de seguir España para estar en condiciones de conquistar, como ha hecho en los últimos 25 años, cotas cada vez mayores de progreso y de bienestar para los ciudadanos.

José Luis Olivas Martínez
EX-PRESIDENT DE LA GENERALITAT

EL NUEVO ESTATUTO AUTONOMÍA DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Quién no, al finalizar cada año, cae en la tentación de hacer un breve repaso de lo que han sido los meses transcurridos y quién no se plantea además, un listado de buenos propósitos que, esta vez sí, llevará a la práctica nada mas comenzar el nuevo año.

Hacemos balance y reflexionamos sobre todo lo bueno y malo que hemos vivido guiados por unos mismos objetivos: intentar hacer las cosas mejor, seguir aprendiendo y sobre todo seguir ilusionándonos por un proyecto de vida.

Por ello, nada más a propósito que este nuevo número del Anuario de las Cortes Valencianas. No cabe duda de que el año 2006, será especialmente recordado en la Comunitat Valenciana.

La aprobación de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía, nos ha permitido consolidar nuestro modelo de autogobierno y plasmar una realidad muy distinta a la del año 1982 cuando se aprobó el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

Además, se ha conseguido que esta reforma se haya alcanzado con el acuerdo de los dos grandes partidos políticos de nuestro arco parlamentario, lo cual es garantía de estabilidad institucional y de que tendrá un rápido desarrollo legislativo. Ambas cosas, sin duda, merecen formar parte del balance mas positivo del año en nuestra Comunitat.

Desde que se iniciaron los primeros pasos para abordar la reforma estatutaria, ha existido en ambos grupos mayoritarios una voluntad inequívoca de alcanzar el consenso que ya estuvo presente en el año 1982 y que permitió hacer realidad el autogobierno valenciano.

Esta voluntad de consenso, tuvo uno de sus exponentes más claros en la Comisión Especial creada por les Corts Valencianes a la que fuimos muchos los invitados a participar: profesionales, juristas, representantes de sectores económicos y sociales valencianos o representantes políticos.

Aunque todos aportamos nuestra particular visión desde distintas perspectivas, las actas redactadas con las diversas intervenciones reflejan una misma voluntad. La reforma que propugnábamos debía ser capaz de recoger la nueva realidad existente, dentro y fuera de la Comunitat, debía nacer del consenso, de la voluntad de todos los ciudadanos y de todas las fuerzas políticas que los representan; y, por supuesto, debía tener un límite claro e inequívoco en el Texto Constitucional, punto de referencia ineludible en la mejora del modelo autonómico.

La reforma, nos debía permitir disponer de un Estatuto del más alto nivel al que se incorporaran, entre otras, todas aquellas competencias asumidas progresiva e imparablemente desde 1982, acompañadas de la financiación adecuada para garantizar la efectividad de nuestro autogobierno.

Era lógico y necesario, en definitiva, acometer la reforma del Estatuto vigente para adaptarlo a la nueva realidad política, social y económica valenciana.

No cabe duda de que se ha conseguido finalizar el proceso con éxito. Dentro o fuera de la Comunitat, señalan al Estatuto Valenciano como un modelo autonómico a seguir, que ha sido capaz de incorporar importantes niveles de autogobierno y mantener, al mismo tiempo y sin fricción de ningún tipo, la lealtad y solidaridad frente al resto de los territorios de España.

Eran muchas las distintas cuestiones que debían abordarse con la reforma estatutaria y ahora podemos decir sin lugar a dudas, que hemos conseguido hacer realidad la mayoría de ellas. El reconocimiento del carácter de nacionalidad histórica de la Comunitat Valenciana, la vigencia y validez de su Derecho Civil Foral, el reconocimiento de los derechos y deberes de los ciudadanos valencianos y de nuestras instituciones como parte fundamental del autogobierno, el carácter estatutario de las competencias que se venían ejerciendo ya desde el año 1982, un sólido sistema de financiación o unas mayo-

res competencias en materia de Justicia o seguridad ciudadana, constituyen motivos mas que suficientes para afirmar que los valencianos debemos sentirnos satisfechos.

Por eso, me van a permitir que realice un pequeño recorrido por aquellas cuestiones que de manera especial y desde mi punto de vista, refuerzan el carácter de nuestro estatuto como norma superior y fundamental de la Comunitat Valenciana, objetivo último de la reforma.

Una de las más claras reivindicaciones fue, sin duda, como ya he apuntado, el reconocimiento del carácter de nacionalidad histórica a nuestra Comunitat, equiparándonos institucionalmente a otras comunidades autónomas españolas. Y así se reconoce expresamente en el artículo primero del texto estatutario.

Su personalidad diferenciada, su lengua, su cultura, sus instituciones que se remontan al siglo XIII y su derecho civil propio mantenido vivo, a través de nuestras más arraigadas instituciones y presente siempre en nuestras relaciones sociales, hacen que éste no sea una pura cuestión formal, sino el justo reconocimiento a la realidad de la Comunitat Valenciana.

Pilar básico, sin duda también de nuestro modelo de autogobierno, es la regulación y exhaustiva relación de los derechos de los valencianos recogidos en el Título II de la Ley Orgánica 1/2006.

No se trata en modo alguno de reiterar el reconocimiento de los derechos fundamentales recogidos en la Constitución, sino de garantizar la promoción y defensa de éstos por los poderes públicos valencianos.

Los derechos a la defensa integral de la familia y del menor, los derechos de las personas con discapacidad y de sus familias, la igualdad entre hombres y mujeres; la protección contra la violencia de género, los derechos y la atención social de inmigrantes, de los mayores y de los dependientes, el derecho a la participación de la juventud, forman parte de un claro reconocimiento a una serie de valores y derechos universales de las personas que refuerzan el carácter de nuestro Estatuto como norma superior y fundamental de la Comunitat Valenciana.

Por otro lado, el derecho a la calidad del agua y al aprovechamiento de los excedentes de otras cuencas, de acuerdo con la Constitución y la normativa estatal, o los derechos del sector agrario valenciano, forman parte del reconocimiento expreso que el propio Estatuto de Autonomía recoge de la realidad del pueblo valenciano.

Era necesario así mismo, incorporar al texto estatutario las instituciones creadas después de la promulgación de la Ley Orgánica 5/1982. Creíamos necesario que para abordar cualquier reforma que tuviera como objetivo reforzar la posición del Estatuto como norma fundamental de nuestra Comunitat, era imprescindible no solo incorporar aquellas instituciones que el mismo no contemplaba, sino además clarificar sus competencias, definir el papel que desempeñan y establecer las relaciones entre todas ellas, a través del propio texto estatutario.

Así, la reforma del Estatuto debía contemplar el reconocimiento expreso de la Academia Valenciana de la Lengua o del Consejo Jurídico Consultivo, como instituciones de la Generalitat Valenciana, la regulación de sus competencias, las normas básicas de organización y las relaciones con las restantes instituciones de autogobierno, de manera que quedara garantizada su participación en aquellos ámbitos de actuación que les son propios; y la valencianización de sus denominaciones, bien se utilicen cuando se escriba o se hable en valenciano como en castellano.

La ley Orgánica 1/2006, ha incorporado todo ello, consolidando, ahora sí, sin dejar lugar a dudas, las Instituciones del Gobierno Valenciano.

De entre todas ellas, se hacía especial hincapié en el reconocimiento estatutario del Consell Jurídic Consultiu, institución que tras cumplirse diez años desde su constitución se ha consolidado como clave en el afianzamiento del derecho y de las instituciones de la Comunitat Valenciana.

Sin duda, mención especial merece el tratamiento que se realiza del Derecho Civil Foral Valenciano. La reforma del Estatuto nos concede una oportunidad histórica en la recuperación de los Fueros del Reino de Valencia y, por tanto de nuestro Derecho, un Derecho que se sigue aplicando en nuestra Comunitat en muchas de las relaciones jurídicas existentes y que mantiene su vigencia. Así cuestiones como las relativas

a la separación de bienes del matrimonio, la libertad de testar, o numerosos usos o costumbres que han tenido un valor dominante sobre la ley, pueden consolidar un derecho moderno y actual totalmente vigente para regular tanto las relaciones personales como las económicas o empresariales.

Esto nos permite recuperar, con pleno derecho, 500 años de la historia de Valencia como territorio foral, equiparándonos al resto de autonomias españolas como Cataluña, Pais Vasco o Navarra.

Por otro lado, la incorporación al Estatuto de los principios de lealtad institucional y solidaridad que deben presidir las relaciones con el Estado y las demás comunidades autónomas españolas, con especial mención de aquellos que eviten los desequilibrios territoriales que perjudican a la Comunitat Valenciana, deben permitir abordar en un futuro cuestiones tan importantes para los valencianos como las relativas a los recursos hídricos.

Al mismo tiempo, se introduce también por vez primera en el texto estatutario, que la Generalitat mantendrá "especial relación de cooperación" con las Comunidades autónomas vecinas que se incluyan en el Arco Mediterráneo de la UE.

Se reconoce así, la posibilidad de mejorar la capacidad de actuación de la Comunitat Valenciana en todas aquellas cuestiones que inciden y condicionan el ejercicio de las competencias autonómicas en materias directamente relacionadas con el desarrollo regional como la agricultura, la educación o el turismo, en un marco de colaboración activa con las políticas de la Unión Europea.

Cuestión igualmente importante para la consolidación de nuestro autogobierno, es la relativa a la financiación autonómica. El nuevo Estatuto establece que la financiación está basada en los principios de autonomía, suficiencia y solidaridad, otorgando la máxima capacidad normativa y atribuciones respecto a las actividades que comprenden la aplicación de los tributos. La reforma crea el Nuevo Sistema Tributario Valenciano, que colaborará con la Administración del Estado en los tributos cedidos según lo que establezca una futura ley orgánica.

También en materia de financiación autonómica, el texto recoge expresamente que el sistema de ingresos de la Comunitat deberá garantizar los recursos financieros que, atendiendo a las necesidades de gasto aseguren la financiación suficiente para el ejercicio de las competencias propias en la prestación del conjunto de los servicios públicos asumidos. Se preserva en todo caso la realización efectiva del principio de solidaridad, cuando a través de dichos recursos, no se llegue a cubrir un nivel mínimo de servicios públicos equiparable al resto del conjunto del Estado.

Queda así garantizada la financiación necesaria para el ejercicio de las competencias propias o delegadas, recogiéndose en el texto estatutario los principios ya proclamados en la Constitución española.

Otra de las cuestiones claves fue sin duda, la necesidad de reforzar la figura del President de la Generalitat, máximo representante de la propia Comunitat y jefe del ejecutivo valenciano.

Son estas mismas facultades que corresponden al President de la Comunitat como máximo órgano de dirección del ejecutivo, las que justificaron la supresión del texto estatutario de las limitaciones relativas a la configuración del Consell, y más concretamente, al establecimiento de un número máximo de miembros con funciones ejecutivas, suprimido ahora en la nueva norma.

No parecía razonable regular a través de una Ley Orgánica que por su propia naturaleza carece de la flexibilidad y agilidad necesaria para decidir cómo deba ser la composición del Consell ante unas necesidades concretas o un momento determinado.

El nuevo Estatuto mantiene la barrera del 5 por ciento de los votos válidos para obtener representación parlamentaria, sin que se haya modificado por tanto, el límite establecido en el artículo 12.2 del Estatuto, para la obtención de escaños. Parece haberse entendido así, tal y como se manifestara en reiteradas ocasiones que la exigencia del cinco por ciento vigente garantiza, de manera adecuada, la representatividad en les Corts Valencianes de todos los ciudadanos.

En el capítulo de Justicia se recoge que el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana es el órgano jurisdiccional donde culmina la organización en el ámbito territorial de esta Comunitat, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, y se crea el Consejo de la Justicia de la Comunitat Valenciana.

Y especialmente destacable es la posibilidad de crear por ley un único cuerpo de la Policía Autónoma de la Comunitat Valenciana, cuestión esta que se venía planteando desde tiempo atrás, así como la creación de la Junta de Seguridad que, integrada por representantes del Estado y la Generalitat, servirá para coordinar las distintas actuaciones que se lleven a cabo por la futura Policía Autónoma y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Es evidente que se trata de una reforma ambiciosa y con vocación de futuro. A través de la misma hemos podido hacer realidad nuestras principales aspiraciones de autogobierno y reforzar nuestro papel en el estado autonómico español. Como pueblo, hemos demostrado que confiamos en nuestras posibilidades de futuro. Y como autonomía, hemos consolidado nuestra capacidad de liderazgo, asumiendo progresivamente nuevas responsabilidades y competencias.

Decíamos que habíamos superado una etapa y así es. Porque los valencianos queríamos seguir avanzando. Tras casi 26 años desde la aprobación de nuestro Estatuto de Autonomía en el año 1982, era necesario abordar esta reforma y además era necesario hacerlo con el mismo espíritu con el que se aprobó, con el convencimiento de que el Estatuto es de todos, de que es importante y de que con él podemos obtener mayores logros y construir una sociedad mejor y más justa.

El Estatuto aprobado el 10 de abril de 2006, nos aportará mayores oportunidades porque contribuirá al desarrollo económico y social valenciano, pero también a nivel personal, porque nos aporta un mayor grado de confianza y de protección de todos los derechos que son básicos para todos los ciudadanos.

Hemos tenido la oportunidad de completar y mejorar la regulación de todas nuestras Instituciones de autogobierno, de reforzar nuestro derecho civil foral, de lograr un mayor grado de participación en la Administración de Justicia y de garantizar el

desarrollo de nuestra administración local, pilar básico para profundizar en la democracia y acercar el gobierno a los ciudadanos.

Los cambios no son fruto del capricho, sino de la experiencia, el diálogo, la reflexión y la lealtad. Ello sin duda, lo convierte en un buen estatuto, en un excelente marco jurídico a través del que podemos mirar con confianza hacia el futuro.

Pero cerrar una etapa, implica abrir otra nueva. Si como ya apuntaba el balance del año no puede ser más positivo, no es menos cierto que el nuevo año que comienza viene cargado de buenos y necesarios propósitos.

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana obliga a desarrollar nuevas leyes y a modificar otras existentes; debe establecer la regulación y régimen jurídico de nuevas instituciones y organismos como el Consejo de la Justicia de la Comunitat Valenciana o el Fondo de Cooperación Municipal.

En definitiva, tenemos por delante una ardua tarea, el hacer realidad y materializar muchas de nuestras aspiraciones. Mi deseo es que todos podamos seguir mirando con confianza hacia el futuro, eso si, recordando el pasado con el orgullo y el convencimiento de que nuestros logros, son los logros de todos, conseguidos con nuestro esfuerzo y con el espíritu que siempre ha guiado al pueblo valenciano: la solidaridad y la lealtad con el resto de las Comunidades que forman España.

Serafín Castellano Gómez
SÍNDIC DEL GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR – CORTS VALENCIANES

EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS: UN MODELO VIVO Y EFICAZ

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN
II. EL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS
III. LAS NACIONALIDADES HISTÓRICAS
IV. LA AUTONOMÍA VALENCIANA
V. CONCLUSIÓN

I INTRODUCCIÓN

Este año se ha conmemorado el vigésimo octavo aniversario de la Constitución Española, y a estas alturas resulta, cuando menos, sorprendente que se cuestione el modelo de organización territorial del Estado por el que se optó en nuestra Carta Magna, o que algunos se estén preguntando todavía por las bondades y virtudes de este modelo de estructura territorial cuando lo cierto es que ha permitido la convivencia pacífica entre los españoles durante todo este período de tiempo y cuando se ha revelado como un instrumento válido y eficaz para el desarrollo y el progreso político, económico y social.

Es justo reconocer el papel tan importante que para la consolidación del Estado democrático ha jugado el modelo de organización territorial consagrado en nuestra Carta Magna, un modelo que ha permitido armonizar la pluralidad política, cultural, económica o social de las distintas regiones de España con la unidad de la nación. Conciliar ambas realidades era un reto que parecía muy difícil de superar, pero que era necesario afrontar en un momento en el que había que dar una respuesta clara a quienes reivindicaban el reconocimiento de su identidad propia como nacionalidades históricas, sin poner en peligro, ni cuestionar tampoco la unidad nacional.

En su momento, es cierto que se suscitó una viva polémica en torno al modelo de Estado, pero el debate sobre la organización territorial quedó cerrado, eligiendo un modelo que ha garantizado durante todo el período que llevamos de vigencia consti-

tucional, la estabilidad, la cohesión y la vertebración territorial de España en base a los principios de igualdad y solidaridad entre todas las Comunidades Autónomas. Sin embargo, no es menos cierto que este debate se ha reabierto, alentado por partidos de corte nacionalista y sustentado por un gobierno débil que se ha alineado junto con los sectores más radicales de la sociedad, poniendo en jaque uno de los pilares básicos del Estado, como es su modelo de organización territorial, algo que ya está generando enfrentamientos y tensiones entre Comunidades Autónomas, porque el nuevo modelo que propugnan estos partidos y que se ha plasmado ya en alguna reforma estatutaria se inspira en las desigualdades o en los privilegios de unos frente a otros y, muchas veces, en la restricción de los derechos de otras comunidades.

Por ello, no resulta extraño que el gran consenso alcanzado respecto al texto constitucional, que es su máximo valor, y lo que ha garantizado su larga vida, no haya acompañado a aquellas reformas que han pretendido romper el modelo de organización territorial de nuestra Carta Magna. Esto en sí mismo resulta preocupante, puesto que las grandes cuestiones de Estado deben regularse desde el acuerdo y el consenso, nunca desde la confrontación o desde la marginación de las grandes mayorías, pues esto es incompatible con la estabilidad necesaria para el desarrollo y el progreso de la sociedad.

La redacción final del texto constitucional en materias como la organización territorial, el reconocimiento de los derechos y libertades, la instauración de los principios rectores de la economía de nuestro país, la regulación de las Instituciones, del funcionamiento y esencia de los tres poderes del Estado fue el resultado de acuerdos históricos que se alcanzaron, con una clara vocación de futuro y de estabilidad, fruto de un consenso indispensable entre los distintos partidos políticos para conseguir que nuestra Ley Fundamental pudiera sobrevivir a los distintos avatares y cambios políticos y lo que hace que se haya revelado como un instrumento jurídico válido y eficaz, pese a las críticas recibidas por parte de muchos, sobre todo a la ambigüedad con que regula algunas cuestiones. La redacción de nuestra Carta Magna no fue un proceso sencillo, sino más bien largo y complejo, pues no resultó fácil en absoluto conciliar las posturas de los distintos partidos políticos, en algunos aspectos radicalmente diferentes, sobre cuestiones tan polémicas y controvertidas, como el modelo de organización territorial del Estado. Sin embargo, lo cierto es que este modelo instaurado en la Constitución Española permite el autogobierno por parte de las distintas regiones que han

accedido a la autonomía por las diferentes vías previstas en el propio texto constitucional, su desarrollo y crecimiento, sin demérito alguno de la unidad nacional, y sin peligro alguno para la solidaridad interterritorial. Y podemos decir que, gracias a esta estructura territorial, España es hoy uno de los países más descentralizados del mundo.

Como ponen de relieve algunos autores, es cierto que se han expresado también reservas frente al modelo de organización territorial que incorpora nuestro texto constitucional. Sin embargo, la verdad es que este sistema ha quedado legitimado por la propia eficacia de la gestión realizada desde las Instituciones de autogobierno, eficacia que avalan estos veintiocho años de vigencia del Estado de las Autonomías.

En efecto, si atendemos al nivel de rendimiento y eficiencia de la gestión alcanzados por las Comunidades Autónomas, lo cierto es que podemos afirmar que este sistema ha quedado plenamente legitimado y que cuenta con el respaldo de una amplia representación social. Por tanto, no es fruto de la casualidad que la Constitución Española, al incorporar un modelo de organización territorial que garantizaba el equilibrio y la estabilidad del país, en unos momentos en que muchos cuestionaban siquiera la posibilidad de una transición pacífica, haya recibido el reconocimiento internacional unánime.

La cuestión de la unidad nacional como pilar esencial del modelo de organización territorial del Estado que proclama la Constitución, no ha quedado superada por nuestra realidad social, política y económica, ni está fuera de lugar. Al contrario, se revela hoy más que nunca, como una condición necesaria para el fortalecimiento de nuestra credibilidad exterior y para favorecer y potenciar nuestra postura en el ámbito de la Unión Europea y de las relaciones internacionales. Ciertamente, en un mundo que tiende hacia la globalización, hacia la cooperación entre los Estados y que trata de estrechar las relaciones y los vínculos políticos, económicos, sociales y culturales, la fragmentación y descomposición del Estado, que desde algunos sectores se está pretendiendo, para conformar un Estado plurinacional carece de sentido alguno.

Se pueden mejorar las Instituciones, su funcionamiento, adoptar las iniciativas políticas necesarias que garanticen la presencia y defensa de los intereses de las Comunidades Autónomas en el exterior, o potenciar al máximo el nivel de autogobier-

no, pero ello, siempre dentro de los cauces establecidos por la legislación del Estado. De lo que se trata es de seguir fortaleciendo la autonomía, sin alterar una estructura territorial que ha constituido el marco más adecuado para el desarrollo, el progreso, el fortalecimiento y la consolidación del Estado democrático, y el bienestar social y económico de las diferentes regiones que integran el Estado español.

Evidentemente, la estabilidad en la organización territorial proporciona el clima necesario de seguridad y confianza para impulsar las iniciativas e inversiones empresariales y, por tanto, es también la condición necesaria para la estabilidad política, económica y social, indispensable para el desarrollo y crecimiento de un país. Por el contrario, cuando lo que se cuestiona es algo tan importante como la propia unidad del Estado, el fundamento mismo de su existencia y el modelo de estructura territorial, se generan dudas, inseguridad y desconfianza que dan pie al retraimiento inversor y a la desmotivación empresarial, lo que provoca, en definitiva, una desaceleración de la economía.

Nadie pone en duda, en estos momentos, a nivel internacional, que España sea un Estado democrático de primer nivel, reconocimiento al que ha dado pie el sistema instaurado por nuestro texto constitucional que ha permitido el funcionamiento regular y con normalidad de nuestras Instituciones, tanto a nivel autonómico, como estatal. Sin embargo, este logro es fruto del esfuerzo de todos por superar las crisis y los desencuentros y de la bonanza de una Carta Magna, lo suficientemente amplia para dar cobertura a posturas abiertamente contrarias entre sí.

España no puede permitirse el lujo de perder el tren de la modernidad, ni de quedarse atrás en su desarrollo, reabriendo debates que ya están superados desde hace largo tiempo. Mejorar el sistema de autogobierno, como hemos señalado, siempre resulta posible, y los políticos debemos estar dispuestos a la negociación en este sentido, y a trabajar por ello, pero romper la unidad del Estado y la solidaridad interterritorial no es aceptable, ni puede reportar beneficio alguno a los ciudadanos, ni desde un punto de vista social ni económico, aunque desde grupos o partidos separatistas así se demande. Ni se puede hacer abiertamente, ni se puede dar pie a que ello ocurra a través de reformas estatutarias que en el fondo suponen o representan una quiebra de la unidad del Estado, porque vivir en un Estado de Derecho garantiza derechos, pero

también impone obligaciones, y la principal es el cumplimiento de la Ley en su más amplio sentido, y, en especial, de nuestra Carta Magna.

La unidad desde la diversidad sigue siendo una realidad que funciona y que es el mejor marco posible para la convivencia pacífica y el bienestar de los españoles. Por eso, no comparto el criterio de quienes contemplan como un avance el reconocimiento de nuevas naciones dentro de nuestra propia nación, sino que lo considero un retroceso en la historia y en la democracia, además de una flagrante inconstitucionalidad que, por otra parte, comporta el reconocimiento de una bilateralidad en las relaciones con el Estado que perjudica gravemente al resto de Comunidades Autónomas.

II EL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Durante el proceso constituyente, el modelo de organización territorial que se proponía fue criticado por muchos, desde los que desconfiaban de la descentralización del Estado y pensaban que este sistema duplicaba las administraciones y aumentaba el peso de la burocracia hasta los que se decantaban por un Estado federal y consideraban notoriamente insuficiente la solución de las autonomías por la que finalmente se optó.

Sin embargo, la realidad es que dicho modelo de Estado supuso una solución adecuada y novedosa en la ordenación e integración de un territorio plural y diverso, que permitió a las distintas Comunidades Autónomas la gestión de sus intereses a través de sus propias instituciones de autogobierno, cuya proximidad al ciudadano mejora su efectividad y optimiza los resultados, y al Estado conservar las competencias en asuntos de interés general que trascienden más allá de los límites de las autonomías o que requieren directrices o medidas de armonización o coordinación generales para garantizar la solidaridad y el equilibrio interterritorial. Es legítimo profundizar en la autonomía y en el autogobierno porque esto redunda en beneficio de la sociedad, pero siempre y cuando no se interfiera en ese núcleo de competencias estrictamente reservado al Estado, que constituye un límite a la autonomía, pero, que al propio tiempo representa una garantía para los ciudadanos. Límite y garantía que emanan de nuestra Constitución que, en su Título VIII, estableció las reglas del juego.

En este sentido, las competencias reservadas al Estado, que se refieren al interés general, no pueden quedar supeditadas a la decisión de una Comunidad Autónoma sólo, ni pueden adoptarse decisiones sobre estas materias a espaldas de las restantes Comunidades Autónomas. Por esta razón, no tiene ninguna cabida la bilateralidad en las relaciones en dichos ámbitos. Y, aunque es cierto, que aun tratándose de materias de competencia exclusiva del Estado, la cooperación o la coordinación con las Comunidades Autónomas pueden ser deseables, esto debe ser siempre a través de los mecanismos necesarios para garantizar el principio de solidaridad territorial y de no discriminación, que es lo característico y fundamental en el Estado de las Autonomías.

La estructura territorial consagrada en nuestra Constitución fue fruto de la reflexión y de largas y complejas negociaciones en las que imperó el sentido común y de la responsabilidad. Y podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que con un modelo de Estado Federal no se hubiera alcanzado una mejor solución para nuestra realidad plural, ni, sobre todo, una solución más estable y duradera que la conseguida mediante nuestra configuración del Estado. Por ello, no resulta aventurado ni caprichoso criticar aquellos procesos de reforma que han dado un paso adelante hacia la consecución de un modelo federal que la Constitución no ampara.

Y ello, por cuanto no podemos olvidar ni obviar que es la Carta Magna la que ha dotado de legitimidad a las autonomías, al regular el acceso a las mismas y reconocer las nacionalidades históricas en el ámbito de la unidad del Estado, delimitando las competencias respectivas. Los Estatutos de Autonomía gozan de rango constitucional como norma superior al resto de la legislación, pero no es menos cierto que están supeditados a la Constitución, razón por la cual no pueden transgredirla ni traspasar sus límites, dado que la propia Constitución es el origen y fundamento de los mismos. La Constitución es el origen de las Autonomías pero también el límite a los Estatutos de Autonomía, que no dimanan sólo de los Parlamentos autonómicos, sino que requieren también para su aprobación la votación favorable de las Cortes Generales y que, además están sujetos al control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional.

Esto es algo que nos hace diferentes a los Estados federales y que supone una garantía para todos los ciudadanos, pues asegura que se anteponga el interés general frente a los intereses particulares. Pero, al propio tiempo, podemos decir que nuestro

modelo de organización proporciona un nivel de autogobierno incluso mayor que el del sistema federal de länders, o que, por supuesto, el modelo de Estado regional italiano. De hecho, nos hemos convertido en uno de los países más descentralizados de Europa, a través de la continua y amplia transferencia de poderes que se ha venido produciendo desde la Administración General del Estado a favor de las Comunidades Autónomas en materias, además, que revisten una importancia trascendental, tales como educación, cultura, sanidad, etc. Una consecuencia de ello es que las Comunidades Autónomas concentren una cantidad de funcionarios que dobla prácticamente el número de funcionarios de la Administración Central y que la participación de la Administración Territorial en el gasto público ascienda prácticamente al 50%.

Afirmar que España es uno de los países que presenta mayor descentralización de gasto del mundo y que en este aspecto nada tiene que envidiar a un Estado Federal es una realidad como también lo es la potencia de las Autonomías frente a la Administración Central, que se evidencia con esos datos.

El Estado de las Autonomías ha reconocido y amparado plenamente el hecho diferencial, pero sin lesionar el principio de unidad nacional que, como hemos señalado, resulta también fundamental para preservar el interés general y el funcionamiento armónico del Estado. Así se desprende del propio Preámbulo de la Constitución que enuncia los principios básicos sobre los que se asienta nuestro Estado democrático y proclama la voluntad de la Nación de "*Proteger a todos los españoles y pueblos de España, en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e Instituciones*", lo que más adelante confirma el artículo 2 de la Constitución Española, dentro del Título Preliminar, que insiste en la armonización entre diversidad y unidad al definir nuestro peculiar modelo de organización territorial del Estado:

"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".

El desarrollo de lo que el artículo 2 de la Constitución se limita a enunciar se encuentra en el Título VIII de la Constitución que regula *"la Organización Territorial del*

Estado" y que comprende tres capítulos, respectivamente dedicados a los principios generales que inspiran la organización del Estado, a la Administración Local y a las Comunidades Autónomas.

Como ya hemos puesto de manifiesto, en el artículo 2 se mencionan los pilares sobre los que se asienta nuestro modelo de Estado: unidad de la Nación, derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones y solidaridad entre todas ellas.

A mi juicio, estos tres elementos han constituido la base esencial y el fundamento, en casi las tres últimas décadas, del desarrollo y progreso de nuestra sociedad, así como de la configuración de un Estado fuerte y cohesionado a nivel interno y con credibilidad internacional, pues no se puede concebir el Estado de las Autonomías, sin que correlativamente se imponga un principio de solidaridad interterritorial que sirva de marco y de límite al funcionamiento de las mismas.

Evidentemente, alcanzar este punto de equilibrio no era una cuestión nada fácil y por ello, quizá el Título VIII de la Constitución fue uno de los más discutidos, pues el reconocimiento de las nacionalidades históricas fue precedido de larguísimos debates, mantenidos entre los que reivindicaban la defensa y el reconocimiento de la diversidad regional y de una identidad histórica propia, y los que veían en ello un peligro de resquebrajamiento o debilitamiento de la unidad del Estado y una pérdida de soberanía. Conciliar ambas posturas es el gran mérito que se atribuye al Título VIII de nuestra Carta Magna, aunque algunos critiquen o pongan de relieve la ambigüedad de un texto que tuvo que sacrificar la contundencia y a veces la claridad, en aras del consenso.

Este Título comienza con el artículo 137, describiendo la estructura territorial del Estado, integrada por municipios, provincias y Comunidades Autónomas, y reconociendo la plena autonomía de que gozan todos ellos para la gestión de sus respectivos intereses.

El desarrollo práctico de la autonomía que en los distintos niveles territoriales del Estado existe, es lo que más complicado resulta. Y en ese desarrollo, resultan esenciales los principios que incorporan los artículos 138 y 139 de la Constitución y que defi-

nen la esencia y los límites del modelo de organización del Estado que establece nuestra Constitución y que son la clave de su buen funcionamiento y estabilidad durante estos últimos años.

En efecto, los principios de solidaridad y equilibrio económico entre las diversas partes del territorio español, que consagra el artículo 138 de la Constitución, son una condición indispensable para alcanzar la plena cohesión y vertebración territorial, así como el bienestar, y cobran todo su sentido en una sociedad cada vez más compleja y competitiva, y en un mundo de globalización cada vez más exigente. Estos principios junto con la declaración que contiene el apartado 2 de este mismo artículo al enunciar que: "*Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso privilegios económicos o sociales*" se hallan de total actualidad en el proceso de reformas estatutarias, ya que definen y marcan los límites de las mismas en cuestiones tan vitales para el buen funcionamiento de las Comunidades Autónomas como el sistema de financiación.

En materia de financiación, se garantiza la suficiencia de recursos para el desarrollo competencial por parte de las Comunidades Autónomas que se debe determinar en base a acuerdos multilaterales entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. La multilateralidad constituye un elemento esencial para hacer realidad el equilibrio y la solidaridad interterritorial en que se fundamenta nuestro sistema, pues si en materia económica no se cumple este principio, difícilmente se puede garantizar que todos los ciudadanos mantengan un nivel equiparable de bienestar.

Nuestro modelo preserva, como hemos apuntado con anterioridad, la unidad del Estado y garantiza el equilibrio entre las distintas Comunidades Autónomas, la solidaridad y la estabilidad, y podemos decir que es un sistema que integra armónicamente, y que vertebra la pluralidad territorial, social y económica de las distintas regiones de España.

En definitiva, existe una importante descentralización, pero también una coordinación, necesaria en aras a garantizar la solidaridad interterritorial y la suficiencia financiera. De otro modo, se estaría sacrificando el bienestar de unos ciudadanos en beneficio de otros.

Por ello, la ruptura de este sistema asentado sobre los pilares de la igualdad y la solidaridad no sólo resulta muy criticable, sino también un lastre para el desarrollo económico y social, puesto que vacía las arcas del Estado y contribuye a acentuar las diferencias y privilegios entre unos ciudadanos y otros.

Cuestionar este modelo de Estado supone poner en duda algo que es esencial en nuestro Estado de Derecho, como es el reconocimiento del derecho a la igualdad de todos los españoles, con independencia del lugar de su residencia o vecindad, igualdad que se proclama no sólo a nivel general en el artículo 14 de la Constitución, sino que el artículo 139 igualmente lo reitera, al señalar: *"Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado".*

Esta declaración quedaría vacía de contenido si quebrara la solidaridad interterritorial, al hacer primar la particularidad en demérito del interés general, y esto es lo que se pretende desde algunos partidos de corte nacionalista-separatista, cuyas presiones son cada vez mayores en su intento de sacrificar solidaridad e igualdad bajo la excusa de conseguir "mayor autonomía" y mayor nivel de autogobierno.

Desde estos sectores se ha reabierto el debate sobre el modelo de organización del Estado y se plantea si nos hallamos ante un modelo de organización territorial caduco y necesitado de cambios, aunque desde otros sectores, entre los que me encuentro, se mantiene que el modelo que incluye la Constitución sigue siendo la respuesta más adecuada a la estructura regional de España y a la realidad histórica de que trae causa el Estado de las Autonomías, lo que no es obstáculo para seguir profundizando en el nivel de autogobierno y en la autonomía. La Reforma del Estatuto de la Comunitat Valenciana refleja perfectamente como se puede avanzar en la autonomía sin conculcar las reglas del juego.

Abrir fisuras en el modelo de estructura territorial consagrado en la Constitución resulta notablemente peligroso, pues la discriminación, la insolidaridad, los desequilibrios y desigualdades siempre constituyen una fuente de crispación y confrontación y dificultan y perturban la paz social, la estabilidad y el desarrollo económico. Y esta situación, por desgracia, ya se está constatando gracias a una política irresponsable de cesiones permanentes a los partidos nacionalistas de corte separatista, por parte del gobierno central.

Además, enmascarar auténticas reformas constitucionales bajo la apariencia de reformas estatutarias como ha ocurrido con la reforma catalana, no sólo es técnicamente incorrecto sino también políticamente rechazable porque ni la Constitución reconoce el Estado plurinacional, ni permite atribuir el fundamento del derecho de autogobierno a los derechos históricos, instituciones seculares o tradición jurídica de las propias Comunidades Autónomas, puesto que, como ya hemos señalado, el fundamento primero y último de éstas es la propia Constitución. Tampoco nuestra Carta Magna permite poner fecha de caducidad a los pilares básicos de nuestro modelo de organización territorial, a través de ningún proceso de reforma, porque parte esencial del sistema de garantías que en ella se establece es que para proceder a una reforma de la Constitución es necesario seguir un trámite específico, sujeto además a mayorías cualificadas para su aprobación.

III LAS NACIONALIDADES HISTÓRICAS

Como algunos autores ponen de relieve, cuando se examina la estructura del Estado en los países de la Unión Europea, salta a la vista la existencia en todos ellos de distintos niveles de gobierno, y de un reparto territorial del poder del Estado, motivado por muy distintas razones. Este reparto también tuvo lugar en nuestro país, a través del Estado de las Autonomías que consagra el artículo 2 de la Constitución Española, que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, distinguiendo entre unas y otras como dos conceptos diferenciados.

La Carta Magna no define el concepto de nacionalidad ni establece los criterios sobre los que fundamenta esta distinción, aunque podríamos afirmar que el concepto "*nacionalidad*" se asienta sobre una serie de factores jurídicos, históricos, geográficos, lingüísticos e institucionales que integran el hecho diferencial y confieren una identidad propia a un pueblo, unido a otras señas de identidad, tales como el himno o la bandera. Tampoco realiza una enumeración de las regiones que respondían a ese hecho diferencial histórico que las identificaba como nacionalidades históricas, y cuáles quedaban fuera de este marco, aunque sí diferencia el sistema de acceso a la autonomía para las mismas sin definir de modo rotundo y claro qué regiones debían acceder por una vía o por otra, de las dos que prevé, sin perjuicio del contenido de las Disposiciones Transitorias, lo que, sin embargo, sí tenía importantes repercusiones

pues no estableció un reparto igualitario de competencias para cada una de ellas. En definitiva, la Constitución no enuncia, ni clasifica las Comunidades Autónomas que integran el mapa español. Sistema que, por ser ambiguo, sí ha merecido la crítica de expertos y comentaristas.

En el panorama político, sin embargo ha aparecido un tercer concepto, el de "*nación*", que ninguna presencia tiene en la Constitución Española en relación con las Comunidades Autónomas, y que viene a distorsionar el equilibrio que en la misma se había alcanzado entre el pluralismo político, social y cultural propio de las nacionalidades y la unidad del Estado. Este concepto que se acota desde los partidos de signo nacionalista se contempla como un intento difuso o enmascarado de equiparación con la nación, concepto este reservado en la propia Constitución, exclusivamente para el Estado.

Atribuir a alguna Comunidad Autónoma el carácter de nación sólo responde a una pretensión de alterar el modelo de organización territorial diseñado por la Constitución. Tras ese concepto que, algunos, califican de pura y exclusivamente teórico, o incluso de equiparable al de nacionalidad, se esconden, sin embargo, pretensiones claramente independentistas y auténticas agresiones a la unidad del Estado, pues de otro modo no se entendería el empeño en incluir este concepto en los Estatutos de Autonomía, si con él no se diera un paso adelante en el diseño de un nuevo modelo de organización territorial.

Como hemos puesto de relieve, la Constitución sólo distingue entre regiones y nacionalidades propiamente dichas, no naciones, por lo que sigo sin entender como este nuevo concepto tiene cabida dentro del marco constitucional.

La Constitución sí reconoció la existencia de nacionalidades históricas, aquellas que reivindicaban sus particularidades y su propia identidad histórica y cultural y para las que estableció una vía de acceso a la autonomía diferente, la del artículo 151, frente a otras que, como la valenciana accedieron por la vía del artículo 143, aunque fuera de manera injusta.

La idea era dar entrada, en primer lugar, a Cataluña, País Vasco y Galicia, que partían de ser consideradas nacionalidades históricas, y que deberían aprobar sus res-

pectivos Estatutos mediante un referéndum de ratificación, gozando del máximo techo competencial. Para las restantes autonomías, en un principio, se preveía un nivel de competencias inferior. Así, poco tiempo después de la aprobación de la Constitución, se habían aprobado los Estatutos de las tres primeras Comunidades Autónomas, al amparo de la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución prevista para aquellos territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y que contaran al tiempo de promulgarse la Constitución, con regímenes provisionales de autonomía, en cuya virtud podían proceder inmediatamente en la forma prevista por el artículo 148.2 de la Constitución cuando lo acordaran por mayoría absoluta sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno.

Pero también, por la vía del artículo 151 y contra todo pronóstico, accedió la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuya realidad era muy diferente a la de las restantes tres comunidades y que, tras la celebración del referéndum, alcanzó la autonomía, con plenas competencias.

En un principio pues, se podía hablar de cuatro Comunidades Autónomas de primer orden, relegándose a las demás a un segundo nivel, aunque el régimen de autonomía privilegiada de Andalucía fue acogido con bastantes susceptibilidades por el efecto que sobre otras Comunidades podría generar.

De hecho, esta situación diferencial o discriminatoria motivó que algunas Comunidades, como la Valenciana y Canarias, presionaran al gobierno, con el fin de ser equiparadas a aquellas y poder acceder al mayor número posible de competencias, que, finalmente, les fueron otorgadas mediante Ley Orgánica de transferencia de competencias, las denominadas “LOTRAVA” y “LOTRACA”.

Navarra, por su parte accedió a este mismo nivel competencial y autonómico en base a la Disposición Adicional Primera de la Constitución. En efecto, Navarra no se había configurado como ente preautonómico, sino que era un ente foral singular, dotado de autonomía y autogobierno, lo que no excluye, que, aun conservando esa denominación propia como Comunidad Foral, quede sometida al mismo marco constitucional regulador que le corresponde por su condición de Comunidad Autónoma.

La Comunitat Valenciana no participó del mismo régimen de acceso al autogobierno que Navarra, ni tampoco accedió por la misma vía que Galicia, Cataluña, el País Vasco o Andalucía, aunque, al promulgarse las leyes de transferencias de competencias antes citadas, el nivel de competencias de la Comunitat Valenciana y de Canarias se equiparó al alcanzado por Navarra y las cuatro autonomías que accedieron en primer lugar.

Esta discriminación competencial entre unas Comunidades Autónomas y otras resultaba incómoda y podía generar una situación de inestabilidad, dando lugar a conflictos poco deseables en unos momentos en que se estaba consolidando todavía el Estado democrático.

Esta situación, evidentemente, peligrosa, se resolvió mediante un pacto entre el PSOE y el PP en 1992 que culminó con la equiparación competencial entre todas las autonomías.

A partir de ese momento, el Estado de las Autonomías ha disfrutado de un largo período de estabilidad y ha permitido no sólo una consolidación política e institucional, sino también un reconocimiento de la eficacia de la gestión autonómica y una mayor concienciación social sobre la necesidad y oportunidad del autogobierno, sobre todo en aquellas regiones en las que este tenía menos arraigo histórico.

Sin embargo, en la actualidad nos hallamos nuevamente inmersos en un proceso de debate que no se limita a una reclamación de mayor dosis de autogobierno a favor de las autonomías, sino que trasciende más allá, hasta el punto de cuestionar la propia unidad del Estado, y el modelo de organización territorial que establece la Constitución, de una forma más directa por parte de algunos sectores, y con mayor timidez, o de manera indirecta por parte de otros.

Esta cuestión no es baladí, puesto que la estructura del Estado no es algo meramente anecdótico, para hablar en los pasillos o que resulte ajeno a los ciudadanos, sino que constituye uno de los pilares básicos de nuestra sociedad, de nuestro sistema político, económico, jurídico, financiero, etc. Por ello, no es casualidad que el modelo de organización territorial se incardine en el Título Preliminar de la Constitución.

Así pues, discutir esta configuración territorial pone en grave peligro la estabilidad y nos puede convertir en un Estado débil y vulnerable, lo que no resulta nada recomendable, entre otras cosas, para negociar aspectos importantes de nuestro futuro, en el seno de la Unión Europea, o en el ámbito de las relaciones internacionales, ni para competir a nivel económico o tecnológico. Propiciar, pues, este clima rupturista no resulta en absoluto oportuno. Incluso, yo diría que resulta altamente peligroso y difícil de reconducir.

Ahora bien, cuestión distinta es que se demande una optimización de la eficacia de la gestión autonómica, y que se refuerce el modelo de estructura territorial, para que consolidemos el reparto del poder territorial y contribuyamos, con ello, a un fortalecimiento de las Instituciones y a un funcionamiento de las mismas, mejor y más cercano al ciudadano. Pero para ello, existen unos cauces, que son los que se deben utilizar. De lo que se trata, en definitiva, es de descentralizar sin romper la unidad, porque la unidad desde la diversidad es lo que nos proporciona fuerza, estabilidad, equilibrio y desarrollo, y evidentemente esto es lo que se debe potenciar.

IV LA AUTONOMÍA VALENCIANA

Las reflexiones que hemos venido realizando con anterioridad resultan de plena aplicación a la Comunitat Valenciana, y se plasman en el proceso de reforma estatutaria aprobado mediante Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

Nuestra Comunitat, como antes hemos señalado, ha seguido un camino lento de consolidación autonómica, y nuestra situación actual es el fruto de una lucha constante por el reconocimiento de nuestra propia identidad como nacionalidad histórica.

En efecto, si bien la distinción entre regiones y nacionalidades, que recoge la Constitución, refleja la influencia política que las Comunidades Vasca, Catalana y Gallega tuvieron en la etapa de transición política, asociada a la beligerancia reinvindicativa de los respectivos partidos nacionalistas, siendo precisamente estas tres Comunidades Autónomas las que accedieron a la Autonomía en primer lugar y con mayor facilidad, la realidad es que el texto constitucional no nos excluye en absoluto del rango de nacionalidad histórica, más bien al contrario, aunque las circunstancias

políticas que presidieron la aprobación de los Estatutos de Autonomía produjeran de hecho esta injusta exclusión.

Existen regiones en las que lo importante es el reconocimiento del hecho diferencial cultural colectivo, y la atribución de un nivel de competencias suficiente para garantizar el autogobierno y la autonomía, e incluso en las que, desde un punto de vista social, la consideración como región o como nacionalidad, carece de arraigo.

De hecho, este tratamiento que para algunos quizá no revista trascendencia, sí importa, en especial, en la Comunitat Valenciana, por razones históricas.

El reconocimiento de la identidad como nacionalidad histórica de la Comunitat Valenciana ha sido uno de los principales empeños en el proceso de reforma estatutaria porque, sin duda, la Comunitat Valenciana cuenta con una identidad cultural e histórica propia, con su idioma y con sus propias Instituciones, así como con uno de los ordenamientos jurídicos más antiguos y más completos, "Els Furs", es decir con su propio hecho diferencial, por lo que ningún sentido tiene que no fuera considerada nacionalidad histórica a los efectos de acceder a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución, con independencia de las circunstancias históricas que concurrieran en la segunda República y que motivaran su exclusión de esta vía.

La identidad de un pueblo se define por su lengua, su cultura, sus Instituciones y su Derecho propios, y todo ello existió en el histórico Reino de Valencia, aunque nuestro Derecho Foral, nuestros usos y costumbres fueran injustamente abolidos por el Decreto de Nueva Planta de 29 de junio de 1707, siendo los únicos integrantes de la Antigua Corona de Aragón a quienes no se les reintegró con posterioridad.

En nuestra comunidad, la equiparación del nivel de competencias con las de las denominadas nacionalidades históricas, se llevó a cabo a través de la LOTRAVA, de la misma forma que en Canarias se realizó a través de la LOTRACA, como ya hemos señalado. Tras este proceso, el nivel de autogobierno de nuestra comunidad era equiparable al de las Comunidades que accedieron por la vía del artículo 151, salvo en lo referente al expreso reconocimiento de la misma como nacionalidad histórica, y en un sentido práctico en el reconocimiento de la facultad del President de disolución

anticipada de Les Corts que no contemplaba el Estatuto de 1982, o en la posibilidad de desarrollo de nuestro Derecho Foral, o de ratificación de las reformas estatutarias por medio de referéndum.

En 1982, el artículo 1 del vigente Estatuto optó por una definición aséptica: "nos constituimos en Comunidad Autónoma", aunque incorporara una referencia expresa a nuestra identidad histórica, mencionando que se accedía a este régimen en el ejercicio del derecho de autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad. Se obvió pues un reconocimiento claro y rotundo al hecho de ser una nacionalidad histórica.

Sin embargo, esta fórmula que introducía de una manera ambigua el término nacionalidad y su aplicabilidad a nuestra Comunidad Autónoma ha sido superada en la Reforma de nuestro Estatuto realizada mediante Ley Orgánica 1/2006 de 10 de abril, que, de una manera clara, reivindica el reconocimiento para la Comunitat Valenciana de su identidad diferenciada como nacionalidad histórica en el ejercicio de su derecho de autogobierno, plasmando, de este modo el sentir de una amplia representación social.

Tras la Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, no existen ya diferencias. Si bien la LOTRAVA nos equiparó competencialmente a las denominadas Comunidades Históricas, es sin embargo, la actual reforma estatutaria la que nos atribuye la plena equiparación institucional y política a éstas. Gracias a esta reforma hoy podemos considerarnos ya como Comunidad Autónoma del artículo 151 de la Constitución, pues se nos ha reconocido todo aquello que, en su día, se reconoció a las comunidades del 151, a las mal denominadas comunidades históricas: facultad de disolución anticipada de Les Corts por el President de la Generalitat, referéndum para ulteriores procesos de reforma estatutaria, hecho diferencial propio y pleno reconocimiento de nuestro Derecho Foral.

En esta reforma, se ha demostrado la posibilidad de afianzar y reforzar el autogobierno, de profundizar en nuestro grado de autonomía, sin necesidad de poner en peligro, ni cuestionar la unidad del Estado, ni la integridad de la Constitución, frente a quienes, a través de las reformas estatutarias pretenden hacer tambalear los cimientos del Estado, poniendo en grave peligro la igualdad de todos los ciudadanos y la solidaridad interterritorial.

Nuestra reforma ha contado con el doble consenso necesario para hacer realidad su vocación de futuro, y es el máximo exponente de la apuesta valenciana por el futuro, por la estabilidad institucional, el bienestar social y el desarrollo económico de esta comunidad, en el marco de la Constitución Española, algo que nos ha convertido en un referente nacional. En ese sentido, nuestra reforma ha sido reivindicativa, pero no rupturista y en ella hemos defendido a la Comunitat Valenciana sin complejos, con altura de miras, pero también desde el orgullo de ser y sentirnos españoles.

Y es cierto que algunos nos han criticado por no llegar, otros por haber traspasado los límites, pero si algo se demuestra con ello es que estamos donde debemos estar, en el centro político, y que ésta ha sido la reforma del equilibrio y la estabilidad.

V CONCLUSIÓN

Como consecuencia de todo lo expuesto con anterioridad, mi valoración personal sobre el modelo de organización territorial consagrado en nuestra Carta Magna es positiva. Entiendo que el modelo por el que se optó fue el adecuado a las peculiaridades propias de nuestra realidad histórica, y que no es un modelo meramente circunstancial, válido para los momentos que precedieron a la aprobación del texto constitucional, en que resultaba necesario garantizar la transición en un ambiente de paz social y de consenso político, sino que, al contrario, actualmente sigue teniendo pleno sentido.

La clave del futuro reside en seguir avanzando, pero dentro del marco constitucional. Es posible mejorar el funcionamiento institucional, las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y deben potenciarse la cohesión y vertebración territorial, profundizando en el autogobierno desde la pluralidad y la diversidad que nos caracterizan, pero a través de los cauces establecidos, nunca traspasando límites ni fronteras que si se han establecido es precisamente para garantizar el Estado de Derecho.

Nuestra reforma estatutaria es un ejemplo de cómo se puede mejorar sin necesidad de transgresiones ni rupturas. Y creo sinceramente que este es el camino a seguir en el futuro. Cada uno tendrá que seguir su modelo, el que mejor responda a sus propias peculia-

ridades y necesidades, pero las reglas del juego deben ser las mismas para todos: consenso y lealtad constitucionales.

La respuesta a los problemas de las Comunidades Autónomas como el de la distribución del agua, o el de la financiación necesaria para el desarrollo de las competencias deben encontrar su solución en el propio marco de solidaridad que garantiza nuestra Constitución, y que es propio de un Estado democrático, fundamentado en principios de pluralismo político, pero también de igualdad y no discriminación.

Lo que falla no es un modelo de organización territorial que garantiza el respeto a la diversidad y a los hechos diferenciales dentro de la unidad nacional, sino precisamente el afán de algunos por distorsionar esta estructura estableciendo privilegios o imponiendo restricciones que si a algo conducen es a la confrontación y la crispación.

Tal y como se ha demostrado con nuestra Reforma Estatutaria, es positivo y necesario profundizar en la autonomía, pues significa aproximar más las Instituciones a los ciudadanos, darles una respuesta más cercana a sus intereses y necesidades cotidianos y hace que nuestra sociedad sea más participativa y democrática. Todo ello redunda en una mayor eficacia en la gestión de los servicios. Ahora bien, profundizar en el nivel de autogobierno no puede servir nunca como excusa para acentuar los desequilibrios territoriales, ni para acentuar o atribuir privilegios, pues la discriminación política, económica, social o de cualquier otro tipo ni encuentra amparo alguno en nuestra Constitución, ni es compatible con un Estado democrático.

La Carta Magna es el marco legal en el que se encuadra un modelo de organización territorial que nació con vocación de futuro y que, con el transcurrir de los años, se ha consolidado como una garantía de convivencia pacífica y de bienestar.

Es cierto que para seguir profundizando en la descentralización dentro del marco legal de nuestra Constitución y para consolidar definitivamente el Estado Autonómico, faltan cosas por llevar a cabo, como es, por ejemplo, la reforma del Senado. Entiendo que resulta necesario reforzar el papel del Senado como una verdadera Cámara de representación territorial para hacerlo más operativo, y para equipararlo de una manera total en rango e importancia con el Congreso de los Diputados, aunque ambos cuenten con funciones diferentes

entre sí. De lo que se trata, en definitiva, es de ofrecer a las Comunidades Autónomas una participación real en esta Cámara, y de hacer oír su voz mediante la intervención de los Presidentes Autonómicos en los debates, cuando se traten asuntos que afecten a aquellas directamente, o incluso, permitiendo comparecer a autoridades y representantes del sector público del Estado ante las Comisiones del Senado.

Ni el Senado puede ser una Cámara de segundo nivel, ni puede funcionar al margen de las Comunidades Autónomas, porque eso le priva de su verdadero sentido y fundamento.
Tanto la profundización del autogobierno, como la reforma del Senado son compatibles con nuestra Constitución y constituyen una legítima aspiración para mejorar el funcionamiento de nuestro sistema democrático. Por ello, apuesto de manera clara por ellos, pero, siempre y cuando no se utilicen como un instrumento para cuestionar o alterar el modelo de Estado que consagró nuestra Carta Magna.

Por lo que se refiere a la Reforma del Senado, este sigue siendo todavía un proyecto pendiente de acometer, pero, en ningún caso, puede ser utilizada como una excusa para alterar el modelo de Estado fijado en nuestra Constitución, sino, al contrario, como un instrumento eficaz de consolidación y perfeccionamiento del sistema, para el cual evidentemente hay que buscar el máximo consenso posible, el mismo que presidió la aprobación de nuestra Constitución, porque sólo una reforma basada en el consenso garantiza la estabilidad y la vocación de futuro, máxime cuando ésta afecta a los pilares básicos del Estado.

Igualmente, es necesario seguir avanzando a través de la segunda descentralización, dotando a los municipios de la financiación suficiente para poder desarrollar sus competencias. La distribución de las responsabilidades entre las distintas Administraciones Públicas contribuye a consolidar el Estado de las Autonomías, garantizando con el reparto de poder y con el principio de subsidiariedad, mayor cercanía al ciudadano y por tanto más eficacia en el funcionamiento de las instituciones

Mejorar y avanzar a través de reformas siempre es positivo, pero dentro de los cauces legales establecidos. Y así, de las tres “erres” que existen en política: Reforma, Revolución y Ruptura, elijo la primera, pues apuesto claramente por la reforma permanente, que es la que evita la ruptura y la revolución. Las rupturas radicales nunca son

buenas. Al contrario, lo más adecuado es avanzar en el autogobierno desde un planteamiento de centro reformista por el que abogo. Caben reformas de los Estatutos, caben reformas de la Constitución para perfeccionar y mejorar este autogobierno, pero sin necesidad de cambiar un modelo de Estado que se ha demostrado a lo largo de estos años que es válido y útil.

Las reformas para potenciar la eficacia de las Instituciones estatales y autonómicas son deseables, pero dentro del marco de estabilidad necesario para proporcionar bienestar a los ciudadanos, una estabilidad que es la garantía de futuro para todos. Así pues, quiero dejar constancia del orgullo y satisfacción que, como valenciano y como político, siento por la Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana aprobada por Ley Orgánica 1/2006 de 10 de abril que, respetando plenamente el modelo de organización territorial del Estado consagrado en nuestra Constitución, va a proporcionar mejores servicios a nuestros ciudadanos y más bienestar, sin necesidad de restringir ni de lesionar los derechos de nadie, que ha incrementado nuestras competencias, aumentando el peso específico de nuestra Comunitat y, que en definitiva nos ha permitido ganar en autonomía, pero sin demérito alguno de la soberanía nacional que reside en el pueblo español, algo que es fundamental para que podamos hablar de reforma estatutaria y de avance, y no de ruptura con nuestro modelo de organización territorial, un modelo vivo que hoy sigue siendo eficaz.

Ignasi Pla
PORTAVEU DEL GRUP PARLAMENTARI SOCIALISTA

EL NOU ESTATUT D'AUTONOMIA DE LA COMUNITAT VALENCIANA: LA PERSPECTIVA SOCIALISTA

Explicar la posició dels socialistes valencians en el recent procés de reforma de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana és relativament senzill. Des de fa anys, el Partit Socialista ha realitzat intents de dur a terme una reforma del nostre estatut que adequara la norma bàsica dels valencians a la realitat actual. Al nostre entendre, la reforma havia de complir essencialment tres premisses: la primera, que fóra una iniciativa que comptara amb el màxim consens possible de la societat i de les forces polítiques valencianes; la segona, que fóra una reforma ambiciosa i que aconseguira deixar arrere algunes de les frustracions autonòmiques que arrossegàvem des de 1982, i la tercera i no menys important, que la nostra reforma contribuïra a assentar un Estat de les Autonomies més fort, més madur i que es corresponga plenament amb l'Espanya plural i diversa de la que formem part.

En els últims anys, totes les propostes de reforma dels socialistes valencians van xocar amb la mateixa dificultat: l'oposició del govern central presidit per José María Aznar i de la direcció espanyola del PP a permetre qualsevol tipus de reforma ambiciosa que igualara la Comunitat Valenciana a les principals autonomies espanyola, i això fou així també en aquelles ocasions en què PP valencià i la resta de les forces polítiques valencianes es mostraven favorables a una reforma seriosa i rigorosa de l'Estatut. Va ser necessari un canvi en la presidència del Govern d'Espanya i l'arribada a les responsabilitats de govern del Partit Socialista i de José Luis Rodríguez Zapatero per a iniciar un procés de reformes dels estatuts d'autonomia que ha de contribuir a assentar un Estat de les Autonomies més sòlid i reforçat.

I fou, sens dubte, este canvi d'actitud del govern central i la voluntat de les forces polítiques majoritàries i de la societat civil de la Comunitat Valenciana els que van fer possible iniciar un procés que conduí a una reforma que té com a últim i únic propòsit millorar les condicions de vida i augmentar les possibilitats de progrés econòmic i de benestar social dels ciutadans valencians.

ERA NECESSÀRIA LA REFORMA?

No obstant això, i a pesar que la intenció d'iniciar este procés és que els ciutadans tinguen més i millors oportunitats per a realitzar el seu projecte personal de vida, durant els mesos en què es discutia i negociava la reforma, la pràctica totalitat de les enquestes més solvents i rigoroses indicaven que la reforma dels estatuts d'autonomia ocupava un nivell ínfim entre les preocupacions dels ciutadans, especialment si es comparaven amb problemes més immediats com l'estabilitat en el lloc de treball, la vivenda, la sanitat, l'educació, la lluita contra el terrorisme o l'atenció a les persones dependents. Baste recordar, com a exemple, que el CIS, en el seu baròmetre de gener del 2006, indicava que la reforma dels estatuts només era considerat un problema important per un 4% de la població, mentre que quasi un 50% estimava que el principal problema és la desocupació i més del 30% situava en segon lloc d'importància l'emigració.

Va haver-hi qui des de posicions centralistes i uniformistas va aprofitar estos estudis d'opinió per a afirmar rotundament la inutilitat de les reformes i inclús suggerir que els polítics, quan dediquem les nostres energies i el nostre temps a este tipus d'assumptes, estem malgastant els diners dels contribuents i dedicant-nos a assumptes que ni importen ni afecten els ciutadans.

Al meu parer, estos judicis de valor i moltes de les afirmacions d'idees a ells associades són poc matisats, partixen d'una profunda desconfiança en la maduresa del poble espanyol real, d'una negació ideològica i fonamentalista de l'estructura autonòmica del sistema polític espanyol i, ben sovint, d'un desconeixement considerable dels mecanismes constitucionals tant pel que fa als procediments de reforma dels estatuts d'autonomies, lleis paccionadas que formen part del bloc constitucional, com de les pròpies comunitats autònomes que són elements essencials de l'estat en el nostre país.

Contràriament a estes opinions, jo estic convençut que la reforma que hem dut a terme està plena de sentit i, a més, que era —sobretot i per damunt de tot— una obligació que teníem els polítics valencians per a poder fer front de manera adequada als problemes de la societat valenciana actual i de les persones que viuen i treballen hui en la nostra Comunitat.

Per descomptat, tota reforma estatutària, que en essència afecta i tracta sobre la distribució de les competències de decisió i gestió polítiques de l'estat entre els diferents nivells de govern existents en el nostre país, sempre tindrà aspectes de discussió abstracta i tècnica que no seran fàcils de comprendre per part de la població. I, lògicament, si no hi ha un esforç d'explicació, es pot donar lloc a desencontres entre els representants polítics i alguns sectors ciutadans.

Però una reforma d'un estatut d'autonomia és sobretot preguntar-nos com millorem l'organització de l'àmbit polític, és a dir de l'àmbit de decisió pública comuna i compartida entre tots els ciutadans, i, sobretot, és preguntar-nos i decidir com ens organitzem per a delimitar adequadament les responsabilitats de cada àmbit de govern, com distribuïm i gestionem els recursos públics, quin tipus de servicis ha de facilitar el govern central i quins el govern autonòmic, i com podem defendre i governar millor els interessos generals en una societat més plural, amb més demandes socials i sotmesa a processos de canvi molt més accelerats que en el passat. I, per tant, contràriament a alguns judicis de valor, estem davant d'un debat essencial que tracta sobre totes les coses que importen a la gent. O, dit d'una altra manera, este és un debat bàsic per als ciutadans i per al futur de la societat valenciana.

I és així perquè l'Estatut valencià que acabem d'aprovar fa possible nous instruments per a augmentar la participació política, social i cultural dels ciutadans, i també per a controlar l'acció del Govern de la Generalitat. Perquè el nou estatut obliga a la Generalitat a fer polítiques actives en matèria de renda bàsica d'inserció, en vivenda, en territori, en salut, en educació, en el reconeixement i l'ús normal de les dos llengües oficials, en justícia, en la gestió dels diners públics, en indústria, en desenvolupament econòmic i cohesió social en esta comunitat, i també en policia i en seguretat.

És a dir, és una reforma que ha pretés, sobretot, millorar els instruments d'autogovern de la Comunitat Valenciana per a fer front de manera més eficaç als problemes dels valencians, i és una reforma que pretén millorar la qualitat de vida i les oportunitats dels ciutadans, i és una reforma que ha de servir per a aconseguir una ciutadania més activa, més crítica i més exigent amb la gestió transparent dels recursos públics.

PER QUÈ HEM IMPULSAT LA REFORMA?

Però abans d'anar avant, explicant els elements que entenem principals de la reforma, hauríem de preguntar-nos si era necessari fer una reforma de l'estatut valencià o si amb el text anterior ja es donava una resposta adequada i suficient a l'autogovern valencià i a la distribució de competències entre el govern central i les institucions autonòmiques en l'àmbit de la Comunitat Valenciana. Per als socialistes valencians fa anys que la resposta a esta disjuntiva és clara: l'estatut d'autonomia de 1982 va ser un estatut important en el seu moment, però ja era insuficient per a fer front als canvis polítics, socials i econòmics que ens afecten, i açò feia necessària la seua reforma.

Sens dubte, l'establiment de l'Estat de les Autonomies i el desenvolupament dels estatuts d'autonomia en els últims 25 anys han sigut un èxit tant per l'enorme reestructuració del poder polític produïda en tan curt espai de temps com perquè ha donat lloc al reconeixement de la pluralitat d'identitats del nostre país, ha fet possible una integració territorial més còmoda i ha contribuït a augmentar el nivell de desenvolupament econòmic i social. I això ha sigut així en tot Espanya i, naturalment, també a la Comunitat Valenciana.

I si les coses han anat raonablement bé fins al moment, per què canviar? Per una raó molt simple: perquè la realitat hui, en 2006, no és la mateixa que la de 1982, quan aprovem l'anterior Estatut. Els canvis han sigut profunds i tenim l'obligació d'adequar els nostres instruments d'autogovern per a fer-los front de la millor manera possible.

En primer lloc, ha canviat la població valenciana. Ha augmentat demogràficament i ha augmentat la seua esperança de vida. Això obliga, per exemple, a desenvolupar noves polítiques socials que tinguen en compte les dinàmiques actuals de marginació o el major envelliment de la població; però també a canvis que milloren la representació política i electoral dels valencians en les Corts valencianes, i per això hem defensat una ampliació del nombre de diputats.

Ens hem convertit en una societat d'immigració en poc més d'una dècada. Hui més del 10% de la població que viu a la Comunitat Valenciana és d'origen estranger. A més, amb una casuística molt diferent segons provinguen dels països més avançats d'Europa o dels països subdesenvolupats d'Amèrica Llatina o d'Àfrica, i açò genera nous problemes socials i d'integració, i noves demandes al Govern de la Generalitat.

Però ha canviat també, la realitat econòmica en un món globalitzat i això està afectant profundament el nostre teixit productiu i turístic, i a la formació del nostre capital humà. I per a fer front a esta nova realitat són necessàries polítiques europees, polítiques estatals i, també i de manera molt activa com assenyalen tots els experts, estratègies regionals i locals molt dinàmiques que posen en valor tots els recursos d'una societat.

Ha canviat la pròpia distribució real de les competències entre el Govern central i els governs autonòmics amb la incorporació d'Espanya a la Unió Europea i l'augment de la capacitat d'iniciativa de les institucions europees i este fet obliga a una participació directa de les comunitats autònomes i específicament la Comunitat Valenciana en les delegacions europees d'Espanya quan es tracten temes que afecten directament competències que corresponen a les comunitats autònomes.

Hi ha hagut canvis generats per la pròpia consolidació de l'estat autonòmic. S'ha modificat també la percepció de la ciutadania en les autonomies en les dos últimes dècades. Hui la confiança i el coneixement dels ciutadans en les institucions autonòmiques és molt major, i això redunda en un major grau d'exigència i responsabilitat.

I hem vist configurar-se en els últims 20 anys bàsicament tres visions de la realitat autonòmica: una que justifica les dinàmiques bilaterals entre govern central i governs autonòmics i pretén la singularització especial d'algunes autonomies seguint una lògica nacionalista i particularista; una segona, que afavorix també les relacions bilaterals entre els dos nivells de governs però pretén amb això imposar una concepció neocentralista o almenys limitadora de l'estat autonòmic; i una tercera, que és en la que crec i en la que creiem majoritàriament els socialistes, que és la del desenvolupament d'un autonomisme fort, solidari i cooperatiu, semblant al dels països més avançats que

compten amb sistemes de govern de tipus federal o compost com són Estats Units, Alemanya o Àustria.

La resposta i adaptació als canvis i el desenvolupament d'un autonomisme fort i cooperatiu són els eixos que ens han portat als socialistes valencians a proposar, impulsar i col·laborar activament en la reforma de l'estatut d'autonomia a pesar d'estar en l'oposició a la Comunitat Valenciana en estos moments.

QUÈ HEM ACONSEGUIT AMB LA REFORMA?

Però si estes han sigut les raons que justifiquen la reforma, vull fer referència, de manera breu, a les novetats i aspectes més rellevants que donen valor al nou Estatut i que poden agrupar-se en quatre àmbits diferents: primer, el que podríem denominar de manera genèrica com identitari; segon, l'institucional; tercer, el competencial, i, finalment, el de l'ampliació de drets dels ciutadans.

REIVINDICAR LA NOSTRA IDENTITAT

Com és sabut la referència al terme *nacionalitat* que arreplega la Constitució Espanyola és una forma de reconéixer la pluralitat dels sentiments identitaris dels espanyols i també la particularitat històrica de les distintes comunitats autònomes.

Perquè bé, el nou estatut valencià reconeix que la Comunitat Valenciana és una *nacionalitat històrica*. Amb això no pretenem considerar-nos més importants ni millors que ningú, però creiem que fa justícia i reconeix la nostra singularitat històrica i cultural dins d'una Espanya plural i solidària; fet que no va ser possible en l'estatut de 1982 perquè es considerava en aquells anys, de manera injustificada al meu parer, que només havien de tindre consideració de *nacionalitats històriques* les comunitats que havien accedit o referendat un estatut d'autonomia durant la II República.

És, precisament, sobre la base de la valoració crítica i positiva del nostre passat històric, que ara hem reconegut també la necessitat recuperar, actualitzar i regular el dret foral civil valencià.

En un altre orde de coses i també com una forma de superar una de les limitacions de l'estatut de 1982, el nou text permet la possibilitat que el President de la Generalitat dissolga el parlament i convoque noves eleccions autonòmiques. Este és un procediment que estava reservat fins ara a quatre autonomies: Andalusia, Catalunya, Galícia i el País Basc. A partir de 2007, la Comunitat Valenciana també tindrà esta facultat.

Ja sé que hi ha qui desconfia d'esta modificació estatutària perquè considera que és una diferenciació que privilegia a unes comunitats sobre altres o perquè genera major confusió i despesa electoral. Crec, al contrari, que és una afirmació de normalitat democràtica i de reconeixement ple de l'autonomia política, també en l'àmbit de les convocatòries electorals, sense cap tipus de tutela i control directe per part dels òrgans del Govern central, com correspon a un sistema democràtic com l'espanyol que es fonamenta en el reconeixement de l'autonomia política de les comunitats autònomes.

UN SISTEMA INSTITUCIONAL MILLOR I MÉS REPRESENTATIU

Un segon objectiu del nou Estatut ha sigut definir millor i completar el sistema institucional valencià i fer-ho més representatiu.

En este sentit, per exemple, situem al Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana com l'òrgan jurisdiccional en què culmina l'organització judicial en territori valencià.

I incorporem institucions que s'havien creat en les dos últimes dècades en el desenvolupament normal de les facultats d'autogovern com són el Consell Jurídic Consultiu Valencià o l'Acadèmia Valenciana de la Llengua.

Una institució esta última sobre la qual el nou estatut afirma de manera clara que és la competent en matèria normativa i lingüística del valencià; llengua que és reconeguda com pròpia i amb esta denominació en el territori valencià, encara que, com afirma la pròpia Acadèmia Valenciana de la Llengua i la llei que creava esta institució i que vam votar favorablement PP i PSOE, el valencià forme part d'un sistema lingüístic més ampli i reba altres denominacions en l'àmbit científic, en l'àmbit popular o en altres estatuts d'autonomia espanyols.

De la mateixa manera, el nou estatut elimina algunes limitacions hui injustificades com la d'un màxim de deu consellers executius en el govern autonòmic o la limitació d'un nombre màxim de 100 diputats en el parlament valencià: un fet que disminuïa la representativitat popular dels diputats tenint en compte que el cos electoral valencià ha augmentat en més d'un 30% en estos 25 anys d'autonomia.

I, de la mateixa manera, en el nou estatut ha augmentat el nombre d'escons del parlament autonòmic i ha desaparegut també, per iniciativa socialista, la barrera d'exclusió electoral del 5% i serà la futura llei electoral valenciana i no l'estatut la que regularà este aspecte, junt amb la distribució provincial dels escons i qualsevol altre element o requisit que es considere preceptiu en matèria electoral valenciana.

I estos són passos avant, elements que han de contribuir a millorar i fer més inclusiva la participació democràtica a la Comunitat Valenciana.

MÉS COMPETÈNCIES

El tercer objectiu que hem perseguit amb la reforma de l'Estatut era integrar noves competències d'autogovern. En alguns casos, es tractava d'incorporar com a pròpies competències que ja havien sigut cedides en els últims anys pel Govern central i que exercia amb total normalitat la Generalitat.

En altres casos, incorporem noves competències en matèria de desenvolupament i cooperació en l'àmbit judicial; en matèria de règim local; en matèria de seguretat a través de la Policia Autonòmica; en l'exigència d'una millor gestió dels impostos valencians a través d'una Agència Tributària Valenciana, o en matèria d'inclusió social. O, en un altre orde de coses, la possibilitat que El Govern Valencià participe en la delegació espanyola davant de la Unió Europea quan es tracten temes que afecten les competències pròpies de la Generalitat.

Són competències noves en uns casos, o ampliacions de les competències que en algunes matèries ja té en estos moments la Comunitat Valenciana. Més competències per a tractar de fer front a nous problemes i a noves necessitats socials, i sobretot per

a dotar a la Generalitat dels instruments adequats per a gestionar millor i amb major proximitat assumptes que afecten directament els ciutadans.

MÉS DRETS

Els socialistes hem volgut, finalment, que este estatut enfortira els mecanismes de control social i transparència de la gestió del Govern Valencià i de totes les institucions de la Generalitat, i fora, a més, un text que garantira i reconeguera més drets i llibertats als ciutadans.

Més drets en aspectes tan concrets com consentir tractaments mèdics o experiments científics; establir els drets morals d'autor; incloure un Consell de l'Audiovisual Valencià que vetle de manera independent pel respecte dels drets d'informació i llibertat d'expressió, el pluralisme polític i social, i la independència i neutralitat dels mitjans de comunicació públics.

Un estatut que reconeix la igualtat dels dos sexes en la promoció laboral o en les prestacions derivades de la maternitat; els drets de les persones amb alguna discapacitat o els drets de les persones que patixen exclusió social i necessiten una renda garantida per a procurar la inserció social.

I crec que, gràcies a les nostres propostes, hem volgut que siga un estatut de drets i de garanties que no entenem d'una manera tancada i definitiva, que considerem que poden ser matisats i ampliats, i sobretot, com explicaré a continuació, que han de ser legalment desenvolupats i concretats si volem, i els socialistes volem, que millore la qualitat de vida dels valencians i valencianes.

COM S'HA FET LA REFORMA?

En tot el procés els socialistes valencians hem actuat moguts essencialment per la coherència política amb la nostra concepció de la responsabilitat política, i del que pensem que necessitava la Comunitat Valenciana i del nostre projecte general per al conjunt d'Espanya. I la responsabilitat i la coherència ens obligaven a arribar a acords amb l'altra força majoritària en les Corts Valencianes, el PP, i amb la resta de partits

valencians, i ens obligaven, sobretot, a evitar tot actituds oportunistes o de curt abast. I, per això, al final d'este procés, ens sentim raonablement satisfets i podem afirmar que este és el nostre estatut, i és un bon estatut.

En el marc de reformes territorials definit pel govern de José Luis Rodríguez Zapatero, els valencians hem sigut els primers a demostrar que la Constitució espanyola és flexible i permet l'evolució de l'estat de les autonomies en la direcció d'un autonomisme cooperatiu i avançat.

Ha quedat clar al llarg de tot el procés que ni la Constitució Espanyola ni Espanya patixen quan les institucions competents per a proposar les reformes dels estatuts, és a dir els parlaments autonòmics, fan les propostes corresponents; ni tampoc quan les institucions competents per a debatre i discutir les propostes que vénen del parlament autonòmic, és a dir, les Corts Generals, fan el seu treball; ni tampoc quan les institucions que han de referendar els acords de les Corts Generals, siga el poble d'una comunitat autònoma o, com és el cas valencià, les Corts Valencianes fan el que han de fer: refrendrar i concloure el procés de la reforma. Això són els procediments constitucionals i això és el que hem fet els valencians i això és el que han fet, estan fent en estos moments i faran en els pròxims mesos altres comunitats autònomes.

Els valencians hem sigut els primers a donar exemple de normalitat democràtica, i de posar en valor la fortalesa i flexibilitat de la Constitució espanyola, i podem estar orgullosos del treball realitzat i convençuts que, afortunadament, no serem els únics i altres comunitats autònomes duran a terme les seues reformes amb total normalitat sense que les prediccions dels catastrofistes es facen realitat.

Crec, a més, que els socialistes hem demostrat a la Comunitat Valenciana que es pot col·laborar amb el govern per a, deixant al marge qualsevol càlcul electoralista defendre una reforma ambiciosa de l'Estatut d'Autonomia, demostrant que és possible dur a terme una oposició constructiva i responsable en este país; demostrat que tenim sentit d'estat i voluntat de govern.

I ARA QUÈ?

Però, si al principi d'este article afirmava que debatre i reformar un estatut és, sobretot i per damunt de tot, parlar de com ens organitzem per a respondre de manera més adequada als interessos i problemes concrets dels ciutadans, ara, per a acabar, he d'afirmar que un estatut es convertix en paper mullat si no es desenvolupa.

Els socialistes creiem en el valor de l'estatut que acabem d'aprovar i volem que es desenvolupe de manera completa i progressista en tots els seus aspectes. L'estatut obliga a la Generalitat a proposar lleis i a fer polítiques actives en matèria de renda bàsica d'inserció, vivenda, territori, salut, educació, normalització lingüística, justícia, gestió dels recursos públics, indústria, desenvolupament econòmic i cohesió social en esta comunitat, i també en policia i en seguretat.

I només si som capaços de dur-ho a terme demostrarem que efectivament la reforma interessava i tractava de donar resposta als problemes de la gent. Si, per contra, ens quedem en les grans declaracions institucionals, tindran raó els que analitzen de manera pessimista les enquestes a què abans he fet referència i l'única cosa que haurem aconseguit és una declaració d'intencions sense major valor.

Està en les nostres mans fer que el nou estatut siga útil i el Partit Socialista farà tot el que estiga en les seues mans en totes les institucions de govern de la Generalitat perquè el desenvolupament de l'Estatut millore el benestar dels ciutadans i augmente els mecanismes de progrés i cohesió social de la Comunitat Valenciana.

Joan Ribó Canut
SÍNDIC, PORTAVEU DEL GRUP PARLAMENTARI
ESQUERRA UNIDA-VERDS-L'ENTESA

LA REFORMA DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA VALENCIÀ: UNA OPORTUNITAT PERDUDA

INTRODUCCIÓ

La història de l'autonomia del País Valencià esta plena de rebaixes i renúncies. Per palesar-ho, només cal repassar un poc la història en la transició política sense oblidar que no assolirem l'estatut en la república per molt poc de temps. Cal recordar però que al final dels anys setanta els valencians majoritàriament volíem un estatut comparable amb la resta de CCAA i anar per la via constitucional de l'article 151, la via de "primera divisió". Malgrat que la majoria d'ajuntaments valencians sol·licitaren anar per la via de l'article 151 de la Constitució com a comunitat històrica, fórem "reconduïts" pel Govern estatal a anar per la via lenta. Patirem la "Batalla de València" on la dreta va actuar de manera violenta i reaccionària contra les institucions pre-autonòmiques amb l'objectiu inconfessable d'alguns dels seus promotors de reconduir a la baixa les aspiracions autonòmiques valencianes. El nostre Estatut, redactat a Benicàssim, es va fer baix el síndrome del recent intent de cop d'estat de Tejero i Milans del Bosch i baix els paràmetres del que després seria la Llei Orgànica d'Harmonització del Procés Autonòmic (LOAPA). Cal no oblidar que aquesta llei, consensuada pel PSOE i per la UCD, va ser després declarada inconstitucional pel seu caràcter excessivament centralista respecte als principis constitucionals.

Malgrat aquestes limitacions d'origen, l'Estatut de Benicàssim fou profundament modificat i rebaixat a Madrid, en la Comissió Constitucional del Congrés a instàncies del PP i UCD i, després, consensuat amb el PSOE. Per canviar-li, li canviaren fins i tot el nom. Va entrar en les Corts Generals com a País Valencià i va eixir com a Comunitat Valenciana, després de passar a nomenar-se durant uns dies, i a iniciativa de D. Manuel Fraga, Reino de València. Cal reconèixer que, malgrat tot, el nivell de competències assumides i el procés de desenvolupament autonòmic del nostre País ha assumit cotes considerables encara que sempre entrebancades per un crònic dèficit de finançament i tacades per una manca de poder polític en qualsevol negociació.

La reivindicació d'una reforma de l'Estatut en profunditat ha estat una constant en les forces polítiques de l'entorn que represente i ha format part de tots els programes electorals nostres des de les primeres eleccions autonòmiques. L'arribada al poder en 2004 del PSOE encapçalat per l'actual president del govern Sr. Rodriguez Zapatero va obrir pas a aquesta possibilitat negada fins aquells moments pels distints governs estatals del PP. Les CCAA que havien assolit la seua autonomia per la via 151 de la Constitució s'aprestaven a reformar els seus Estatuts en profunditat. No reformar el nostre Estatut a fons suposaria allunyar-nos encara més de les comunitats més avançades: Catalunya, País Basc, Galícia o Andalusia. Per això la idea d'una reforma anà guanyant partidaris i acabà imposant-se com una necessitat a la que, si no es donava satisfacció prompte, fàcilment, per contaminació amb les aspiracions d'altres CCAA, podria desbordar les limitades possibilitats de reforma que el Partit Popular, hegemònic en el País Valencià, es podia i volia permetre.

En aquest marc, que molt be recorda la frase "Canviem alguna cosa per a què tot continue igual" del Gatopardo de Lampedusa, el President Camps es planteja la reforma de l'Estatut i arriba a un acord de principi amb Joan Ignasi Pla, secretari general del PSOE. Calia afrontar i acabar la reforma de l'estatut valencià abans que l'estatut català. Calia que el projecte de reforma arribara el primer al Congrés a Madrid per a què tots ens confonguérem un poc entre "arribar el primer" i "ser el primer en qualitat autonòmica". Calia que arribara el primer per a què les concessions des de l'estat que segur es farien en la reforma de l'Estatut català, o després en l'andalús, no foren aprofitades pels valencians per anar més enllà d'allò políticament permès en el llenguatge i els paràmetres centralistes del Partit Popular.

Sens dubte era difícil anar més enllà d'on s'ha pogut anar amb una majoria absoluta del Partit Popular governant en el nostre País i en els moments en què es va realitzar la reforma estatutària. Segurament quedaven poques alternatives més que arribar fins on aproximadament s'ha arribat o aturar el procés i esperar temps millors, com està propugnant en el moment d'escriure aquestes línies el BNG amb la reforma estatutària gallega.

En estos moments, amb els estatuts català i andalús reformats en profunditat, abordar problemes "impossibles" quan s'abordà la nostra reforma estatutària com el caràcter

nacional o, sobretot, el tema del finançament autonòmic, seria, ben segur, més fàcil. Encara que només fora com a fruit d'emprar el greuge comparatiu amb les comunitats autònomes que han realitzat ja la seua reforma. Hem d'assumir, per tant, que el "tempus" per a la reforma de l'estatut valencià fou escollit de forma minuciosa pels que no volien que anàrem "massa lluny" en la nostra reforma: Arribem els primers a Madrid així no ens contaminarem amb els vents autonomistes que bufaran des del Nord, Catalunya, o des del Sud, Andalusia.

Si en la transició política la redacció de l'estatut va ser retardada al màxim per a refredar i avorrir les aspiracions autonomistes valencianes amb estratagemes de tot tipus, ara s'ha fet exactament el contrari, córrer molt, per aconseguir el mateix que en aquell moment: Que el nostre Estatut mai es qüestionara allò que l'himne formula com "para ofrendar nuevas glorias a España" que defineix perfectament el regionalisme valencià "bien entendido" des de fa molts anys.

PUNTS DE PARTIDA I ASPIRACIONS FONAMENTALS D'ESQUERRA UNIDA-VERDS-L'ENTESA EN LA REFORMA DE L'ESTATUT

Creem important recordar les aspiracions bàsiques i fonamentals que, com a Grup Parlamentari, ens formularem a l'hora d'abordar la reforma de l'Estatut. Punts que eren fruit del nostre programa electoral i que foren l'element bàsic de comparació amb el text final duent-nos a posicionar-nos en contra d'aquesta reforma estatutària per la seua insuficiència.

1. *Autonomia per convocar les eleccions a les Corts Valencianes.* Augmentar l'autonomia política i el pes polític del País Valencià amb la capacitat de dissolució anticipada de les Corts i la possibilitat de convocatòria d'eleccions autonòmiques. Aquest tema, junt amb l'aprovació definitiva de l'estatut per referèndum, eren els dos punts fonamentals que ens diferenciaven de les CCAA històriques i d'Andalusia que accediren a l'autonomia per la via constitucional de l'article 151. Des del començament del procés de reforma va haver un consens en totes les forces parlamentàries per incloure aquest tema. Cal recordar però, que fins poc de temps abans del'inici de tot el procés de reforma estatutària, el PP estatal encapçalat pel Sr. Aznar s'oposava al mateix de forma

categòrica. Cal recordar també que fins a l'arribada del Sr. Rodriguez Zapatero, uns dos o tres anys abans, també s'oposava el PSOE estatal amb arguments pareguts. La capacitat del President del Consell de dissoldre les Corts i convocar noves eleccions amb un període vigència de quatre anys quedarà sens dubte, com un dels passos endavant decisius que s'aconsegueixen amb aquesta reforma.

2. *Model de finançament.* Les mancances de finançament a la nostra autonomia han estat endèmiques des de els anys 90. El País Valencià, junt amb les Illes Balears i Catalunya, han estat les CCAA amb pitjor finançament de tota Espanya si ho comparem amb els serveis transferits. Cal ressaltar que aquesta situació no va canviar amb el nou model de finançament propiciat del Sr. Aznar, defensat a bombo i plateret per l'anterior President del Consell D. Eduardo Zaplana. Malgrat ser del mateix partit les diferències de finançament no disminuïren sinó que es van agreujar com es posa de manifest en les dades oficilas i públiques en la pàgina web del ministeri d'Administracions Públiques (map): El País Valencià es troba a la cua de tota Espanya (només per davant de les Illes Balears) en quant a finançament per càpita i posa en evidència "el model Zaplana" de finançament autonòmic per al País Valencià exigint a crits un altre model de finançament diferent i menys negatiu per als valencians.

Els problemes econòmics del Consell crònics els últims anys es basen dos problemes paral·lels: Un problema estructural de manca de finançament adequat que es pot veure en totes les dades oficials i, a la vegada, el malbaratament de recursos que han fet els governs del Partit Popular al llarg dels últims deu anys. Malbaratament en construccions faraòniques (Terra Mítica, Museu de les Arts i les Ciències, Ciudad de la Luz etc.) que moltes vegades ixen ruïnoses com Terra Mítica. Malbaratament per la progressiva privatització dels grans serveis públics que encareixen el sistema (per exemple la introducció de RMN, ressonàncies de caràcter privat, en la sanitat ha suposat triplicar el cost previst d'aquest servei si s'haguera fet amb recursos públics). Malbaratament també directament associat a actuacions que estan en la frontera de la llei com el 1000 milions de pessetes en el contracte a Julio Iglesias en l'IVEX.

Com gent d'esquerra mai hem d'oblidar que els problemes econòmics del Consell també són una de les causes que impossibiliten seriosament desenvolupar de forma adequada els grans bàsics serveis que té transferits: Ensenyament, Sanitat, Serveis

socials etc. En tots ells estem en la cua de tot l'estat espanyol, en la majoria de ràtios que mesuren la seua execució i qualitat (centres d'educació pública, llits d'hospital, centres de salut, places per a residències per a persones majors etc.).

Per tots aquests motius, millorar el model de finançament del País Valencià avançant cap a l'Agència Tributària Valenciana i al model de concert econòmic solidari amb les Comunitats Autònomes més desfavorides va ser un tema prioritari per la nostra organització política. Malauradament ni el PP ni el PSOE van voler tocar seriosament res del mateix. La submisió a les directrius estatals i la incapacitat de fer front i plantar-se en aquest tema ha estat un indicador clar de com s'abordava la reforma estatutària.

3. *Identitat i símbols.* Per a nosaltres era fonamental arribar a un gran acord entre les forces polítiques valencianes sobre el tema dels nostres símbols. Uns símbols que han de ser de tots i no només de les forces que representen a la dreta. Cal recordar que tant en el tema de la senyera, on es va ficar la de la ciutat de València per a tota la comunitat, com en el tema del himne, ja s'havien fet importants concessions per l'esquerra a la simbologia exigida per la dreta valenciana. Per açò proposàrem el nom de País Valencià, perquè va ser el nom que es va consensuar en l'estatut de Benicàssim entre l'esquerra i la dreta i què després va canviar-se amb "nocturnitat i.." per un pacte estatal entre el PSOE i la UCD després d'anomenar-nos durant un temps Regne de València per obra i gràcia d'Aliança Popular.

D'altra banda, la reforma de l'estatut era una oportunitat d'or per a definir i clarificar, d'una vegada per totes, la unitat del valencià amb el català i apostar per una política de col·laboració amb les altres comunitats que parlen la nostra llengua, des del respecte escrupulós a les varietats dialectals valencianes. Per molts motius: Històrics, lingüístics i de tot tipus. No hi ha cap universitat ni estudiós, mínimament seriós, que diga el contrari. Però sobretot per un: Si no hi ha col·laboració, evidentment, des del respecte mutu, entre les distintes CCAA que tenim la mateixa llengua pròpia, les possibilitats de normalització de l'ús social del valencià queden dràsticament reduïdes quan no impossibilitades. En un món cada vegada més globalitzat, també, i en gran part, a nivell de comunicació, la supervivència de llengües minoritàries front al poder aclaparador de les llengües globals: Anglès, espanyol etc. només es pot aconseguir amb espais mínims de comunicació que, si es fragmenten, s'impossibilita la seua supervivència.

El perill de què el valencià es convertixca en una llengua morta i avance cap a la seua desaparició com a eina de comunicació social és realment existent com ho demostren moltes enquestes sociològiques recents sobre ús del valencià en la societat. No és guanya la batalla del valencià només amb la seua introducció a l'escola. Els sistemes de comunicació estan canviant ràpidament i afrontar la valencianització del mateixos no pot fer-se només des del nostre País. Si no podem llegir novel·les de forma usual en valencià. Si no podem veure TV, escoltar emissores de ràdio, llegir diaris, revistes en valencià. Si no podem emprar Internet i les noves de tecnologia de comunicació en valencià, tenim la batalla molt difícil sinó perduda definitivament. Però tota aquesta tasca ingent és impossible d'abordar sols, només des del nostre País. Cal un espai comunicatiu major, allò que els economistes anomenen economia d'escala. És a dir, si no ho fem junts amb les Illes Balears, Catalunya i tots els territoris catalanoparlants, senzillament, no ho podem fer, és impossible dur a terme la tasca de normalització de forma mínimament adequada.

Va haver un acord entre el Sr. Camps i el Sr. Pla en el sentit de no tocar en la reforma de l'Estatut ni el Preàmbul ni el Títol I on estan aquests temes de definició de les nostres senyes d'identitat. Aquest pacte va ser per a nosaltres un altre senyal permanent de la dificultat d'assolir acords generals en el procés de reforma estatutària. Des de cap punt de vista podíem acceptar-ho sense anar en contra de plantejaments bàsics nostres i del mateix programa electoral que era molt concret en aquest tema.

Un estatut és una definició de competències, diners i drets. Però també ho és de temes identitaris com s'ha demostrat de forma nítida en el procés de reforma tant català com andalús. Negar qualsevol retoc a aquest temes com defensaven PP i PS significava donar per bona la situació de la transició on totes les senyes identitàries foren acaparades per la dreta i el blaverisme. Curiosament totes les organitzacions polítiques, sindicals o culturals que no estan directament vinculades a la dreta continuen emprant el terme "del País Valencià" en la seua denominació vint-i-quatre anys després de què el nom oficial imposat i oficial siga Comunitat Valenciana. Per alguna cosa serà.

Sempre hem pensat que calia lluitar per uns elements identitaris que representaren a tots els valencians fórem d'esquerra o de dreta, no només de símbols que sempre estan ubicats i representen a la dreta. Parlem de nom, senyera, himne, llengua. La identificació amb un territori només es pot fer a partir d'un consens entre totes les forces i tots

els pensars. No com ara, que ha estat el resultat d'una imposició d'uns contra uns altres amb el consentiment vergonyós i claudicant del PSOE.

Com és conegut, la reforma aprovada no canvia cap element identitari. Només millora parcialment el tema del valencià al considerar-lo com a llengua pròpia i explicitar el dret de qualsevol alumne a rebre l'ensenyament en valencià. Però també l'empitjora de forma significativa amb la introducció sistemàtica en el text del terme "llengua valenciana" en substitució de valencià. Aquesta substitució no és innocent. Va dirigida com un míssil en contra de qualsevol voluntat i pràctica de col·laboració a nivell lingüístic amb la resta de territoris i CCAA que parlem una mateixa llengua anomenada universalment com a català encara, això si, que amb una gran riquesa dialectal.

La substitució del terme "llengua valenciana" per "valencià" va ser una de les dues condicions que li posarem al PSOE per a què Esquerra Unida-Verds l'Entesa canviara el seu vot negatiu per un vot d'abstenció. En el nostre País, el PSPV va estar d'acord. A nivell estatal el assolir acords amb el PP per a disminuir la tensió, la poca voluntat d'avançar en alguns sectors del PS i el feble pes del socialisme valencià en les decisions estatals, feren que les coses quedaren com han quedat i com van sortir de València on el PP és majoritari.

4. *Drets que han d'estar garantits per la Generalitat*. Un dels grans objectius nostres en aquesta reforma era la concreció de drets per a la ciutadania i de deures per al Consell fruit de tot el procés de transferències que s'ha produït durant el procés autonòmic.

Volíem que la reforma tinguera com a conseqüència visible en la ciutadania que, a partir d'ara el Consell valencià hauria de garantir una sèrie de drets bàsics a la població valenciana per a millorar la nostra qualitat de vida, un mínims en els serveis bàsics transferits com ensenyament, sanitat, atenció a persones majors i dependents etc. Era important que es garantiren els drets lingüístics, de participació, d'igualtat de gènere, del patrimoni historico-artístic, del medi ambient. Aquest capítol, inèdit en l'estatut anterior, era una aspiració general de l'esquerra que s'estava plasmant en els esborranys de reforma estatutària d'Andalusia o de Catalunya i que, moltes, organitzacions socials consultades abans d'iniciar el procés de redacció de la reforma, insistiren de forma clara en el mateix. Aquest punt, sobre el qual va haver-hi un acord inicial de tots sobre la seua inclusió, és un punt que podia permetre fer tocar terra a nivell social la reforma de l'estatut i vincu-

lar aquesta reforma amb els problemes concrets de la gent del carrer. Malauradament aquesta part de l'Estatut ha passat sense massa pena ni glòria. El motiu és clar: Encara que hi havia un acord inicial en la seua inclusió, la redacció definitiva ha quedat més com una carta de bones intencions, amb difícil traducció operativa, que com una carta real de drets que permeta als valencians la seua reclamació a l'administració autonòmica amb un mínim d'eficàcia.

Cal posar un exemple en este sentit: Mentre l'article 13 del nou estatut parla de procurar la integració de les persones afectades per discapacitat, en la primera llei derivada d'aquest nou estatut, la llei electoral, ni la proposta del PP ni la proposta del PSPV tenen en compte que en eleccions també cal treballar per la integració. Només Esquerra Unida-Verda-l'Entesa tinguérem en compte introduir articles per a fer viable allò que es diu en l'article 13 sobre integració.

Sens dubte, les presses per acabar la reforma abans que qualsevol altra CCAA ens impediren veure que era possible avançar molt més enllà de les bones intencions recollides en el text. Així mentre el Títol II referent a drets de valencianes i valencians està plagat de verbs com "defensarà", "promourà", "es centrarà", "garantirà", "vetllarà", etc., d'interpretació jurídica i garanties de drets dubtoses, els estatuts nous, tant de Catalunya com d'Andalusia, tenen una terminologia i una concreció de deures molt més garantista i operativa com a drets davant de qualsevol tribunal. Una altra vegada ser els primers en arribar al Parlament en Madrid no volia dir ser els primers en qualitat del text i en avanços significatius més enllà de les bones paraules. Abans al contrari, moltes vegades, suposava exactament el contrari.

5. *Democratització.* Millorar la representativitat i democràcia de les nostres institucions va ser un altre objectiu fonamental. L'Estatut valencià era l'únic de tota Espanya que tenia escrit negre sobre blanc el mínim del 5% per accedir a les Corts. Aquesta injusta restricció va deixar prop de 200.000 electors sense representació en les eleccions autonòmiques de 2003, quasi un de cada deu. Curiosament el repartiment dels escons que, teòricament, hagueren representat a aquests electors foren decisius per a conformar majories absolutes de la mateixa forma que ho han estat al llarg de tota la història autonòmica al beneficiar sempre al partit més votat, ja siga el PP en els últims anys, ja siga el PSPV des de 1983 a 1995.

La millora de la qualitat democràtica en la representació a les Corts tenia un altre aspecte significatiu: El pes d'un votant de la província de Castelló era pràcticament el triple del pes real d'un votant de la província de València degut a la distribució d'escons entre les tres províncies. S'ha millorat en el nou Estatut aquest tema al augmentar fins a un mínim de 99 el número d'escons de les Corts. D'aquesta forma els nous deu escons es reparteixen proporcionalment en funció de la població i es distribueixen probablement sis a València, tres a Alacant i un a Castelló. D'aquesta manera es millora la situació malgrat mantenir encara una gran desproporció favorable a la província de Castelló. Cal constatar que Castelló ha estat històricament la província amb resultats més a la dreta fet que li dóna a aquesta ampliació un caràcter de no neutralitat en els resultats electorals al afavorir inicialment a l'esquerra.

La millora de la qualitat democràtica del nostre Estatut tenia altres aspectes a contemplar importants per a nosaltres amb la finalitat d'avançar i possibilitar mecanismes de participació i de democràcia directa. Destaquem entre ells la millora de la iniciativa legislativa popular i la necessitat d'incorporar-hi la iniciativa municipal ciutadana. De la mateixa forma calia avançar en els pressupostos participatius i en el referèndum sobre temes d'interès i de competència municipal o autonòmica. El record de la iniciativa legislativa popular per a la defensa de l'Horta, signada per més de 100.000 ciutadans del nostre País, que no pogué ni ser defensada pels seus representants en les Corts i que va acabar,en la pràctica, sent tirada al fem com a tal, era una imatge que havia que canviar necessàriament si volíem apropar un poc el poder de decisió a la ciutadania.

La segona condició que Esquerra Unida-Verds-Entesa posà al PSPV per a no votar negativament la reforma de l'Estatut fou el que es modificara el mínim del 5% per accedir a les Corts per el 3%. Ens semblà imprescindible concretar-ho a nivell estatutari donat què la llei electoral necessita de majories qualificades i difícilment el PP anava a donar el braç a tòrcer en este tema. Quedà fora de l'Estatut cap referència a mínims, millor que res, la qual cosa feia que es transferira el problema a la futura llei electoral tal com hem vist. A hores d'ara estem sense nova llei electoral i amb el 5% sense canviar. Tenim, a més, un problema jurídic que podria generar molts conflictes en el procés electoral: Una contradicció flagrant entre aquesta i l'Estatut en quant al nombre de diputats.

6. *Dret civil i foral valencià.* Un dels aspectes on tots els historiadors i especialistes coincideixen és al considerar els Furs de l'Antic Regne de València com la legislació més avançada del seu temps en tot el territori que avui configura Espanya. Aquests Furs, que foren abolits ara fa 300 anys després de la desfeta d'Almansa, no foren posteriorment recopilats i. el que és pitjor, tinguts en compte a l'hora de redactar la Constitució. Realment el dret civil valencià, el més avançat de totes les comunitats de l'Espanya del seu temps, curiosament és l'únic que avui no s'està aplicant mentre si ho estan fent CCAA com Catalunya, Illes Balears, Aragó etc. que tenien un dret civil més incipient que el nostre. És un altre greuge comparatiu de la transició amb els valencians que hem de resoldre. Per açò, recuperar i desenvolupar el dret civil i foral valencià com fan la resta de comunitats històriques suposava un element de retrobament amb la història del nostre poble imprescindible per a tots aquells que volem avançar en la recuperació dels trets nacionals valencians.

Cal destacar en positiu que en aquest tema hi havia un principi d'acord bàsic en totes les formacions polítiques parlamentàries que va traduir-se en l'Estatut reformat sense problemes. A l'hora de redactar aquestes línies està en debat en les Corts un projecte de llei sobre el matrimoni civil valencià que pot suposar un primer pas important en aquesta direcció.

7. *Augment de competències.* En contra del que acostuma a ser habitual en un procés de reforma autonòmica, la nostra proposta de reforma plantejava reformes i ampliacions de competències autonòmiques però sense fer una qüestió fonamental aquest tema. Hi havia un motiu doble que justificava aquesta actitud. En primer lloc el fet de què a la vegada que teníem un estatut de segona divisió a nivell polític, gaudíem, en canvi, d'unes competències comparables a les competències de les Comunitats autònomes via 151. Fins i tot disposem de competències que no té encara transferides el País Basc com és el tema de polítiques actives d'ocupació. L'altre motiu era que hi havia competències de l'Estatut, com per exemple la policia autonòmica o la comarcalització, que encara no s'havien desenvolupat per manca de voluntat política dels governs valencians més que per manca de transferències de l'Estat.

L'augment competencial era important que quedara plasmat en alguns temes, entre els que cabria destacar el tema del finançament autonòmic del que ja hem parlat abans, però cal ressaltar que sense tenir este tema clar tota la resta es converteix en paper mullat.

Calia augmentar competències en els temes relacionats amb les infrastructures de transports. Tal és el cas dels aeroports de València i d'Alacant, l'important tema dels ports de caràcter estatal, la transferència dels trens de rodalies com a eina imprescindible per a planificar la mobilitat en el nostre País especialment en les seues àrees metropolitanes i altres transports públics en general.

Pensàvem que era fonamental avançar en la corresponsabilització de la Generalitat amb el govern estatal en el tema de la seguretat ciutadana al presentar aquesta un conjunt de peculiaritats pròpies com a resultat d'un model específic d'urbanisme, model turístic, organització territorial etc. Evidentment un avanç en aquestes responsabilitats exigiria la creació de la policia autonòmica imprescindible també per a executar les decisions del Consell i fer complir la legislació específica valenciana.

Calia avançar també en els temes de justícia, fent, entre altres coses, que el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana fora l'última instància en alguns aspectes jurídics. També millorar l'aspecte competencial referit a administració local eliminant referències clarament excessives antigues i sense contingut en defensa de les Diputacions provincials que avui resten en l'Estatut d'Autonomia com un vestigi del passat.

En este tema com en molts altres era important veure com s'estaven plantejant altres reformes estatutàries l'ampliació competencial. Estic segur que si haguérem tingut temps de conèixer i d'assimilar l'ampliació competencial que es proposava en Catalunya o Andalusia haguérem estat tots els grups parlamentaris prou més ambiciosos encara que només fora per a què ningú ens poguera dir ¿Perquè els valencians no podem gaudir d'aquesta competència que tenen andalusos i/o catalans? Una altra vegada el "tempus" de reforma jugà a la contra de la nostra reforma.

8. *Relació amb Europa*. Quan es feu l'estatut d'autonomia valencià Espanya no estava encara en la Unió Europea ni es deia així la UE. Avui, moltes de les competències cedides per l'estat espanyol al País Valencià estan "interferides" per directives o normes de la Unió Europea. Es dóna la contradicció que la discussió d'estes normes o directives es fa entre la UE i l'estat espanyol o el que decidia l'organització del mateix.

La Unió Europea es relaciona amb els Estats. Per açò països federals com Alemanya, Bèlgica o Àustria articulen la negociació d'aquests temes en el Senat com a cambra territorial. Altres estats centralistes com França (o l'Espanya d'Aznar) negocien directament sense tenir en compte l'opinió ni la posició de les seues CCAA. Evidentment el problema té molt a veure amb la reforma del Senat i l'assumpció de competències pel mateix en política territorial.

Gaudir de capacitat de decisió, opinió i gestió de la posició respecte a la Unió Europea en aquells temes en els que tinguem competències o siguen d'interès per al País Valencià era un tema que calia introduir de forma necessària en la reforma de l'estatut. S'ha introduït en el nou estatut un Títol VI de relacions amb la Unió Europea. Malauradament no queden garantides en aquest Títol allò que importa realment al nostre País: La capacitat de decisió, d'opinió i de gestió en els temes en què tenim competències o siguen d'interès pel nostre País.

En aquest tema cal fer una aclaració: La nostra formació política no es feia un plantejament confederal o independista com veiem en algunes formacions polítiques de tipus nacionalista o com en ha sorprès recentment un conseller de l'actual govern valencià al intentar saltar-se qualsevol element estatal per a negociar i defensar les lleis urbanístiques valencianes front a les crítiques de la Unió Europea. La nostra proposta va articulada a una reforma del model estatal, especialment les competències del senat, per avançar cap a un model federal comparable al que hem comentat d'Alemanya o altres països de la UE. El tema europeu també exigeix que les Corts valencianes es preocupen d'una vegada, seriosament i de forma oficial per aquests temes En aquests moments la problemàtica europea passa totalment desapercebuda en les Corts valencianes.

9. *Municipalització i comarcalització.* No inventem ni innovem res quan afirmem que els municipis són la parenta pobra en el desenvolupament constitucional democràtic espanyol si els comparem amb les autonomies i amb l'estat. No hem d'oblidar que l'ajuntament és la institució més propera al ciutadà, que està desenvolupant competències que moltes vegades no són seves i que en temes de finançament la situació és moltes vegades realment angoixant.

Aquesta manca de recursos a nivell municipal genera molts problemes i aboca als municipis a obtenir recursos d'un urbanisme que, si no tinguera este motiu per a ser realitzat, moltes vegades no tindria un caràcter tant depredador del territori com li passa actualment. Des d'Esquerra Unida-Verds-l'Entesa estem convençuts de què és fonamental aportar recursos suficients als ajuntaments per a satisfer dignament llurs necessitats i evitar el recurs sistemàtic a l'urbanisme com a font de fiançament, que algunes vegades acaba convertint-se en finançament irregular.

La reforma de l'Estatut necessita incorporar la millora de les competències i del finançament municipal incorporant el Fons de Cooperació Municipal. Ha de desenvolupar la comarcalització i ha de reduir les competències de les diputacions en el camí de la seua dissolució quan siga constitucionalment possible. Per cert, no podem oblidar que hi ha vells compromisos de Fons de Finançament Local per part del PP que mai s'han complit en el PV. Compromisos que foren signats per tots els grups polítics en Castelló l'any 1999, ja fa vuit anys, i que continuen dormint en el calaix del Conseller corresponent convertint la comunitat valenciana en una de les poques que no disposa del fons esmentat.

10. *Referèndum d'aprovació*. Tal com hem indicat en el primer punt, una de les diferències polítiques importants entre l'estatut valencià i l'estatut de les comunitats històriques és la seua forma definitiva d'aprovació. Mentre en els estatuts de CCAA que anaren per la via constitucional de l'article 151 no són aprovats definitivament si no ho fa la ciutadania mitjançant referèndum, la resta d'estatuts queden aprovats definitivament pel Parlament espanyol. La diferència no és fútil a nivell polític. Per a Esquerra Unida-Verds-l'Entesa que el referèndum, es convocara o no, era el senyal de qualitat de la reforma. Ningú s'atreveix a convocar un referèndum si no es fa una bona reforma, que il·lusione a la gent i que siga fet amb el màxim de consens.

Com és palès, la reforma de l'estatut d'autonomia valencià va finalitzar sense cap convocatòria de referèndum. Cap dels dos grups parlamentaris que sostingueren la reforma, el PP i el PSPV, moveren un dit a favor de que es realitzara un referèndum en les condicions permeses legalment. Només el nostre Grup presentà una iniciativa en eixa direcció, amb nuls resultats. Era l'indicador final de la il·lusió que generava i de la confiança dels seus promotors.

A MODE DE CONCLUSIÓ

Si algun Estatut va generar escepticisme i frustració en la transició política aquest fou el valencià. Conseqüentment, si algun Estatut calia reformar en profunditat, aquest era el valencià. En uns anys en què s'estan reformant en profunditat els Estatuts, algú va pensar: De presa, de presa ... no siga que es contaminen amb males influències.....

Ja tenim nou estatut. I cal reconèixer que segurament ha satisfet les aspiracions de totes aquelles persones per a les quals el problema de les llibertats nacionals del País Valencià no és un problema ni ho ha estat mai. Per aquelles persones que treballen per normalitzar l'ús del valencià, dignificar la nostra llengua i cultura, potenciar tots els trets propis del País Valencià, aquesta reforma és majoritàriament una frustració que es ve a sumar a la ja patida en l'aprovació de l'estatut reformat.

Molts pensem que és molt difícil construir un país sense la il·lusió i la col·laboració d'aquells sectors socials més interessats en el tema. Però aquesta és la situació que tenim. Caldrà avançar en la construcció del País Valencià en aquestes condicions precisament no favorables. Recolzant tot allò de positiu que hi ha en la reforma, que n'hi ha com hem comentat, intentant minimitzar el més possible tots els aspectes negatius i superant, quan siga possible, les limitacions molt greus que comporta aquesta reforma. I caldrà ressaltar les limitacions de l'actual reforma, els importants greuges comparatius que suposarà per al poble valencià aquesta segona transició autonòmica en l'estat espanyol que ha estat frustrada conscientment per els de sempre.

Rafael Maluenda Verdú
DIPUTADO DE LES CORTS*

LA REFORMA DE L'ESTATUT DE LA COMUNITAT VALENCIANA

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN
II. NECESIDAD DE UN NUEVO ESTATUTO
III. UN LARGO PROCESO DE TRES LEGISLATURAS
IV. EL NUEVO ESTATUTO. EL ESTATUTO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL AUTOGOBIERNO

I INTRODUCCIÓN

Gracias al consenso entre el Grupo Parlamentario Popular y el Grupo Parlamentario Socialista como consecuencia del pacto entre el President del Partido Popular de la Comunitat Valenciana, que lo es también de La Generalitat, Francesc Camps, i el Secretari General del PSPV, Joan Ignasi Pla, la Comunitat Valenciana tiene un nuevo Estatuto de Autonomía, promulgado mediante Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

Largo ha sido el camino en busca del consenso que nos permitiese ofrecer a la sociedad valenciana un nuevo Estatuto de Autonomía y la verdad es que ha merecido la pena el esfuerzo que durante bastantes años hemos hecho quienes hemos tenido el honor, y la responsabilidad, de trabajar en esta noble tarea. Digo bastantes años, y digo bien, ya que desde el año 1996 se estuvo intentando llegar a un acuerdo entorno a lo que debía ser nuestro nuevo Estatuto.

Quien escribe estas páginas está en disposición de afirmar que, en estos largos diez años de trabajo en pro de la reforma, ha emborronado varios miles de folios en busca de los textos más adecuados y del consenso necesario. Ha merecido la pena sin duda alguna.

* Rafael Maluenda Verdú es Diputado del Grupo Parlamentario Popular de Les Corts desde la I Legislatura de forma ininterrumpida, habiendo sido miembro de las tres Comisiones de Estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía, creadas en la IV, V y VI Legislatura, habiendo formado parte también de las tres Ponencias creadas en el seno de estas tres Comisiones.

Para mí ha sido el trabajo más bonito y más ilusionante de cuantos he realizado a lo largo de los veinticuatro años que tengo el honor de formar parte de Les Corts y pese a que, en estas seis legislaturas, he desempeñado diversas responsabilidades, desde mi primer nombramiento como Secretario de la Mesa, en la I Legislatura, o Vicepresidente en la II, pasando por el de Portavoz Adjunto del Grupo Parlamentario Popular, en las cuatro legislaturas restantes. Pero, desde luego, nada como haber sido Ponente de la reforma del Estatuto durante tantos años y, finalmente, haberla con seguido.

Guardo un grato recuerdo de las dos primeras legislaturas en las que, quienes formábamos la Mesa de Les Corts, presidida por Antonio García Miralles, asumimos conjuntamente la responsabilidad de poner en marcha una nueva Institucióno que por desconocida no dejaba de ser importante y por difícil era mucho más ilusionante. La más importante diría yo, ya que la recuperación de Les Corts significaba el reencuentro con nuestros derechos históricos; que el autogobierno de los valencianos volviese a ser realidad; que los escaños de nuestro Parlamento, mudos desde 1707 en Almansa, recuperasen su voz, la voz de nuestro pueblo, la voz de tantos valencianos y tantas valencianas que anhelaban disponer de unas instituciones que en el pasado habían dado tanto esplendor al Reino de Valencia y que nuevamente, ahora gracias a la Constitución Española, volverían a discutir sobre la educación, sobre políticas sociales, sobre nuestras carreteras, sobre la vivienda, sobre el medioambiente, sobre agricultura, sobre sanidad, sobre agua y regadíos, sobre nuestra cultura, sobre la lengua propia de los valencianos, el idioma valenciano, en definitiva sobre los derechos del pueblo valenciano.

Mucho más ilusionante, enormemente ilusionante diría yo, porque con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/1982, de primero de Julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, nuestro Parlamento, Les Corts o Corts Valencianes ostentaban, y ostentan, la máxima y directa representación del pueblo valenciano y desde allí iniciábamos una nueva tarea: servir a nuestros conciudadanos desde el cuerpo legislativo.

Nuestro Estatuto de Autonomía abrió las puertas a un proceso legislativo enormemente apasionante. En el Salón de Reyes del Palau de La Generalitat, donde siglos antes, hasta la Batalla de Almansa, se discutía sobre las grandes guerras o sobre la expansión mediterránea , también sobre la inquisición o la expulsión de los moriscos, volvían a discutir los representantes del pueblo valenciano, casi tres siglos después, sobre las

cuestiones que más directamente afectaban a sus ciudadanos. Aquel salón, aquellas paredes volvían a tener vida. Aun resonaba el eco de las voces de quienes componían los tres brazos de Les Corts del histórico Reino de Valencia, de los miembros del Brazo Real o del Pueblo, del Militar y del Eclesiástico, incluso de los más recientes gritos del "Palleter" y del Padre Juan Rico exigiendo al Marqués de la Ensenada la declaración de guerra al invasor francés.

Qué trescientos años perdidos; qué lamentable ruptura con nuestro hecho diferencial; qué triste sometimiento durante siglos a los derechos de conquista; qué injusta privación de nuestros fueros y derechos; qué iniquidad en la prohibición de nuestra lengua y nuestro idioma; qué atrocidad en la derogación de nuestro derecho foral casi quinientos años después.

Pero quiero volver a centrarme en lo que nos ha proporcionado el Estatuto del 82. Nuestro Estatuto de Autonomía, promulgado por Ley Orgánica 5/1982, de primero de julio, devolvía al pueblo valenciano, en el marco de la Constitución Española de 1978, sus derechos y con ellos su autogobierno.

Gracias a ello, en mayo 1983, se celebraron las primeras elecciones autonómicas: el pueblo valenciano fue convocado por primera vez a las urnas para elegir a sus Cortes.

Los ciudadanos de nuestra Comunitat eligieron por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto a los 89 Diputados que, atendiendo a criterios de proporcionalidad, debían representar al electorado de las tres circunscripciones provinciales: Castelló, Valencia y Alicante y, del resultado de sus votos, por primera vez, Les Corts quedaron constituidas por 51 Diputados del PSPV-PSOE, 32 Diputados de COALICIÓN POPULAR (AP-PDP-UV) y 6 Diputados del PARTIDO COMUNISTA.

El 7 de Junio de 1983, en cumplimiento de lo que determinaba el Decreto de Convocatoria de Elecciones, en una jornada histórica se constituían Les Corts de la I Legislatura, procediéndose a la elección de la Mesa que quedaba formada por Antonio García Miralles (PSPV-PSOE) como Presidente, Juan Callao Capdevila (PSPV-PSOE) Vicepresidente primero, José Tovar Vicente (AP) Vicepresidente segundo y Juli Millet

España (PSPV-PSOE) y Rafael Maluenda Verdú (AP) como Secretario primero y Secretario segundo respectivamente.

El 22 de junio del mismo año, en el Salón de Reyes del Palau de La Generalitat (sede provisional de Les Corts), fue investido President de La Generalitat Joan Lerma i Blasco con los votos de la mayoría absoluta (Grupo Parlamentario Socialista), el voto en contra del Grupo Parlamentario Popular y la abstención del Grupo Parlamentario del Partido Comunista. El 28 de junio, el President Lerma tomaba posesión de su cargo y nombraba el primer Consell de La Generalitat.

Se iniciaba una etapa ilusionante para todos los grupos parlamentarios, no solo para el que sustentaba al gobierno ya que también los grupos de la oposición mostraban su disponibilidad a iniciar una carrera legislativa, sin prisas pero sin pausas, que nos permitiera disponer de un ordenamiento jurídico propio. El desarrollo legislativo, con independencia de la labor del ejecutivo no menos importante, exigía el estudio y la dedicación de todos los Diputados a las propuestas que, desde el Consell, llegaban a Les Corts. Cabe destacar de la actividad legislativa de la I Legislatura la aprobación de leyes tan necesarias e importantes como son las Leyes de Uso y Enseñanza del Valenciano; de Gobierno Valenciano; de Creación de la RTVV; de regulación de Símbolos de la Comunitat Valenciana; de la Sindicatura de Cuentas; de creación del Consell Valencià de Cultura; y un largo etc, que ha sido complementada, reformada, mejorada y ampliada de forma sustancial a lo largo de las cinco legislaturas restantes permitiendo ofrecer a la sociedad valenciana un número muy importante de leyes que, en su desarrollo, general una indudable mejora de la calidad de vida de todos los valencianos.

Yo creo que, a estas alturas, nadie duda de que el Estatuto de 1982, fruto del consenso de las principales fuerzas políticas valencianas cubrió con creces los objetivos de su promulgación; desde su aprobación, el desarrollo económico y social, incluso cultural, ha proporcionado un innegable progreso a toda la sociedad valenciana. Cierto es que los que éramos más escépticos desconfiábamos de la vía del 143, que se aplicaba a nuestro acceso a la autonomía, por las limitaciones que ello generaba respecto de la asunción de las competencias del 149 de la CE y los cinco años que deberían transcurrir para poder acometer su reforma y ampliar el techo competencial. Pronto pudimos comprobar que,

a pesar de dicho contratiempo, la singularidad de nuestra vía, a la que se llamó "vía valenciana a la autonomía", a caballo del 143 y del 151 como finalmente fue, accedimos al máximo techo competencial sin necesidad de esperar los temidos cinco años. Muy pronto, sin más espera, la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de Transferencias a la Comunitat Valenciana (LOTRAVA) nos deparó la única solución jurídica posible para que se transfirieran o cediesen a La Generalitat, de inmediato, competencias de titularidad estatal y poder disponer del mismo techo competencial que la CCAA que habían accedido por la vía del 151 pese a que, injustamente (al menos para mí), nuestra vía fue la del 143.

II NECESIDAD DE UN NUEVO ESTATUTO

Desde el reconocimiento a la importantísima labor de quienes redactaron y consensuaron el Estatuto del 82, incluso a la trascendencia histórica que su promulgación, en el marco de la CE, supuso para el pueblo valenciano, quiero afirmar con rotundidad que su objetivo, y el de quienes lo redactaron estaba cumplido. El Estatuto del 82 fue el de la recuperación de nuestro autogobierno, había cubierto con creces su objetivo ya que, después de su aplicación desarrollo teníamos las instituciones valencianas de autogobierno funcionando; habíamos alcanzado el máximo techo competencial; ya estábamos al mismo nivel que aquellas comunidades que habían accedido a la autonomía por la vía del 151 ó la Disposición Transitoria Segunda. Solo quedaba un importante detalle: el Estatuto del 82 ya no reflejaba la realidad actual de la Comunitat Valenciana; el camino recorrido en los últimos 25 años y la adaptación a la nueva estructura europea exigían que se acometiese la reforma; una reforma que, al menos para los Ponentes que en las tres últimas legislaturas, representábamos al Grupo Parlamentario Popular, estaba muy clara, éramos conscientes además de que dicha reforma debía ser, necesariamente, respetuosa con nuestra Constitución y leal con España.

Siempre entendimos que este era el sentimiento, no solamente nuestro y de nuestro Partido, sino también de la inmensa mayoría del pueblo valenciano que creía firmemente en el significado de esa, magnífica y maravillosa, primera estrofa, letra de Thous y música de Serrano, del Himno Oficial de la Comunitat Valencia: "Per a ofrenar nóves glóries a Espanya, tots a una veu, germans, vingau" y que acaba cantando con el

mismo orgullo “Glória a la Patria”. Ese era y es el sentimiento de la inmensa mayoría de valencianas y valencianos y en ese principio debía inspirarse también la necesaria reforma: “en el orgullo de ser valenciano y español”.

Necesitábamos por tanto un nuevo Estatuto que sustituyese al del 82, un Estatuto que, finalizada la recuperación de nuestro autogobierno, garantizara la consolidación de nuestras instituciones.

Desde el convencimiento y con la claridad de ideas que teníamos al respecto no fue difícil marcarnos una meta, meta que el propio Partido Popular de la Comunitat Valenciana asumió en todo momento, meta que
nos permitiese dotar al pueblo valenciano de un nuevo Estatuto que consolidara y ampliara sus derechos dentro del marco constitucional.

Esa fue nuestra convicción y nuestra fuerza en todo momento: saber lo que queríamos y saber cual era el camino para lograrlo.

El Estatuto del 82 ya había sido objeto de diversas reformas, la primera de ellas en la II Legislatura mediante la promulgación de la Ley Orgánica 4/1991, de 13 de marzo, de modificación del artículo 12.4 de la Ley Orgánica 5/1982. Se trataba de una sencilla modificación técnica que permitió unificar las convocatorias de elecciones autonómicas y municipales en trece de las diecisiete Comunidades Autónomas y que, a partir de su entrada en vigor, quedaban fijadas para el último domingo de mayo. La segunda reforma se realizó mediante Ley Orgánica 5/1994, de 24 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, como consecuencia de la derogación de la LOTRAVA y para incorporar al texto estatutario las competencias recibidas a través de la citada Ley Orgánica de Transferencias a la Comunitat Valenciana “LOTRAVA”, derogando al mismo tiempo, y como consecuencia de ello, la Disposición Transitoria Primera y la Disposición Transitoria Segunda[1].

Como se desprende de lo que acabo de señalar, junto a la reforma que aunaba los procesos electorales en trece Comunidades Autónomas y la derogación de la LOTRAVA

1 Quienes estén interesados en más detalles sobre estas dos reformas pueden leer, si lo desean, mi trabajo “XX Aniversario del Estatuto de Autonomía. Recopilación Histórica”, publicado en el “Anuario de Derecho Parlamentario Corts Valencianes, 2002, nº 12 Extraordinario”.

convirtiendo en estatutarias todas nuestra competencias, poco más se había hecho con las reformas del Estatuto de 1982 y parecía todo aconsejar una mayor profundización en nuestra organización institucional y autonómica.

III UN LARGO PROCESO DE TRES LEGISLATURAS

La reforma del Estatuto valenciano, como han señalado algunos autores[2], no ha sido el producto de una precipitación química, sino el fruto del trabajo y el esfuerzo de los Diputados y Diputadas de tres Legislaturas.

De acuerdo con lo anterior, he querido hacer referencia a las tres Comisiones de Estudio creadas en la IV, V y, actual, VI Legislatura para que pueda entenderse mejor lo que acabo de indicar.

IV Legislatura

Se puede afirmar que la reforma se inició hace diez años, ya que desde 1996 se ha venido trabajando seriamente en ello. Cierto es que ha transcurrido mucho tiempo desde entonces hasta lograr el consenso final, pero no es menos cierto que ninguno de los acuerdos iniciales quedaron olvidados o perdidos en el camino a pesar de los años transcurridos, sino todo lo contrario, dichos acuerdos han servido, en todo momento, como documento básico de trabajo para el análisis y la reflexión que, enriquecidos por nuevas aportaciones, ha permitido seguir avanzando hasta llegar al histórico acuerdo del que ahora disfrutamos.

Fue por tanto en la IV Legislatura cuando comenzó la reforma porque esa era la voluntad política de todos los Grupos de la Cámara. Tras el Debate de Política General, en el cual todos los Grupos Parlamentarios que formaban parte de Les Corts en dicha Legislatura —Popular, Socialista, Nacionalista Unió Valenciana y EU-Els Verds— coincidieron en la necesidad y conveniencia de abordar una reforma sustancial de nuestro Estatuto de Autonomía.

2 GUILLEM CARRAU, Javier y VISIEDO MAZÓN, Francisco J. en Estudio y tramitación de la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Corts. Anuario de Derecho Parlamentario núm. 16, Valencia, 2005, pp. 369-383.

El procedimiento legislativo para la reforma estaba determinado por el artículo 61 de la Ley Orgánica 5/1982 y el desarrollo posterior en el propio Reglamento de Les Corts especificaba su tramitación como Proposición de Ley de Les Corts, a través de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de La Generalitat, que una vez aprobada en Pleno por mayoría de tres quintas partes de sus miembros debía presentarse ante las Cortes Generales. Sin perjuício de todo ello, y dado que el mencionado artículo de la Ley Orgánica 5/1982 determinaba también que l v eforma correspondía al Consell, a las Cortes Generales o a la quinta parte de los miembros de Les Corts Valencianes se prefirió utilizar esta última vía por considerar que podía ser la más adecuada para lograr el consenso de la Cámara. En este sentido era imprescindible redactar y presentar para su trámite la oportuna iniciativa legislativa.

Como consecuencia del Debate de Política General el Grupo Parlamentario Popular, el Grupo Parlamentario Socialista y también el Grupo Parlamentario EU-Els Verds, presentaron sus respectivas propuestas para la creación de una Comisión Especial de Estudio y tras el debate de las mismas, éstas, fueron sustituídas por una propuesta alternativa conjunta, firmada y apoyada por todos los Grupos Parlamentarios que, además coincidieron en la necesidad de acometer “sin prisas pero sin pausas” la referida reforma.

La propuesta conjunta, aprobado en el Pleno del 25 de septiembre de 1996, fue la siguiente:

“Exposición de motivos:

Los grupos parlamentarios de las Cortes Valencianas comprometidos en el desarrollo del autogobierno de la Comunidad Valenciana, pretenden profundizar en este y estudiar, en su caso, la reforma del Estatuto de Autonomía, por todo lo cual presentan la siguiente propuesta de resolución:

Primero. Crear una comisión especial para el estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno.

Segundo. La comisión especial de estudio, que tendrá la misma composición que la establecida para las comisiones permanentes legislativas, nombrará en su seno una ponencia que, después de elaborar un plan de trabajo que deberá aprobarse por la comisión, emitirá su informe, que habrá de ser aprobado por la comisión por mayoría de dos tercios y remitido, en todo caso, al Pleno de las Cortes Valencianas para su aprobación final. Todo esto en el determino máximo de un año.

Y tercero. El contenido del texto aprobado será remitido por la Mesa de las Cortes Valencianas a las comisión que considere competente por razón de la materia."

La Comisión Especial de Estudio no ostentaba las competencias legislativas para la reforma y por tanto no pretendía sustituir el procedimiento determinado en el artículo 61 del Estatuto y en el Reglamento de Les Corts. Su misión sería, tan solo, nombrar una Ponencia que estudiase detenida y profundamente todos los aspectos de la Ley Orgánica 5/1982 que fuesen susceptibles de reforma, y que buscase los acuerdos necesarios para redactar en su seno la Proposición de Ley Orgánica y poderla presentar para su trámite legislativo.

La Comisión Especial de Estudio, con posterioridad, nombró la Ponencia que quedaba formada por los siguientes Diputados: Fernando Castelló Boronat y Rafael Maluenda Verdú, por el Grupo Parlamentario Popular; Antonio Moreno Carrasco y Antonio García Miralles (después sustituido por Juli Millet España), por el Grupo Parlamentario Socialista; Albert Taberner i Ferrer, en representación del Grupo Parlamentario EU-Els Verds y Fermín Artagoitia Calabuig en representación del Grup Nacionalista Unió Valenciana. Meses después, como consecuencia del pase al Grupo Mixto del Diputado Albert Taberner i Ferrer, éste quedó como representante de dicho Grupo, incorporándose a la Ponencia el Diputado Pascual Mollá Martínez en representación de EU-Els Verds.

Todos los ponentes coincidíamos en la necesidad de abordar la reforma basada en tres aspectos fundamentales:

-Ampliar el techo competencial, profundizar en el autogobierno valenciano y hacer una adaptación del texto estatutario a lo que era la realidad de la Comunitat Valenciana en aquel momento.

-Incorporar al Estatuto las demás instituciones de La Generalitat que no constaban en el mismo, valencianizando la denominación de todas ellas.

-Subsanación de errores de redacción y de denominaciones.

La redacción de los artículos que pretendían profundizar en el autogobierno adaptar el texto estatutario a la realidad actual, contemplaban entre otros: reconocimiento como nacionalidad histórica; relaciones con la Unión Europea; recuperación y desarrollo del Derecho Civil Valenciano; disolución anticipada plena de la Cámara; incorporación nuevas competencias; supresión limitación número Consellers; creación y regulación Cuerpo Policía Autonómica; creación Junta de Seguridad; segunda descentralización, Pacto Local, creación Fondo Autonómico Cooperación Municipal; participación de La Generalitat en las delegaciones del Estado en la Comunidad Europea, etc.

Las instituciones a incorporar o valencianización de sus nombres eran: Academia Valenciana de la Llengua; Consell Juridic Consultiu; Reial Monestir de Santa Maria de la Valldigna; Síndic de Greuges; Sindicatura de Comptes; susbtituir Consejo Económico Social por Comité Económic i Social; Corts Valencianes o Corts en vez de Cortes Valencianas; La Generalitat en vez de Generalidad Valenciana.

La subsanación de errores pretendía homologar el nombre de la Comunitat Valenciana que algunas veces aparecía como Comunidad Autónoma Valenciana; Asamblea por Corts Valencianes; suprimir la referencia a la Audiencia Territorial; mejorar la redacción del artículo 14, nuevo redacción artículo iniciativa legislativa; causas cese President; mejorar redacción artículo 16 Moción de Cesura y artículo 18 cuestión de confianza: modificación Disposiciones Adicionales y Transitorias Cuarta y Quinta; Derogación Transitorias tercera, sexta, séptima, octava y novena[3].

La Ponencia celebró un número importante de reuniones con asistencia de todos sus miembros (más de veinte sesiones), aunque a la vista, tanto de las propuestas de los Ponentes de EU y del Grupo Mixto, que mayormente incidían sobre las señas de identidad y rebaja del listón electoral, como del representante de Unió Valenciana que tam-

3 La prestigiosa "Fundación Profesor Manuel Broseta" publicó en Diciembre de 1999, en el tomo "Instituciones Políticas de la Comunitat Valenciana", un trabajo mío titulado "La Reforma del Estatuto de Autonomía: Una necesidad identitaria" en el que se plasmaban los aspectos de la reforma que en los párrafos precedentes señalo. También figuran en "XX Aniversario del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana" que, en el año 2002, nº 12 Especial, me publicó "Anuario de Derecho Parlamentario".

poco compartía el consenso que se iba produciendo entre los Ponentes del Grupo Popular y del Grupo Socialista, los Ponentes de estos dos últimos grupos parlamentarios decidimos celebrar reuniones de forma separada. Finalmente, pudimos redactar un texto de común acuerdo que al finalizar la IV Legislatura se quedó sin presentar. Parece que fue un error dejar la reforma para finales de Legislatura, criterio que nunca compartí pero acaté.

V Legislatura

En la V Legislatura se utilizó el mismo procedimiento que en la IV Legislatura, la creación de una "Comisión Especial de Estudio de Reforma del Estatuto de Autonomía y Consolidación del Autogobierno". También en el Debate de Política General, en sesión del Pleno del día 29 de septiembre de 1999, se adoptó por unanimidad el oportuno acuerdo suscrito por todos los Grupos Parlamentarios que, en la V Legislatura, eran Grupo Parlamentario Popular, Grupo Parlamentario Socialista-Progressistes y Grupo Parlamentario EUPV, que fue como sigue:

"El Pleno de las Cortes Valencianas, en sesión celebrada el día 29 de septiembre de 1999, una vez debatida la proposición para la creación de una Comisión especial para el estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno, presentada a iniciativa de los grupos parlamentarios Popular, Socialista–Progressistes y EUPV, ha aprobado la siguiente

RESOLUCIÓN

1. Aprobar la creación de una Comisión especial para el estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno.

2. Dicha comisión de estudio, tendrá la misma composición, que la establecida para las comisiones permanentes legislativas.

3. La comisión especial de estudio nombrará en su seno una Ponencia que, después de elaborar un plan de trabajo, que habrá de ser aprobado por la comisión, emitirá su informe sobre la posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación de

Autogobierno. La Ponencia estará compuesta por representantes de todos los grupos y utilizará el sistema de voto ponderado.

4. La comisión aprobará, en el plazo máximo de un año, el informe de la Ponencia por mayoría de dos tercios y elevará Dictamen al Pleno de las Cortes para su aprobación final."

El 2 de noviembre quedó constituida la Comisión Especial de Estudio que en su sesión del 29 de noviembre de 1999, designó la siguiente Ponencia: Alejandro Font de Mora Turón y Rafael Maluenda Verdú por el Grupo Popular; Cristina Moreno Fernández y Antonio Moreno Carrasco por el Socialista; Joan Antoni Oltra Soler por el Grupo EUPV.

Nuevamente me correspondía el honor de formar parte tanto de la Comisión de Estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía, como de la Ponencia nombrada en su seno.

La Ponencia retomó los trabajos realizados en la IV Legislatura. Solamente celebró tres reuniones y pese a que había mucho camino hecho, gracias a los trabajos de la legislatura anterior, no se avanzó demasiado en la profundización de la forma. Aún hoy me sigo cuestionando cuáles fueron los motivos que llevaron a los grupos parlamentarios de la oposición a no querer en esta V Legislatura concluir una reforma que ya teníamos bastante avanzada.

Tanto era así que, con la intención de impulsar los trabajos de la Ponencia que en 1999 se nombró e incluso renovar el compromiso acordado por unanimidad en el Pleno del 29 de septiembre de 1999, desde el Grupo Parlamentario Popular, coincidiendo una vez más con el Debate de Política General, presentamos una Propuesta de Resolución (RE. 16.294), debatida en la sesión de Pleno del día 28 de septiembre del 2000, cuyo texto era el siguiente:

"Les Corts manifiestan su voluntad política de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en todos aquellos aspectos que gocen del consenso necesario."

A priori estábamos convencidos de que sería aprobada por unanimidad, pues su texto

lo único que buscaba era que los Grupos Parlamentarios renovaran su compromiso con la reforma y así reanudar las reuniones de la Ponencia. Pretendíamos acabar con ello con una situación incomprensible en la que, pese a haber transcurrido un año desde el nombramiento de la Ponencia, los trabajos no habían avanzado lo más mínimo.

El debate de esta Propuesta de Resolución, defendida por, el entonces Síndic del Grupo Parlamentario Popular, Alejandro Font de Mora fue toda una caja de sorpresas ya que ejerció el turno en contra el Diputado de EUPV Ramón Cardona para manifestar que su Grupo Parlamentario no podía aceptar la propuesta ya que ni estaban de acuerdo con el contenido del Estatuto, aunque lo cumplían, ni sabían cuales eran los aspectos que se pretendía consensuar. No solamente fue esta mi sorpresa ya que en la votación se produjo otra novedad importante. La iniciativa obtuvo 46 votos a favor, los de los Diputados del Grupo Popular; 5 votos en contra, los ya anunciados por el Portavoz de EUPV, y 33 abstenciones que correspondían a los escaños del Grupo Socialista.

Aquí obtuve contestación a la pregunta que yo me hacía constantemente. La contestación era muy clara, además era la que yo intuía: falta de voluntad política de los grupos de la oposición.

Pero la verdad de todo lo ocurrido en materia de reforma del Estatuto en la V Legislatura no acaba aquí ya que, como ya venían haciendo los grupos parlamentarios en el Debate de Política General, el Grupo Parlamentario EUPV presentó una Propuesta de Resolución, el 14 de septiembre de 2001, instando a la Cámara a desbloquear el proceso de reforma y que la Ponencia volviera a reunirse. Resulta enormemente curioso, al menos para mí, que precisamente el Grupo Parlamentario EUPV, que un año antes votó en contra de la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario Popular con la misma intención presentase una propuesta semejante.

Después del debate la Propuesta de Resolución de EUPV, RE 29.731, fue sustituida por una transaccional firmada por los tres grupos parlamentarios que, aprobada por unanimidad, adoptaba el siguiente acuerdo:

"Las Cortes Valencianas manifiestan su voluntad política hacia la reforma del actual

Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, con el objetivo de fortalecer nuestro sistema de autogobierno."

Había por tanto mucho camino hecho, incluso se había renovado la voluntad política de la Cámara en dos ocasiones posteriores a la creación de la Comisión Especial de Estudio y nombramiento de la Ponencia (1999), la primera el 28 de septiembre de 2000, a propuesta del Grupo Parlamentario Popular, con los votos a favor del Grupo Popular, en contra los de EUPV y la abstención del Grupo Socialista, y la segunda el 14 de septiembre de 2001, a propuesta de EUPV y transaccionada por todos los grupos, y aprobada por unanimidad.

Lo incomprensible de todo ello fue que, pese a la creación de la Comisión Especial de Estudio y nombramiento de la Ponencia y a la renovación de la voluntad de la Cámara, en dos ocasiones, favorable a la reforma, los grupos de la oposición no demostraron su voluntad para ello. Cierto es que las instrucciones que recibíamos los ponentes del Grupo Popular tampoco eran alentadoras.

Se había perdido una nueva oportunidad para hacer efectiva tan ansiada reforma. Lamentablemente, esta situación se mantuvo hasta el final de la V Legislatura y por tanto no hubo reforma. Hay quien opina que la falta de voluntad política era en todas las formaciones, es posible, pero lo cierto es que nuestros intentos, los de los ponentes del Grupo Popular, fueron en vano.

VI Legislatura

Estudio de la Reforma del Estatuto

En la VI Legislatura no se utilizó el procedimiento de legislaturas anteriores, que consistía en presentar una Propuesta de Resolución durante el Debate de Política General, para acordar la creación de la Comisión especial de estudio. En esta ocasión, como quiera que por ser año coincidente con la celebración de Debate de Investidura (año 2003) no se celebraría Debate de Política General, en cumplimiento de lo que determina el artículo 50 de la Ley de Gobierno, se utilizó otra vía reglamentaria que permitía agilizar la creación de dicha Comisión, la que establece el artículo 51 del

Reglamento de Les Corts. Ejercida el 11 de noviembre del 2003 propició el siguiente acuerdo adoptado por unanimidad:

"El Pleno de las Cortes Valencianas, en la sesión del día 28 de abril de 2004, una vez debatida la propuesta para la creación de una Comisión no permanente especial de estudio para una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno, presentada a iniciativa de los grupos parlamentarios Popular, Socialista y Ezquerra Unida-Els Verds-Esquerra Valenciana: Entesa, ha aprobado lo siguiente:

RESOLUCIÓN

Aprobar la creación de una Comisión no permanente especial de estudio para una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno.

Esta Comisión de estudio tendrá la misma composición que la establecida para las comisiones permanentes legislativas.

La Comisión especial de estudio nombrará en su seno una Ponencia que, después de elaborar un plan de trabajo que tendrá que ser aprobado por la Comisión, emitirá el informe sobre la posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno. La Ponencia estará compuesta por representantes de todos los grupos parlamentarios y utilizará el sistema de voto ponderado.

La Comisión tendrá que aprobar, en el plazo máximo de un año, el informe de Ponencia por mayoría de 2/3 y elevará dictamen al Pleno para su aprobación final."

El día 31 de mayo de 2004 se constituyó la Comisión y se procedió a la elección de la Mesa que quedó formada por los siguientes Diputados: Presidente José Cholbi Diego; Vicepresidente Antonio Clemente Oliver; Secretario Diego Maciá Antón.

A continuación se procedió al nombramiento de la Ponencia que quedó constituida de la siguiente forma:

Grupo Parlamentario Popular
Titulares: Serafín Castellano Gómez y Rafael Maluenda Verdú.
Suplentes: Herminia Palomar Pérez y Asunción Quinzá Alegre.

Grupo Parlamentario Socialista
Titulares: Joaquim Puig i Ferrer y Antoni Such Botella.
Suplentes: Carmen Ninet Peña y Josefa Frau Ribes.

Grupo Parlamentario EU-Els Verds-Esquerra Valenciana: Entesa
Titular: Joan Ribó i Canut.
Suplente: Joan Antonio Oltra i Soler.

El 14 de junio del mismo año, la Ponencia, después de varias reuniones llegaba a un acuerdo de propuesta de Plan de Trabajo que debía elevar a la Comisión especial de estudio para su aprobación. Para ello, la Mesa de Les Corts, de acuerdo con la Junta de Síndics, habilitó el día 29 de junio para que la Comisión pudiera reunirse y debatir el Plan. Reunida la Comisión dicho día aprobó por unanimidad, a propuesta de los Ponentes de los tres grupos parlamentarios el Plan de Trabajo, que incluía una amplia solicitud de documentación, fijando la necesidad de un asesoramiento de expertos, de representantes de entidades sociales, políticas, culturales, recabando el asesoramiento y la colaboración directa de los ciudadanos mediante una página web, fijando como fecha para la finalización de los trabajo de esta comisión el 31 de mayo de 2005[4].

Como puede desprenderse de este Plan de Trabajo nos habíamos marcado un ambicioso proyecto que nos obligaba a un profundo estudio sobre la distintas materias susceptibles de modificación o reforma, tanto es así que la dedicación de todos los Ponentes a ello era prioritaria sobre otras obligaciones parlamentarias. Los distintos apartados del Plan de Trabajo dedicados a las solicitudes de documentos, a recabar colaboraciones y asesoramiento, entrevistas y sobre todo comparecencias de expertos y otras personas que por su experiencia pudiesen aportar criterios e ideas sobre el Estatuto que querían para nuestra Comunitat, especialmente queríamos conocer la opinión de los dirigentes de las entidades más representativas de la sociedad civil valenciana.

4 Este Plan de Trabajo y toda la información complementaria puede verse y consultarse en la página web de las Cortes Valencianas (www.cortsvalencianes.es), entrando en el icono "reforma de l'Estatut".

Pretendíamos que, además de hacer la mejor reforma posible, ésta fuese la reforma de la sociedad civil valenciana de ahí que solicitásemos tanta documentación y recabásemos la colaboración y presencia de tantos expertos y entidades más representativas de la Comunitat Valenciana. También fue importante habilitar en la página web de Les Corts un espacio dedicado exclusivamente a la reforma para informar a la sociedad de la evolución de los trabajos y recibir, al mismo tiempo, sugerencias y opiniones de aquellos ciudadanos valencianos que, no habiendo tenido oportunidad de comparecer o entrevistarse con nosotros tuvieran algo que aportar.

Lo cierto es que fue un sistema singular y enormemente práctico basado en los principios de participación y transparencia de las políticas públicas recomendadas por la UNESCO e incluso por la Unión Europea.

Por acuerdo unánime de los cinco ponentes se decidió invitar a comparecer ante la Ponencia a más de 50 expertos y representantes de las entidades más representativas de la sociedad civil, a todos los cuales, desde aquí, quiero agradecer su colaboración y valorar lo que representaron sus aportaciones, sus sugerencias, muchas de las cuales se tuvieron en cuenta en la redacción final de la Propuesta de Reforma del Estatuto[5].

La Ponencia, en su reunión del 20 de diciembre de 2004 aprobó, con la abstención del ponente de EU-Els Verds-E. Valenciana: Entesa, el calendario de los trabajos parlamentarios que englobaba desde las comparecencias ante la propia Ponencia, a celebrar entre el 12 de enero y el el 4 de febrero 2005, hasta la presentación de la iniciativa legislativa por vía de Proposición de Ley Orgánica ante el Congreso de los Diputados. El calendario fijaba el día 15 de marzo para la aprobación por el Pleno del Dictamen de la Comisión especial de estudio, y el 22 de marzo para la presentación de la iniciativa legislativa que, después de sustanciar todos los pasos intermedios que establece el Reglamento de Les Corts, sería aprobada en la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de La Generalitat el día 19 de abril. La aprobación definitiva por el Pleno de Les Corts estaba prevista para el día 25 de abril.

5 También en la página web de las Cortes Valencianas (www.cortsvalencianes.es), puede verse y consultarse entrando en el icono "reforma de l'Estatut", el listado de comparecientes e, incluso, el contenido de sus intervenciones. Pensemos que participaron los tres expresidentes de la Generalitat, los titulares de todas las Instituciones que integran la Generalitat Valenciana, representantes sindicales, empresariales, universitarios, científicos, historiadores y representantes de las más diversas profesiones y actividades.

Este fue un calendario indicativo estudiado de forma que la aprobación en el Pleno se hiciera el 25 de abril porque pretendíamos que dicha fecha, de tan nefasto recuerdo para los valencianos, se convirtiera en el punto de inflexión del reconocimiento de los derechos del pueblo valenciano. Pretendíamos que ya no fuese por más tiempo el recuerdo de una fecha en la que se nos ultrajó y se nos arrebató nuestra dignidad como pueblo. Queríamos que fuese, a partir de ahora, un día de felicidad en el que el pueblo valenciano recuperaba sus derechos históricos y se nos hacía justícia de una vez para siempre. Finalmente no pudo ser así aunque lo intentamos, pero en cualquier caso si que pudimos utilizar el 25 de abril, Día de Les Corts, para que, en un Pleno de carácter institucional, se exaltase la importancia y trascendencia del acuerdo que estaba en ciernes.

Pero dejando lo que pudo ser y no fue, y retomando lo que sí que pudo ser y fue, quiero resaltar que, una vez finalizadas las comparecencias que acabaron finalmente el día 24 de febrero, la Ponencia comenzó las reuniones para la redacción del Informe sobre aquellas cuestiones que eran susceptibles de reforma y que gozaban de consenso suficiente para ello. La reunión de la Ponencia en el Castillo de Benisanó, el día 22 de marzo de 2005, asistida por el Letrado Mayor, Javier Guillem Carrau, y por el Letrado de la Comisión, Francisco J. Visiedo Mazón, que en todo momento estuvieron colaborando con los Grupos Parlamentarios, fue muy importante y culminó esta primera fase ya que se consiguió el acuerdo para la redacción del informe. En aquella reunión comprobamos los ponentes que el Grupo Popular y el Grupo Socialista teníamos muchísimas posibilidades de sacar adelante la reforma, mientras que el distanciamiento con el ponente del Grupo EU-Els Verds-E. Valenciana: Entesa se veía venir.

¿Motivos de ello? Pues, sencillamente el Grupo Parlamentario Popular desde un principio tenía muy claro qué reforma quería hacer y que, de acuerdo con lo que el Molt Honorable President de La Generalitat, Francesc Camps, presidente también del Partido Popular, había manifestado en su Debate de Investidura y en otras apariciones públicas la reforma tenía que, necesariamente:

- Ser leal con España.
- Respetar el marco constitucional.
- Innegociable en las señas de identidad del pueblo valenciano.
- Equipararnos con las comunidades de la vía del 151.

Las propuestas que no respetaban estos principios fundamentales contaron, en todo momento, con la oposición de los dos ponentes del Grupo Popular, aceptando, sin embargo, otras propuestas de los distintos ponentes que aportaban mejoras sustanciales al Estatuto y respetaban aquello que para nosotros era innegociable.

Finalmente, el 14 de abril de 2005 el Pleno de Les Corts aprobaba el Informe de la Comisión especial de estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y lo hacía por unanimidad.

Esta realidad revestía una gran importancia por cuanto en las dos Legislaturas anteriores había sido imposible alcanzar el acuerdo con relación al estudio de la reforma y esta vez lo habíamos conseguido. Algunos han hablado incluso del "espíritu de Benissanó" para referirse al desbloqueo de esta situación que nos permitió, como acabo de señalar, alcanzar un acuerdo al menos en el estudio de la necesaria reforma del Estatuto sin perjuicio de que al final seis de los ochenta y nueve Diputados no firmaran la Proposición de Ley de Reforma del Estatuto.

Tramitación legislativa de la Reforma del Estatuto

A partir de este momento se iniciaban las reuniones para redactar la Proposición de Ley de Les Corts Valencianes que, una vez aprobada, sería presentada en el Congreso de los Diputados.

Bastantes y largas fueron las reuniones para consensuar el texto de dicha iniciativa legislativa. El Ponente de EU-Els Verds-E. Valenciana:Entesa, Joan Ribó i Canut, que había aportada propuestas muy interesantes para la reforma y que habían sido asumidas, anunció en una de las reuniones que, de forma definitiva, abandonaba la Ponencia.

A partir de esta decisión las reuniones eran exclusivamente de los ponentes del Grupo Parlamentario Popular, Serafín Castellano Gómez y Rafael Maluenda Verdú, y del Grupo Parlamentario Socialista, Joaquín Puig i Ferrer y Antoni Such Botella. El acuerdo llegó a estar en fase de "stand by", pero la intervención del Molt Honorable Sr. President de La Generalitat, Francesc Camps, con la aportación de la llamada "cláu-

sula Camps" solucionó el problema. Por fin, el 25 de mayo, el acuerdo estaba cerrado y sellado, siendo escenificado, además, mediante una fotografía del President de La Generalitat y Presidente del PPCV, Francesc Camps, y el Secretario General del PSPV, Joan Ignasi Pla, con los ponentes que llevaron a feliz término el acuerdo: Serafín Castellano Gómez y Rafael Maluenda Verdú por el PP y Joaquín Puig i Ferrer y Antoni Such Botella por el PSPV, bajo el ficus centenario del patio del Palau de Benicarló que, a partir de ahora, recuperaría su nombre histórico de "Palau dels Borja". El brindis para la celebración fue, como no podía ser de otra manera, con una copa de cava valenciano.

La Proposición de Ley de Les Corts, de Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley 5/1982, de 1 de julio, fue firmada para su presentación como iniciativa legislativa en primer lugar por el President de La Generalitat y del PPCV, Francesc Camps, y por el Secretario General del PSPV, Joan Ignasi Pla, seguidos de los cuatro Ponentes, Serafín Castellano Gómez (PP), Rafael Maluenda Verdú (PP), Joaquín Puig i Ferrer (PSPV) y Antoni Such Botella (PSPV)[6].

El acto de firma y presentación se celebró en el Salón de los Espejos del Palau dels Borja, el dia 26 de mayo de 2005, con asistencia de todos los medios de comunicación. La Proposición de Ley de Les Corts, de Proposición de Ley Orgánica, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana fue registrado con el nº 1515/VI. Acto seguido, la Mesa de Les Corts, en reunión específica ordenó su publicación en el Botlletí de Les Corts y su remisión al Consell de acuerdo con lo que determina el Reglamento de Les Corts en sus artículos 119.2 y 91.1.

En el Pleno de Les Corts del 3 de junio de 2005, la Secretaria Segunda, Carmen Ninet Peña, procedió a la lectura del criterio del Consell de acuerdo con lo que determina el artículo 119.5 del Reglamento de Les Corts[7].

6 A continuación firmaron los restantes miembros de la Mesa: el Presidente Julio de España Moya, Vicepresidenta Primera Rosa Maria Barrieras Mombrú y los Secretarios, primero y segunda, Juan Manuel Cabot Saval y Carmen Ninet Peña. Por último, firmaron, los restantes miembros de la Comisión especial de estudio y de la Comisión legislativa de Coordinació, Organización y Régimen de las Instituciones de La Generalitat ante la cual se tramitaba la iniciativa legislativa y que eran: Diego Maciá Antón (PSPV), José Cholbi Diego (PP), Jesús Ros Piles (PSPV), Antonio Clemente Oliver (PP), Vicent Sarriá i Morell (PSPV), Ricardo Costa Climent (PP), Josefa Andrés Barea (PSPV), Verónica Marcos Puig (PP), José Camarasa Albertos (PSPV), Herminia Palomar Pérez (PP), Mª Angeles Rochel Icardo (PSPV), Asunción Quinzá Alegre (PP), Mercedes Sanchordi García (PSPV), Alejandra Climent Jordá (PP), Rafael Ferraro Sebastiá (PP), María José García Herrero (PP), Ricardo Martínez Rodríguez (PP), Eduardo Ovejero Adelantado (PP) y Dolores Peña Villaescusa.

7 Véase el Criterio del Consell en BOCV núm. 108, de 1 de junio de 2005, pp. 17903-17905.

A continuación se procedió al debate de la Toma en Consideración de la Proposición de Ley en el que intervinieron por el Grupo Popular Serafín Castellano Gómez y Rafael Maluenda Verdú, por el Grupo Socialista Joan Ignasi Pla y Antoni Such Botella y por EU-Els Verds-E. Valenciana: Entesa Joan Ribó. Finalizado el debate la iniciaitiva fue tomada en consideración por 78 votos a favor (PP y PSPV) y 6 votos en contra (EU-Els Verds-E. Valenciana: Entesa).

La Mesa de Les Corts, en cumplimiento de lo que establece el artículo 199.6 del Reglamento, ordenó la apertura del plazo para presentación de enmiendas, que finalizaría el día 17 de junio, y su remisión a la Comisión Permanente Legislativa de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de La Generalitat para iniciar los trámites parlamentarios.

El Grupo Parlamentario EU-Els Verds-E. Valenciana: Entesa presentó, en tiempo y forma, una enmienda de totalidad con texto alternativo que, debatida y votada en el Pleno del 20 de junio de 2005, fue rechazada por los votos del Grupo Popular y del Grupo Socialista.

Ese mismo día la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de La Generalitat convocada al efecto, recepcionó las enmiendas parciales presentadas al texto de la Proposición de Ley de Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley 5/1982, de 1 de julio.

A continuación se procedió al nombramiento de la Ponencia encargada de informar sobre la Proposición de Ley, coincidiendo la designación, nuevamente, en los mismos Diputados de los tres Grupos Parlamentarios que formaron la Ponencia de la Comisión especial de estudio.

La Ponencia se reunió el día 23 de junio en el Salón de los Pinazo de la sede de Les Corts y elevó el informe a la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de La Generalitat, que una vez publicado fue debatido en su sesión del día 27 de junio. Dicho informe constaba de 191 enmiendas parciales, de las cuales 140 pertenecían al Grupo Parlamentario EU-Els Verds-E. Valenciana: Entesa y las 51 restantes que habían sido presentadas conjuntamente por los grupos parlamentarios

Popular y Socialista se referían a cuestiones técnicas de lenguaje en la versión en idioma valenciano y algunas otras a corrección de errores y omisiones.

El Pleno de Les Corts, en su sesión del día 1 de julio de 2005, una vez debatidas las enmiendas mantenidas por el Grupo Parlamentario EU-Els Verds-E. Valenciana: Entesa apróbó la Proposición de Ley y rechazadas mediante los votos de los Diputados pertenecientes a los grupos parlamentarios Popular y Socialista, se procedió a la votación de totalidad de la Proposición de Ley de Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley 5/1982, de 1 de julio, que fue aprobada por 81 votos a favor y 5 en contra, estos últimos pertenecientes al Grupo Parlamentario EU-Els Verds-E. Valenciana: Entesa.

Atendiendo a lo establecido en el artículo 61 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio y la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre procedimiento a seguir para la tramitación de los estatutos de autonomía, de 16 de marzo de 1993, el día 4 de julio de 2005 el Presidente de Les Corts, acompañado de los demás miembros de la Mesa y de la Ponencia, presentó en el Congreso de los Diputados el texto de la reforma.

La iniciativa fue calificada por la Mesa del Congreso en su reunión del día 6 de julio de 2005, ordenándose su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, el martes 12 de julio, quedando con ella abierta la tramitación de la iniciativa valenciana en el Congreso de los Diputados como Ley Orgánica.

En la sesión plenaria del 20 de septiembre de 2005, contando con la intervención de los valencianos Serafín Castellano Gómez (PP) y Joan Ignasi Pla i Durán (PSOE), el Pleno del Congreso de los Diputados debatió y votó favorablemente la propuesta de las Cortes Valencianas, por lo que en consecuencia la Mesa del Congreso de los Diputado encomendó Dictamen a la Comisión Constitucional y apertura en el plazo de presentación de enmiendas.

En el seno de la Comisión Constitucional se debatió el Informe elaborado por la Ponencia el 2 de febrero de 2006 y este fue debatido en el Pleno del 15 de febrero de ese mismo año.

Aprobado el Dictamen por el Pleno del Congreso el texto se remitió al Senado y, una vez publicado, se abrió el plazo de presentación de enmiendas que finalizó el 27 de

febrero. El Senado aprobaba finalmente el texto sin introducir ninguna enmienda el día 8 de marzo.

Seguidamente el texto aprobado en las Cortes Generales fue remitido a las Cortes Valencianas y éstas, de acuerdo con la Resolución de la Presidencia de la Cámara, dieron su conformidad a las modificaciones introducidas por las Cortes Generales en el texto originario. Esta tramitación se llevó a cabo bajo mi Presidencia, en la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat, y finalmente la conformidad a las modificaciones introducidas por las Cortes Generales se acordó en el Pleno del 27 de marzo de 2006.

Finalmente, el 11 de abril de 2006 se publicaba en el Boletín Oficial del Estado (BOE) la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que sin duda representa un nuevo Estatuto.[8]

IV EL NUEVO ESTATUTO. EL ESTATUTO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL AUTOGOBIERNO

Me atrevo a aseverar que con la Reforma del estatuto de Autonomía hemos logrado el objetivo que nos habíamos propuesto desde el Partido Popular. Los principios fundamentales que el President de La Generalitat y presidente del Partido Popular había marcado se han respetado en todo momento. La verdad es que no ha sido tarea fácil cuando aquellos con los que tienes que llegar a un acuerdo parten de planteamientos y criterios tan distintos. Es difícil mantener el equilibrio que permita sacar la reforma adelante sin conceder al antagonista aquello que sabes no puedes, ni debes, conceder. El tira y afloja de una negociación semejante te lleva en muchas ocasiones a desviar la atención de los aspectos que son innegociables para ti, pero que no te conviene descubir en el proceso.

Así ha sido en todo momento, frente a unos negociadores hábiles y expertos como teníamos enfrente, era conveniente poner sobre la mesa las mayores dosis de pacien-

8 Para la completa tramitación de esta Ley Orgánica 1/2006, puede verse el trabajo de GUILLEM CARRAU, Javier y VISIEDO MAZÓN, Francisco J. Tramitación de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía: Un nuevo Estatuto, en la Revista Española de la Función Consultiva, julio-diciembre 2005, núm. 4, Monográfico, CJC de la CV.

cia y de diálogo. Lo cierto es que ha salido bien, francamente bien diría yo, al menos para el Estatuto que desde el Partido Popular entendíamos querían las valencianas y los valencianos.

El President Camps ha tenido mucho que ver en ello. Su talante y su actitud creo que ha sido decisivo en todo el proceso de esta VI Legislatura. Desde un principio el President Camps depositó en los dos ponentes del Grupo Parlamentario Popular toda su confianza. La verdad es que así ha sido un placer trabajar.

El President consideró desde el primer momento que puesto que el acuerdo tenía que plasmarse necesariamente en Les Corts, eran éstas y no el Consell quienes debían redactar negociar y pactar el contenido de la Reforma. El protagonismo lo dejaba a los Grupos Parlamentarios. Por eso decidió, acertadamente, que no ejerciera el Consell, a través de un Proyecto de Ley, la potestad que el, hasta entonces en vigor artículo 61 del Estatuto, le concedía para presentar la iniciativa. Decidió con acierto que fueran los Grupos Parlamentarios quienes iniciaran las conversaciones y acordasen los procedimientos.

Ahora si que había voluntad política para acometer la reforma. El President de La Generalitat y presidente del PPCV, Francesc Camps, lo demostraba cada día y nos instaba a seguir trabajando en ello. Sus directrices eran inequívocas y clarificadoras. Creo que para todo ha quedado claro a lo largo de esta VI Legislatura que el verdadero artífice de la reforma ha sido el President Camps. Hay un refrán valenciano que dice “el que vol pot”. Pues sí, el President quiso y por ello pudo.

Constantemente nos demostró su confianza, a los ponentes de su Grupo, a quienes representábamos en esta acción a su partido, a nuestro partido. Siempre estuvo con nosotros, hasta en los momentos más difíciles, pero nos cedía todo el procedimiento por aquello de las formas que en democracia siguen siendo muy importantes y creo también que por estrategia. Le salió bien, muy bien, ya que logró el objetivo que se buscaba y no se había podido conseguir en las dos Legislaturas anteriores. Estoy convencido de que en gran medida el éxito se debe a su actitud muy distinta a la que se había observado en otros intentos anteriores de reforma. “Vosotros decidís, pero si algo quereis aquí estoy”. Y estaba, siempre estaba, con su confianza y su consejo,

incluso cuando la reforma se atascaba y tuvo que sacarse de la chistera la llamada "cláusula Camps" que puso orden y consistencia al acuerdo final.

Su compromiso con la sociedad civil valenciana era acometer la reforma desde la lealtad a España, desde el respeto a la Constitución, desde la consolidación de las señas de identidad del pueblo valenciano, que decía eran innegociables, y sin renunciar a equipararnos con las comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del 151 de la Constitución. Había mucho escéptico que pensaba que era casi imposible conjugar todos estos verbos juntos y obtener el resultado que el President esperaba. Muchos anunciaban que más pronto o más tarde se rompería el pacto si no cedíamos a determinadas exigencias. También en eso el President fue contundente y volvió a acertar. Incluso cuando fuimos objeto de determinado chantaje durante la tramitación en las Cortes Generales. No hay que ceder, no cedimos, y la Reforma salió adelante.

La experiencia ha sido muy bonita, yo al menos estoy satisfecho de lo que hemos hecho y de lo que he aprendido con ello. Han sido muchas horas, muchos meses, años incluso en mí caso. Mi esposa ha sido enormemente paciente conmigo. Ha soportado mi ausencia los fines de semana sentado frente al ordenador hasta altas horas de la madrugada. De verdad que ha merecido la pena. Llegas a identificarte tanto con un trabajo así que acabas queriéndolo y después, cuando se acaba, lo echas de menos.

Es un Estatuto distinto al del 82, que ha sido posible gracias a aquel, pero que es moderno, avanzado diría yo, al menos en lo social, que tiene un claro concepto de España y de la Comunitat Valenciana y su compromiso con España.

Nos ofrece el máximo techo competencial, el mismo techo que las comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151. Que nos reconoce algo que ya éramos, pero que convenía hacerlo constar expresamente, una nacionalidad histórica. Que concede al President de La Generalitat la potestad de disolución de la Cámara y convocatoria de nuevas elecciones, pero disolución plena, disolución de verdad, la que te permite iniciar una nueva Legislatura de cuatro años.

Que mantiene las señas de identidad del pueblo valenciano, las que son, no otras, las que ya estaban en el Estatuto del 82. Que fortalece nuestra lengua, la lengua propia de

la Comunitat Valenciana es el valenciano. Así de sencillo, que no venga nadie ahora a hablarnos de otra cosa. Nuestro idioma, el idioma valenciano oficial, así como suena. Este es nuestro idioma al igual que el castellano que es de todo el Estado.

Nuestros Fueros, nuestro Derecho Foral aquel que nos fue derogado tras lo de Almansa, el mismo que en la promulgación del Estatuto del 82 no se nos quiso reconocer porque decían que no estaba vigente. Recuperamos nuestra capacidad para su desarrollo, para el desarrollo legislativo del Derecho Civil Valenciano que fue el más importante y más extenso de cuantos había en los reinos españoles. Que Felipe V derogó y pese a su promesa nunca restauró, pero que a través de los siglos se ha venido aplicando en muchas transacciones comerciales, en costumbres, en la agricultura. Ese, ese, ahora reconocido y con capacidad legislativa.

También este nuevo Estatuto ha dedicado todo un título, el Título II a los Derechos de los valencianos y valencianas. Un título en cuyo texto se recogen las garantías y compromisos más avanzados en materia de política social, y también los derechos frente a la administración a favor de los administrados. La creación mediante Ley de la Carta de Derechos Sociales que contendrá el conjunto de principios y derechos y directrices que informen la actuación de La Generalitat en el ámbito de la política social; que se centrará en la defensa integral de la familia; en la protección y tutela social del menor; la no discriminación de las personas con discapacidad y sus derechos, incluso los de sus familias; protección de las personas mayores y dependientes; igualdad de derechos hombre-mujer, incluso en el ámbito laboral; protección social contra la violencia, especialmente violencia de género y actos terroristas: incluso el derecho a dirigirse a la administración en cualquiera de los dos idiomas oficiales y obtener respuesta en la misma lengua; se reconoce el derecho de todo ciudadano a participar en la vida pública; también a las políticas de protección y defensa del consumidor y a su asociacionismo; también se refiere este Título; asistencia social a personas que sufran marginación o pobreza; derechos y atención social de inmigrantes.

La garantía a las personas afectadas por discapacidad al derecho a las prestaciones públicas que aseguren su autonomía personal; integración socioprofesional y participación en la vida social; garantía de accesibilidad universal a personas con discapaci-

dad; derecho a una ayuda de La Generalitat en la forma que determine la Ley; garantía del uso, protección y respeto de la lengua de signos de las personas sordas.

También garantiza este Título los derechos y necesidades de las personas que hayan sufrido daños causados por catástrofes naturales y sobrevenidas; mediante Ley se determinará el derecho de los ciudadanos a la percepción de una renta de ciudadanía para combatir la pobreza y luchar por la reinserción.

En otros aspectos, se garantiza también el derecho de acceso a una vivienda digna y las ayudas que con este fin, mediante ley, se concederá de forma prioritaria a jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas o personas con discapacidad.

Se garantiza, igualmente, el derecho de los valencianos a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad; también el derecho a la redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal; se reconoce el derecho de todos los valencianos y valencianas a gozar de agua de calidad, suficiente y segura, para atender sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley; el derecho a disfrutar de una vida y un medio ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado.

Reconoce al sector agrario valenciano su importante labor productiva, en el mantenimiento del paisaje, del territorio, del medio ambiente, de la cultura, de las tradiciones y costumbres de la identidad valenciana y garantiza la adopción de medidas políticas, fiscales, jurídicas y legislativas que garanticen los derechos del sector y de los agricultores y ganaderos.

No cede el Estatuto en la presión obsesiva de rebajar el listón electoral al 3%; aumenta a "un número no inferior a 99 Diputados" la composición de Les Corts.

Equipara al contenido de otros estatutos los aspectos de inviolabilidad y aforamiento; determina que el mandato de los Diputados finaliza cuatro años después de las elecciones o el día de la disolución de la Cámara por el President de La Generalitat; establece, también, la mayoría de 2/3 para la aprobación de la Ley Electoral y la garantía

de un mínimo de 20 Diputados por cada circunscripción provincial (elimina o comarcal); establece que los períodos ordinarios de sesiones serán dos por año y durarán "como mínimo ocho meses".

Modifica el procedimiento del Debate de Investidura para dar prioridad al candidato que cuente con mayores apoyos; establece que si transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura ningún candidato obtuviera la confianza, el Presidente de Les Corts, por acuerdo de la Mesa, disolverá la Cámara y el President de La Generalitat en funciones convocará nuevas elecciones; elimina el tope del número de Consellers. Incorpora al artículo 20.3 todas las demás instituciones de La Generalitat creadas después de la promulgación del Estatuto del 82 y adapta su denominación al idioma valenciano.

Incorpora todas las competencias exclusivas de La Generalitat, y actualiza todas las demás de su exclusiva competencia, así como las de desarrollo legislativo; las competencias exclusivas de La Generalitat en la ordenación de la actividad económica; de la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión; en la organización, administración y gestión de todas las instituciones sanitarias públicas, así como el desarrollo legislativo de otras competencias del Estado.del Derecho Civil Foral Valenciano que deberán conocer.

Regula también las relaciones con el Estado y otras Comunidades Autónomas, así como la colaboración en políticas de inmigración; también sobre la especial cooperación con las comunidades del Arco Mediterráneo; regula las Relaciones con la Unión Europea y Acción Exterior, reconociendo los derechos de La Generalitat a participar en las delegaciones del Estado y en aquellos procesos con la Union Europea o con otros paises cuando se traten asuntos de su competencia, o sin serlo que le puedan afectar directamente, así como instar al establecimiento de acuerdos y convenios específicos con otros estados.

Determina que mediante Ley de Les Corts se procederá a la segunda descentralización a favor de los Ayuntamientos, así como promulgar la Ley de Bases d Régimen Local de la Comunitat Valenciana; también mediante Ley se creará el Fondo de Cooperación Municipal con los mismos criterios que el fondo estatal; se reconoce a la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

En materia económica defiende un sistema financiero basado en la autonomía, suficiencia y solidaridad; contempla mecanismos de nivelación basados en criterios de población; en casos de supresión de tributos del Estado que afecten a los ingresos de La Generalitat, el derecho a que el Estado aplique medidas compensatorias:

También adapta el procedimiento para la reforma al establecido para las comunidades del 151, incluido el referéndum.

Por último, como disposición adicional primera la llamada "clàusula Camps" mediante la cual la Comunitat Valenciana tendrá derecho a la ampliación automática de aquellas competencias que con carácter general se apliquen a otras comunidades.

Este es a grandes rasgos nuestro nuevo Estatuto que nos equipara con las comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución y consolida nuestro autogobierno; este es el Estatuto leal con España; este es el Estatuto respetuoso con la Constitución; este es el Estatuto que contiene las señas de identidad del pueblo valenciano; este es el Estatuto que nos devuelve nuestros Fueros y acaba con un agravio histórico; este es en definitiva el Estatuto que nos hace sentirnos orgullosos de ser valencianos y españoles. Este es, sin duda alguna, el Estatuto que quería la mayoría del pueblo valenciano."

Manuel Martínez Sospedra
UNIVERSIDAD CARDENAL HERRERA-CEU

SOBRE LA NECESIDAD DE UNA LEY ELECTORAL VALENCIANA (LOS CONDICIONANTES CONSTITUCIONALES Y ESTATUTARIOS DE LA LEY ELECTORAL)

1. Los artículos 23 y 24 EACV contienen una regulación primaria de la "materia electoral" referida a las elecciones al Parlamento Valenciano. Desde una perspectiva formal nos hallamos ante una regulación nueva, toda vez que forma parte de un texto estatutario asimismo nuevo. Desde una perspectiva material nos encontramos ante una normativa que se diferencia claramente de la disciplina precedente, esto es la contenida en los arts. 12 y 13 del Estatuto de 1982 (EACV/82). Desde una perspectiva orgánica y procesal nos hallamos ante reglas que encomiendan a un órgano cuyo nomen iuris es nuevo (las Cortes Valencianas pasan a ser Les Corts) la producción de la normativa que debe desarrollar y hacer posible la aplicación de los preceptos estatutarios mencionados, y ello mediante una norma específica, la ley electoral valenciana, que debe ser aprobada mediante una mayoría reforzada inexistente con anterioridad, los 2/3 de Les Corts. A diferencia de lo que sucedía con el EACV/82 el nuevo texto estatutario (EACV/06) no contiene normas de derecho transitorio que regulen provisoriamente la "materia electoral" en tanto que deroga expresamente tanto el anterior texto estatutario como las sucesivas leyes orgánicas de reforma de la redacción original del mismo. Es más los arts. 23 y 24 EACV/06 modifican, y modifican en puntos de notable importancia, elementos normativos que, en materia electoral, contenían sus antecesores del Estatuto derogado: cambian las reglas referidas al tamaño, que acarrean un cambio de las referidas a las unidades electorales, que suponen una alteración de la clave de representación y cambia asimismo la determinación de la barrera electoral, que pasa de ser regulada por el Estatuto a contar con una determinación deferida a la ley y cuya configuración jurídica resulta alterada. No sólo es que nos hallamos ante una sustitución de la norma de cabecera del subordenamiento valenciano, es que esa sustitución de un Estatuto por otro acarrea cambios sustantivos en las reglas estatutarias atinentes a la "materia electoral". Incluso más allá de la voluntad de los redactores, tal vez no esté de más recordar aquí el viejo apotegma: "la ley es más inteligente que el legislador".

2. La LEV, como cualquier otra ley electoral es, por su misma naturaleza, una norma de desarrollo y aplicación de un derecho fundamental: el del art. 23 CE. Se trata, pues, de establecer una regulación que complemente los mandatos constitucionales, de conformidad con los cuales nos hallamos ante un derecho constitucional de configuración legal[1] que tiene por objeto la participación política del ciudadano que, para el caso que nos ocupa, se ejerce mediante representantes elegidos por sufragio universal en elecciones periódicas. Naturalmente, como cualquier otro derecho fundamental, el de sufragio se ejerce en condiciones de igualdad, al ser éste un derecho transversal que se predica de cualesquiera relaciones jurídicas[2]. Empero la competencia de complementar los mandatos constitucionales tiene como presupuesto el cumplimiento y satisfacción de otros preceptos constitucionales que modalizan la atribución y ejercicio de aquella. Por de pronto hay que señalar que el art. 81.1. CE incluye el "régimen electoral general" entre las materias reservadas a la ley orgánica, lo que implica un reserva de competencia a favor de las Cortes Generales, adicionalmente hay que tener en cuenta que el art. 149.1.1 CE reserva a la competencia estatal la determinación de las condiciones básicas al efecto de asegurar la igualdad en el disfrute de los derechos constitucionales, mientras que el art. 152 CE impone un determinado modelo organizativo, que incluye determinaciones electorales, para las Comunidades Autónomas que hayan accedido a la autonomía a través de alguno de los procedimientos que tienen como norma de cabecera el art. 151 CE. En ese marco el art. 148.1.1 CE garantiza a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva a la hora de determinar la configuración de su propio sistema institucional, competencia que se ejerce en el marco de las previsiones organizativas establecidas por el Estatuto, del que son contenido necesario ex art. 147 CE. La ley electoral autonómica se sitúa así en una compleja encrucijada normativa en la que entran en juego, a más de la Constitución, normas estatales de un lado, y normas estatutarias por el otro. Va de suyo que un escenario normativo así configurado encierra numerosos problemas de articulación que han dado lugar a una extensa literatura doctrinal[3].

3. Las normas constitucionales afectantes al caso son mas bien genéricas y sumarias: la elección debe hacerse por sufragio universal (arts. 1.2 y 23 CE), el sufragio y la representación deben satisfacer el principio de igualdad (art. 14.), lo que viene reforzado

1 STC 25/90 FJ 6.

2 STC 76/83 FJ 3.

3 En términos generales para una buena aproximación desde la perspectiva exclusivamente constitucional vide GARCIA ROCA, J. *Cargos públicos representativos. Un estudio sobre el art. 23.2 de la Constitución*. Aranzadi. Pamplona. 1998. Desde la perspectiva autonómica puede obtenerse una visión de conjunto en el número 22/23 de *Cuadernos de Derecho Público*. INAP. Madrid. 2004, monográfico sobre el régimen electoral de las Comunidades Autónomas, y , en particular , para el estado de la cuestión GAVARA DE CARA, J. C. *La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomí*as pp. 9 y ss.

por la remisión que el art. 10.2. CE hace a los tratados internacionales sobre derechos humanos como parámetro de constitucionalidad (art. 3 P-1 CEDH, art. 21 DUDH, art. 25 PIDCP), que imponen la elección por sufragio universal igual, libre y secreto, al efecto de garantizar unas elecciones libres mediante las cuales se forme y manifieste la voluntad popular. Las elecciones autonómicas deben referirse a un Parlamento unicameral, electo mediante técnicas de representación proporcional, de tal modo que quede representado todo su territorio (art. 152 CE)[4]. La disciplina de la elección autonómica corresponde en principio a la competencia de la Comunidad Autónoma (arts. 147.2 *a)* y 148.1.1 CE) pero la misma debe emanarse de conformidad con las normas estatales, de rango orgánico, que determinen el contenido concreto del "régimen electoral general" (art. 81.1. CE) que sean aplicables, en cuanto tales, a todos los procesos electorales[5] , y respecto de las cuales la disciplina autonómica es una regulación especial. En todo caso la disciplina autonómica es objeto de una reserva absoluta de ley (art. 53.1. CE), por lo que se requerirá siempre y necesariamente norma parlamentaria para la regulación de la materia electoral. Finalmente esta última tiene un contenido mínimo definido: quien puede elegir, a quienes, a cuantos, en que condiciones, en que espacio de tiempo, para que mandato, bajo que criterios organizativos[6], lo que viene a significar que la materia electoral comprende el sufragio activo y pasivo, las incompatibilidades e inelegibilidades, la determinación de la administración y el procedimiento electorales, la determinación del tamaño del cuerpo representativo, la ordenación de la campaña, la clave de representación, el tipo de escrutinio, la duración del mandato y su finalización, así como las normas de procedimiento y garantía correspondientes[7]. En consecuencia si hay una reserva específica de la materia electoral a una ley determinada es esta y no otra (aun cuando sea del mismo rango) la única constitucionalmente habilitada para regular la materia en cuestión. Esa es precisamente la *ratio decidendi* de la citada STC 72/84: la ley orgánica de incompatibilidades es inconstitucional porque un determinado precepto constitucional (art. 70.1. CE) reserva a "la ley electoral" la regulación de dicho asunto, que es parte de la "materia electoral".

4 Hay que advertir que aun cuando el art. 152 CE se refiere exclusivamente a las Comunidades cuyos Estatutos se aprueben por alguno de los procedimientos anudados a las reglas del art. 151 CE la STC 225/98 FJ 6 sobre las transitorias del ECAN declara aplicables sus reglas a todas las Comunidades.

5 STC 38/83 FJ 3

6 STC 72/84 FJ 4

7 Literalmente escribe el TC:
la primera pregunta se debe contestar diciendo que para que una ley merezca el calificativo de electoral es necesario que contenga por lo menos un núcleo central de la normativa atinente al proceso electoral, materia en la que se comprende lo relativo a quienes pueden elegir, a quienes se puede elegir y bajo que condiciones, para que espacio de tiempo y bajo que criterios organizativos desde el punto de vista procedimental y territorial.

4. El Estatuto de Autonomía de 2006 (EACV/06) es, como ha dicho el Presidente Camps al momento de celebrar su publicación y entrada en vigor, un Estatuto nuevo. Como tal Estatuto es la "norma institucional básica" de la Comunidad Autónoma, la norma que define la estructura esencial de su sistema de gobierno (arts. 147.2 y 152 CE), que opera como norma atributiva de competencias y , en razón de ello, se constituye en la norma de cabecera del subordenamiento autonómico, actuando al tiempo de norma de conexión entre éste y el general, del que forma parte al ser aprobado mediante ley orgánica. En este sentido el Estatuto es la norma que, en nuestro sistema, cumple una función constitutiva y ordenadora semejante a la que en el Estado cumple la Constitución, y en las ordenamientos federales cumplen las Constituciones de los Estados particulares. Al igual que dichas normas fundamentales el Estatuto no es una norma llamada a prescribir políticas públicas determinadas, antes bien es una norma de ordenación general y vocación pluralista, destinada a instituir un marco general en el seno del cual pueda desenvolverse el autogobierno de la Comunidad que establece mediante la formulación y aplicación de las propias políticas públicas. Ello nos conduce a concluir que, negativamente, las mismas razones que hacen inapropiadas las reglas tradicionales de interpretación de las leyes (que entre nosotros consagra parcialmente el Título Preliminar del Código Civil) a los efectos de la interpretación constitucional, inadecuación acerca de la cual hay consenso en la doctrina, hacen a estas igualmente inapropiadas para la interpretación de los Estatutos y que, positivamente, las mismas razones que exigen la adopción de principios, reglas y técnicas peculiares para la interpretación constitucional, obligan a adoptar la misma conclusión en el caso de la interpretación de las normas estatutarias. Ello no se debe tanto al contenido material de las reglas de Derecho correspondientes, cuanto al dato fundamental de que mientras la norma ordinaria busca imponer una ordenación determinada en un sector concreto de la realidad social y, por ello, la labor hermenéutica se presenta como la tarea de determinar cual sea la solución legal a cada problema concreto, idealmente una solución única, en el caso de las normas de ordenación general (como son la Constitución y el Estatuto) estas buscan posibilitar un abanico más o menos amplio de políticas distintas que, a su vez, requieren de determinaciones jurídicas diferentes[8], y la labor hermenéutica tiene por objeto determinar las condiciones de posibilidad de aquellas, por ello en el caso que nos ocupa el juicio a realizar no es un juicio de conformidad, como sucede en el caso de la interpreta-

8 Para la cuestión sigue siendo de suma utilidad el consultar NIETO, A. *Peculiaridades jurídicas de la norma constitucional.* RAP. Madrid nº 100/02. V.I.

ción y aplicación de la ley ordinaria, sino un juicio de compatibilidad[9], de ahí que la jurisprudencia favorezca determinadas técnicas de interpretación (como ocurre con la sistemática, el tipo mismo de interpretación constitucional según la doctrina italiana mayoritaria[10]) o que haya adoptado expresamente determinadas concepciones doctrinales, como sucede con la teoría de los principios de interpretación constitucional propuestos por K. Hesse[11], algunos de los cuales son objeto de invocación expresa y reiterada en la jurisprudencia constitucional, como ocurre sin ir mas lejos con el de unidad de la Constitución o el de concordancia práctica. Por lo que toca a los Estatutos el TC ha sido particularmente riguroso a la hora de exigir para ellos una interpretación finalista[12], en tanto que exige un escrutinio estricto para las leyes anteriores[13], especialmente si, como es el caso que nos ocupa, se trata de normas de desarrollo y aplicación de un derecho constitucional[14].

5. El Estatuto es, efectivamente, una norma nueva. Lo es desde una perspectiva material, lo es desde una perspectiva documental, lo es desde el punto de vista jurídico-formal. Desde la primera basta comparar el texto actual con el de 1982 para comprobarlo: se cambian algunas reglas sobre los elementos identitarios, se introduce un título entero sobre derechos que incluye no sólo la internalización de derechos contenidos en documentos internacionales, sino un catálogo de derechos de prestación previamente inexistente, se altera de modo notable la composición de las Cortes y el estatuto de sus miembros, se modifica sustancialmente el sistema de gobierno al cambiar el procedimiento de provisión del Ejecutivo, su composición y su posición constitucional, se introduce una galaxia de instituciones nuevas, se amplía sustancialmente el ámbito competencial, se modifica el régimen financiero y, por cambiar, hasta se cambia el procedimiento de refor. Desde una perspectiva documental la cuestión es aún más clara, la propia exposición de motivos nos los dice: se modifican los 61 artículos del texto original (esto es, todos) y se agregan veinte más. Finalmente lo es desde una perspectiva jurídico-formal: lo impone la disposición derogatoria. En efecto, a diferencia de los

9 *vide ad exem* la temprana STC 11/81 FJ 7
10 *vide ad exem* la STC 67/84 FJ 2
11 vide HESSE, K. *Escritos de derecho constitucional*. CEC. Madrid. 1983 pp. 35 y ss. en especial pp. 48 y ss. donde expone el catálogo de los principios que son objeto de mención explícita en la jurisprudencia constitucional española.
12 Por todas STC 52/85 FJ 6
13 *Ad exem* STC 19/82 FJ 7
14 *Ad exem* STC 67/84 FJ 3

dos casos anteriores, en que se opera un cambio de algunas disposiciones concretas (a veces muy importantes como sucedió en el caso de la que produjo la derogación de la LOTRAVA[15]), manteniendo el texto de 1982, al cual se incorporaban las innovaciones normativas adoptadas, en el presente supuesto nos encontramos ante la sustitución *in toto* de un texto por otro, del EACV/82 por el EACV/06, que constituye una norma institucional básica completamente nueva. Ciertamente EACV/06 no tiene la dimensión fundacional que tuvo el texto anterior, a diferencia del texto de 1982 el nuevo no crea *ex novo* una Comunidad Autónoma, pero ello no obsta a que se trate de un fenómeno de sustitución de una norma institucional básica por otra. *Servata distantia*, nos hallamos ante un fenómeno semejante al de la Constitución: esta no crea el Estado español, no crea el Reino de España, que recibe, es más, ni siquiera crea el régimen constitucional y su Parlamento, que recibe asimismo de la LRP, pero establece una ordenación institucional básica nueva, que desplaza a la regulación anterior a través de un fenómeno de sucesión de normas en el tiempo consagrado por la disposición derogatoria, que es exactamente lo que el EACV/06 viene a hacer. Lo que es relevante a los efectos que aquí interesan, como se verá.

6. La consecuencia debida de lo dicho es bien clara: la operación jurídica que ha conducido a la aprobación del actual EACV, no es una reforma del Estatuto de 1982, cumplido el procedimiento el texto que resulta del mismo no es una adaptación a nuevas circunstancias del texto estatutario de 1982, antes bien el producto normativo resultante de dicha operación es la producción de un Estatuto que es nuevo en su integridad. No nos encontramos ante un fenómeno de modificación parcial de determinadas normas de un corpus (el EACV/82) que en sustancia sigue siendo el mismo, nos encontramos ante una sustitución de normas: el EACV/82 es sustituido *in integrum* por una norma nueva: el EACV/06. La disposición derogatoria no hace sino levantar acta y formalizar dicho cambio. Por ello no se limita derogar las normas anteriores contrastantes con el nuevo EACV, sino que viene a derogar *expresis verbis* tanto el Estatuto anterior (el texto de 1982) como las dos modificaciones introducidas en el mismo. Nuevamente el paralelo con la introducción de la Constitución se impone: del mismo modo que la nueva ley fundamental deroga la LRP y aquellas partes del ordenamiento fundamental anterior que subsistieren, el EACV/06 deroga el régimen estatutario precedente. Nos hallamos ante una revisión total del EACV/82 que, como tal, no es

15 Ley orgánica 5/94 de 24 de marzo.

otra cosa que un fenómeno de sustitución normativa mediante el cual el ordenamiento institucional básico preexistente (EACV/82) es sustituído in integrum por otro ordenamiento completamente nuevo (EACV/06).

7. La desaparición de la norma de cabecera al ser la preexistente sustituida por otra norma de cabecera completamente nueva no exige por sí misma la desaparición de todos y cada uno de los elementos normativos que constituían o formaban parte de la norma de cabecera desaparecida .La revisión total no exige que todas y cada una de sus previsiones sean distintas a las precedentes (aun cuando en el caso que tratamos así suceda poco menos que siempre), del mismo modo que al sustituir una edificación por otra nueva no es necesario que no se vuelvan a usar en esta última elementos constructivos procedentes de la vieja, lo que supone es que una norma de determinada arquitectura y configuración es sustituida por otra de arquitectura y configuración diferente, aun cuando venga a heredar alguno o algunos de los elementos normativos preexistentes. Estos perviven cuando y en la medida en que hay coincidencia en los contenidos materiales de las correspondientes previsiones normativas, de tal modo que la norma nueva establece mandatos materialmente coincidentes (en todo o en parte) con los anteriores, pero tales mandatos son nuevos porque son establecidos por una norma asimismo nueva. Precisamente por ello lo que se deroga es el cuerpo normativo anterior y no tales o cuales disposiciones del mismo, ya que lo que se sustituye es la norma institucional básica unitariamente considerada. Lógicamente si cambia el contexto en el que el contenido material de una determinada disposición se inserta, al producirse el cambio del contexto podrá producirse el cambio de la disposición en cuestión. Las mismas palabras pueden designar perfectamente cosa diferente de la original, aun cuando las palabras mismas no se alteren. La interpretación sistemática nos dice precisamente, entre otras cosas, eso.

8. La norma institucional básica, precisamente porque es esto último, es norma que necesita de complementos normativos para que sus disposiciones sean plenamente actuadas. El Estatuto requiere de normas de desarrollo y aplicación exactamente por las mismas razones por las que la Constitución las exige. Dada su naturaleza una norma de ordenación general debe estar abierta a distintas posibilidades de desarrollo y aplicación, pues si no fuere así bajo su amparo se dificultaría, en el extremo se impediría, el pluralismo al cerrar la puerta a políticas públicas distintas, la materia electoral no es en

este sentido una excepción: al amparo de las reglas de los arts. 23 y 24 EACV cabe un amplia variedad de leyes electorales todas ellas diferentes entre sí. Como en el caso de aquella el grado de necesidad de la normativa de desarrollo dependerá de la complitud de las normas básicas (constitucional o estatutaria). Si la normativa estatutaria es completa, porque lo es, será susceptible de aplicación inmediata y directa, en caso contrario se abre un espacio normativo disponible por el legislador ordinario, ya que a este corresponde la competencia de completar y desarrollar los mandatos que la norma institucional básica ha dejado incompletos al efecto de procurar la plena vigencia, y con ella el cumplimiento integro de sus mandatos. Precisamente a ello responde la competencia que el art. 148.1.1 CE garantiza a toda Comunidad Autónoma sobre la organización de su propio sistema institucional, y se corresponde con la competencia exclusiva que a la Comunidad atribuye el art. 49.1.1. EACV. Corresponde al legislativo autónomo emanar las normas que complementen en unos casos o integren en otros los mandatos estatutarios, al efecto de que el sistema institucional de la propia Comunidad se desenvuelva plenamente y el autogobierno, contando con las instituciones de gobierno necesarias, pueda desenvolverse. Si la norma institucional contiene completo o casi completo el programa normativo correspondiente a una o varias instituciones la supremacía de la norma estatutaria dejará al legislador una muy reducida capacidad de determinación, pues las normas complementarias necesarias serán muy reducidas y en poco diferirán de las normas de pura actuación o ejecución. Por el contrario, en la medida en que la norma estatutaria sea incompleta la esfera de acción en la que se ejerce la competencia del legislativo autónomo crecerá y el legislador territorial se convertirá, precisamente en el grado de la incomplitud, en colaborador necesario del poder estatuyente. Vistas las cosas desde la perspectiva del Parlamento Valenciano su capacidad de acción será inversamente proporcional al grado de complitud de la disciplina estatutaria.

9. En los supuestos en los que la norma estatutaria contiene la parte nuclear del programa normativo referido a una materia la competencia del legislador es la de emanar legislación complementaria. La regulación legislativa tiene sentido cuando y en la medida en que establece normas complementarias y/o integrativas de las estatutariamente previstas, complementando así la obra del Estatuto mismo. Por ello si el Estatuto desaparece la normativa territorial complementaria sigue la misma suerte ya que la norma de desarrollo, lo es de una norma superior que desaparece, y esa des-

aparición le despoja de sentido. En el mismo sentido el surgimiento de un Estatuto nuevo conlleva la aparición de una normativa básica incompleta que, por mor de su incomplitud, no es susceptible de aplicación por sí misma al requerir complementos normativos, por lo que la introducción de la norma estatutaria nueva conlleva el surgimiento de una necesidad normativa: la de producir las normas que son indispensables para completar y actuar las previsiones estatutarias. Como ningún autogobierno es posible sin elecciones libres y competidas, y estas no se pueden llevar a cabo sin una completa normativa electoral, en materia electoral esa necesidad es particularmente perentoria. Ese y no otro es el criterio que sigue el Tribunal Constitucional. En efecto la STC 72/84 FJ 5 hace frente al supuesto siguiente: la LRP cuenta con su propia normativa electoral, dictada al amparo de la d.t.2 de aquella: el RD-L de Normas Electorales de 1977. Las reglas sobre la composición y elección del Parlamento establecidas por la LRP pasan en su casi totalidad al texto constitucional, sus enunciados son muy similares, sus contenidos materiales coincidentes, y las innovaciones muy escasas[16]. Podría entenderse que las reglas del RD-L de Normas Electorales permanecen en vigor, a la postre son la fuente de las reglas de los arts. 68 y ss. CE, pues bien, muy otro es el criterio del Tribunal: desaparecida la LRP, derogada por la Constitución, sigue la misma suerte su norma complementaria, el citado RD-L, surgiendo lo que el TC describe como una "específica necesidad de desarrollo de la Constitución", esto es la necesidad de dictar una nueva ley electoral. Ciertamente el RD-L pervive, pero sólo a título excepcional, sólo para el supuesto de inmediata convocatoria de elecciones antes de que se hiciere la ley electoral, y porque su prórroga resulta cubierta por una específica disposición constitucional: la transitoria octava. La aplicación de esos mismos criterios a nuestra "norma institucional básica" lleva a entender que derogado el EACV/82 su norma de desarrollo y aplicación en materia electoral, la Ley 1/87 sigue el mismo destino, salvo que, a imagen y semejanza de lo que sucede con la Constitución, exista disposición específica estatutaria que permita su prórroga. Al no existir en el EACV/06 ninguna norma similar a la transitoria octava de la ley fundamental una conclusión se impone: la LEV ha desparecido de ordenamiento junto con la norma de cabecera de la que trae causa: el EACV/82. En el mismo sentido cabe señalar que la calificación del Parlamento como órgano estatutario, y por ello necesario e indefectible lleva a similar conclusión puesto que cuando la norma institucional básica que establece como órgano estatutario uno determinado resulta derogada, con

16 La única de relieve es la sustitución de los senadores reales por los previstos en el art. 69.5.CE

ella desaparece del ordenamiento la condición de tal clase de órgano, y con ella la derogación de su régimen jurídico, la introducción de una norma institucional nueva que configure el Parlamento como tal órgano estatutario lo que hace no es confirmar la condición de tal, sino establecerla de nuevo, lo que a su vez exige un régimen jurídico asimismo nuevo aun cuando hubiere continuidad en el contenido material de las reglas estatutarias correspondientes. Con mayor motivo se producirá el fenómeno y sus efectos en aquellos casos, como el presente, en el que elementos nucleares del diseño del órgano parlamentario (*nomen iuris*, tamaño, clave de representación, barrera electoral) resultan sustancialmente modificados por el nuevo Estatuto en relación con el anterior. Como aquí sucede.

10. Podría argumentarse que, en aras de la conservación de las normas, esto es por razones de economía procesal, tan radical conclusión pueda ser matizada. A mi juicio puede sostenerse que así sucede. A estos efectos me parece que cabe diferenciar cuanto menos tres supuestos distintos: primero, las leyes reguladoras de instituciones ya existentes pero no previstas en el EACV/82; segundo, aquellas leyes que si bien desarrollan disposiciones referidas a instituciones que figuran en el EACV/82 no aparecen formalmente como normas de desarrollo del Estatuto mismo; tercero, aquellas normas que desarrollan instituciones previstas en el EACV/82 y aparecen formalmente como normas de desarrollo y aplicación de aquél.

11. En el primer supuesto resulta obvio que al no contener el Estatuto precedente previsión alguna sobre institución o instituciones que la norma institucional no contempla nos hallamos ante un supuesto puro de sucesión de normas en el tiempo, las normas valencianas que ordenan dichas instituciones no pueden ser tenidas como normas de desarrollo del Estatuto viejo, porque éste no contempla los supuestos de hecho que constituyen los presupuestos normativos de las normas valencianas ordinarias, serán derogadas por el Estatuto nuevo cuando y en la medida en que se produzca un concurso de normas que suponga irreductible incompatibilidad entre la norma estatutaria nueva y la norma legislativa precedente, fuera del caso de incompatibilidad las normas valencianas que ordenan una institución no prevista en el EACV/82 permanecen en vigor, es el caso de la ley reguladora de la AVL sin ir más lejos.

12. El segundo tipo cubre dos clases de supuestos diferentes: de un lado aquellos casos en los que el Estatuto se limita a prever la creación de una institución, pero su normativa no va más allá de la previsión de existencia, de tal modo que la configuración de la institución se entrega plenamente a la ley ordinaria (el Consell de Cultura, por ejemplo), se trata de las instituciones "con relevancia estatutaria" por emplear la expresión de de Carreras[17]; el otro supuesto viene referido a las instituciones previstas en el Estatuto saliente pero en las que el EACV/82 contiene una regulación nuclear, si bien incompleta, sin que esa legislación de desarrollo y aplicación aparezca como tal. Mientras que en el primer caso el principio de conservación obliga a considerar la permanencia de la legislación ordinaria correspondiente en el ordenamiento, con lo que a la postre nos hallamos ante unas consecuencias jurídicas similares a las que se dan en el caso anterior, en el segundo las cosas son más complicadas. Vaya por delante que en el caso de que existan disposiciones de aplicación de reglas estatutarias desaparecidas la desaparición de la regla básica trae por consecuencia la desaparición de la regla de desarrollo, así sucede, por ejemplo con el art. 3 de la ley 3/83 de Gobierno en lo que se refiere a la elección del Presidente de la Generalitat dada la redacción del art. 27.2. EACV/06 , bien distinta de su precedente, o el de limitación del número de consejeros ejecutivos del art. 18 segundo pf. Ley 3/83, que responde a una previsión desaparecida del art. 17 EACV/82, y ello pese a que no hay en tal supuesto ni incompatibilidad, ni contradicción, explícita al menos. Del mismo modo la modificación de la regla estatutaria que opera como presupuesto normativo de otra de desarrollo no puede menos que surtir un efecto similar: si la norma primaria se modifica su norma de aplicación deviene no conforme con aquella, aparece así un conflicto de normas entre una norma anterior e inferior (la de desarrollo) y otra superior y posterior (la estatutaria modificada) que no puede sino resolverse a favor de esta última.

13. En cuanto a los casos restantes es evidente que en caso de incompatibilidad la primacía de la norma estatutaria impone la derogación de la norma ordinaria contrastante, ya que la primera es simultáneamente norma superior y posterior, empero el problema radica en si al cambiar la norma de cabecera desaparece asimismo la regla de desarrollo. En principio la lógica del sistema legal exige una respuesta afirmativa, como hemos visto, ahora bien eso supone la desaparición de normas claves para el

17 DE CARRERAS, F. *Organització de les institucions d'autogovern.* En VVAA. *Comentarios sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.* IEA. Barcelona. 1988. V.I. esp. pp. 390 y ss.

funcionamiento de las instituciones (ley de Gobierno, ley electoral, reglamento de las Cortes, etc.) salvo que se opere una *prorrogatio* de las mismas mediante disposiciones de derecho transitorio, cosa que en nuestro caso no sucede. Como un escrutinio tan estricto, aun siendo jurídicamente impecable, conlleva serios inconvenientes prácticos cabría estimar, de conformidad con el principio de conservación, que la desaparición de una norma como consecuencia de la correspondiente de la norma estatutaria que desarrolla solo se daría en el caso de que la norma ordinaria aparezca normativa y explícitamente como norma de desarrollo y aplicación de disposición estatutaria determinada, lo que permitiría mantener en vigor la mayor parte de las normas de la ley de Gobierno, o del RCV, pongamos por caso, aunque tal resultado sólo se puede obtener si se satisfacen dos condiciones: en primer lugar que la norma de desarrollo no lo sea de norma estatutaria modificada o suprimida; en segundo lugar que la última no incurra en concurso con las normas nuevas que en el Estatuto se hayan podido introducir. En contraste cuando nos encontramos ante una normativa de desarrollo y aplicación de una norma estatutaria que lo es de modo primario o fundamental y aparece, además, como tal de forma expresa, la conclusión lógica es su derogación a la entrada en vigor del Estatuto nuevo. Si se desea forzar la lógica del sistema al extremo por las evidentes razones de economía procesal que la conservación de normas comporta, cabría estimar que la derogación se produce cuando nos hallamos ante norma ordinaria que de modo expreso y formal aparece como de desarrollo de preceptos estatutarios, cuyo contenido fundamental y primario es precisamente establecer normas complementarias e integrativas de los primeros, y cuando, desde una perspectiva material, los preceptos atinentes del EACV/82 o bien hayan sido modificados por el EACV/06 o bien hayan desaparecido. Es llegado el momento de entrar en la consideración de las normas estatutarias afectantes a la regulación de la materia electoral.

14. El EACV/06 introduce cambios sustanciales en las disposiciones que, bien en la forma de normas de principio, bien en la forma de normas de organización, bien en la forma de normas materiales, afectan a la ordenación de las elecciones al Parlamento valenciano. En el primer plano se mueven las cláusulas sobre sufragio y elecciones de la Constitución, la DUDH, los dos pactos del sistema de Naciones Unidas y la Carta Europea de Derechos, que son derecho estatutario valenciano en virtud de la remisión normativa que efectúa el art. 8.1. EACV/06, derechos que vinculan la legis-

lador autonómico, como expresamente declara el art. 8.2., a los que cabe unir el derecho de participación en la vida pública del art. 9.4. y el establecimiento de una regla específica que impone la igualdad de género en el art. 11. En cuanto a lo segundo cabe anotar la determinación de la condición política de valenciano del art. 3.1. EACV/06, la atribución de la competencia exclusiva sobre la elección del Parlamento (art. 49.1.1.) o la determinación de la supletoriedad del derecho estatal: solo en defecto de derecho propio (art. 45)[18]. Del conjunto de tales disposiciones se sigue que el legislador valenciano debe establecer un sistema electoral basado en el sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, al efecto de posibilitar unas elecciones libres y competidas mediante las que se forme y manifieste la voluntad del pueblo, que la disciplina legal correspondiente debe favorecer una participación política efectiva y que el Estatuto mandata al legislador para establecer reglas especificas al efecto de asegurar una representación igualitaria por razón de género .Junto a esas disposiciones de principio, a las que debe amoldarse la ley electoral so pena de inconstitucionalidad, el Estatuto contiene previsiones materiales afectantes a la "materia electoral". Estas se hallan esencialmente en los arts. 23 y 24 EACV/06.

15. Al igual que en el caso del Estatuto antecedente el actualmente vigente contiene una parte muy notable del programa normativo afectante a la materia electoral, lo que en términos comparativos no es precisamente excepcional, aunque la consecuencia de la opción estatutaria sea restringir en gran medida la capacidad de decisión que se entrega a la esfera de decisión del Parlamento Valenciano. El alto grado de detalle de la normativa estatutaria conlleva, además, y en el plano de la mera sucesión de normas, que la normativa anterior (el bloque formado por los arts. 12 y 13 EACV/82 y la LEV) resulta sustituída en su casi totalidad por una regulación nueva, con las consecuencias que son de rigor. La parte de la "materia electoral" que resulta cubierta por el Estatuto comprende en parte disposiciones mediante las cuales se satisfacen exigencias propiamente constitucionales (elecciones por sufragio universal igual, libre, directo y secreto, tipo de escrutinio proporcional, regulación de la materia mediante ley formal, determinadas reglas destinadas a satisfacer la exigencia de una completa representación del territorio) junto a las que aparecen disposiciones específicas de las elecciones autonómicas: el sufragio es derecho que corresponde sólo a quienes posean la condición política de valencianos, se fija un tamaño mínimo a la Cámara, se posibilita la comar-

18 Regla por lo demás coincidente con la establecida por el art. 149.3. CE.

calización del sistema de elección, el mandato es de cuatro años y finaliza por extinción o por disolución del Parlamento, la presentación de candidaturas corresponde a los mismos actores a los que atribuye tal facultad la LOREG, y sólo son tenidas en cuenta a los efectos de reparto de escaños aquellas que superen un número indeterminado de votos que debe concretar la ley electoral, las nuevas Corts deben constituirse como muy tarde el nonagésimo día posterior a la entrada en vigor del decreto de disolución/convocatoria, cuyo contenido mínimo necesario se prescribe detalladamente, etc. El sistema se complementa con dos reservas de ley específicas: la materia electoral queda reservada a la Ley Electoral, que debe aprobar la nueva Cámara[19] a imagen y semejanza de lo que la Constitución hace según sabemos, con la especialidad de que en presente caso la LEV es una ley reforzada, siendo el quórum de aprobación muy elevado (2/3), en tanto que la disciplina de la disolución se reserva a la Ley de Gobierno, que no es una ley reforzada.

16. Desde una perspectiva estrictamente material la regulación de las elecciones en el EACV/06 difiere de la anterior. Por de pronto desaparecen las reglas introducidas en la reforma de 1991 destinadas a hacer forzosa la elección en fecha coincidente con la de las elecciones municipales, en coherencia con el establecimiento en el propio Estatuto de la disolución presidencial (caso único en el estado actual del ordenamiento autonómico) siendo de notar que el Estatuto (art. 28.4) solo limita el ejercicio de tal facultad al supuesto de que se halle en trámite una moción de censura[20]. A renglón seguido desaparece la determinación de un tamaño máximo de la Cámara, en adelante *Les Corts* pueden tener el número de escaños que el legislador establezca, sin otra limitación que la del tamaño mínimo estatutariamente impuesto: no menos de 99 escaños. Es de notar que la desaparición de un tamaño máximo incide fuertemente en la interpretación y aplicación de las normas que regulan la clave de representación, cuyo sentido se altera con dicha desaparición. Desaparece asimismo la fijación de la barrera electoral en la norma estatutaria, mediante una remisión a la LEV. Igualmente desaparece la exigencia estatutaria de una representación mínima de

19 Por eso especifica que la disciplina electoral debe ser adoptada por *Les Corts*, denominación nueva del Parlamento que introduce el nuevo Estatuto. En todo caso no está de más advertir aquí que la reserva de ley, por serlo, excluye la regulación gubernamental frontal y directa de la materia a la norma parlamentaria reservada, en nuestro caso la "materia electoral", por ello puede afirmar, con razón, Bar Cendón que el Presidente o el Consell no puede por sí mismo, y mediante el decreto de convocatoria, convocar elecciones para una Cámara de 120 escaños. Vide BAR CENDÓN,A. *DdeV.* 9/12/06 p.8. En el mismo sentido MARÍ OLANO,J en *L-EMV* 27/11/06 p. 6

20 La disposición transitoria cuarta defiere la eficacia de la previsión de la facultad presidencial de disolución a la próxima Legislatura.

veinte escaños por circunscripción, a favor de una fórmula mucho más flexible[21]. En contrapartida se mantiene la norma de principio de asegurar una representación a todas zonas del territorio, mediante una nueva regla que garantiza a la menor circunscripción al menos veinte diputados, se modifica el criterio de fijación de la barrera electoral, que debe consistir en un "número de votos", se configura una *prorrogatio* parcial del mandato parlamentario y de las consiguientes prerrogativas, atendiendo a los problemas que en el anterior régimen se habían planteado sobre la condición de los diputados salientes y de los miembros de la diputación permanente, y se altera el principio de decisión de la ley electoral, que pasa de asimilarse a la propia de las demás leyes institucionales, (los 3/5 de los arts. 20 y 44 EACV/06, que establecía para el caso el art. 13 EACV/82) y pasa a ser de 2/3, similar a la prevista en el art. 81.1. para la reforma del propio Estatuto.

17. Visto lo anterior resulta claro que no sólo nos hallamos ante una revisión total que tiene por consecuencia la aprobación y entrada en vigor de un Estatuto completamente nuevo, sino que esa sustitución de la norma básica acarrea por sí misma la desaparición del ordenamiento de la antigua LEV (Ley 1/87), desaparición que se produce aun en el caso de adoptar la posición más favorable a la conservación de las normas institucionales anteriores, desaparición que no ha sido salvada, ni siquiera a título provisional, por disposición alguna de régimen transitorio. Además de ello las nuevas reglas ordenadoras de la "materia electoral" contenidas en el EACV/06 modifican puntos esenciales del sistema electoral mismo al cambiar el tamaño de la Cámara, las bases estatutarias de la clave de representación, el cambio del criterio de definición de la

21 En efecto, el texto original rezaba al efecto "y contemplará un mínimo de 20 diputados por cada circunscripción, atendiendo a criterios de proporcionalidad respecto de la población", dicha cláusula, cuyo sentido sólo se entiende desde una interpretación histórica del texto original, ordenaba directamente que cada circunscripción contara con veinte escaños, los restantes se atribuirían a cada distrito en razón de la población, lo que venía abonado por el régimen transitorio que era su auténtica interpretación, y que acogió en su día la Ley 1/87 art. 11.2. Tal interpretación venía reforzada porque el propio Estatuto establecía un tamaño máximo de la Cámara (art. 12.1), de tal modo que resultaba virtualmente imposible satisfacer la exigencia mencionada mediante técnica distinta de la adoptada por el Legislador. Por el contrario el nuevo texto suprime la determinación del tamaño máximo de la Cámara, con lo cual la citada restricción no opera, y, sobre todo, sustituye la regla principal por otra distinta: "y garantizará un mínimo de 20 diputados por cada circunscripción provincial, distribuyendo el número total de los diputados entre dichas circunscripciones, según criterios de proporcionalidad respecto de la población." como en el nuevo texto es factible "garantizar " veinte diputados a cada provincia sin desviarse lo mas mínimo ni del doble principio de soberanía popular/sufragio universal, ni de la regla estatutaria (art. 23.1.) de igualdad de voto, la cobertura que prestaba la anterior regla estatutaria a la desigualdad en la participación política mediante el sufragio se minora, y aun se desvanece. Si es factible cumplir el precepto estatutario con mayor fidelidad a las propias reglas del Estatuto, y de forma menos gravosa para los derechos fundamentales de igualdad y sufragio, no cabe duda de que el anterior "mínimo inicial" del art. 11.2. Ley 1/87 deviene inconstitucional, en aplicación del principio de concordancia práctica. Para la cuestión en el texto anterior vide MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. *Derecho Autonómico Valenciano* .V.I. Generalitat Valenciana. Valencia. 1985 pp. 186 y ss, sobre la inconstitucionalidad de la formula misma vide p. 189.

barrera electoral, cuya concreción se defiere a la ley electoral, etc. Finalmente el nuevo Estatuto contiene no solo una reserva de ley —cosa constitucionalmente necesaria— sino una reserva de ley específica a favor de una clase de ley reforzada, inexistente en el ordenamiento estatutario anterior. No sólo es necesaria una nueva ley electoral, la LEV de los 2/3, es necesaria una ley electoral sustancialmente distinta de la anterior en cuestiones capitales.

18. Hay que advertir que los cambios introducidos en las reglas de principio de que se ha hecho mención refuerzan si cabe la exigencia de la elección según el principio "un hombre, un voto" que define el sufragio universal, regla imperativa que ya no es sólo constitucional, sino también específicamente estatutaria, lo que obliga a un escrutinio estricto de las posibles excepciones o desviaciones de la misma. Estas son posibles porque cuentan con el amparo de otra norma estatutaria, toda vez que el art.24 EACV/06 fija de un lado que ninguna circunscripción electoral puede contar con menos de veinte escaños, y del otro que la desproporción en el valor inicial del voto no exceda de una relación 1 a 3, reglas que, a su vez, tienen la cobertura constitucional que pueda darles el art. 152 CE, al exigir que el sistema autonómico de representación debe posibilitar la de todas las partes de su territorio. Ahora bien, que la desviación del principio de sufragio universal (que, por propia naturaleza, la supone del nuclear principio de soberanía popular) sea factible no significa que el legislador pueda disponer libremente de la misma. Antes bien, la internalización del principio de igualdad de voto que el nuevo Estatuto opera obliga a optar por las fórmulas de articulación de la representación lo menos lesivas posibles para el sufragio universal, de tal modo que las que en mayor medida se separen de éste sólo serán admisibles si figuran expresamente autorizadas por disposiciones estatutarias concretas. En este sentido como la desaparición de la fijación de un número máximo de diputados libera al nuevo texto electoral de la restricción correspondiente, de tal modo que el reparto de escaños entre las circunscripciones deja de ser necesariamente un juego de suma cero, y hace factible el asegurar a cada circunscripción un mínimo de veinte escaños sin necesidad de fijar dicha cifra como mínimo inicial, cabe deducir que esta última opción ha dejado de ser conforme con el Estatuto. Si a ello se agrega que el nuevo Estatuto suprime la regla expresa que contenía el art. 13 EACV/82 estableciendo dicho mínimo inicial resulta forzoso concluir que dicha posibilidad esta excluida

de la esfera de acción legítima del legislador por haber sido expresamente excluída por el Estatuto.

19. En todo caso lo que si hace el Estatuto es imponer al legislador reforzado no solo el deber legal de hacer una nueva Ley Electoral, y hacerla antes de que expire el mandato del Parlamento actual, al efecto de ordenar las siguientes elecciones, sino que además le impone una serie de contenidos a la nueva LEV, que pueden resumirse así: en primer lugar la elección debe hacerse por sufragio directo y secreto; en segundo lugar la LEV debe establecer una clave de representación que asegure una representación mínima de veinte escaños y distribuya el excedente de los mismos en razón únicamente de la población de cada circunscripción; en tercer lugar debe fijar el tipo de escrutinio, que debe ser necesariamente uno de naturaleza proporcional; en cuarto lugar debe establecer una barrera electoral, y esta debe ser fijada mediante la determinación de un "número de votos"; en quinto lugar, la nueva ley electoral debe reservar tanto el derecho de sufragio activo como pasivo a quienes posean la condición política de valencianos[22], en sexto lugar la ley debe propiciar una representación no sesgada por razón de género.

20. La reserva genérica de ley, reforzada por la reserva específica de los arts. 23 y 24 EACV(06) a favor de la "LEV de los 2/3" obliga al legislador autonómico a aprobar una "ley electoral" antes de los próximos comicios, esto es antes de las elecciones que deben celebrarse el último domingo de mayo de 2007, toda vez que la transitoria cuarta EACV/06 aplaza la eficacia de la facultad presidencial de disolución hasta la próxima Legislatura, según se señaló. Una "ley electoral" que debe contener al menos las reglas sustantivas ordenadoras de la "materia electoral" en los términos que definió en su día el Constitucional (y que ya hemos examinado)[23]. Cabe examinar si es posible

22 El legislador puede seguir el criterio de la ley electoral vasca (L 5/90 de 15/6) de reservar a quienes tenga dicha condición política el ejercicio de todas las funciones electorales, o seguir otro más generoso y flexible, pero en todo caso ostentar aquella condición política es jurídicamente necesario para poder votar en las elecciones autonómicas valencianas y para poder ser válidamente candidatos y, por ello, ser válidamente elegidos.

23 La reserva absoluta de ley que se sigue del art. 53.1.CE y de los arts. 23 y 24 EACV/06 no impide la intervención normativa del *Consell* en la materia electoral, es más, en algunos aspectos dicha intervención es necesaria (convocatoria electoral, por ejemplo), lo que sí implica es la prohibición de regulación gubernamental inicial y directa de la "materia electoral" y la reducción del reglamento al papel de "complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos" (STC 83/84 FJ 4º). Resulta obvio que para que haya complemento de la regulación legal debe existir previamente esta última en los términos previstos en los arts. 23 y 24 EACV/06. Mas, como señalan Bar Cendón y Marí Olano, las reglas del art. 23 EACV/06 derogan las del art. 11 L.1/87 al ser estas incompatibles con aquellas, aun cuando se considerare parcialmente en vigor la ley citada dicha derogación crearia un vacío normativo que solo una norma parlamentaria, una ley, puede cubrir. No está de más recordar que determina "a cuantos" se ha de elegir es "materia electoral" según el TC. Vide MARÍ OLANO, loc. cit. y BAR CENDÓN A. *ABC-CV* 9/12/06 p.41.

en términos constitucionales mantener en vigor en todo o en parte la Ley 1/87 y si, en caso de respuesta negativa, que soluciones permite arbitrar el estado actual del ordenamiento. Por de pronto hay que advertir que la definición de la reforma en términos de revisión total que efectúa el texto reformado y consagra formalmente la disposición derogatoria EACV/06 conduce inexorablemente a estimar que, desaparecido de ordenamiento el EACV/82 sigue su mismo destino la Ley 1/87 Electoral Valenciana en tanto en cuanto esta última no sólo es complemento necesario del primero, del cual es norma de desarrollo y aplicación, y lo es desde una perspectiva material, es que, adicionalmente, la propia LEV, art. 1, se concibe normativamente como norma de desarrollo y aplicación de preceptos determinados del Estatuto derogado, baste considerar para ello que no sólo el preámbulo de la citada ley especifica que la misma se emana "en cumplimiento de los arts. 12 y 13 del Estatuto de Autonomía", sino que el art. 1 de dicho cuerpo legal especifica que la misma se produce "en cumplimiento de lo previsto en el art. 12 del Estatuto de Autonomía", como el nuevo texto institucional básico modifica sustancialmente las reglas anteriores, la LEV/87 no es un cuerpo normativo capaz de satisfacer las exigencias materiales del nuevo texto estatutario. Por supuesto no puede satisfacer las exigencias formales que la reserva específica de ley del art. 24 *in principio* EACV/06 impone, por la sencilla razón de que las mismas no existían con anterioridad. De este modo, aun aplicando el criterio más favorable a la continuidad de la norma, de los anteriormente examinados, es preciso concluir en la derogación de la LEV. Si ello no bastara hay que tener en cuenta que el art. 23.1. EACV/06 establece que la composición y elección de *Les Corts* (cambia hasta la denominación de la Cámara) se efectúa "en la forma que determina la ley electoral valenciana", y resulta obvio que dicha determinación solo puede efectuarla una norma posterior al propio Estatuto, que altera la regulación preexistente en los términos vistos, por último hay que tener en cuenta que el inciso inicial del art. 24 EACV/06 especifica que la LEV a que se refiere el art. 23.1. del nuevo Estatuto es aquella que "será aprobada en votación de conjunto por las dos terceras partes de *Les Corts*", doble exigencia (ser adoptada por *Les Corts*, y serlo por mayoría de dos tercios)[24] que la LEV/87 no puede satisfacer, sencilla-

24 No se va a entrar en el problema de la eventual inconstitucionalidad de un *quórum* de decisión tan elevado. Debe tenerse en cuenta que si bien el TC ha admitido la legitimidad constitucional de las mayorías reforzadas, con referencia al caso de la exigida por el art. 81.2 CE para las leyes orgánicas lo ha hecho porque existe expresa disposición constitucional al efecto, pero ha impuesto un interpretación restrictiva de tal posibilidad (vide STC 5/81 FJ 21 o 26/87 FJ 15) porque las mayorías cualificadas suponen necesariamente una excepción al principio democrático de decisión y comportan la creación de poderes de veto en manos de minorías de bloqueo. En otras palabras: la mayoría exigida (que es la misma que el art. 81 EACV exige para reforma del Estatuto y mayor que la que el art. 167 CE exige para reforma constitucional) obedece a un fin legítimo, procurar un amplio acuerdo, es racional, porque el *quórum* hace imperativo un acuerdo supermayoritario, pero no está claro que la restricción del principio democrático de decisión que comporta sea proporcionada y razonable.

mente "*Les Corts*" no existían en 1987. La perentoriedad con que se presenta la aprobación de una ley que es jurídica y políticamente imprescindible y debe ser adoptada por una mayoría fuertemente reforzada, hace problemático el cumplimiento de dicha previsión estatutaria, al menos de modo completo. El legislador estatuyente pudo prever el problema y dar al mismo una solución bien probada: fijar un régimen electoral provisional para el caso de que llegadas las fechas de convocatoria y celebración de las próximas elecciones autonómicas *Les Corts* no hubieren podido satisfacer esa exigencia, bien remitiéndose para el caso a la LOREG (como hizo en su día el anterior Estatuto catalán), bien manteniendo en vigor a titulo provisorio todas o algunas de las disposiciones de la LEV, como en su día hizo la Constitución, según se señaló. Pero no lo ha hecho. De este modo la definición de la reforma y su configuración jurídica obligan a entender derogada la LEV, aunque se pudiera mantener que la derogación sólo afecta a las disposiciones de esta última que no resultan conformes al nuevo texto estatutario poco se adelantaría, toda vez que el nuevo Estatuto suprime parte de las reglas atinentes al tamaño de la Cámara, a la clave de representación y a la determinación de la barrera electoral, cuanto menos, y sin saber cuantos diputados hay que elegir, en que régimen de circunscripción, con que clave de representación se asignan los escaños a distribuir entre las unidades electorales ni conocer que candidaturas "se tienen en cuenta" al efecto del reparto de escaños, sencillamente no se pueden hacer unas elecciones. La imprevisión del Legislador nos aboca a una situación difícil.

21. Si la aprobación de una nueva Ley Electoral por la citada mayoría reforzada no fuere viable en tiempo y forma, cabría como solución alternativa la adopción de una ley electoral provisional que, de un lado, adoptara las modificaciones que el Estatuto impone y decidiera las cuestiones (tamaño de la Cámara, dimensión de la barrera, clave de representación) que la norma estatutaria defiere a la LEV y, de otro, mantuviera provisoriamente en todo lo demás la vigende la LEV/87 así adaptada. Una solución de este tipo satisfaría los requisitos formales y materiales que el nuevo Estatuto impone, y al adoptar la forma jurídica que el mismo impone a la Ley Electoral, permitiría recuperar una parte nada desdeñable de los contenidos de la LEV hasta ahora en vigor. El Estatuto exige una nueva ley electoral y una "LEV de los 2/3" pero no exige que sólo haya una, y no impide que la LEV así adoptada sea sustituida en su día por

otra. La solución provisoria podría revestir bien la forma de una LEV de aplicación única a las elecciones de 2007, bien la forma de una LEV de aplicación indefinida[25].

22. Si no existe Ley Electoral ajustada a los mandatos de los arts. 23 y 24 EACV/06 a la hora de la convocatoria de elecciones nos hallaríamos en presencia del supuesto de "en defecto de Derecho propio" del segundo inciso del art. 45 EACV/06, por lo demás coincidente con lo preceptuado en el art. 149.3. CE, y por tanto sería de aplicación , a titulo de Derecho supletorio, el Derecho estatal, en nuestro caso la LOREG. Para ser exacto, en tal caso se aplicaría como Derecho estatal de aplicación necesaria el conjunto de normas de la LOREG que la d.ad.1ª.2. LOREG declara como de aplicación inmediata, mientras que el resto de las disposiciones del T.I. de la Ley se aplicarían a título supletorio en los términos previstos en los apartados 3 y 5 de dicha disposición adicional. Cuestión distinta es la del régimen de los elementos sustantivos del sistema electoral, que no tienen regulación en el citado T.I LOREG porque su ordenación está deferida al legislador autonómico. Aquí aparece un complejo problema de interpretación y aplicación. Es cierto que el supuesto no es único, en al menos un caso, el de la elección del *Parlament de Catalunya*, la Comunidad Autónoma nunca ha aprobado una ley electoral propiamente dicha, y las elecciones al Parlamento autónomo se hacen aplicando el complejo normativo que forman la disposición transitoria cuarta del Estatuto y el T.I. LOREG, no sin alguna adición establecida por la jurisprudencia del TC. En nuestro caso el Título I de la LOREG sería de aplicación en todos sus puntos, en unos casos por ser derecho indisponible, y en los restantes a titulo de derecho supletorio *stricto sensu*, ahora bien por sí solo eso no permite contar con un bloque normativo capaz de ordenar unas elecciones autonómicas, se requerirían normas estatales que, siendo compatibles con las reglas de los arts. 23 y 24 EACV/06, permitieran su aplicación. Como en su día sucedió en el caso de las elecciones al Parlamento Europeo (d.t.6 LOREG) la elección de referencia tendría que ser la del cuerpo legislativo de mayor semejanza regulado por la LOREG, lo que nos lleva a la aplicación de las reglas del T.II de esta referentes al Congreso, como ocurre por demás en el caso catalán. La aplicación supletoria de los arts. 161 a 164 LOREG[26] permi-

25 LEV provisional que exigiría para su adopción la mayoría cualificada del art. 24 EACV/06

26 Tal vez no esté de más advertir que la inexistencia de ley electoral comporta un supuesto de inconstitucionalidad por omisión, cuya responsabilidad recae sobre las instituciones autonómicas, que no puede alegar su propia pasividad para amparar pretensiones, como el TC puso de relieve en enero de 1994 al resolver el caso del no otorgamiento de licencia a emisora de TV local por falta de regulación, y que dicha omisión habilita a los tribunales para remediar la inconstitucionalidad omisiva estableciendo reglas supletorias (vide STC31/94 FJ 7). Como la garantía del art. 53.1. CE cubre tanto el contenido del derecho como la forma jurídica de la norma reguladora del ejercicio, una disposición gubernamental inicial y primaria sobre el núcleo de la materia electoral incurriría en el supuesto del art. 62.1.a) de la ley 30/92.

te resolver sin mayores problemas la determinación de la circunscripción electoral y su número, el tipo de voto a emplear en la elección, la fórmula electoral a aplicar y el régimen de sustituciones de los electos. La circunscripción sería la provincia, habría pues tres distritos electorales, la elección se efectuaría con voto de adhesión en la forma de voto de lista cerrada y bloqueada, la fórmula electoral sería el procedimiento d´Hondt simplificado, y las vacantes se cubrirían haciendo "correr la lista". Las reglas aplicables del T.II LOREG permiten establecer un mínimo de diputados por circunscripción (dos) y una clave de representación: asignación de los demás escaños en razón de la población del distrito, pero planean problemas de ajuste en tres cuestiones: tamaño de la Cámara, representación mínima garantizada y barrera electoral. Por lo que toca al primer punto el Estatuto no determina el tamaño, y no es aplicable al caso la regla del art. 162.1 LOREG[27], no parece, sin embargo, que hubiere obstáculo alguno para resolver el problema recurriendo a la única regla que al respecto ofrece el subordenamiento valenciano: el mínimo de 99 escaños del art. 23.1. EACV/06, sentado ello a cada circunscripción correspondería aproximadamente un diputado por cada cincuenta mil habitantes o fracción, aplicando las reglas del art. 162.3. LOREG, lo que por sí mismo satisface la exigencia estatutaria de una representación mínima garantizada de veinte escaños en las dos provincias mayores, pero no en el caso de Castellón, que quedaría en 11/12 diputados, finalmente en cuanto a la barrera el art. 161.a) LOREG determina una (el 3% VVE), pero lo hace en términos que, cuanto menos, no son coincidentes con los de la regla fijada por el art. 23.2. EACV/06, con lo cual el derecho supletorio deja en el aire tanto el problema de la representación de Castellón, como el de la determinación de la barrera electoral (que es elemento necesario en los términos del art. 23.3 citado). Cabría plantearse si la reserva específica de la "materia electoral" a una determinada ley reforzada constituye una previsión que se puede entender satisfecha por vía de interpretación mediante el expediente de considerar que aquella reserva es satisfecha por la ley 1/87 en aquello en lo que esta última no resulta modificada por el Estatuto. Dos argumentos se han formulado al respecto, el primero, de carácter textual, se funda en el empleo del tiempo presente en el enunciado del art. 23.1. EACV/06; el segundo invoca la regla del art. 2. CC según la cual la derogación de las leyes es siempre y necesariamente expresa.

23. El primer argumento podría tener algún sentido si sólo fuere relevante a estos afectos la regla del art. 23.1. EACV que, efectivamente, señala que la elección se verificará en

27 Que fija el tamaño del Congreso en 350 diputados, no por el tamaño (el Estatuto no fija un tamaño máximo de *Les Corts*) sino porque es una norma de aplicación inmediata del art. 68 CE.

la forma "que determina la Ley Electoral Valenciana", pero ese supuesto sencillamente no se da. La regulación de la "materia electoral" no viene referida a cualquier "Ley Electoral Valenciana", sino a una muy específica, al respecto el art. 24 EACV señala claramente que la LEV "prevista en el apartado 1 del artículo anterior, será aprobada en votación de conjunto por las dos terceras partes de Les Corts", por tanto esa ley y no otra, la LEV de 2/3 adoptada por *Les Corts*, la norma a la que el Estatuto reserva la ordenación de la "materia electoral".

El segundo argumento se basa en una lectura incorrecta de los arts. 1.2 y 2.2. CC. Dichos preceptos no establecen que las leyes sólo se derogan si hay derogación expresa de la ley anterior por la ley posterior, con lo que la ley 1/87 al no haber sido expresamente derogada permanecería en vigor, tal regla sencillamente no se halla en tal lugar. Lo que el Código dice es algo distinto: en primer lugar que la norma que contradiga otra de superior rango carece de validez; en segundo lugar que la norma anterior queda derogada en aquello que sea incompatible con la posterior; en tercer lugar que una ley sólo se deroga por otra norma de rango superior o del mismo rango. Sentado lo dicho resulta que la ley 1/87 no ha sido producida por el órgano al que el Estatuto habilita para regular la "materia electoral", y no ha sido producida por la mayoría requerida al efecto, hay una contradicción entre las normas habilitantes de la ley 1/87 y las normas estatutarias habilitantes, posteriores, de la LEV exigida por el nuevo Estatuto. Además las normas anteriores sobre el tamaño de la Cámara han sido abandonadas en beneficio de otras que no sólo son posteriores y distintas, sino que conducen a una interpretación de la clave de representación diferente de la establecida en el EACV/82 y que aplica la Ley 1/87. En tercer lugar se abandona la fijación de la barrera electoral por norma estatutaria en beneficio de la LEV de 2/3 y, además, el criterio de fijación de quienes "son tenidos en cuenta" a los efectos de la asignación de escaños cambia, de ser un porcentaje a ser un un "número de votos". Finalmente las reglas de EACV/06 permiten y postulan una definición del tamaño y clave de representación, una determinación de cuantos son elegidos, donde lo son y de que modo, distinta y constitucionalmente más ajustada los principios *favor libertatis*, igualdad y soberanía popular que los que se siguen del bloque formado por el EACV/82 y la ley 1/87. Si la ley 1/87 no permite una asignación de escaños por circunscripción que satisfaga el principio de igualdad del valor inicial del voto y las reglas de los arts. 23 y 24 EACV/06 sí lo permiten[28] no parece que

28 Baste para ello establecer una clave de representación de un diputado por cada 25.000 /30.000 habitantes o fracción en circunscripción provincial. Con los datos del INE para 1/01/05 resultaría:

pueda sostenerse que la primera regulación (anterior e inferior) resulta compatible con la segunda (posterior y superior).

24. Alternativamente se ha sugerido convocar elecciones aplicando las reglas meramente procesales de la ley 1/87 y ajustar la representación jugando con el mínimo tamaño estatutariamente exigido y las reglas referentes a la clave de representación del EACV/82 que concreta aquella, de tal modo que sería el decreto de convocatoria el que fijaría el número y tamaño de las circunscripciones, el tamaño de *Les Corts*, la clave de representación y el "número de votos" que define la barrera electoral. Dicha propuesta no es jurídicamente viable: el decreto de convocatoria que fijara por sí cualquiera de esos elementos de la "materia electoral" estaría no sólo violando la reserva de ley del art. 53.1. CE, sino también la especifica reserva a la norma parlamentaria que hacen los arts. 23 y 24 EACV/06, nos hallaríamos ante el supuesto de invalidez del art. 1.2. CC y del art. 51.1., en relación con el art. 61.1 a) de la ley 30/92[29]. Con mayor motivo si en lugar de fijar en sustitución de la ley uno solo de ellos (pongamos el tamaño o el míni-

Provincia	Población	1/25.000	1/30.000
Alicante	1.732.389	69	58
Castellón	543.432	22	18
Valencia	2.416.628	97	81
		188	157

Bastaría con un mínimo de dos diputados por provincia (como en la LOREG, Congreso de los Diputados) y un diputado por cada 30.000 habitantes para contar con una Cámara que se ajusta casi exactamente a la igualdad de voto y satisface la representación mínima de 20 escaños del art.23 EACV/06, al precio de una Asamblea de tamaño mayor, similar a los *Landtag* germanos de los *Länder* de mayor población. Ciertamente una decisión así no sería políticamente fácil, pero aquí no tratamos de prudencia política, sino de conformidad al Derecho. Si se desea un mínimo inicial de diez escaños y un diputado por cada 50.000 habitantes daría

Provincia	Población	Minimo	1/50.000	Total
Alicante	1.732.389	10	35	45
Castellón	543.432	10	11	21
Valencia	2.416.628	10	48	58
		30	94	124

prácticamente igual que el *Landtag* de Sajonia, cuya población es levemente inferior a la valenciana. Tales escenarios son jurídicamente posibles por cuanto el EACV/06 no fija un tamaño máximo de *Les Corts*, y generarían asambleas gravemente desproporcionadas. De hecho un Parlamento Valenciano del tamaño de la segunda posibilidad sería menor que el de las tres republicas bálticas, Eslovaquia o Albania, paises de menor población que la Comunidad Valenciana.

29 Se ha argumentado que sería factible la fijación del tamaño y clave de representación de modo inmediato y directo por el Decreto de Convocatoria porque este no es propiamente hablando una norma, sino un acto administrativo, literalmente "un acto debido de aplicación de la ley" (vide MARÍ OLANO, J. *EP-CV.* 17/2/06 p. 2). Con independencia de que calificar un reglamento que desarrolla, complementa y precisa reglas estatutarias con carácter general y vocación de duración como "acto administrativo" y no como norma resulta escasamente convincente, la debilidad del argumento salta a la vista: precisamente la cuestión radica en que de no votarse la LEV en las condiciones exigidas por el art. 24 EACV/06 no existe la ley de la que el decreto de convocatoria sería acto aplicativo, y si no existe no se ve como la convocatoria puede ser un "acto debido de aplicación de la ley". Si no me equivoco para que se pueda aplicar una ley esta debe existir previamente.

mo inicial) trata de determinar dos o mas de dos de ellos lo que, a la vista de la situación, es poco menos que inevitable[30].

25. Concluyendo. La regulación de la "materia electoral" exige siempre y necesariamente ley formal. En el caso del Parlamento Valenciano no basta con una ley formal, las innovaciones introducidas en la regulación del actual Estatuto exigen que el tamaño concreto de la asamblea, la clave de representación, el tipo de escrutinio y el número mínimo de votos que se han de obtener para "ser tenidos en cuenta" a los efectos de obtener representación deben ser establecidos mediante una ley específica, que es, al tiempo, una ley reforzada a adoptar por el Parlamento mismo. Una nueva ley electoral deviene jurídicamente necesaria, toda vez que ni la ley 1/87 puede satisfacer las exigencias del nuevo Estatuto, ni la ley electoral puede ser suplida por clase alguna de regulación gubernamental. En ausencia de régimen transitorio, que sorprendentemente el nuevo Estatuto no prevé, nos hallaríamos en el supuesto de aplicación de la regla de la supletoriedad del art. 149.3. CE, lo que supondría la ordenación de las elecciones mediante la aplicación de las reglas de la LOREG. Empero ese supuesto exigiría un considerable esfuerzo interpretativo toda vez que las previsiones de aquella son manifiestamente insuficientes para satisfacer las exigencias materiales de los arts. 23 y 24 EACV, por lo que sería necesario un empleo intensivo de la interpretación por analogía, lo que ciertamente no es un dechado de claridad y precisión, lo que viene a suponer que se obligaría a la administración electoral a efectuar una intervención en la que los elementos prudenciales vendrían a tener en no pocas ocasiones una cobertura normativa problemática.

26. La convocatoria electoral sin un respaldo normativo claro e indiscutido y que, a mayor abundamiento, regula directa e inmediatamente contenidos propios de materia explícitamente reservada a la ley es, a buen seguro, una opción que conduce a llevar una cuestión política a los tribunales, y a plantear sobre las elecciones mismas la sombra de la ilegitimidad, fuera cual fuere el resultado de los comicios. La aplicación de la LOREG a titulo de derecho supletorio acarrearía, además, la curiosa circunstancia de que sería un órgano del Estado, la Junta Electoral Central, en ejercicio de las competencias que la propia LOREG le

30 Además la ausencia de ley electoral ajustada al Estatuto viene a incumplir el mandato de procura de la igualdad de género que establece el art. 11 EACV/06, lo que supondría un supuesto adicional de ilegitimidad constitucional omisiva.

asigna[31], la que vendría a concretar las reglas que han de ordenar la elección de los diputados a *Les Corts* porque los diputados salientes han sido incapaces de adoptar, en tiempo y forma, la norma legal que el Estatuto, que esos mismos diputados votaron, les obliga a producir[32]. De este modo sería un órgano del Estado quien vendría a ejercer en la práctica la competencia que, a título de exclusiva, el art. 49.1.1. EACV atribuye a la Generalitat, por dejación de esta, por cierto, con el agravante de que si bien la inconstitucionalidad por omisión a que ello pueda dar lugar no tiene porqué se imputable a los diputados (a la postre hasta el momento en que esto se escribe se han presentado dos proposiciones de ley) sí sería imputable a un Gobierno que no ha sido capaz de presentar el correspondiente proyecto de ley. Si la doctrina del Tribunal Constitucional señala que a los efectos de mantener la propia posición no puede el órgano responsable de una inconstitucionalidad por omisión ampararse en su propia pasividad, no parece que una eventual situación procesal del Consell en caso de impugnación sea muy sólida. Parco consuelo es que la ley 1/87 se aprobara en marzo y entrara en vigor en abril, justo a tiempo para regular las elecciones autonómicas de 1987, pero a la postre consuelo es: aun se está a tiempo.

Alfara del Patriarca, otoño de 2006

31 En principio las correspondientes al art. 19.1. c), e) y f) de la LOREG, bien sea directamente, bien interviniendo en segunda instancia resolviendo queja o recurso frente a decisiones de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma, en este último caso suponiendo que el art. 20.1.a) y b) LEV suponga para esta habilitación suficiente para determinar la ley a aplicar, que ya es suponer.

32 Por ello si ninguna de las proposiciones de ley electoral pendientes de trámite parlamentario se adoptara, y finalizara la Legislatura sin ley electoral, serían los diputados salientes los responsables de una incongruencia omisiva, razón por la cual difícilmente podrían evitar se les aplicara en su perjuicio la doctrina de actos propios en el caso de litigios acerca de la convocatoria electoral.

Juan Cano Bueso
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA
CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE ALMERÍA
LETRADO DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA (E.E.)

CONSIDERACIONES SOBRE UNA ADECUADA ESTRATEGIA PARA LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

SUMARIO

I. LA FILOSOFÍA POLÍTICA DE LA REFORMA ESTATUTARIA
II. LAS PREGUNTAS QUE DEBEN RESPONDERSE
1.ª) La oportunidad
2.ª) ¿Cuándo se deberían haber impulsado las reformas?
3.ª) ¿Cómo deberían hacerse las reformas?
4.ª) ¿Cuál debiera ser el contenido mínimo de las reformas?
1.º) Modernización en materia de derechos
2.º) Relectura en clave de igualdad de género
3.º) Los aspectos competenciales
4.º) La modernización ecológica
5.º) La modernización territorial

I LA FILOSOFÍA POLÍTICA DE LA REFORMA ESTATUTARIA

Una característica esencial de la presente Legislatura la constituye las anunciadas reformas estatutarias. Precedidas por el Plan Ibarretxe —que no era la reforma del Estatuto sino la ruptura de la Constitución—, el Parlamento de Cataluña ha concluido la tramitación conducente a una reforma estatutaria en profundidad. Antes lo hizo Valencia mediante un meritorio acuerdo entre las dos fuerzas políticas mayoritarias. También está a punto de culminar el proceso Andalucía, donde el propio Presidente de la Junta lanzó la idea en junio de 2001, cuando con ocasión del Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma, el Presidente Chaves aludía a la necesidad de *«abrir un debate político y social sobre el texto estatutario, evitando la polémica partidista, y proceder con inteligencia y pragmatismo a impulsar un nuevo horizonte de autogobierno*

que facilite lo que vengo denominando la segunda modernización de Andalucía, en base a sugerencias, propuestas e iniciativas, sin excluir ninguna alternativa, incluida la posibilidad de reformar el Estatuto si fuera necesario». Y más adelante solicitaba *«diálogo y acuerdo para contribuir desde nuestra Comunidad al desarrollo del Estado de las Autonomías. Un impulso que debe significar la reforma del Senado, la creación de la Conferencia de Presidentes Autonómicos, el fortalecimiento de las Conferencias Intersectoriales y la presencia de las Comunidades españolas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea».*

Pero las reformas emprendidas en unos y otros lugares responden a una filosofía política bien diferente. Mientras que el Gobierno Vasco pretendía la ruptura de la Constitución, la Comunidad Autónoma de Valencia ha apostado por una reforma tranquila y en el marco de la suprema norma; distinto, por cierto, al envite del Parlament de Cataluña que ha situado la reforma en unos límites que pueden plantear, en su momento, algunas dudas de constitucionalidad. No es el caso de Andalucía, donde legítimamente se aspira a ser la referencia estatal de una reforma intensa y profunda pero que tenga cabida en el marco de la vigente Constitución. La reforma del Estatuto en Andalucía ha venido precedida de un debate participativo, exento de crispación política, carente de veleidades inquietantes y presidido por la asunción plena de los principios contenidos en el artículo 2 de la Constitución: unidad, autonomía y solidaridad.

En el contexto general de las reformas se respira un razonable clima de comprensión hacia los hechos diferenciales protegidos por la Constitución y una radical oposición a que el reconocimiento de tales peculiaridades implique cualquier tipo de privilegio. En general, la reformas estatutarias se plantean, de una parte, como aspiración para el incremento del autogobierno y, de otra, en orden a la reactualización del pacto estatuyente que permita elevar a norma institucional básica los avances, de todo tipo, alcanzados en el desarrollo autonómico de los últimos veinticinco años. El ajuste entre realidad política y preceptividad jurídica, entre *normalidad* y *normatividad*, permitirá dar un salto adelante en la consolidación del Estado autonómico y ganar en seguridad jurídica de cara a limitar los conflictos institucionales y propiciar entre todos que el Estado funcione armónicamente.

II LAS PREGUNTAS QUE DEBEN RESPONDERSE

Así las cosas, una prudente meditación sobre una operación jurídico-política tan importante, como es la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades que lo han emprendido, ha precisado dar cumplida respuesta, al menos, a cuatro preguntas capitales. La primera, si era *necesaria* la reforma del Estatuto; en caso afirmativo, *cuándo* convendría llevar a cabo la reforma; en tercer lugar, *cómo* debería acometerse en términos políticos y parlamentarios; y, por último, cual debería ser el *contenido* y alcance de la pretendida operación jurídico-constitucional. Oportunidad, temporalidad, tramitación y adecuación. Éstos son los cuatro puntos básicos que una estrategia de reforma constitucionalmente adecuada debiera establecer de manera apriorística y por ese orden de prioridades.

1.ª LA OPORTUNIDAD

La primera cuestión que con carácter previo merece ser despejada por el *poder estatuyente* es aquella que se pregunta sobre la propia *necesidad y conveniencia* de la reforma estatutaria. Ésta es una interrogante de todo punto pertinente porque, aunque en el momento de escribir estas líneas se presenta como una cuestión pacífica, no lo fue en el origen del proceso donde no en todas las Comunidades Autónomas las mismas fuerzas políticas estuvieron de acuerdo en la pertinencia de propiciar una reflexión sobre el grado de actualización de las normas estatutarias. Hoy, en cambio, podemos constatar cómo, allí donde se han acometido las reformas, las fuerzas del arco parlamentario, las centrales sindicales y organizaciones empresariales más representativas así como la mayoría de las asociaciones ciudadanas son favorables a las modificaciones estatutarias. Por lo demás, en la práctica totalidad de los sondeos de opinión pública recientemente efectuados los ciudadanos se muestran satisfechos con su autonomía política y partidarios de incrementar los niveles de autogobierno.

Ello no significa que no debamos afirmar con contundencia que las Comunidades Autónomas que han emprendido reformas han dispuesto de unos Estatutos de Autonomía que han producido unos *rendimientos óptimos* en el transcurso de los veinticuatro años de vigencia que se acaban de cumplir. Durante este tiempo, las respectivas normas institucionales básicas han posibilitado en los distintos territorios la profundización y partici-

pación democrática, la legitimación del subsistema político, un amplio despliegue institucional autóctono y la impulsión de un abanico de políticas públicas cuya característica esencial ha sido una determinante *vocación social* unida a una preocupación por la dotación de infraestructuras orientadas al *despegue económico.*

Sin embargo, no podemos olvidar que la elaboración y aprobación de buena parte de los Estatutos que ahora se reforman (y, que impactó en primer lugar sobre el de Andalucía), se produjo en un marco general de redefinición y racionalización del proceso autonómico, diseñado por el segundo Gobierno del Presidente Suárez, iniciado en 1979, que desembocó, tras el Informe de la Comisión de Expertos, en la suscripción de los Acuerdos de 1981 firmados entre UCD y PSOE, y que culminó con la aprobación de la LOAPA, en buena medida declarada posteriormente inconstitucional. Son, por tanto, unos Estatutos aprobados en un momento de convulsión de la vida política española y que se tramitan a la sombra del 23 de febrero y de las cautelas que, en aquel momento, imponían las amenazas de desestabilización del sistema constitucional y de libertades propiciado por la Constitución de 1978.

Por lo que se refiere al Estatuto de Andalucía, era un texto pactado, en buena medida, desde la desconfianza de una de las grandes fuerzas políticas, precisamente el partido de UCD que en aquel momento encarnaba el Gobierno de la Nación. Ello condujo a que por la vía de los motivos de desacuerdo y a través de la presentación de enmiendas, el centro-derecha español (UCD-AP) intentara rebajar a lo largo de la tramitación parlamentaria el techo de autogobierno que el artículo 151 de la Constitución confería a las Comunidades de primer nivel. Ese máximo nivel que los andaluces, contra todo pronóstico, habían conseguido en las urnas, superando los sucesivos obstáculos previstos en tal precepto, incluida la operación de *ingeniería constitucional* que supuso la modificación del artículo 8.4 de la Ley Orgánica 2/1980, de distintas modalidades de referéndum, para hacer posible la incorporación al proceso de la provincia de Almería. Y ese techo significaba, sencillamente, la equiparación con las llamadas «Comunidades históricas» del nivel competencial y del aparato institucional (en particular, la autonomía política expresada a través de Parlamento propio). No otra cosa debía ser la consecuencia constitucional tras el cumplimiento del procedimiento previsto.

Como se ha dicho tantas veces, el «efecto Andalucía» hizo descarrilar el modelo abierto pero claramente indiciado en la Constitución: el de las «nacionalidades» y el de las

«regiones». Y hoy, el ejercicio de indagar cuánto y de qué manera influyó la reconducción del proceso autonómico y el impacto que este reflujo tuvo sobre aquellos textos estatutarios no es una tarea fácil. Sin embargo, sí es posible espigar algunos elementos básicos que, a modo de vestigios de la «reconducción», quedaron patentes en el texto de los Estatutos. Véase, por ejemplo, para el caso de Andalucía, la inexistencia de la disolución parlamentaria, la «congelación» de rango de las relaciones del Parlamento con el Gobierno, la posibilidad de elección automática del Presidente de la Junta y la flagrante limitación de los periodos de sesiones.

Pues bien; han transcurrido veintiocho años desde la aprobación de la Constitución, casi otro tanto desde la promulgación de los primeros Estatutos. Y el hecho cierto es que la realidad política, social, económica y cultural, tanto desde la perspectiva interna como desde la internacional, en nada se parecen hoy a aquellas condiciones reales y ambientales a las que hubo que hacer frente en los años setenta del siglo pasado. En el entreacto, han sucedido muchos eventos e importantes transformaciones que no pueden ser obviadas desde el plano de las supremas normas. Así:

- España formalizó en 1985 su ingreso en la Unión Europea, lo que ha supuesto la necesidad de homologar nuestro sistema político, económico, monetario, fiscal, etc. a las prescripciones de la Unión.

- Hemos desplegado el Estado autonómico y producido una profunda descentralización partiendo de un desvaído e impreciso Título VIII de la Constitución, construyendo una suerte de funcionamiento territorial equiparable, *grosso modo,* a un Estado federal del tipo alemán y, por supuesto, con más profundidad descentralizadora que el modelo italiano. Y lo hemos acometido, fundamentalmente, sobre la base de acuerdos políticos y dirimiendo los conflictos mediante sentencias del Tribunal Constitucional.

- Hemos desarrollado el Estado social de derechos y prestaciones, universalizando los servicios públicos básicos y confiriendo otra serie de derechos ciudadanos derivados, bien de derechos fundamentales constitucionalizados, o bien del surgimiento de nuevos derechos de carácter prestacional legalmente acogidos.

- Hemos transitado desde un país que ajustaba sus excedentes de mano de obra desprotegida por la vía de su exclusión hacia la emigración exterior, a un país de acogida de cientos de miles de inmigrantes, puente y frontera de dos mundos, cuyos derechos y deberes es necesario establecer y garantizar.

- Hemos pasado de una sociedad agraria y preindustrial a una economía basada en un mayor equilibrio entre los sectores productivos, donde el sector servicios es determinante para el mantenimiento del empleo.

- Hemos abierto nuestras fronteras, estamos presentes en foros internaciones, participamos en programas de cooperación internacional, integrándonos paso a paso en la globalización económica, en la modernización ecológica, en la sociedad del conocimiento y de la información.

Por lo demás, hemos asistido al derrumbamiento de los equilibrios políticos e institucionales surgidas tras la Segunda Guerra Mundial, que se encuentran en plena revisión, se trate del Fondo Monetario Internacional, de la propia ONU, o del G-8, sin olvidar el impacto que sobre la producción y el consumo supondrá la irrupción en el escenario mundial del «gigante chino». La «Guerra Fría» y la tensión bipolar entre oriente y occidente ha sido sustituida por un imperialismo agresivo que fomenta y propicia los conflictos étnico-religioso-culturales y el choque de civilizaciones.

En suma, el escenario mundial nos depara el fenómeno de la globalización, la mundialización de los mercados, el surgimiento de un «Gobierno invisible» supraestatal que gestiona los flujos monetarios, que interfiere las bolsas, y que no tiene formalización política, ni personalidad jurídica, ni control democrático. Todos estos fenómenos necesitan una respuesta política, auspiciada desde la reflexión intelectual y el impulso popular procedente de los espacios más cercanos al ciudadano, sobre todo desde la esfera municipal y desde el contexto regional, entendidos como microespacios políticos donde hombres y mujeres pueden practicar la democracia y adquirir la condición plena de ciudadanía.

Valdría decir, a modo de conclusión, que en los últimos veinticinco años el panorama mundial se ha modificado y, lógicamente, España y sus territorios también han cam-

biado sustancialmente. En el plano interno, porque su sistema político se ha consolidado, su desarrollo económico ha despegado, se han universalizado servicios tan básicos como el educativo y el sanitario, los sistemas de protección y prestación funcionan en unos estándares razonables. Es la nuestra una realidad que poco tiene que ver con la sociedad de los años setenta. Y lo mismo sucede desde la perspectiva de la acción exterior, donde las Comunidades Autónomas están jugando un papel muy importante, acorde a sus posibilidades, en el ámbito de la cooperación internacional, del intercambio cultural, del comercio exterior, en los esfuerzos por el diálogo y el entendimiento entre culturas, en la preservación de la estabilidad y de la paz en el Mediterráneo, particularmente en el Magreb, y en el enlace con los países hispanoamericanos.

Y así podríamos continuar relatando las profundas diferencias derivadas de los acontecimientos surgidos en el último cuarto de siglo, a los que ni España ni sus Comunidades Autónomas han permanecido ajenas. Y así hasta llegar a preguntarnos, desde criterios de oportunidad política y de adecuación jurídica: ¿Responden estas normas estatutarias, aprobadas en 1981/82, a la realidad de un cuarto de siglo después? A mi modo de ver, la respuesta es claramente negativa. Cierto que en lo esencial los distintos subsistemas podrían seguir funcionando sin acudir al mecanismo de reforma. Pero ello sería tanto como mantener una maquinaria en activo que no por seguir en funcionamiento se comporta con manifiesta obsolescencia.

Por todo ello hay que considerar un acierto el proceso conducente a la revisión y actualización de los Estatutos de Autonomía. Y por ello, también, desde los diversos Consejos de Gobierno hasta la práctica totalidad de las fuerzas políticas parlamentarias se han implicado de manera decisiva a la hora de propiciar un debate sobre la adecuación de las normas escritas a la realidad política subyacente. Y es que en el ámbito del Derecho suele suceder con frecuencia que las normas jurídicas envejecen con extraordinaria celeridad. Y ello es particularmente perceptible en el ámbito del Derecho Constitucional, donde instituciones y regulaciones pensadas por el legislador de una determinada manera terminan superando el corsé normativo estipulado y desbordando por completo las previsiones que el legislador estableció para una realidad más prolija y dinámica. Es entonces cuando la tensión entre *normalidad* y *normatividad* adquiere una notable relevancia.

Así las cosas, la reforma estatutaria se convierte en la forma primaria de preservar la normatividad, la imperatividad y la eficacia de las supremas normas. Porque cuando se produce esta discordancia entre *normalidad* y *normatividad*, entre realidad política y formalidad jurídica, no es peor para la realidad sino que se resiente el carácter preceptivo de la norma. Y es entonces cuando encontramos el terreno abonado para detectar sin esfuerzo todo un catálogo de prescripciones virtuales, una suerte de preceptos carentes de operatividad y vigencia, letra muerta desconectada por completo de la realidad social.

Si es un principio esencial del Derecho que las normas deben responder a la realidad de su tiempo, es evidente que la reforma agraria no responde a los criterios de la política agraria comunitaria; es no menos evidente que España dejó de ser tierra de emigrantes y necesita una respuesta a los flujos migratorios en su condición de frontera sur de Europa; que hemos ingresado, en fin, en la Unión Europea sin que los Estatutos hagan la menor referencia a la fase ascendente de toma de decisiones y a la participación de las Comunidades Autónomas en la conformación de las políticas comunitarias. Por no hablar de desarrollos normativoscontrarios a la letra de los Estatutos pero necesarios para el buen funcionamiento del sistema.

Por todo ello considero un acierto de los dirigentes y de las fuerzas políticas que propugnaron las reformas la oportunidad de producir una profunda reflexión, desde el pleno respeto a la vigente Constitución, acerca del grado de adecuación entre *normalidad* y *normatividad*, entre las normas contenidas en los hasta ahora vigentes Estatutos y la realidad social subyacente.

2.ª ¿CUÁNDO SE DEBERÍAN HABER IMPULSADO LAS REFORMAS?

Despejada, pues, la *oportunidad* de las reformas, la segunda pregunta que debemos contestar guarda relación con el *tempo* político. ¿Debe preceder la reforma constitucional a las modificaciones estatutarias?. La respuesta en sede teórica parece de todo punto clara. Si la Constitución territorial es un *fragmento* capital (en la terminología de Lassalle) de la *Constitución real* del Estado, es más que conveniente que el modelo se juridifique en la *Constitución formal*. Sólo así las normas contenidas en la Constitución

territorial operarán como garantía, a la vez que límite, del ejercicio de la autonomía política en condiciones de igualdad y solidaridad.

En mi opinión hubiere sido de todo punto conveniente tramitar la reforma de los distintos Estatutos en paralelo y con la vista puesta, quizás, en otros procesos de reforma estatutaria, pero, sobre todo, *sin perder la perspectiva de la reforma constitucional* anunciada pero paralizada. De lo contrario, se corre el peligro de que algunas propuestas de reforma, que pueden ser razonables y hasta convenientes, puedan impactar, cuando no contradecir, con la literalidad de la Constitución vigente.

Por otra parte, el necesario *ensamblaje entre la Constitución y los Estatutos* —en definitiva, el bloque de la constitucionalidad— es imprescindible en materias como los derechos derivados de los derechos fundamentales, en la composición y funcionamiento del Senado, en la configuración de los instrumentos de colaboración, cooperación y mutuo auxilio, tanto desde la perspectiva de la formación de la voluntad interna del Estado cuanto de la formación de la voluntad hacia el exterior, en el establecimiento de los canales de representación y participación de las Comunidades Autónomas en el espacio de la Unión Europea, en las cuestiones atinentes a la Administración Local y Judicial etc.

En todo caso, y en aras de que el proceso de cambio sea ordenado y constitucionalmente adecuado, es necesario que la reforma estatutaria no supere, en ningún caso, el marco establecido por la vigente Constitución, al menos mientras ésta exista en su tenor literal. Dicho de otra manera, lo constitucionalmente correcto consiste en efectuar la lectura de los Estatutos a la luz de las posibilidades que ofrece la Constitución, y no al revés. Por tanto, sería inconstitucional e ilegítima —cuestión que no afecta a Andalucía ni a Valencia pero se debatió en Cataluña— una pretendida reforma de un Estatuto que anticipara e intentara superar el marco de la vigente Constitución, o que de forma no negociada con las Cortes Generales pretendiese forzar la modificación de ciertas leyes orgánicas de desarrollo directo de la Constitución.

Sin embargo, nada impediría que este debate, articulado en paralelo, pudiese determinar la conveniencia de adaptar la Constitución (y, por supuesto, las leyes orgánicas y de bases), no sólo en los cuatro puntos anunciados por el Gobierno, sino a bloques

estatutarios, debidamente acotados y homogeneizados para todas las Comunidades Autónomas que, establecidos en términos de igualdad, supongan desde el punto de vista funcional una mayor y mejor sintonía de nuestro sistema constitucional a esta realidad de la España plural. Hasta aquí lo que podría y debería haber sido.

Sin embargo, es lo cierto que la inexistencia de «*consensus básico*» entre las dos grandes fuerzas políticas estatales, en orden a la reforma constitucional, ha impedido el necesario y sosegado debate sobre la conveniencia de dar la palabra al Poder Constituyente. Y esta sacralización de la intangibilidad de la Constitución, convertida en una suerte de *ideología de la no reforma* y de la bondad intrínseca de la suprema norma vigente, puede haber sido la causa desencadenante de la huida hacia adelante practicada por las fuerzas nacionalistas vascas (rechazada por su vehemente contenido en el Congreso de los Diputados) y por las fuerzas políticas e instituciones de Cataluña, cuyo nuevo Estatuto está recurrido ante el Tribunal Constitucional.

Dicho de otra manera, la ausencia de acuerdo en torno a la reforma constitucional ha propiciado en sede política la *huida* hacia delante del Parlamento vasco y el *tirón* exitoso del Parlament de Cataluña, que ha alumbrado un nuevo Estatuto que, de momento, está obligando a la modificación de ciertas leyes de bases y orgánicas, con un alcance, a veces, limítrofe con la propia reforma de la Constitución. El hecho de que Cataluña y Andalucía hayan seguido por una senda reformista de elevación de máximos techos competenciales y agotamiento de las posibilidades constitucionales, pueden ser preludio de una necesaria reforma constitucional que, de no acometerse, traerá de seguro futuros conflictos constitucionales de no fácil resolución.

3.ª ¿CÓMO DEBERÍAN HACERSE LAS REFORMAS?

La tercera pregunta debe dar cumplida respuesta a las mayorías parlamentarias necesarias para abordar el empeño. Convenimos en que la reforma estatutaria es una *reactualización del pacto estatuyente*, incidente en el pacto constituyente, que quizás no ha sido demandada masivamente por los ciudadanos, pero a la que tampoco se oponen, antes bien, la respaldan si se formula en términos de profundización del autogobierno, reconocimiento de más derechos y mejora en la prestación de los servicios

públicos. Es, además, una reforma deseada, con mayor o menor intensidad, por todas las fuerzas políticas y sociales. Partidos políticos, confederaciones de empresarios, sindicatos más representativos y asociaciones ciudadanas, buena parte de los profesores de Derecho Público se han mostrado favorables a la reactualización de nuestras supremas normas.

En tales condiciones, la reforma debe surgir siempre del *diálogo* y respaldada por un *amplio consenso* en lo fundamental que permita en lo no esencial salvar las propias posiciones contrapuestas o diferenciadas. Ello llama de inmediato a acotar aquellas materias que se deben entender como fundamentales, y que en mi opinión serían los derechos de los ciudadanos, las medidas de profundización democrática del sistema político, las garantías para el ejercicio del autogobierno (competencias garantizadas y suficiencia financiera) y la vertebración territorial interna (tanto en sus aspectos simbólicos y culturales cuanto en el establecimiento de las estructuras institucionales) para la óptima prestación de los servicios y el desarrollo armónico de los diversos territorios.

El consenso, en mi opinión, no es la unanimidad ni la uniformidad. Tampoco la absoluta incidencia en los mismos puntos y con la misma perspectiva, por parte de todas las fuerzas políticas; el consenso estribaría en que las reglas generales del marco de juego del sistema, flexiblemente entendidas, estén aceptadas por las principales fuerzas políticas en sus aspectos nucleares y, muy particularmente, por aquellas que tienen capacidad para producir el efecto de alternancia de gobierno en la Comunidad Autónoma.

4.ª ¿CUÁL DEBIERA SER EL CONTENIDO DE LA REFORMA?

Pues bien, visto el momento procedimental en el que las distintas reformas se encuentran, unas culminadas, otras pendientes de tramitación, al poner por escrito esta sintética reflexión, conviene ya preguntarse acerca del contenido y alcance de los temas cuya incorporación más interés ha despertado, y que suponen una *modernización* de la norma institucional básica de las Comunidades Autónomas concernidas. En aras de la brevedad sólo aludiremos, sintéticamente a las siguientes cuestiones:

1.º MODERNIZACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS

El Estado autonómico español viene caracterizado por la igualdad de derechos de todos sus ciudadanos en cualquier punto del territorio español. Y éste constituye un principio nuclear que vértebra nuestra Constitución en cuanto se erige en un elemento de unidad y cohesión. Existe, por tanto, una cierta uniformidad de derechos y obligaciones para todos los españoles, en la medida en que están vinculados, todos ellos, por un ordenamiento jurídico común cuyo vértice se encuentra en la suprema norma. Por otra parte, también es cierto que la Constitución no contiene previsión alguna que autorice concretamente a las Comunidades Autónomas a establecer una tabla propia de derechos y deberes. Antes al contrario, los Estatutos vigentes remiten a la Constitución el catálogo de estos derechos y deberes de los ciudadanos de sus respectivas Comunidades, en términos de igualdad en cuanto al reconocimiento y garantías de su ejercicio. Ninguna duda cabe, entonces, respecto de que los *derechos fundamentales* son los derechos reconocidos por la Constitución, iguales para todos los españoles.

Ahora bien, el hecho de que los españoles sean titulares de derechos y deberes reconocidos por la Constitución no impide, en principio, que desde el respeto a los derechos fundamentales, las Comunidades Autónomas puedan modular cuestiones atinentes a las condiciones de ejercicio de esos derechos, o reconocer otros derivados de los propiamente llamados fundamentales, e, incluso, regular «derechos» de nuevo planta que vengan a enriquecer y complementar los derechos fundamentales constitucionalmente garantizados. Valga, como ejemplo, el derecho a establecer la voluntad vital anticipada, como *derecho conexo* al fundamental del derecho a vida, o todos los *derechos sociales* complementarios que en materia de prestación y protección pueda establecer la Comunidad Autónoma.

Estas ideas han sido acertadamente sintetizadas por la Profesora Mercé Barceló, quien ha puesto de manifiesto cómo en el esquema del análisis constitucional, y atendiendo a la distribución de competencias, podemos distinguir tres niveles, en materia de derechos y deberes:

- Un primer nivel, donde la Constitución impone una igualdad de trato entre todos los españoles y para ello apodera a la Ley Orgánica en orden a regular el contenido básico de esos derechos, que son los llamados fundamentales; y, en sentido inverso, desapodera a las Comunidades Autónomas para poder incidir sobre ellos. Básicamente, alude a cuanto guarda relación con la Sección Primera del Capítulo II del Título Primero.

- Un segundo nivel sobre el que la Constitución pretende un núcleo duro de homogeneidad, pero cuya normativa no impide que se pueda modular, desde la Comunidad Autónoma, un contenido y alcance del derecho superpuesto al estimado como básico. Sería el caso, por ejemplo, del derecho que todos tienen a vivir con dignidad el proceso de su propia muerte suscribiendo la voluntad vital anticipada, como derecho conexo al más fundamental derecho a la vida.

- Un tercer y último nivel, donde la Constitución no impide la conversión en derechos para los ciudadanos —y deberes para la Administración— de contenidos concretos de los principios rectores de la política social y económica, formulados en forma de derechos subjetivos de prestación o protección, exigibles ante los Poderes Públicos, o que deriven, en fin, de un título competencial acogido en el Estatuto.

Por tanto, de cara a las reformas estatutarias aquí se abre un mundo de posibilidades que tiene tres límites establecidos por la Constitución: el artículo 81.1, que impone una Ley Orgánica para la protección del contenido esencial de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, y los artículos 139.1 y el 149.1, que aluden a las condiciones de igualdad en el ejercicio de los derechos que, en todo caso, hay que respetar.

Pues bien, es constitucionalmente factible garantizar desde las reformas estatutarias nuevos catálogos de derechos sociales, adicionales o complementarios a los constitucionalmente garantizados. Se podrá decir en algunos casos que ya están reconocidos en leyes ordinarias, pero su incorporación al bloque de la constitucionalidad no es inane, pues los dota de un superior rango normativo al puramente legal y los hace indisponibles ante futuras reformas legislativas que pretendieren desconocerlos o desvirtuarlos. Estos nuevos derechos, cuyo contenido y alcance debe concretarse en una ley de desarrollo, están jurisdiccionalmente protegidos y su desconocimiento podrá ser invocado ante la jurisdicción correspondiente.

2.º RELECTURA EN CLAVE DE IGUALDAD DE GÉNERO

En este apartado se incluiría el establecimiento de medidas de discriminación positiva de cara a conseguir la real y efectiva igualdad de trato entre hombres y mujeres. En tal sentido algunas reformas acogen, entre otras prescripciones, la radical igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la especial protección de las mujeres contra la violencia de género, la garantía de la paridad en la composición de los órganos consultivos y de asesoramiento de la Comunidad Autónoma, así como el establecimiento de criterios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales en las elecciones al Parlamento de la Comunidad Autónoma.

3.º LOS ASPECTOS COMPETENCIALES

Decíamos más atrás que en materia de asunción de competencias las Comunidades Autónomas no pueden perseguir un vaciamiento del Estado ni la reforma del Estatuto de Autonomía puede asumir funciones que le corresponden al Poder constituyente o, en último caso, al Tribunal Constitucional. La lealtad institucional exigible debiera obligar a que las reformas estatutarias respeten los mecanismos esenciales de distribución de competencias contenidos en la Constitución, el sentido y alcance de la legislación básica y la existencia de los llamados títulos de intervención transversal del Estado que permitan la homogeneidad de derechos en cualquier parte del territorio de España.

Aceptado, pues, que la reforma del Estatuto no puede anticipar el contenido futuro de las leyes de transferencia o de delegación y que tampoco debería anticipar el contenido de las leyes orgánicas o de bases por tratarse de fuentes de derecho estatal, es lo cierto que la lealtad constitucional debe circular en una doble dirección. Tan importante como establecer o ampliar el techo competencial de los Estatutos debe resultar el establecimiento de los oportunos mecanismos que impidan la lectura sesgada o el puro vaciamiento de la competencia asumida.

Desde luego, no es posible ignorar la potencial conflictividad inherente a un sistema de distribución de competencias que tiene, por naturaleza, zonas calientes de rozamiento e indefinición, necesitadas, por tanto, de interpretación y ajuste. Por ello puede ser positivo el establecimiento de títulos competenciales más amplios y detallados, bloques

materiales más claros y homogéneos para todas las Comunidades Autónomas. A ello habría que unir una adecuada ponderación del alcance jurídico de la legislación básica, que establezca sin ambages lo que precede y es superior a la norma de desarrollo, pero desprovista de carácter invasivo; esto es, que permita, en todo caso, cierta libertad de opción política propia inherente a la capacidad legislativa de la Comunidad Autónoma. Lo anterior tal vez podría ser aplicable al principio de ejecución de la legislación de la Unión Europea, sobre todo cuando el ámbito de la norma coincida con la competencia básica estatal.

Establecido lo anterior, algunas reformas han optado por el denominado sistema de «blindaje» de competencias la mayoría de ellas calificadas como exclusivas, aunque inevitablemente abiertas a los títulos horizontales de intervención o a las prescripciones de leyes estatales (de bases, marco, orgánicas), cuyo ensamblaje debe producirse en términos de lealtad al bloque de la constitucionalidad, lealtad de que debe circular en el doble sentido. Así, la ordenación general de la actividad económica o el establecimiento de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de derechos y deberes constitucionales no pueden invocarse, deslealmente, desde el Estado para privar de competencias constitucionalmente asumidas o tratar de impedir el ejercicio de una determinada dirección política propia y diferenciada en los ámbitos en que el bloque de la constitucionalidad así lo permita.

4.º LA MODERNIZACIÓN ECOLÓGICA

En el momento de redactar los Estatutos de los años ochenta la preocupación por los temas medioambientales no era una prioridad en nuestro país. Ni en el terreno de las industrias contaminantes ni en la preservación del medio natural se había cultivado desde los Poderes Públicos la sensibilidad necesaria de cara a una toma de conciencia en clave ecológica. Y ello, con independencia de que, a través de legislación ordinaria y bien tempranamente, fuesen creándose Agencias de Medio Ambiente en lo que Andalucía fue pionera.

Pues bien, hoy parece fuera de discusión que la modernización ecológica se alza como un deber ético ineludible de la actual generación que ha cobrado progresiva conciencia de la importancia del medio ambiente para la supervivencia de la especie. Por ello, es una obligación de todos legar a las generaciones futuras un planeta habitable. De

esta relectura en clave ecológica dan cuenta algunas reformas estatutarias, sobre todo la de Andalucía, al otorgar un papel relevante a la agricultura ecológica, las energías renovables, el turismo sostenible, la tecnología eficiente y limpia, la red de espacios naturales protegidos, etc. A tal efecto las Administraciones Públicas deben diseñar los mecanismos institucionales y las políticas adecuadas para hacer compatible la actividad económica con la óptima calidad ambiental. Este impulso al desarrollo sostenible va acompañado, en ocasiones, de medidas fiscales con finalidad ecológica, que gravan actividades especialmente contaminantes y, en sentido inverso, incentivan a empresas que adapten sus sistemas productivos a actividades y a modelos sostenibles.

5.º) LA MODERNIZACIÓN TERRITORIAL

Como tantas veces se ha repetido, nuestro modelo de organización administrativa se ha ido deslizando hacia un sistema de reparto de responsabilidades territorialmente mal distribuidas, a través de una red de Administraciones extraordinariamente compleja. Este fenómeno tiene como consecuencia que sobre el territorio incidan la Administración central y la periférica del Estado, la Administración de la Comunidad Autónoma, las Diputaciones, los Ayuntamientos y otros órganos de naturaleza administrativa de carácter territorial. Esta situación de abigarramiento institucional provoca una serie de perturbaciones negativas: entre otras, favorece el surgimiento permanente de conflictos competenciales entre las distintas entidades territoriales, cuadruplica en ocasiones la estructura administrativa que presta cobertura a una determinada materia (turismo, juventud, etc.), incrementa desproporcionadamente el gasto público, fragmenta el funcionamiento administrativo, produce confusión ante el ciudadano en torno al titular de la competencia y, además, diluye la responsabilidad del órgano público que debiera conocer del asunto.

En tales circunstancias resultaría altamente conveniente una clarificación competencial entre las distintas entidades territoriales a la vez que el Estatuto debería restaurar y atraer hacia sí todo lo que no pertenezca el *núcleo duro* de la competencia estatal en materia de Régimen Local. Debe tenerse en cuenta que este problema hay que contemplarlo a la luz de una doble incidencia: de una parte, la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, que tiene su anclaje en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución, y que regula el régimen jurídico de las Corporaciones Locales; y de otra, la referencia

al artículo 140 de la suprema norma, donde se reconoce la «autonomía local» como garantía institucional de Ayuntamientos y Diputaciones.

Ahora bien, conviene decir enseguida que las «bases» que dicte el Estado son «comprimibles» y que, más allá de lo que es de esencia básico, dicha legislación no tendría por qué imponerse al Estatuto de Autonomía. Pero es que, además, en relación con la garantía institucional de la autonomía local el Tribunal Constitucional tiene reiterado (por todas, STC 46/1992, de 2 de abril) que dicha autonomía local «goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar; más allá de este contenido mínimo, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten esa garantía institucional». (F.J. 2). El concepto constitucional de «autonomía local» contenido en el artículo 140 de la Constitución, por consiguiente, responde a una determinada configuración legal, que no tiene por qué ser la existente. Se concluye, por tanto, que el Régimen Local no es intangible, que caben distintos tratamientos jurídicos, y que ha llegado el momento de «autonomizar» esta materia confiriéndole más protagonismo decisorio al Estatuto de Autonomía y menos a la Ley de Bases de Régimen Local, operación para la que se precisa un gran acuerdo político y el concurso de las Cortes Generales.

La finalidad perseguida no sería otra que la de tasar y garantizar las competencias emblemáticas de Ayuntamientos y Diputaciones con toda claridad e impedir cláusulas abiertas que permitan que las Corporaciones Locales expandan sus actividades y servicios a funciones manifiestamente impropias de estos entes territoriales. Es evidente que esta reconfiguración del Régimen Local precisa de un acuerdo político básico que intente definir las competencias nucleares de las Corporaciones locales. Y, a partir de ahí, sería una decisión política del Parlamento de la Comunidad la posibilidad de delegar o transferir otras facultades o funciones, en todo caso adicionales, y acompañada de una dotación presupuestaria acorde.

Naturalmente, esta «reconfiguración» debería tener en cuenta la deriva legal y la práctica constitucional española y de la Unión Europea. Así, por ejemplo, a favor de los Ayuntamientos juega el *principio de subsidiariedad*. En contra de las Diputaciones se alza la importante decisión tomada en su día de no articular la Administración ordina-

ria de los servicios periféricos de la Comunidad Autónoma a través de las Diputaciones, sino mediante la creación de otra Administración de nueva planta.

En conclusión, atendiendo al principio de seguridad jurídica, por argumentos de razonabilidad política, de simplificación administrativa y de economía de gasto público esta situación actual de abigarramiento institucional para el ejercicio competencial debiera ser profundamente revisada. A partir de esa clarificación se estaría en condiciones de abordar, en su caso, la suscripción del Pacto Local y la garantía de la suficiencia financiera para el ejercicio de las competencias descentralizadas por parte de los Ayuntamientos.

Así las cosas, seguramente pueda perderse una excelente oportunidad en aras de la simplificación institucional y administrativa. En todo caso, algunas reformas suponen un salto adelante a favor de la «estatutorización» del régimen local, desde el momento en que se crea un nuevo armazón jurídico (título o capítulo) antes inexistente. En él se enumera un listado de competencias propias garantizadas para los ayuntamientos y se prevé la posibilidad de transferir o delegar nuevas competencias de la Comunidad a los ayuntamientos, siempre con la necesaria suficiencia financiera. En todo caso, se crea un órgano mixto de relación de la Comunidad Autónoma y los ayuntamientos como ámbito permanente de diálogo y colaboración.

Por lo demás, una Ley de Régimen Local, en el marco de la legislación estatal, regulará las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las diversas figuras territoriales tales como comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y otras. Las Diputaciones quedan circunscritas a la coordinación y asistencia a los municipios, especialmente los de menor población, así como al ejercicio de las competencias que le pudieren venir atribuidas por la legislación del Estado o de la Comunidad Autónoma, o las que pudieren serle delegadas, siempre bajo la dirección y control de ésta, que se reserva en todo caso la coordinación de los planes provinciales de obras y servicios. Un fondo de nivelación municipal permitirá la participación de los ayuntamientos en los tributos de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de otras colaboraciones financieras para materias específicas.

Granada-Valencia, 28 de noviembre de 2006

Javier Guillem Carrau
LLETRAT MAJOR DE LES CORTS VALENCIANES
Francisco J. Visiedo Mazón
LLETRAT DE LES CORTS VALENCIANES Y PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL, UNIVERSIDAD DE VALENCIA I UNIVERSIDAD CARDENAL HERRERA –CEU

LOS TRÁMITES PARLAMENTARIOS Y SUS CONSECUENCIAS EN EL CONTENIDO MATERIAL DE LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN
II. ANTECEDENTES DE LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (EACV) DE 2006
III. COMISIÓN DE ESTUDIO DE UNA POSIBLE REFORMA DEL EACV. VI LEGISLATURA (2003- 2007)
IV. TRAMITACIÓN DE LA REFORMA DEL EACV (Mayo 2005 – Abril de 2006)
a) Tramitación en las Cortes Valencianas de la Proposición de Ley de Proposición de Ley orgánica de reforma del EACV
b) La Proposición de Ley de Proposición de Ley Orgánica de Reforma del EACV en las Cortes Generales
c) Tramitación de la conformidad de les Corts Valencianes
V. CONTENIDOS DE LA REFORMA INCORPORADOS POR LAS CORTES GENERALES
VI. CONCLUSIONES

I INTRODUCCIÓN

Nuestra aportación en el número monográfico – Extraordinario- de "Corts. Anuario de Derecho Parlamentario" -2007- dedicado a "la Organización Territorial del Estado y la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana" pretende describir sucintamente los trabajos parlamentarios de la reforma del EACV[1], que han fraguado

1 Con carácter previo, queremos hacer constar que han sido ya varias las colaboraciones que hemos realizado conjuntamente, referidas precisamente a esta reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (en adelante, EACV) al desempeñar las funciones de asesoramiento, propias de nuestra condición de lletrats de Les Corts Valencianes, en la Comisión de Estudio que se creó al inicio de la presente Legislatura (VI) y en la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat, que fue la Comisión Permanente Legislativa que tramitó esta Reforma del Estatuto de Autonomía en les Corts. Igualmente, hemos considerado oportuno repetir este trabajo de equipo en "Corts. Anuario de Derecho Parlamentario" al coincidir la condición de lletrats de Les Corts con la de Director y Secretario de este Anuario. Las colaboraciones realizadas, hasta la fecha, por Javier Guillem Carrau y Francisco J. Visiedo Mazón con relación a la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: "La Reforma

en esta Legislatura la principal reforma operada hasta la fecha en el Estatuto de Autonomía que, en definitiva, no es el producto de "una precipitación química" sino el colofón de trabajos de varias legislaturas.

Asimismo, hemos querido dejar constancia de las reformas habidas hasta la fecha, llevadas a cabo por les Corts Valencianes, incluyendo el intento fallido de ella —1988/1989— y las Comisiones de Estudio habidas en la IV y V Legislatura de la Cámara que no pudieron concluir sus trabajos con éxito, pero que con sus trabajos contribuyeron a la tarea efectuada por la Comisión de Estudio creada al inicio de la presente Legislatura[2], y al texto finalmente aprobado por la Cámara, remitido a las Cortes Generales, y que finalmente aparecía publicado como Ley Orgánica 1/2006 en el Boletín Oficial del Estado el 11 de abril de 2006.

II ANTECEDENTES DE LA REFORMA

Antes de referirnos a estas dos reformas que se han llevado a cabo por las Cortes Valencianas, procede hacer mención también al Proyecto de Proposición de Ley Orgánica de reforma del EACV de 1988, que afectaba al artículo 12.2 y que finalmente no obtuvo la mayoría requerida para ser aprobado por las Cortes Valencianas[3].

del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: Estrategia de comunicación y participación en la sociedad valenciana", en *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (coord. Lorenzo Cotino Hueso), 2006; "Estudio y tramitación de la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana", en Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, núm. 16, Corts Valencianes 2005; "Tramitación de la Ley Orgánica 1/2006, de 1 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía: Un nuevo Estatuto", en Revista Española de la Función Consultiva. Monográfico Reforma de los Estatutos de Autonomía y reforma de la Constitución, julio-diciembre 2005, núm 4. Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana; "Comunidad Valenciana. Crónicas sobre la actual reforma de los Estatutos de Autonomía", en Revista General de Derecho Constitucional, núm. 1, Reforma de los Estatutos de Autonomía y Pluralismo Territorial, 2006 (Portal Derecho SA – www.iustel.com-) y, en prensa, libro colectivo "Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos" coordinado por Vicente Garrido Mayol.
Con relación al contenido concreto de esta reforma del EACV-Ley Orgánica 1/2006, que representa un nuevo Estatuto, pueden verse las valiosas colaboraciones que se incluyen en el presente número Extraordinario de Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, así como las realizadas en los números 47/48 y 49/50 de la Revista Valenciana de Estudis Autonòmics, dedicada a "Un Estatuto para el siglo XXI", así como el volumen que aún se encuentra en prensa "Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos" coordinado por Vicente Garrido Mayol.

2 Resolución de Les Corts Valencianes de 28 de abril de 2004, por la cual se creó la Comisión de Estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. BOCV núm. 43, de 10 de mayo de 2004.

3 Así, en la II Legislatura (1987-1991) siendo la única de las tres ocasiones en que no contó con mayoría absoluta el candidato socialista, Joan Lerma i Blasco, para conseguir la Investidura como Presidente de la Generalitat, en primera votación, tuvo que contar con el apoyo del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Unitat del Poble Valencià. [Diarios de Sesiones de la Cortes Valencianas (II Legislatura), núms. 74 y 98, de 30 de noviembre de 1988 y 20 de abril de 1989]. En este sentido fueron los compromisos derivados del pacto de investidura del Presidente de la Generalitat, tal y como se desprende de los Diarios de Sesiones los que motivaron el que el Consell cumpliendo compromisos, el 13 de julio de 1988, remitiera a las Cortes Valencianas el Acuerdo de 6 de junio mediante el que se proponía la reforma del artículo 12.2 del EACV reduciendo, el número de votos al 3%, en la Comunidad Valenciana, frente al 5% que figuraba en el texto para poder obtener escaños en las Cortes Valencianas. La Mesa de les Corts Valencianes tramitó a principios de septiembre de 1988 este texto remitido por el Consell, enviándolo a la Comisión de Coordinación, Organización y

Asimismo, son fundamentales en la evolución del EACV los trabajos parlamentarios sobre el mismo de las Comisiones de Estudio creadas al efecto por las Cortes Valencianas en la IV y V legislatura.

Como hemos anticipado, en primer lugar, procede señalar la reforma del artículo 12.4 del Estatuto, que la Mesa de les Corts Valencianes tramitó el 7 de diciembre de 1990 como proyecto de Proposición de Ley Orgánica de Modificación del artículo 12.4 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de EACV (Ley Orgánica 4/1991, de 13 de marzo)[4].

En segundo lugar, debemos citar la propuesta de reforma presentada en 1992 por el Consell mediante el Proyecto de Proposición de Ley Orgánica de Reforma del EACV (Ley Orgánica 5/1994 de 24 de marzo) que tramitaba la Mesa de les Corts el 24 de Marzo de 1992[5]. A este texto normativo le acompañaba también el Proyecto de Proposición de Ley Orgánica por el cual se derogaba la Ley Orgánica 12/1982,

Régimen de las Instituciones de la Generalitat publicándose en el *Boletín Oficial de les Corts Valencianes* (en adelante, BOCV núm. 75, de 30 de septiembre de 1988, pp 4217-4219). En el Pleno el Dictamen de la Comisión obtuvo 50 votos a favor, 16 en contra y 8 abstenciones, por lo que no habiendo obtenido las 3/5 partes de los votos, quedaba rechazado, atendiendo a lo establecido en el art. 61.1 del propio Estatuto, el Proyecto de Proposición de Ley Orgánica de modificación del artículo 12.2 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de EACV. (BOCV núm. 85, de 25 de noviembre de 1988)

4 Este texto se publicó en el BOCV núm. 243, de 13 de noviembre de 1990. A principios del mes de diciembre, el día 4, tenía lugar el debate de totalidad en el que se debatían las dos enmiendas a la totalidad presentadas por los Grupos Parlamentarios Unió Valenciana y Esquerra Unida (Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas (II Legislatura), núm. 177, de 4 de diciembre de 1990, sesión en la que se debatían las dos enmiendas de totalidad publicadas en el BOCV núm. 252, de 1 de diciembre de 1990, pp. 13.621-13623). Estas enmiendas fueron rechazadas por el Pleno de les Corts. En el debate plenario hizo uso de la palabra el President de la Generalitat, quien justificó esta modificación para "evitar la proximidad temporal de convocatorias electorales dentro de la Comunidad Valenciana y en el conjunto del Estado". Por otra parte, en su propia intervención dijo que uno de los fundamentos de nuestra capacidad de autogobierno se manifestaba en el hecho de que si las Cortes retiraran la confianza al Presidente del Consell, éste podría disolver las Cortes en un hipotético caso de ingobernabilidad de la Cámara, aspecto éste que no desaparecía, con la reforma propuesta. De acuerdo con lo anterior parece que incluso en la presentación de esa reforma del Estatuto, por parte del President de la Generalitat, se mantenía el hecho de que seguía existiendo capacidad de disolución de la Cámara por parte de la Presidencia. El portavoz del Grupo Parlamentario Nacionalista Unio Valenciana, Manuel Campillos Martínez, defendía la enmienda a la totalidad de su Grupo Parlamentario y Pasqual Mollà, por lo que se refiere al Grupo Parlamentario Esquerra Unida, hacía lo mismo con la suya considerando inherente a un sistema parlamentario la posibilidad de disolución anticipada, a lo que se añadía la posibilidad de encontrarnos ante una situación de ingobernabilidad, por lo que era necesario contemplar, en cualquier caso, la posibilidad de disolución de la Cámara. Las enmiendas a la totalidad, con texto alternativo, del Grupo Parlamentario nacionalista Unió Valenciana y del Grupo Parlamentario Esquerra Unida fueron rechazadas por 7 votos a favor, y el resto de la Cámara en contra y 12 votos a favor, 65 en contra, respectivamente.

El texto definitivo de reforma del Estatuto era aprobado por las Cortes Valencianas, con el voto en contra de Unió Valenciana y Esquerra Unida, y el 4 de febrero de 1991 se designaban los diputados que deberían defender el mismo en las Cortes Generales. Tanto en las Cortes Valencianas como en las Cortes Generales, cuando se sometió a votación la Proposición de Ley Orgánica, se manifestó el criterio contrario a la reforma de los grupos minoritarios Izquierda Unida y Unio Valenciana.

De este modo, en el Senado el resultado fue de 85 votos a favor y 5 abstenciones no votando, por tanto, tampoco ningún Senador en contra. Sin embargo, en el Congreso de los Diputados la Proposición de Ley Orgánica de las Cortes Valencianas fue aprobada por 266 votos a favor y 12 votos en contra, además de 2 abstenciones, por lo que tanto Unió Valenciana como Izquierda Unida, en las Cortes Generales, respaldaban la posición de sus Grupos Parlamentarios en las Cortes Valencianas en contra de la reforma (Véase BOCG, Serie E 121, de 21 de enero de 1991 y Diario de Sesiones de 14 de febrero de 1992, así como BOCG, Serie B 11, de 19 de febrero de 1991 y de 8 de marzo de 1991. También los Diarios de Sesiones del Congreso núm. 88, de 14 de febrero de 1991, y del Senado núm. 56, de 28 de febrero de 1991. Véase también esta primera modificación del Estatuto en el BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1991).

5 El Proyecto de Proposición de ley orgánica, presentado por el Consell, se tramitó por la Mesa de las Cortes Valencianas el 24 de marzo de 1992 y tres días después se publicaba en el *BOCV* (BOCV núm. 43, de 27 de marzo de 1992).

de 10 de agosto, de transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias de titularidad estatal. Se pretendía, por tanto, derogar una Ley, la LOTRAVA, dos Disposiciones Transitorias del Estatuto de Autonomía e incluir una Disposición Adicional Tercera en la que se establecía que "todas las competencias atribuidas por el presente Estatuto quedan incorporadas a él plenamente, asumiéndose con carácter estatutario por la Generalitat Valenciana".

La tramitación de estos dos textos[6], el de derogación de la LOTRAVA, que no contó con ninguna oposición, y el de modificación del Estatuto de Autonomía, supuso adopción de la Ley Orgánica 5/1994, de 24 de mayo, de reforma del EACV y de la Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo, por la cual se deroga la LOTRAVA[7]. Tanto en las Cortes Valencianas, como en el Congreso y en el Senado, esta reforma del Estatuto alcanzó prácticamente la unanimidad de todos los grupos políticos con representación parlamentaria[8].

En tercer lugar, una vez mencionadas las dos reformas del EACV llevadas a cabo por las Cortes Valencianas en 1991 y 1994, así como el intento "fallido" de 1988, conviene reseñar las dos Comisiones de Estudio para llevar a cabo una posible reforma del Estatuto, creadas en la IV y V Legislaturas, y que finalmente no alcanzaron su objetivo[9]. Esas dos experiencias de Comisión Especial para el estudio de una posible reforma del EACV y

6 El 13 de mayo de 1992 tuvo lugar el debate a la totalidad ante el Pleno de Les Corts ya que el texto presentado recibió una enmienda a la totalidad por parte del Grupo Parlamentario Nacionalista Unio Valenciana (BOCG núm. 51, de 2 de mayo de 1992). En aquel debate, el Grupo Parlamentario Nacionalista Unió Valenciana intervenía, por medio de su portavoz Héctor Villalba Chirivella, en el debate de totalidad, del Proyecto de ley, manifestado su acuerdo con la derogación de la LOTRAVA, pero solicitando la devolución del Proyecto de Ley de Reforma del Estatuto al Gobierno para que pudiera reabrirse un proceso que posibilitara incidir en aspectos fundamentales como eran la facultad del President de la Generalitat de disolver anticipadamente las Cortes; la reforma del Senado; la financiación autonómica a través de los conciertos económicos; la supresión de la administración periférica del Estado; la modificación de las regulaciones institucionales; la participación directa en los asuntos de la política europea vinculados directamente a nuestra Comunidad; la ampliación efectiva del ámbito competencial en materia de patrimonio histórico, protección civil, trabajo y seguridad social, industria, justicia e investigación. Por parte del Grupo Parlamentario Socialista su portavoz, Segundo Bru Parra, mantuvo que no existía un solo ciudadano de la Comunidad Valenciana que entendiera que nuestra Comunidad pasaba a ser una Comunidad de segunda, como señalaba Unió Valenciana, si no contaba con disolución anticipada, máxime cuando lo importante era el nivel competencial y nuestra Comunidad lo tenía en su grado máximo. El Grupo Parlamentario Esquerra Unida, a través de Pasqual Mollà i Martínez, propuso el apoyo a la propuesta entendiendo que aún cuando hubiera sido deseable hacer una mayor reforma del Estatuto de Autonomía, ésta le parecía positiva y, por tanto, no iba a oponerse a su contenido y no debía hacerlo la Cámara.

7 Véase esta realidad en el BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994.

8 La Proposición de Ley Orgánica, adoptada por las Cortes Valencianas, era aprobada en el Congreso de los Diputados por 286 votos a favor, ninguno en contra y 2 abstenciones, mientras que la Ley que derogaba la LOTRAVA lo era por 283 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones. En el Senado la LOTRAVA se derogaba con 223 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención, y la modificación del Estatuto se aprobaba por 223 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención.[Véase BOCG núm. 4-1, Serie A y 4-2, Serie A (8 de julio de 1993 y 23 de septiembre de 1999), BOCG núm. 4-5, Serie A (13 de diciembre de 1993) y BOCG 1 C (16 de diciembre de 1993) y 1 F (16 de marzo de 1994)].
Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 36, de 2 de diciembre de 1993 y Diario de Sesiones del Senado núm. 25, de 9 de marzo de 1994.

9 En la IV Legislatura durante el Debate de Política General celebrado el día 25 de septiembre de 1996, atendiendo a una Propuesta de Resolución presentada por el Grupo Parlamentario Socialista y defendida por el ex-Presidente de las Cortes Valencianas en la I, II y III Legislatura, Antonio García Miralles, y teniendo en cuenta también la existencia de una propuesta similar del Grupo Parlamentario

la consolidación del autogobierno siempre han contado con una crítica, por parte de los grupos minoritarios, singularmente por parte del Grupo Parlamentario Esquerra Unida, en cuanto a la voluntad real de los dos partidos mayoritarios de reformar el Estatuto.

III COMISIÓN DE ESTUDIO DE UNA POSIBLE DE REFORMA DEL EACV. VI LEGISLATURA (2003- 2007)

Ocho años después de la creación de la primera Comisión de Estudio de una posible reforma del EACV —25 de septiembre de 1996— y a iniciativa de los Síndics de los tres Grupos Parlamentarios que conformaban el arco parlamentario al inicio de la VI legis-

Esquerra Unida-Els Verds, se aprobó una Resolución mediante la que se creaba una Comisión Especial para el estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno. La Propuesta del Grupo Parlamentario Socialista y del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds sobre la reforma del EACV quedó aprobada por 84 votos a favor, ningún voto en contra y ninguna abstención (Diario de Sesiones (IV Legislatura), 1996, núm. 50, Sesión Plenaria 25 de septiembre de 1996, pp. 3-6). En aquella Resolución [BOCV núm. 87, de 4 de octubre de 1996 (Resolución 97/IV)] junto a la creación de esta Comisión, se establecía la composición de la misma y su funcionamiento. La Comisión Especial para el estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno se constituyó el 10 de marzo de 1997 (Diario de Sesiones de la Comisión (1997). Reunión núm. 1) y volvía a reunirse el 6 de mayo de 1997, esto es, aproximadamente dos meses después, nombrando a la Ponencia que en su seno debería elaborar el Informe que se sometiera a la Comisión [Diario de Sesión de la Comisión (1997). Reunión núm. 2 (6 de mayo de 1997)].

Aproximadamente tres años después, el 4 de marzo de 1999, esto es, el último año de la Legislatura, comparecía el Conseller de Presidencia para explicar la posición del Consell con relación a la reforma del Estatuto de Autonomía a solicitud del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds. En aquella Sesión, por el Consell, se defendió la necesidad de impulsar la Reforma del Estatuto, buscando consenso, y en cuanto al contenido se hizo referencia a la ampliación competencial, la necesidad del reconocimiento como nacionalidad, la capacidad de disolución y la integración de nuevas instituciones dentro del conjunto de la Generalitat. El portavoz del Grupo Parlamentario Esquerra Unida, Pasqual Mollà i Martínez, se quejó de que la Comisión Especial para el estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno no hubiera avanzado en sus trabajos queriendo dejar constancia de que no había interés por parte del Consell en cuanto a esta Reforma. Por último, el portavoz del Grupo Parlamentario Esquerra Unida insistió en la indefinición en cuanto a la reducción o no del techo electoral, o la barrera electoral, del 5% al 3%. El Grupo Mixto -Nova Esquerra-, a través de Albert Taberner i Ferrer, también apuntó la necesidad de bajar la barrera del 5% al 3%, reconociéndose el carácter histórico del pueblo valenciano y la necesaria regulación del Régimen Local. Por el Grupo Parlamentario Socialista, Jesús Huguet i Pascual, distinguió lo que podría ser una disolución automática de una disolución voluntaria, considerando oportuna la disolución automática, como por ejemplo podría suceder en el caso de no alcanzarse la elección del Presidente de la Generalitat, se pronunció a favor de la inclusión del *Consell Jurídic Consultiu* y la *Academia Valenciana de la Llengua* como Instituciones de la Generalitat Valenciana, de una nueva regulación de la Administración Local, de la no limitación del número de Consellers y de algunos aspectos que afectaban a las Cortes Valencianas como la regulación de los periodos de sesiones. Por el Consell y el Grupo mayoritario, tanto el Conseller José Joaquín Ripoll Serrano como el portavoz Alejandro Font de Mora Turón, indicaron que aún existía plazo legal suficiente para modificar el Estatuto de Autonomía y nuevamente el Grupo que había solicitado la comparecencia insistió en la indefinición del Gobierno con relación a la barrera electoral y a la disolución sin límite. En aquel debate se desprendía, una cierta limitación de los dos Grupos Parlamentarios mayoritarios, GP Popular y GP Socialista, en cuanto a las posibilidades de reforma del EACV y, por otra parte, no demasiado entusiasmo en rebajar o reducir la barrera electoral del 5% al 3%. [Diario de Sesiones (IV Legislatura), núm. 198, de 4 de marzo de 1999].

En la V Legislatura, el día 29 de septiembre de 1999, en la Sesión Plenaria, se trató la propuesta de creación de una Comisión Especial para el estudio de una posible reforma del EACV y la consolidación del autogobierno. La propuesta, firmada por los tres Grupos Parlamentarios (GP Popular, GP Socialista-Progressistes y GP Esquerra Unida del País Valencià), fue aprobada por 72 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención [Diario de Sesiones (V Legislatura). 29 de septiembre de 1999, núm. 7]. El contenido de la Resolución aprobada era muy similar al de la anterior Legislatura, creándose una Comisión Especial para el estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno tal y como se había hecho en el año 1996, esto es, tres años antes. También se apuntaba que esta Comisión de Estudio tendría la misma composición que la de las Comisiones Permanentes Legislativas y que nombraría en su seno una Ponencia que se encargaría de elaborar un Plan de Trabajo. También, aunque diferenciándolo en otro punto, se establecía que la Comisión, en un plazo máximo de un año, aprobaría el Informe de la Ponencia, por

latura, fue sometida al Pleno de las Cortes Valencianas una propuesta de creación de una Comisión, no permanente, especial de Estudio para una posible reforma del EACV y consolidación del autogobierno[10].

Sustanciada la propuesta de creación de dicha Comisión especial en la Sesión Plenaria del 28 de abril de 2004, ésta encontró el respaldo unánime de los diputados/as presentes en aquella Sesión[11].

En su virtud, la Resolución 34/VI sobre creación de una Comisión no Permanente Especial de Estudio para una posible reforma del EACV y la consolidación del autogobierno, aprobada por el Pleno, desarrolló una serie de disposiciones relativas a su composición, funcionamiento y calendario de trabajos idénticas a las de la Resolución de la V legislatura, a la que con anterioridad nos hemos referido[12].
La constitución de la Comisión Especial tuvo lugar el 31 de mayo de 2004[13], y en el seno

mayoría de 2/3, y lo elevaría al Pleno de las Cortes para su aprobación final [BOCV núm. 8, de 4 de octubre de 1999, p. 824 (Resolución 4/V)] a lo largo de la V Legislatura. La Comisión Especial para el Estudio de una posible Reforma del EACV y la consolidación del autogobierno se constituyó el 2 de noviembre de 1999, esto es, dos meses después de la aprobación de la Resolución (Diario de Sesiones de la Comisión, núm. 1, de 2 de noviembre de 1999). y volvía a reunirse aproximadamente veinte días después para nombrar una Ponencia cuya composición aparecía publicada el 21 de diciembre en el *BOCV (*Diario de Sesiones de la Comisión, núm. 2, de 29 de noviembre de 1999 y BOCV núm. 23, de 21 de diciembre de 1999, p. 3274)
En septiembre del año 2000, en el Debate sobre Declaración de Política General, celebrado el 28 de septiembre de 2000, nuevamente se aprobó una Resolución, la 78/V, sobre reforma del EACV, que textualmente decía "las Cortes Valencianas manifiestan su voluntad política de reforma del EACV en todos aquellos aspectos que gocen del consenso necesario" (Diario de Sesiones. Pleno. V Legislatura, núm. 49 (año 2000) y BOCV núm. 60, de 10 de octubre de 2000, p. 6377 (Resolución 78/V). Posteriormente, en el Debate de Política General de 14 de septiembre de 2001, como en la ocasión anterior, las Cortes Valencianas aprobaron una Propuesta de Resolución, a iniciativa del Grupo Parlamentario Esquerra Unida, nº 135/V, sobre reforma del actual EACV, que nuevamente, y con el mismo texto, afirmaba, con el objeto de fortalecer nuestro sistema de autogobierno, la voluntad política de las Cortes Valencianas para proceder a la reforma del actual EACV El Grupo Parlamentario Esquerra Unida fue quien formalizó esta Propuesta de Resolución, manteniendo su portavoz, Joan Antoni Oltra i Soler, en el debate, la duda en cuanto a que los dos partidos mayoritarios, Partido Popular y Partido Socialista, realmente estuvieran por reformar el Estatuto de Autonomía y además contaran con el apoyo suficiente por parte de las direcciones de sus partidos en el conjunto del Estado. Por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida se volvió a insistir en los temas claves de la reforma del Estatuto de Autonomía y el Grupo Parlamentario Popular contestó a estas matizaciones diciendo que no había ningún inconveniente en afirmar nuevamente el deseo y la voluntad política hacia la reforma del Estatuto de Autonomía y de hecho se presentó una propuesta transaccional firmada por los tres grupos parlamentarios con el texto al que antes hemos hecho referencia.[Diario de Sesiones. Pleno. V Legislatura, núm. 92 (año 2001) y BOCV núm. 115, de 14 de septiembre de 2001, p. 14.569 (Resolución 135/V)]. No obstante, pese a estos pronunciamientos reiterados de la Cámara, la V Legislatura concluyó, también, sin que fuera posible el acuerdo y la propuesta de reforma del Estatuto.

10 BOCV núm. 19, de 21 de noviembre de 2003, p. 1.412. Véase también en: www.cortsvalencianes.es

11 En el turno de explicación de voto, los Síndics de los tres grupos parlamentarios coincidieron en el deseo de iniciar los trabajos de la Comisión Especial para abordar la reforma del Estatuto y en la necesidad del consenso como elemento clave de la misma, evitando con ello lo ocurrido en los precedentes anteriores [Diario de Sesiones. Pleno. VI Legislatura, núm. 38 (año 2004)].

12 En cuanto a su composición, la Resolución 34/VI determinaba que la misma sería idéntica a la establecida para las Comisiones Permanentes Legislativas, esto es, en proporción al tamaño de cada grupo parlamentario. Además, se establecía que la Ponencia, compuesta por representantes de todos los grupos, utilizaría el sistema de voto ponderado. Sobre su funcionamiento, se dispuso que la Comisión Especial nombraría, en su seno, una Ponencia para que, tras elaborar un Plan de Trabajo, el mismo se aprobara por la misma Comisión con el fin de poder emitir Informe sobre la posible reforma del EACV y la consolidación del autogobierno. La Resolución 34/VI fijó en un año el plazo máximo para que la Comisión aprobara el Informe de Ponencia, por mayoría de dos tercios, y elevara Dictamen al Pleno de las Cortes para su aprobación final (BOCV núm. 43, de 10 de mayo de 2004, p. 7.605).

13 El Presidente de la Comisión, Il.lustre Sr. José Cholbi Diego, constató en sus palabras de agradecimiento por la responsabilidad encomendada que los trabajos de la Comisión especial no podían defraudar al pueblo valenciano al que deberían reconocérsele las máxi-

de la misma se creó una Ponencia que, reunida el 14 de junio de 2004, preparó una propuesta de Plan de Trabajo que sería aprobada en la reunión de la Comisión el 29 de junio 2004[14], en día habilitado especialmente para ello al encontrarse finalizado el período de sesiones[15].

El Plan de Trabajo quedó articulado en varios apartados dedicados a las solicitudes de documentación; a las colaboraciones, participaciones, asesoramiento y entrevistas; y a la elaboración del Informe, quedando como plazo de finalización de trabajos el 31 de mayo sin perjuicio de que pudiera ser modificado por acuerdo de los órganos competentes de la Cámara, este Plan –detallado y ampliado- constituye una novedad frente a otros procesos de reforma y será analizado posteriormente.

En este Plan debemos destacar los siguientes puntos: la precisión de la documentación solicitada[16], la necesidad de recabar la colaboración y asesoramiento de expertos y de entidades representativas[17] y la habilitación en la página web de las Cortes Valencianas de un espacio para la información relativa a la evolución de los trabajos de la Comisión y de la Ponencia, así como de las colaboraciones, entrevistas y otros actos realizados con expertos y representantes de la sociedad valenciana, planteán-

mas competencias que puedan reconocérsele en el marco constitucional español, y coincidir en la firme voluntad de modificación de los Estatutos de Autonomía del presidente del Gobierno y de los líderes de la oposición tanto en el Congreso y el Senado como en el ámbito autonómico. En la misma reunión, se procedió a la creación de la ponencia y la designación de los ponentes, quedando conformada la misma por los Il.lustres Sres. Serafín Castellano Goméz y Rafael Maluenda Verdú por el Grupo Parlamentario Popular, el Excel·lent. Sr. Joaquim Puig i Ferrer y el Il·lustre Sr Antoni Such Botella, por el Grupo Parlamentario Socialista y el Il.lustre Sr Joan Ribó i Canut por el Grupo Parlamentario Entesa. Asimismo, se nombraron como suplentes las Il.lustres Sras. Herminia Palomar Pérez y Asunción Quinzá Alegre, por el Grupo Parlamentario Popular, la Espectable Sra. Carmen Ninet Peña y la Il·lustre Sra. Josefa Frau Ribes, por el Grupo Parlamentario Socialista y el Il.lustre Sr Joan Antoni Oltra Soler, por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E.Valenciana: Entesa. [véase: Diario de Sesiones. Comissió no permanent especial de d'estudi per a una posible reforma de l'estatut d'autonomia i la consolidació del autogovern. VI Legislatura, núm. 1 (año 2004)].

14 Diario de Sesiones. Comissió no permanent especial d'estudi per a una posible reforma de l'estatut d'autonomia i la consolidació de l'autogovern. VI Legislatura, núm. 2 (año 2004).

15 BOCV núm. 50, de 24 de junio de 2004.

16 Respecto a la solicitud de documentación, los ponentes acordaron disponer de la información relativa a los Estatutos de Autonomía de las demás Comunidades Autónomas con especial atención a las organizaciones institucionales de las mimas, al conjunto de competencias asumidas y a la regulación singular de cuestiones en el Estatuto referidas a tema electoral, potestad de disolución de la cámara, convenios y cooperación, así como mención singular a derechos sociales y medioambientales. Asimismo, la ponencia solicitó contar con una referencia cronológica y de contenido de las distintas etapas de modificaciones estatutarias o de transferencias de competencias estatales a las Comunidades Autónomas. De igual modo, a los ponentes se les remitiría la información relativa al derecho comparado en materia de descentralización, especialmente en lo referido a la estructura y organización territorial de los Estados miembros de la UE: Estados federales, Estados regionales, Estado unitario descentralizado y Estado centralizado unitario, incluso de aquellos Estados con fuerte autonomía local. Por último, cuanta información se recabara sobre los modos de participar o de expresar la voluntad regional en el ámbito decisional de la UE y sobre la garantía de aplicación del principio de subsidiariedad.

17 La Ponencia acordó recabar la colaboración y el asesoramiento de expertos y entidades más representativas de la sociedad civil valenciana mediante la solicitud de informes y entrevistas, habilitando el mes de enero de 2005 para las más de 90 comparecencias acordadas, cuya contenido está a disposición de los internautas en la página web de las Cortes Valencianas. (www.cortsvalencianes.es).

dose así una nueva estrategia desde la Cámara para acercar esta posible reforma a la ciudadanía[18].

El Plan de Trabajo concluía que finalizado el estudio, la Ponencia elaboraría un Informe que, aprobado por mayoría de dos tercios en la Comisión sería elevado para su aprobación al Pleno de las Cortes Valencianas, sin perjuicio de lo que establecía el artículo 61 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de EACV para su reforma.

La Comisión, al aprobar el Plan de Trabajo, acordó también que dicho Informe sirviera, en su caso, de contenido para redactar la Proposición de Ley de les Corts Valencianes que, presentada por todos los grupos parlamentarios sirviera para iniciar los trámites de reforma del EACV. Todo ello con la intención de concluir los trabajos antes del 31 de mayo de 2005, sin perjuicio de la posible modificación del plazo por acuerdo de los órganos competentes de la Cámara.

La Ponencia, por consenso, alcanzó un Acuerdo que se publicaba en el *BOCV* el día 11 de abril de 2005, y que posteriormente era aprobado por la unanimidad de la

18 En particular, procede resaltar la adaptación de los trabajos parlamentarios de reforma del EACV a la sociedad de la información y del conocimiento y a las nuevas formas de participación ciudadana. Ello, principalmente, al habilitar las diputadas y los diputados, a través del espacio en la web de las Cortes Valencianas, la posibilidad de ser contactados por un gran número de valencianas y valencianos, abriéndose así un debate público y un diálogo en torno a la posible reforma del Estatuto, acercando representantes a representados. Esta orientación descansa en la importancia que en los Parlamentos tiene el principio de publicidad. Desde el punto de vista de la teoría de la Constitución liberal, del Estado de Derecho y de la democracia parlamentaria, el principio de publicidad constituye uno de los supuestos en los que descansa el espíritu del parlamentarismo. En el ámbito legislativo, las TIC pueden facilitar el acceso a datos y la comunicación entre representantes y representados, y la evolución tecnológica lo facilitará cada vez más y con menos costes. Este panorama nos sirve de introducción a la descripción de la estrategia de comunicación y participación del de los trabajos de reforma del EACV. A iniciativa de los grupos parlamentarios de las Cortes Valencianas, y ya en el Plan de Trabajo de la Comisión de estudio, se establecen los siguientes objetivos: facilitar una información actualizada, fácil de seguir y de entender en la www.cortsvalencianes.es de los trabajos de la ponencia; e implicar a las valencianas y a los valencianos directamente en el mismo mediante la posibilidad de hacer llegar sus comentarios y sugerencias a los ponentes; enriqueciéndose el trabajo de los ponentes con las aportaciones recibidas. Esta estrategia pretendía, en definitiva, responder con la máxima responsabilidad, eficacia y coherencia a la tarea que, a los diputados y diputadas, tienen encomendadas como representantes del pueblo valenciano, máxime en un tema que como éste afecta a la norma institucional básica de la Comunidad Valenciana y con ello a todos los que viven en ella.
De acuerdo con los principios establecidos en el marco de la UNESCO y la UE, la habilitación de este espacio en la red para los trabajos y antecedentes de la reforma del EACV así como de la tramitación que dicha reforma tanto en las Cortes Valencianas como en las Cortes Generales, reconoce Internet como un medio de comunicación universal, En este sentido, conviene mencionar que la estrategia de comunicación acordada por los ponentes de la Comisión especial de estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía en las Cortes Valencianas se enmarca en las conclusiones alcanzadas por la Comisión Especial sobre redes informáticas del Senado que en 1999 recomendó que *"… las instituciones parlamentarias utilizarán las redes electrónicas para aproximar las relaciones entre representantes y representados,* El espacio en Internet, dedicado a los trabajos parlamentarios de reforma del EACV, constituye un instrumento de participación democrática, una herramienta de consulta y un medio de obtener la opinión de las valencianas y valencianos sobre esta gran iniciativa política que es la posible reforma del EACV. Por último, debe destacarse respecto al empleo de las TIC en el proceso de reforma del EACV el gran número de comunicaciones recibidas en el buzón de correo electrónico habilitado al efecto de recibir directamente las comunicaciones de la ciudadanía cibernética.

Comisión de Estudio que había sido creada, como hemos señalado anteriormente, prácticamente un año antes. El Dictamen de esta Comisión se sometía a la consideración del Pleno de la Cámara que, por unanimidad, aprobó el Informe de esta Comisión de Estudio en la sesión celebrada el día 14 de abril de 2005, y por primera vez, en este tercer intento, se alcanzaba el Acuerdo, al menos en lo que era el estudio de una posible Reforma del EACV.

IV TRAMITACIÓN DE LA REFORMA DEL EACV (Mayo 2005 – Abril 2006)

En este cuarto apartado nos vamos a referir a lo que ha sido la tramitación de la Proposición de Ley Orgánica de Reforma del EACV presentada por diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Popular y del Grupo Parlamentario Socialista, el 26 de mayo del 2005, diferenciando estudio, enmienda, debate y votación en les Corts Valencianes, su posterior tramitación por las Cortes Generales —Congreso y Senado— y finalmente nos referimos a lo que fue la tramitación de la conformidad de les Corts Valencianes a las innovaciones introducidas por las Cortes Generales en la Propuesta elevada al Congreso de los Diputados el 4 de julio de 2005.

a) TRAMITACIÓN EN LAS CORTES VALENCIANAS DE LA PROPOSICIÓN DE LEY DE PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE REFORMA DEL EACV

El 26 de mayo de 2005, esto es aproximadamente un mes después de la aprobación del Informe de la Comisión de Estudio, se presentaba una Proposición de ley de Proposición de Ley Orgánica de reforma del EACV que, en este caso, tan sólo firmaban dos de los tres grupos parlamentarios de las Cortes Valencianas representando a 83 de los 89 diputados que integran la Cámara.

a) Admisión a trámite

Mediante la Resolución de Presidencia número 1.515/VI, se ordenó la publicación de la iniciativa en el *BOCV*, siendo comunicada al Consell de la Generalitat para que

manifestase su criterio al respecto[19]. Dado que el 15 de junio culminaba el periodo ordinario de sesiones, la Mesa de las Cortes Valencianas adoptó el Acuerdo pertinente para la habilitación del período comprendido entre el 16 de junio y el 1 de julio a los efectos de la tramitación de la proposición de ley.

Un día más tarde, el 27 de mayo 2005, fue presentado en el registro de las Cortes Valencianas el escrito del Consell de la Generalitat con el criterio de éste sobre la Proposición de Ley de Proposición de Ley Orgánica de Reforma del EACV, que fue remitido al *Boletín Oficial de Les Corts*. En dicho criterio, entre otros aspectos, fue destacado el amplísimo consenso sobre el que descansaba la reforma propuesta, logrado tras un intenso proceso de consulta y debate con los representantes de los más diversos sectores de la sociedad valenciana y de las diferentes instituciones políticas, culturales, económicas y sociales de la Comunidad Valenciana. Asimismo, el Consell hizo especial referencia a que la modificación estatutaria lograba armonizar las aspiraciones a un mayor autogobierno de la Comunidad Valenciana con su pertenencia a un marco superior, el marco constitucional español, destacando especialmente este aspecto respecto de la futura regulación estatutaria de la Administración de Justicia, la financiación de la Generalitat y la garantía de los recursos hídricos, así como los preceptos relativos a la plena recuperación y desarrollo del derecho foral valenciano, la incorporación del entramado institucional de la Generalitat, la presencia en la UE y el referéndum para futuras reformas. Por último, especial mención recibe en dicho criterio la cláusula específica que asegura que ninguna Comunidad Autónoma tendrá más competencias que la Generalitat, articulado mediante lo que se ha conocido como "Cláusula Camps", actual Disposición Adicional Segunda del Estatuto.

b) Toma en consideración por el Pleno de las Cortes Valencianas

El Pleno de las Cortes Valencianas, en la sesión del día 3 de junio de 2005, debatió la toma en consideración de la Proposición de Reforma del EACV[20] En dicho debate, tras la lectura del criterio del Consell por la secretaria segunda de la Mesa, la iniciativa fue presentada por los Síndics de los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista, quienes compartieron el tiempo asignado. Realizadas las necesarias expresiones de agrade-

19 BOCV, núm. 107, de 30 de mayo de 2005.
20 Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas, núm. 93, de 3 de junio de 2005.

cimiento a todos los intervinientes en el proceso de reforma e incidiendo en la intensidad de las negociaciones realizadas, la presentación por los citados Síndics justificó principalmente la necesidad y oportunidad de la reforma en los asuntos de mayor calado institucional y social, entre otros: la actualización del Estatuto y el "respeto al Bloque de la constitucionalidad"; la nacionalidad histórica del pueblo valenciano; el reconocimiento como lengua propia de la Comunitat Valenciana del valenciano; la incorporación de nuevas Instituciones; el aumento del techo competencial; la Carta de Derechos y la regulación de nuevos derechos emergentes; la especialidad de los derechos hídricos; la mejora en la Administración de Justicia, la Unión Europea (UE) y las relaciones con ésta de la Generalitat así como la cooperación exterior.

A estas intervenciones, sucedieron en dicho debate los turnos a favor de los Portavoces adjuntos de los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista, que versaron en coherencia con la presentación de la proposición de ley sobre la necesidad y la oportunidad de la reforma estatutaria.

A continuación, el turno en contra de la iniciativa fue empleado por el Síndic del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E.Valenciana: Entesa, para manifestar sus críticas a la Proposición de Ley, centrando su intervención en tres aspectos: la simbología y denominación de la lengua y la comunidad; la barrera electoral del 5 por ciento y la propuesta de Sistema de Financiación.

Posteriormente, tras las correspondientes réplicas, el Presidente sometió la iniciativa a votación siendo el resultado de 78 votos a favor y 6 en contra, con cinco ausencias en la Cámara.

Tomada en consideración la iniciativa por el Pleno, la Mesa de las Cortes mediante Resolución número 1.289/VI ordenó la remisión de la iniciativa a la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat y la apertura del plazo de presentación de enmiendas con su publicación en el *BOCV*. [21]

21 BOCV, núm. 111, de 10 de junio de 2005, p. 18.188.

c) Enmienda a la totalidad

De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de las Cortes Valencianas, al ser tomada en consideración la Proposición de Ley, la presentación de enmiendas a la totalidad solo podían ser de totalidad acompañadas de un texto alternativo. De este modo, el 17 de junio de 2005, fue presentada la enmienda a la totalidad, con texto alternativo, por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E. Valenciana: Entesa. Tras su publicación, tuvo lugar su debate en el Pleno de las Cortes Valencianas de 20 de junio de 2005[22] y la defensa de la enmienda a la totalidad fue realizada por el Síndic del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E. Valenciana: Entesa, quien presentó un texto alternativo de 89 artículos, 5 disposiciones adicionales, 6 disposiciones transitorias y una disposición final, incidiendo básicamente en los aspectos a los que nos hemos referido al tratar la toma en consideración de la iniciativa de los otros dos grupos parlamentarios de la Cámara.

En esta enmienda a la totalidad existían Títulos de la proposición de ley en los que sólo había modificaciones parciales por estar sustancialmente de acuerdo con su contenido (III, IV y los relacionados con la UE y la cooperación internacional). El defensor de la enmienda, Síndic del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E.Valencia: Entesa, incidió en los ejes que fundamentaban la enmienda a la totalidad: deficiencias democráticas en la definición de ciudadanía valenciana; en el mantenimiento de la barrera electoral; el sistema de financiación planteado; los aspectos de denominación, lengua y personalidad del pueblo valenciano; y lo relativo a ayuntamientos y Administración Local.

En turno en contra, hicieron uso de la palabra los Portavoces adjuntos de los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista, que sostuvieron la coincidencia de gran parte del texto alternativo presentado con el de la iniciativa, tomada en consideración, y lamentaron la ausencia de consenso sobre la misma. Respondiendo a los ejes que fundamentaban la enmienda a la totalidad, los Portavoces adjuntos, de forma diferente, desplegaron los siguientes argumentos: el listón electoral no resta representatividad y sostiene la gobernabilidad; la futura regulación por ley de los aspectos relativos a los ayuntamientos y a la Administración Local sería el instrumento adecuado para abordar las cuestiones pro-

22 *Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas* núm. 96, de 20 de junio de 2005.

puestas por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E. Valenciana: Entesa; y, por último, la innegociabilidad de los planteamientos sobre denominación, lengua y personalidad del pueblo valenciano.La enmienda a la totalidad fue sometida a votación, arrojando un resultado de 77 votos en contra y 6 votos a favor, con seis ausencias.

d) Tramitación por la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat Valenciana

Una vez finalizado el debate y rechazada la enmienda a la totalidad, la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat se reunió para la recepción de las enmiendas parciales y el nombramiento de la Ponencia encargada de informar el texto.

El Informe de Ponencia,[23] realizado el 22 de junio de 2005, recoge un total de 191 enmiendas parciales a las que se sumaban tres enmiendas de carácter técnico. Estas enmiendas correspondían en un número de 140 al Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E. Valenciana: Entesa, siendo 51 enmiendas las presentadas conjuntamente, también, por los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista. Las tres enmiendas técnicas fueron presentadas conjuntamente por los grupos parlamentarios Popular y Socialista y quedaron incorporadas al texto en la fase de Ponencia, cuyo Informe fue debatido en la sesión de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat, celebrada el día 27 de junio de 2005. Durante dicha sesión, de la Comisión, se retiraron tres enmiendas por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E. Valenciana: Entesa y se anunció el mantenimiento, para su defensa en Pleno, de las enmiendas defendidas y no aprobadas en Comisión. Asimismo, se designó a la diputada que había actuado como Presidenta en la Sesión, de la Comisión, para la presentación del texto del dictamen de la Comisión ante el Pleno.[24]

23 *Boletín Oficial de les Corts Valencianes*, núm. 115, de 24 de junio de 2005.
24 *Diario de Sesiones de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat.* Reunión núm. 11, de 27 de junio de 2005.

e) Tramitación Pleno de las Cortes Valencianas

En el Pleno del día 1 de julio de 2005 se sometería a votación este Dictamen sobre la Proposición de Ley de Proposición de Ley Orgánica de Reforma del EACV,[25] una votación que estuvo precedida de una peculiar petición por parte del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E. Valenciana: Entesa sobre votación secreta, en referencia a la votación global de la iniciativa, que no fue atendida por la Presidencia de la Cámara.

La presentación, ante el Pleno, del Dictamen de la Comisión abordó los precedentes de reforma del EACV que habían sido tramitados en las Cortes Valencianas. Asimismo, destacó que, a diferencia de los intentos de reforma de la IV y V legislatura, el consenso había presidido los trabajos de estudio previos en esta VI legislatura y los de la Comisión de Coordinación ya que, el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E. Valenciana: Entesa había participado de forma importante con la aportación de textos al articulado y la aceptación de la mayoría de las enmiendas de los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista.

El debate de las 137 enmiendas quedó estructurado inicialmente en ocho bloques, coincidentes más o menos con las áreas temáticas de cada uno de los Títulos de la propuesta de Reforma, sucediéndose las intervenciones a favor de las enmiendas por parte del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E. Valenciana: Entesa y en contra de las mismas de los Portavoces adjuntos de los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista. A lo largo de los debates que en cuanto a materias y posicionamientos reincidieron en las temáticas abordadas por los grupos parlamentarios a lo largo de toda la tramitación, se aprobaron tres enmiendas transaccionales, destacando de entre ellas la relativa al impulso de la autonomía local.

Finalmente la Iniciativa de Reforma fue aprobada por 81 votos a favor y cinco en contra, constatándose no obstante, que en la mayoría de los artículos votaban a favor la totalidad de los presentes. Asimismo, se decidió que los Síndics de los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista quedaran designados para la presentación y defensa de la iniciativa ante el Pleno del Congreso de los Diputados.[26]

25 *Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas*, núm. 97, de 1 de julio de 2005.
26 *Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas*, núm. 97, de 1 de julio de 2005.

b) LA PROPOSICIÓN DE LEY DE PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE REFORMA DEL EACV EN LAS CORTES GENERALES

El certificado de la Resolución del Pleno de las Cortes Valencianas núm. 150/VI, mediante la cual se aprueba la Proposición de Ley de Proposición de Ley Orgánica de Reforma del EACV, fue presentado ante el registro del Congreso de los diputados el día 4 de julio de 2005 por el Presidente de las Cortes Valencianas acompañado de un nutrido grupo de diputados y diputadas de la Institución y de las Cortes Generales.

La iniciativa fue calificada por la Mesa del Congreso en su reunión del día 6 de julio de 2005, ordenándose su publicación en el BOCG el martes 12 de julio[27]. Con ello, quedaría abierta la tramitación de la iniciativa valenciana en el Congreso de los Diputados como Ley Orgánica.

En la sesión plenaria de 20 de septiembre 2005, el Pleno del Congreso de los Diputados debatió y votó favorablemente la propuesta de las Cortes Valencianas[28]. En consecuencia, la Mesa del Congreso acordó encomendar Dictamen a la Comisión Constitucional y la apertura del plazo de enmiendas de conformidad con lo dispuesto en la Resolución de Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993, sobre el procedimiento a seguir para la reforma de los Estatutos de Autonomía[29].

La Mesa de la Cámara, en la reunión del día 19 de octubre de 2005 acordaba ampliar el plazo de presentación de enmiendas a la propuesta de Reforma del EACV hasta el 25 de octubre de 2005, que posteriormente ampliaría hasta el 2 de noviembre de 2005 y finalmente la Mesa de la Cámara en reunión celebrada el 3 de noviembre, acordaba una nueva ampliación del plazo de presentación de enmiendas hasta el 8 de noviembre del 2005[30], siendo presentadas un total de 173 enmiendas[31].

27 BOCG Congreso de los Diputados, núm. B-196, de 15.7.2005.
28 BOCG Congreso de los Diputados, núm. B-196-2, de 23.9.2005 y Diario de Sesiones nº 111, VIII Legislatura.
29 BOCG Congreso de los Diputados, núm. B-196-3, de 29.9.2005.
30 BOCG, Congreso de los Diputados, núm. B-196-4, de 19/10/2005, p. 33; BOCG, Congreso de los Diputados, núm. B-196-5, de 26/10/2005, p. 35; BOCG, Congreso de los Diputados, núm. B-196-6, de 3/11/2005, p. 37.
31 De la totalidad de los artículos de la proposición de ley orgánica no fueron objeto de enmienda los artículos 6, 8 a 12, 15 a 19, 21, 23, 26, 29, 31 a 36, 42, 44, 45, 47 a 53, 56, 66, 68, 69, 77, 79, 83 a 86, 89, 90, 91 y la Disposición Final. Las enmiendas se encuentran recogidas en el BOCG, Congreso de los Diputados, núm B-196-7, de 16/11/2005, p. 39 (con corrección de errores en BOCG, Congreso de los Diputados, núm. B-196-8, de 18/11/2005, p. 103) e indizadas en el BOCG, Congreso de los Diputados, núm. B-196-9, de 30/11/2005, p. 105.

En su reunión de 2 de febrero de 2006, la Comisión Constitucional debatió el informe elaborado por la ponencia sobre la propuesta de reforma del EACV y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 116 y 131.1 del Reglamento del Congreso, se elevó Dictamen a la Presidencia de la Institución, que procedió a la publicación del mismo en el BOCG[32], acordándose el mantenimiento de enmiendas para su defensa ante el Pleno cuyo debate tenía lugar en Sesión celebrada el 15 de febrero de 2006[33].

Una vez aprobado este Dictamen por el Pleno del Congreso de los Diputados[34], el texto fue remitido al Senado donde se publicó el 15 de febrero del presente año 2006, abriéndose el plazo para la presentación de enmiendas que finalizó el 27 de febrero[35], de conformidad con la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía de 30 de septiembre de 1993[36].

Finalizado el plazo de presentación de enmiendas, en el Senado, se presentaron ciento cuarenta y nueve enmiendas parciales y seis votos particulares que fueron debatidos el 2 de marzo por la Ponencia encargada de informar este texto normativo[37]. La defensa de las mismas fue planteada en los mismos términos tanto en la Comisión General de las Comunidades Autónomas como en el Pleno de la Cámara baja, donde se alternaron las intervenciones de los portavoces del grupo mixto y otros grupos minoritarios, que cuestionaban, básicamente, los temas de simbología e identidad contenidos en el Estatuto, con la de los dos grupos mayoritarios que avalaban el texto procedente del Congreso de los Diputados como reflejo del consenso social y político[38].

En cuanto al texto normativo remitido por el Congreso, ha de destacarse que, en el Senado, no se introdujo ninguna modificación ni en el Informe ni en el Dictamen de

32 BOCG, Congreso de los Diputados, núm. B-196-11, de 6/2/2006, p. 151.
33 Véase a este respecto BOCG. Congreso de los Diputados- núm. B-196-11 de 06/02/2006; BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-196-12 de 08/02/2006; BOCG. Senado núm. IIIB-10-a de 15/02/2006 y BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-196-13 de 15/02/2006
34 Véase DS. Congreso de los Diputados núm. 148 de 09/02/2006
35 BOCG. Senado. Serie III B, de 15 de febrero de 2006.
36 BOCG, Sección Senado, Serie I, núm. 23, de 5 de octubre de 1993.
37 BOCG. Senado. Serie III B, núm. 10 (b), de 2 de marzo de 2006, respecto a las enmiendas, y BOCG. Senado. Serie III B, núm. 10 (c), de 3 de marzo de 2006, respecto al Informe de Ponencia.
38 *Diario de Sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas* núm. 750, de 6 de marzo de 2006 y Diario de Sesiones del Pleno, núm. 73 de 8 de marzo de 2006.

la Comisión reunida el 6 de marzo[39] como, finalmente, tampoco en la aprobación final, por el Pleno de la Cámara, el día 8 de marzo[40].

c) TRAMITACIÓN DE LA CONFORMIDAD DE LES CORTS VALENCIANES

Como se desprende de lo que acabamos de señalar el Texto recibido por el Senado, que le remitió el Congreso de los Diputados el 15 de febrero de 2006, no sufrió ninguna modificación y fue remitido a las Cortes Valencianas acompañado del mensaje motivado que incorporaba las modificaciones introducidas por las Cortes Generales al Texto remitido por las Cortes Valencianas. La Mesa de las Cortes Valencianas acordaba la tramitación de este mensaje motivado el 10 de marzo de 2006, y de acuerdo con la Resolución de la Presidencia de las Cortes Valencianas para el Pronunciamiento de la Cámara sobre estas modificaciones, introducidas por las Cortes Generales, ordenó la remisión del mensaje motivado a la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat y su publicación en el *BOCV*[41].

Con la publicación se abrió un plazo de enmiendas que finalizó el 20 de marzo. Dichas enmiendas que solo podían referirse a las modificaciones introducidas por las Cortes Generales ó que pretendieran buscar una solución alternativa. Finalizado este plazo se presentaron un total de veintisiete Propuestas pertenecientes veinticinco al Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E.Valencia: Entesa y dos al Diputado del Grupo Mixto, grupo nacido en noviembre de 2005. De estas veintisiete, dos de ellas pertenecientes una al Grupo Parlamentario y otra al Diputado del Grupo Mixto proponían la retirada de la Propuesta de Reforma del EACV y las otras veinticinco buscaban soluciones alternativas a la redacción alcanzada en las Cortes Generales.

Todas estas Propuestas fueron recibidas por la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat esa misma tarde, del día 20 de marzo, y la Comisión se reunía cuatro días después para emitir su Dictamen, en el que no aceptaba ninguna de las veinticinco "enmiendas-propuestas" presentadas tanto por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-E.Valencia: Entesa como

39 BOCG. Senado. Serie III B, núm. 10 (d), de 8 de marzo de 2006.
40 BOCG. Senado. Serie III B, núm. 10 (e), de 10 de marzo de 2006.
41 BOCV, núm. 178, de 13 de marzo de 2006

las dos formuladas por el Diputado del Grupo Mixto, aceptándose por tanto todas las modificaciones introducidas por las Cortes Generales al Texto aprobado por les Corts Valencianes, el 1 de julio de 2005[42].

A este Dictamen se mantuvieron, para su defensa en Pleno las veintisiete enmiendas o propuestas, que fueron rechazadas también en la Sesión Plenaria celebrada el 27 de marzo de 2006, que aprobó como Resolución la siguiente: "Les Corts Valencianes manifiestan su conformidad con toda las modificaciones introducidas por las Cortes Generales al Texto aprobado por las Cortes Valencianas el 1 de julio de 2005, de Reforma del EACV[43]". Esta Resolución fue remitida, ese mismo día, por el Molt Excel·lent President de les Corts Valencianes tanto al Presidente del Congreso de los Diputados como al Presidente del Senado para la Sanción y Promulgación del Texto por el Jefe del Estado y su publicación en el BOE.

Finalmente, el día 11 de abril de 2006, se publicaba en el BOE la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de EACV y en ello se concluía esta reforma del Estatuto, que, como el propio Preámbulo indica, se trata *"…de una reforma sustancial que permita disponer de un Estatuto que, dentro del marco constitucional, esté equiparado al más alto nivel*", y, sin duda, representa un nuevo Estatuto de Autonomía.

V CONTENIDOS DE LA REFORMA INCORPORADOS EN LAS CORTES GENERALES

En cuanto a su contenido, el texto remitido a las Cortes Valencianas contenía algunas modificaciones en la iniciativa que llegó procedente de éstas ya que, fruto de las negociaciones entre los dos grupos mayoritarios, en el Congreso de los Diputados, fueron realizadas incorporaciones y modificaciones en el texto de la propuesta de reforma del EACV.

En la propia Exposición de motivos, llamada a ser el Preámbulo de la Ley, en las Cortes Generales se efectuaron una serie de adecuaciones terminológicas relativas al "Derecho

42 BOCV, núm. 182, de 26 de marzo de 2006.
43 BOCV, núm. 183, de 31 de marzo de 2006.

Civil Foral Valenciano" y otras derivadas de las modificaciones del texto articulado como la relativa al derecho de aguas de calidad y al aprovechamiento de excedentes de otras cuencas "*de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal*", de la recuperación de los Fueros "*en armonía con la Constitución"*, de la competencia —que no el derecho— de la Comunidad para firmar convenios con las distintas Comunidades autónomas españolas y con las regiones europeas, y por último, de la nueva configuración de las Disposiciones transitorias.

En cuanto al articulado y su contenido, la primera de las modificaciones sustanciales consiste en la relativa a la aplicación del Derecho *civil* foral valenciano —que no el Ordenamiento jurídico foral valenciano— a quien ostente la vecindad civil valenciana con independencia de donde resida, tal y como se afirma en el artículo 3.4 del Estatuto reformado.

Respecto a los derechos sociales de los valencianos, en el artículo 10, se consideró más correcto el que la Generalitat, en lugar de garantizar, *"se centrara primordialmente*" en determinados ámbitos de actuación. No obstante, respecto a las personas con discapacidad, conforme al artículo 13, la Generalitat si que deberá garantizar "*en todo caso*" el derecho a las prestaciones públicas necesarias para asegurar su autonomía personal, su integración socioprofesional y su participación en la vida social de la comunidad. Asimismo, fruto de la tramitación en las Cortes Generales, queda incorporada la garantía por la Generalitat del uso de la lengua de signos propia de los sordos.

A continuación, como se ha anticipado, en el artículo 17, el derecho al agua pasa a predicarse de los valencianos y valencianas, y no de la Comunidad que, como tal, no es titular de derechos. De igual modo, el derecho de redistribución de sobrantes queda enunciado atendiendo "*a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal*"[44] .

Asimismo, la mención a una ocupación estable y de calidad entre los elementos del modelo de desarrollo a impulsar por la Generalitat en virtud del artículo 19 se enriquece con la mención a la garantía "*de la seguridad y salud en el trabajo*".

44 Conviene indicar que esta modificación del artículo no ha impedido la presentación de sendos recursos de inconstitucionalidad a la Ley 1/2006, de Reforma del Estatuto Valenciano, por los gobiernos de las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha y Aragón.

En cuanto a las Instituciones de la Generalitat, en el artículo 21, las Cortes Generales optaron sustituir la afirmación de la personalidad jurídica propia de las Cortes Valencianas por un "gozan de autonomía" de carácter funcional.

Asimismo, en el artículo 23, las Cortes Generales modificaron la propuesta y decidieron la remisión del umbral electoral a la Ley electoral valenciana.

En cuanto al procedimiento legislativo, las Cortes Generales añadieron la exclusión de la Ley de bases y la Ley de Presupuestos en la posibilidad de delegación de la competencia legislativa del Pleno en las Comisiones.

En relación con la Administración de Justicia, en el artículo 36, las Cortes Generales cambian la competencia para crear o transformar el número de Secciones o Juzgados por "*la participación de la Generalitat, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial, en la creación o transformación del número de Secciones o Juzgados en el ámbito de su territorio*". También se apunta, en el artículo 35, que se tendrá en cuenta la especialización en Derecho *civil* foral valenciano para la cobertura de vacantes de magistrados, jueces, secretarios judiciales y demás personal al servicio de la Administración de Justicia.

Asimismo, la inclusión del adjetivo "civil" se efectúa por las Cortes Generales en el artículo 37 al enumerar las competencias de los órganos jurisdiccionales en la Comunidad Valenciana en materia de Derecho civil foral valenciano.

Posteriormente, en el artículo 49, en relación con las competencias de la Generalitat, se realiza una precisión en relación con la competencia exclusiva de la Generalitat para la conservación, desarrollo y modificación del "Derecho *civil* foral valenciano" que, posteriormente veremos, tiene consecuencias en la redacción de la disposición transitoria tercera del Estatuto.

En cuanto a la ejecución de la legislación del Estado por la Generalitat, contemplada en el artículo 51, las Cortes Generales realizaron sendas modificaciones en relación con la gestión de los puertos y aeropuertos con calificación de interés general cuando el Estado no se reserve la gestión directa y en relación con las funciones que sobre la

zona marítimo terrestre, costas y playas le atribuye la legislación del Estado. Además, en el citado artículo, las Cortes Generales incorporaron una mención a los Fondos europeo y estatal de garantía agraria en la Comunidad Valenciana.

En los artículos 53 y 54, las Cortes Generales extienden los derechos a la formación profesional adecuada y a conocer los tratamientos médicos a los que van a ser sometidos a todos los ciudadanos, no sólo a los valencianos.

A continuación, la regulación de la Policía Autonómica y la creación de la Junta de Seguridad, en el artículo 55, se encuadran por las Cortes Generales en el marco de la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 149.1.29 de la Constitución y de acuerdo con la legislación estatal, respectivamente.

En relación con el Real Monasterio de Santa Maria de la Valldigna, las Cortes Generales estimaron oportuno realizar unas modificaciones sobre la redacción inicial, suprimiendo del texto original, entre otras, la mención a la consignación presupuestaria anual para su restauración, conservación y mantenimiento.

Con carácter general, las Cortes Generales incorporan al Estatuto que los Notarios deberán garantizar el uso del valenciano en el ejercicio de su función en el ámbito de la Comunidad Valenciana y la aplicación del Derecho civil foral valenciano, que deberán conocer.

En el Título de las relaciones con el Estado y otras Comunidades Autónomas, las Cortes Generales eliminaron la referencia a los principios de lealtad, coordinación, cooperación y colaboración como rectores de las actuaciones de las administraciones públicas de la Comunidad Valenciana y en las relaciones con las Instituciones del Estado.

En el Título de la administración local, en las Cortes Generales se elimina la obligación preceptiva de informar por la Comisión Mixta entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias las iniciativas legislativas en tramitación en Les Corts que afecten de manera específica a las entidades locales y en la tramitación de planes y normas reglamentarias de idéntico carácter.

En el Título de Economía y Hacienda, las Cortes Generales suprimieron la mención a que los Ayuntamientos en la elaboración de sus presupuestos establecerán las medidas necesarias para dar participación a los ciudadanos y ciudadanas, así como la garantía de la suficiencia de recursos de acuerdo con una distribución de competencias basada en los principios de descentralización, subsidiariedad y simplificación administrativa.

En el Título X, relativo a la reforma del Estatuto, se modifica la redacción del texto, clarificando algunos trámites del procedimiento y excluyendo la posibilidad de convocar referéndum en aquellos casos en los que la reforma sólo implique ampliación de competencias.

Como hemos anticipado, entre las disposiciones transitorias, las Cortes Generales modificaron la relativa a la competencia exclusiva sobre el "Derecho *civil* Foral valenciano", precisando que se "*…ejercerá, por la Generalitat, en los términos establecidos por este Estatuto, a partir de la normativa foral del histórico Reino de Valencia, que se recupera y actualiza, al amparo de la Constitución española*" desapareciendo así la referencia a la Disposición Adicional primera de la Constitución y al Decreto de 29 de junio de 1707.

Por último, la eliminación de la disposición transitoria sexta y la incorporación de una Disposición derogatoria de compleja interpretación, que tuvo gran repercusión mediática y que debe interpretarse con criterios lógico-prácticos, culminan la intervención de las Cortes Generales en el contenido de la reforma.

De gran parte de estas modificaciones es difícil encontrar causa en el Diario de Sesiones de la Comisión Constitucional del Congreso, que fue en el trámite en el que se realizaron, puesto que fueron efectuadas por medio de enmiendas transaccionales incorporadas directamente. De este modo, habrá que esperar a la aparición de comentarios y documentos para interpretar la voluntad de nuestro legislador de incorporar determinadas modificaciones a los contenidos en la propuesta que le llegó de las Cortes Valencianas.

VI CONCLUSIONES

Con carácter previo, conviene destacar la cuestión del carácter "consensual" y "participativo" de la reforma, dado que está avalada por dos de los tres grupos parlamentarios con representación en las Cortes Valencianas, que, a su vez, han garantizado la tramitación del texto en las Cortes Generales y que, aunque en menor medida, incorpora contenidos derivados de las enmiendas parciales del tercero de los grupos parlamentarios de la Cámara autonómica.

De acuerdo con lo que decíamos en la Introducción, no hemos querido adentrarnos en contenidos por cuanto, en nuestra condición de Letrados, hemos asistido a la tramitación de un Texto que no ha contado con el parecer favorable de todos los Diputados y Diputadas que integran la Cámara. En cualquier caso, hemos querido en las conclusiones hacer una breve referencia a aquellos aspectos que pueden resultar más relevantes en cuanto al contenido global de la Reforma y a lo que han sido los puntos básicos que se han recogido en la misma.

En primer lugar, en el Preámbulo del nuevo Estatuto se mantienen los dos párrafos del Preámbulo del Estatuto, aprobado en 1982, que hacían referencia a la etapa preautonómica a la que accedió la Comunidad Valenciana en virtud del Real Decreto–Ley 10/1978 de creación del Consell del País Valenciano así como a la tradición valenciana proveniente del histórico Reino de Valencia que se encontró con la concepción moderna de País Valenciano y dio origen a la autonomía valenciana, como integradora de las dos corrientes de opinión. En este nuevo Preámbulo, los redactores de la reforma del EACV han querido reconocer especialmente el desarrollo político, económico, cultural y social de la Comunitat Valenciana, la efectividad de la norma institucional básica de autogobierno, justificando la reforma en la adaptación del Estatuto a la realidad actual de la Comunitat Valenciana y a la mejora de la calidad de vida de las valencianas y valencianos.

El título I, ha introducido, en su artículo primero la referencia a la identidad diferenciada como "nacionalidad histórica" de la Comunidad Autónoma dentro de la unidad de la Nación Española; incorporando también la referencia a los valores de la Unión Europea concretando el contenido de la condición política de valenciano; la aplicación

del Derecho Civil Foral valenciano y la realidad de los ciudadanos de la Unión Europea residentes en la Comunidad Valenciana.

Con relación a la lengua propia de la Comunidad Valenciana, esto es el valenciano, se hace mención expresa en el nuevo artículo sexto a la Acadèmia Valenciana de la Llengua como "Institución normativa del idioma valenciano".

Debemos destacar también que se incluye un nuevo Título II bajo la rúbrica "De los Derechos los Valencianos y Valencianas", con doce artículos, que nuevamente hace referencia tanto a los derechos, deberes y libertades reconocidos en la Constitución Española como en el Ordenamiento de la Unión Europea y los instrumentos internacionales de protección de los mismos. De forma exhaustiva se incorporan los derechos de las ciudadanas y de los ciudadanos valencianos, la promoción y defensa de éstos por los poderes públicos y la mención expresa de una serie de valores y derechos universales de las personas entre los que destacan los derechos sociales, derechos de los ciudadanos ante la administración de justicia y aquellos otros considerados derechos emergentes como los relativos a las nuevas tecnologías, defensa de los consumidores y usuarios entre otros, incluso el derecho al asociacionismo. Asimismo, se contempla específicamente el derecho al agua de calidad y al aprovechamiento de los excedentes de otras cuencas de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal, derechos del sector agrario valenciano, de la protección del medio ambiente y al desarrollo de políticas activas de infraestructuras y el compromiso de elaborar una Ley-Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana.

El nuevo Estatuto incluye en su Título III la definición de la Generalitat como conjunto de instituciones de autogobierno, incluyendo aquí junto a las Cortes Valencianas o Les Corts, el President y el Consell las otras instituciones como son la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges, el Consell Valencià de Cultura, la Acadèmia Valenciana de la Llengua, el Consell Jurídic Consultiu, i el Comité Económic i Social. Precisamente con relación a Les Corts Valencianes o Les Corts, a las que se reconoce inviolabilidad y que gozan de autonomía, la nueva redacción del Estatuto fija su composición en un número no inferior a noventa y nueve, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en la forma que determina la Ley Electoral Valenciana. Asimismo, en la redacción de diversos preceptos de este Capítulo, han tenido que incluirse referen-

cias a la disolución y convocatoria de nuevas elecciones, mediante Decreto del President de la Generalitat, en la medida en que se ha previsto, en la nueva redacción, la posible disolución de la Cámara por el President, antes de cumplirse los cuatro años para las que son elegidas.

También la Institución del President de la Generalitat incorpora esta nueva realidad de la posible disolución de la Cámara, en el caso de no alcanzarse la Investidura, la capacidad de éste, mediante Decreto, de disolver les Corts y también la de proponer, de acuerdo con la legislación del Estado, la celebración de "Consultas Populares" en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Por lo que se refiere al Gobierno Valenciano o Consell ya no se limita el número de integrantes de este Órgano Colegiado manteniéndose, en lo demás, una redacción similar a la del Estatuto de 1982.

Se incorpora un nuevo Capítulo dedicado a la Administración de Justicia en el que se concreta que el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana es el Órgano Jurisdiccional en el que culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana destacando una serie de preceptos, artículos nuevos, en los que se señalan las competencias que corresponden a la Generalitat en cuanto a la Administración de Justicia, y las competencias de los órganos jurisdiccionales de la Comunidad Valenciana.

Posteriormente se regulan conjuntamente las instituciones que integran junto con el President, el Consell y Les Corts, la Generalitat Valenciana. En estos preceptos se remite en lo relativo al procedimiento de nombramiento, funciones, facultades, estatuto y duración del mandato a lo que disponga la Ley de Les Corts que lo regule, y esto hace que para todas estas leyes, se exija una mayoría de tres quintos (art. 44 de la nueva redacción).

Se regula también separadamente, mediante cinco artículos, el Régimen Jurídico de la Generalitat, para adentrarse posteriormente en un Título IV, en las competencias, donde concreta el techo máximo posible, diferenciando las materias en las que la Generalitat tiene competencia exclusiva, las materias en las que existe una competencia compartida, en el marco de la Legislación Básica del Estado, correspondiendo a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución de una serie de materias y también

separando aquellas materias en las que corresponde a la Generalitat la ejecución correspondiendo al Estado la legislación básica y la legislación de desarrollo de ésta.

A continuación, como ya sucedía en el Estatuto anterior hay varios preceptos, que separadamente, dentro de este Título, se refieren a otras competencias de la Generalitat Valenciana en materias concretas.

Con carácter innovador, se crean dos nuevos Títulos referidos a las relaciones con el Estado y otras Comunidades Autónomas y a las relaciones con la Unión Europea, donde se concretan las competencias y funciones que puede cumplir la Generalitat Valenciana, relaciones a las que se añade también un Título referido a la acción exterior, que recoge la capacidad de la Generalitat, a través del Consell, para participar en la función exterior del Estado cuando esta incida en el ámbito de sus competencias.

Al respecto, la participación de la Comunidad Valenciana en la formación de la voluntad del Estado ante al UE se manifiesta principalmente en el derecho a participar en todos los procesos que establezca el Estado para configurar la posición española en el marco de las instituciones europeas, cuando estén referidas a sus competencias propias y también a ser oída en aquellos otros que, incluso sin ser de su competencia, le afecten directa o indirectamente, con mención específica a la participación en el proceso de Asociación Euromediterránea. Asimismo, se afirma ostentar la competencia exclusiva para el desarrollo y ejecución de las normas y disposiciones europeas en el ámbito de sus competencias.

La Administración Local viene regulada en el Título VIII, en tres artículos donde se siguen manteniendo la posibilidad de que mediante una Ley de les Corts en el marco de la Legislación Básica del Estado, aprobada por mayoría de dos tercios, pueda determinarse la división comarcal después de ser consultadas las Entidades Locales afectadas.

En el Título IX, del Estatuto, se incluyen catorce artículos (67 a 80) donde se regula la "Economía y Hacienda de la Generalitat". Es una regulación minuciosa referida a la financiación, autonomía financiera, sistema de ingresos, competencias financieras, sistema tributario, aplicación de los tributos propios, ejercicio de las competencias

normativas, Órganos Económicos Administrativos propios, Hacienda Local, Patrimonio de la Generalitat, Hacienda de la Comunitat, rendimiento de tributos cedidos a la Generalitat, participación en los Impuestos del Estado, gestión, recaudación, liquidación e inspección de tributos propios, elaboración del Presupuesto de la Generalitat, emisión de Deuda Pública, instituciones de crédito especializado, desarrollo económico y social, derecho al trabajo...

En el texto, de la norma básica de los valencianos y valencianas, finalmente, se acomete en el último Título, en el Título X, mediante un artículo, el nuevo artículo 81, la Reforma del Estatuto y en él se introducen diferencias importantes por cuanto la iniciativa para la Reforma del Estatuto sigue correspondiendo al Consell y a las Cortes Generales, pero pasa de una quinta parte de los miembros de las Cortes Valencianas a un tercio y además se incluye también la posibilidad de que la iniciativa la tengan dos grupos parlamentarios.

El acuerdo para aprobar la Reforma del EACV pasa a requerir de tres quintos de Les Corts a dos tercios, salvo que solo tenga por objeto la ampliación competencial, en cuyo caso, se sigue manteniendo la mayoría simple. También se prevé en esta Propuesta de Reforma del Estatuto una participación de la delegación de Les Corts en la tramitación del Texto por las Cortes Generales, se incluye el que cuando no se apruebe o "modifique la Reforma propuesta" se devuelva a las Cortes para una nueva deliberación acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieran ocasionado su devolución. El apartado cinco, de este nuevo artículo, señala que la aprobación de la Reforma por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica, incluirá la autorización del Estado para que la Generalitat convoque un Referéndum de ratificación de los electores en un plazo de seis meses desde la votación final de las Cortes Generales.

Por último, el Estatuto incluye tres Disposiciones Adicionales, destacando la segunda que hace referencia a "una especie de cláusula de compromiso", con el siguiente contenido en su apartado tercero "cualquier ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas que no estén asumidas en el presente Estatuto o no le hayan sido atribuidas, transferidas o delegadas a la Comunidad Valenciana con anterioridad obligará, en su caso, a las instituciones de autogobierno legitimadas a promover las correspondientes iniciativas para dicha actualización".

En cuanto a las Disposiciones Transitorias se relacionan en número de cinco, una de las cuales hace referencia a que la competencia exclusiva sobre el Derecho civil foral valenciano se ejercerá, por la Generalitat, en los términos establecidos por este Estatuto, a partir de la normativa foral del histórico Reino de Valencia, que se recupera y actualiza, al amparo de la Constitución Española.

La Disposición Derogatoria establece que queda derogada la Ley 5/1982, de 1 de julio de EACV así como la Ley Orgánica 4/1991, de 13 de marzo, la Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo por lo que no nos encontramos en realidad ante una modificación del Estatuto sino ante un nuevo Estatuto de Autonomía.

Tras esta una referencia descriptiva al contenido del nuevo Estatuto, debemos reiterar que el proceso de renovación estatutaria no parece haber sido una mera Reforma del Estatuto de 1982, sino la producción de un Estatuto nuevo por lo que nos encontramos en un caso diferente al de 1991, en el que se cambió un solo precepto del Estatuto y al de 1994, en el que se derogaron dos Disposiciones Transitorias y se incluyó una nueva Disposición Adicional. Ahora nos hayamos ante un auténtico proceso de mutación normativa que conlleva la sustitución del Estatuto de 1982 por el Estatuto de 2006.

Esta afirmación se comprueba asimismo atendiendo a la modificación que se ha producido con relación a aquel texto normativo, ahora derogado, en la medida en que el nuevo texto cuenta con veinte artículos más que el de 1982, modificando los anteriores artículos que figuraban en él y no es por tanto, una revisión mínima sino una revisión total del texto aprobado en 1982. También se modifican elementos básicos de aquel Estatuto, incluida la propia composición de las Cortes Valencianas; se introduce un catálogo de derechos de prestación; un nuevo sistema de relaciones con el Estado, otras Comunidades Autónomas, la Unión Europea e incluso un Título de Acción Exterior; mayorías cualificadas para determinadas leyes,... Parece que si examinamos este nuevo texto, en cuanto a contenido es claro que nos hallamos ante un Nuevo Estatuto. Igualmente, desde la perspectiva jurídico-práctica, como decíamos anteriormente, la Disposición Derogatoria incluida por la Ponencia en el Congreso de los Diputados deroga nominativamente tanto el Estatuto de 1982 como sus reformas de 1991 y 1994, y el resultado normativo de esta acción es una nueva Norma Institucional Básica.

Con estas conclusiones hemos querido cerrar nuestra colaboración en esta publicación que trata la Reforma del EACV ya que, actualmente, a punto de finalizar la presente Legislatura se abre un nuevo horizonte como es el desarrollo institucional del Estatuto, lo que sin duda cubrirá gran parte de la actividad legislativa de la próxima.

Valencia, enero de 2007

Lluís Aguiló i Lúcia
LLETRAT DE LES CORTS VALENCIANES
PROFESSOR TITULAR DE DRET CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSITAT DE VALÈNCIA – ESTUDI GENERAL
LLETRAT-SECRETARI GENERAL DE L'ACADÈMIA VALENCIANA DE LA LLENGUA

L'ACADÈMIA VALENCIANA DE LA LLENGUA I L'ESTATUT D'AUTONOMIA

Quinze anys després d'aprovar-se la Llei d'Ús i Ensenyament del Valencià, les forces polítiques amb representació parlamentària, en la seua immensa majoria, adoptaren la iniciativa d'elaborar una proposició de llei, la qual acabà convertint-se en la Llei 7/1998, de 16 de setembre, de creació de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua.

L'origen d'esta Llei es troba en la Resolució adoptada el 17 de setembre del 1997 per les Corts Valencianes, les quals sol·licitaren del Consell Valencià de Cultura que dictaminara sobre les qüestions lingüístiques valencianes. Des d'eixe moment, el Consell Valencià de Cultura inicià els seus treballs interns, els quals el dugueren a emetre el seu dictamen de 13 de juliol de 1998, en el qual s'analitzava la situació social del valencià i el seu ús, amb especial incidència en el procés de normalització lingüística que es va dur a terme mitjançant les normes ortogràfiques denominades de Castelló, aprovades en 1932.

El Consell Valencià de Cultura va obrir un període de recepció d'escrits i visites que es tancà el 28 de febrer de 1998, i una fase d'audiències a diverses institucions i entitats, convidades a comparèixer davant el Consell mitjançant un escrit firmat pel seu president. Estes institucions i entitats foren invitades a elaborar un document escrit, a més de comparèixer un dia concret per a declarar verbalment tot allò que consideraren oportú sobre la qüestió. Es tractava de que el Consell Valencià de Cultura a l'hora d`emetre el dictamen tinguera en compte el conjunt d'opinions i raonaments externs així rebuts i era necessari igualment que restara constància pública d'allò. Per això el dictamen va acompanyat d'un annex de vuit toms, en els quals figuren el conjunt de les opinions i escrits aportats per les institucions i entitats rebudes amb les característiques descriptives de cadascuna d'estes institucions i entitats.

En el dictamen s'incidia en el nom, naturalesa i codificació del valencià, insistint que el valencià és la llengua pròpia dels valencians i eixe terme ha de ser utilitzat en el marc

institucional sense que tinga caràcter excloent i referint-se directament en el dictamen a que la citada denominació de "valencià" no ha de qüestionar altres denominacions, com "llengua pròpia dels valencians", "idioma valencià" o altres avalades per la tradició històrica valenciana, l'ús popular o la legalitat vigent i, al mateix temps, es reconeixia en el dictamen que "el valencià és l'idioma històric i propi de la Comunitat Valenciana" i que "forma part del sistema lingüístic que els corresponents Estatuts d'Autonomia dels territoris hispànics de l'antiga Corona d'Aragó reconeixen com a llengua pròpia".

En suma, el dictamen del Consell Valencià de Cultura vingué a avalar les Normes de Castelló de 1932, com un fet històric que van constituir i constitueixen un consens necessari. Com a conseqüència de tot allò, el dictamen proposava com a conclusió la creació d'un ens de referència normativa del valencià, amb els principis abans indicats i amb les següents caracterìstiques: que tinguera personalitat jurídica pròpia; amb independència funcional i pressupostària; que tinguera capacitat per a determinar la normativa en matèria lingüística i que eixa normativa fora la vinculant per a les administracions públiques, el sistema educatiu, els mitjans públics de comunicació i altres entitats o òrgans de titularitat pública, o que compten amb finançament públic; que els seus membres foren un total de 21 nomenats per deu anys i que les vacants es pogueren produir per renovació o altres motius, cobrint-se per cooptació interna; que els membres inicials foren elegits per una majoria de dos terços de les Corts Valencianes; i que al menys dos terços dels seus membres foren experts en valencià amb una acreditada competència científica i acadèmica; i, finalment, que tingueren relacions horitzontals amb les diverses entitats normatives de les altres llengües de l'Estat.

Emparant-se en este dictamen, els grups parlamentaris popular, socialista i dins del grup mixt, els diputats de Nova Esquerra, van presentar una proposició de llei davant les Corts Valencianes, la qual fou tramitada de manera inusual l'estiu de 1998, en plenes vacances parlamentàries, i incloent-se en la primera sessió plenària que es celebrà el dia 2 de setembre, el debat i aprovació d'esta Llei que venia a complimentar i culminar el procés iniciat per la Llei d'Ús i Ensenyament del Valencià.

Així doncs, ens trobem amb un acord polític important sobre una qüestió que venia dividint i enfrontant als valencians des de feia molts anys i front a la qual, a partir del debat de política general celebrat en setembre de 1997, s'obria la porta per tal d'arribar a este acord històric.

L'Acadèmia Valenciana de la Llengua apareix regulada com una institució de la Generalitat de caràcter públic, personalitat jurídica pròpia, i que té com a funció determinar i elaborar, si és procedent, la normativa lingüística de l'idioma valencià, així com vetlar pel valencià partint de la tradició lexicogràfica, literària i la realitat lingüística genuïna valenciana, així com de la normativització consolidada, a partir de les denominades Normes de Castelló. Per tant, la Llei ja des dels seus primer articles assumeix plenament les indicacions del Consell Valencià de Cultura. L'article quart estableix clarament que els principis i criteris que han d'inspirar la creació de l'Acadèmia són el que es desprenen del dictamen aprovat pel Consell Valencià de Cultura el 13 de juliol de 1998 i que ha sigut incorporat al preàmbul de la Llei.

La Llei estableix per tant, segons tots estos principis, les competències i funcions de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, així com la seua composició en base a uns criteris que apareixen en el dictamen del Consell Valencià de Cultura. L'aspecte més important és que eixos 21 acadèmics, inicialment han sigut elegits per les Corts Valencianes per majoria de dos terços i per un període de quinze anys, podent ser reelegits i que als quinze anys de l'elecció por primera vegada, els membres de l'Acadèmia procediran ja a partir d'eixe moment i per al futur per cooptació, a la renovació d'un terç dels acadèmics, de tal manera que després de la primera designació per les Corts Valencianes i per una majoria qualificada que exigeix necessàriament un acord de consens, en el futur començarà a funcionar pel que fa a la seua organització interna com qualsevol altres tipus d'acadèmia de la llengua que pot existir en altres àmbits lingüístics. A més, la Llei estableix els òrgans de l'Acadèmia, així com el funcionament d'esta.

L'article 2 de la Llei de creació de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, estableix entre les seues competències la d'elaborar i elevar al Consell de la Generalitat i a les Corts Valencianes una memòria anual, en la qual, a més d'exposar-se les activitats de la institució durant l'exercici, es recolliran les observacions i consells pertinents per a l'ús normal del valencià en qualsevol de les seues manifestacions. De conformitat amb l'article 32 de la pròpia Llei, és a la Junta de Govern a qui correspon elaborar el projecte de memòria anual de la institució i posteriorment, de conformitat amb allò establert en l'article 27, apartat b), serà aprovat pel Ple de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua.

La disposició transitòria primera de la Llei de creació de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, establia en el termini d'un des de l'entrada en vigor d'esta que les Corts Valencianes haurien d'elegir als primers 21 acadèmics en funció del que disposa la pròpia Llei, però este precepte no es va poder complir dins del termini establert al no arribar-se a un acord entre els grups parlamentaris de les Corts Valencianes.

Per allò, al llarg dels anys 1999 i 2000 la Llei va quedar paralitzada en la seua aplicació per falta d'acord sobre esta matèria per a la designació dels acadèmics. Fou durant l'any 2001 quan finalment es va arribar al pacte denominat "Pacte per la Llengua", subscrit el 14 de juny tant pel president de la Generalitat, Eduardo Zaplana, com pel secretari general del PSPV, Joan Ignasi Pla, i amb la presència dels dos grups parlamentaris de les Corts Valencianes, Popular, Alejandro Font de Mora, i Socialista-progressistes, Joaquim Puig. Este pacte significava l'acord sobre els 21 acadèmics que, com indicarem a continuació, foren efectivament nomenats al dia següent, 15 de juny, per les Corts Valencianes, mitjançant la Resolució 134/V. Amb allò, quedava desbloquejada la posada en marxa de la Llei i existia a més eixe "Pacte per la Llengua, per tal de dur a terme no sols l'entrada en funcionament de la institució, sinó un seguiment sobre el procés de normalització lingüística de la Comunitat Valenciana.

Com a conseqüència de la Resolució aprovada per les Corts Valencianes, –134/V, del 15 de juny–, per Decret 8/2001, de 27 de juny, el president de la Generalitat, va procedir al nomenament del 21 acadèmics, els quals prengueren possessió i quedà constituïda per tant l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, el 21 de juliol del 2001.

A continuació per Decret 10/2001, de 31 de juliol, del president de la Generalitat Valenciana, l'acadèmica Ascensió Figueres Górriz, va ser elegida presidenta de l'Acadèmia, de conformitat amb allò acordat pel ple de l'Acadèmia celebrat el dia 21 de juliol.

Així mateix, per Decret 8/2001, de 27 de juny, el president de la Generalitat, i atenent a lo acordat pel ple de les Corts Valencianes, el dia 5 de juny, van ser nomenats el 21 acadèmics.

Ara bé, l'Acadèmia Valenciana de la Llengua encara que en l'article primer de la seua Llei de creació posa clarament que és una institució de la Generalitat Valenciana, no figurava com és lògic dins de l'Estatut d'Autonomia que havia sigut aprovat el 1982.

Ha sigut a partir de l'any 2006 amb la modificació en profunditat que s'ha fet de l'Estatut d'Autonomia on ja apareix, tal i com indica la seua Llei de creació, l'Acadèmia Valenciana de la Llengua com a institució de la Generalitat.

Efectivament, esta regulació ha suposat que de manera directa o indirecta s'hagen incorporat referències a la pròpia institució i a la regulació de la llengua, tant en el preàmbul com en nou articles de l'Estatut.

Pel que fa al preàmbul cal destacar en primer lloc que totes les institucions de la Generalitat deuen denominar-se exclusivament en valencià, de tal manera que no es pot considerar que tenen una traducció al castellà com és el cas de "Generalidad", "Consejeria", "Cortes Valencianas", "Sindicatura de Cuentas", "Consejo Económico y Social", etcètera.

D'altra banda la referència que fa el preàmbul de l'Estatut a la consideració que la Comunitat Valenciana és una nacionalitat històrica, es basa en els seus arrels històrics, per la seua personalitat diferenciada, per la seua llengua i cultura i pel seu Dret Civil Foral.

Per tant, és clar que el que pretén la reforma, com diu el preàmbul, és l'impuls i desenrotllament del Dret Civil Foral Valencià aplicable, del coneixement i l'ús de la llengua valenciana, de la cultura pròpia i secular del poble valencià i dels seus costums i tradicions, és a dir, el preàmbul el que fa és decidir i concretar el fet diferencial valencià dins de l'objectiu de distingir entre aquelles Comunitat autònomes, com és la valenciana, que tenen un fet diferencial, de la resta de les Comunitats autònomes de l'Estat.

Dins d'este marc és important recordar que el desenrotllament legislatiu de les competències de la Generalitat en plena harmonia amb la Constitució Espanyola, procurarà la recuperació dels continguts dels Furs del Regne de València que van ser abolits per la promulgació del Decret de 29 de juny de 1707, del qual enguany celebrarem el segon centenari.

Ja des del punt de vista de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua caldria destacar bàsicament dos articles que són el 6 i el 41. L'article 6 regula la llengua pròpia de la Comunitat Valenciana i el 41 la institució que és l'Acadèmia Valenciana de la Llengua.

Pel que fa a l'article 6 les variacions més importants que s'han produït respecte al text de l'anterior Estatut són, en primer lloc la declaració que es fa en el paràgraf primer del dit article, en el sentit que la llengua pròpia de la Comunitat Valenciana és el valencià i, d'altra banda, s'afegeix també un altre paràgraf, el número 8, en què es diu que l'Acadèmia Valenciana de la Llengua és la institució normativa de l'idioma valencià.

Per tant, amb esta referència dins del que diríem que és la fórmula política de l'Estatut d'Autonomia i que es conté en el seu article primer, queda perfectament establit el criteri lingüístic i la institució a la qual es dóna la capacitat de dictar i regular la normativa del valencià.

Pel que fa a l'article 41, és aquell que com a conseqüència de la incorporació de la institució a l'Estatut, diu clarament que l'Acadèmia Valenciana de la Llengua és una institució de la Generalitat de caràcter públic, que té per funció determinar i elaborar en el seu cas la normativa lingüística de l'idioma valencià i este és un aspecte molt important, possiblement el més important, pel que fa a la força que l'Estatut vol donar a la institució, ja que esta normativa és d'aplicació obligatòria a totes les administracions públiques de la Comunitat Valenciana. En tot cas, l'article 41 reserva ja els aspectes concrets referits al nomenament dels seus membres, funcions, facultats, estatut i duració del mandat, a una Llei que aproven Les Corts i que en estos moments és la Llei 7/1998, de 16 de setembre, de creació de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua.

Fins ací els dos preceptes més importants als que fa referència el nou Estatut d'Automomia sobre l'Acadèmia Valenciana de la Llengua.

A més hi ha altres aspectes d'alguna manera relacionats amb els dos que hem indicat i als que ens referirem a continuació.

En primer lloc dins del nou títol que regula els drets dels valencians i les valencianes, caldria destacar, des del punt de vista de la llengua, que l'article 9, paràgraf segon, esta-

bleix que els valencians tindran dret a dirigir-se a l'administració de la Comunitat Valenciana en qualsevol de les seues dos llengües oficials i a rebre resposta en la mateixa llengua utilitzada.

D'altra banda l'article 23, que concreta i defineix quines són les institucions d'autogovern que integren i constitueixen la Generalitat Valenciana, a més de les bàsiques que són Les Corts, el President i el Consell, en este cas, i a diferència de l'Estatut del 82, queda perfectament tancada la relació de les que també formen part, que són, a més de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges, el Consell Valencià de Cultura, el Consell Jurídic Consultiu i el Comité Econòmic i Social.

Quant a estes institucions cal indicar que l'article 44.5 del propi Estatut, com a important novetat, ha establit que l'aprovació de les lleis que les regulen o la seua modificació, requerirà sempre una majoria de les tres quintes parts de Les Corts, de tal manera que un partit pel fet de tindre la majoria absoluta mai serà capaç de modificar la normativa que regula, en el cas que ens ocupa, la Llei de creació de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, la qual cosa sens dubte suposa una garantia d'estabilitat i de consens de cara al futur.

D'altra banda, hi ha també preceptes que fan referència específicament al tema de la llengua i que d'alguna manera ho són en desenrotllament de l'article 6 de l'Estatut d'Autonomia. Tal és el cas, per exemple, de l'article 25.5, que diu que les lleis de la Generalitat seran promulgades en nom del Rei pel seu President i publicades en les dos llengües oficials en el "Diari Oficial de la Generalitat Valenciana" en el termini de quinze dies des de la seua aprovació i en el "Boletín Oficial del Estado". Curiosament este precepte i pel que fa a denominacions formals, ha sigut incomplit recentment al haver-se canviat el nom del "Diari Oficial de la Generalitat Valenciana" pel de "Diari Oficial de la Comunitat Valenciana".

L'article 29.4 diu que totes les normes, disposicions i actes emanats del Consell, que per la seua naturalesa ho exigisquen, seran publicats en el "Diari Oficial de la Generalitat Valenciana" en les dos llengües oficials.

Ja dins de l'àmbit del món jurídic, n'hi ha dos articles interessants que cap ressenyar. L'article 35.1 diu que a instància de la Generalitat, l'òrgan competent convocarà els concursos i oposicions per a cobrir les places vacants de Magistrats, Jutges, Secretaris Judicials, i la resta del personal al servici de l'administració de justícia, d'acord amb allò que disposa la Llei Orgànica del Poder Judicial. I s'afegeix que en esta resolució es tindrà en compte la seua especialització en Dret Civil Foral Valencià i el coneixement de l'idioma valencià.

Finalment l'article 58.2 de l'Estatut estableix que els notaris hauran de garantir l'ús del valencià en l'exercici de la seua funció en l'àmbit de la Comunitat Valenciana, de conformitat amb les normes de l'Estatut. I afegeix també que igualment garantiran l'aplicació del Dret Civil Foral Valencià, que hauran de conèixer, ja que este Dret està escrit originalment en valencià.

Per tant, podem dir que amb l'aprovació del nou Estatut s'han introduït criteris de ciència i de racionalitat en un debat improductiu i estèril que venia afectant a alguns sectors determinats de la societat valenciana des de feia alguns anys. S'ha deixat en mans d'una institució integrada per persones especialitzades i amb un currículum que ho acredita la fixació del contingut del valencià i, el que és més important, la normativa que, com acabem d'indicar, és obligatòria per a totes les administracions públiques de la Comunitat Valenciana.

Finalment, des d'un punt de vista pràctic, cal afegir que una d'estes potestats que reconeix ja l'Estatut d'Autonomia, i que es concreten millor tant en la Llei de creació de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua com en el seu Reglament, al llarg dels seus primers anys de funcionament i en concret dins dels cinc primers, a més del procés d'assentament de la institució, s'han aprovat una sèrie de texts normatius.

En primer lloc i amb un caràcter provisional es van adoptar l'acord 4/2002, de 25 de març, pel qual s'aprovava el referent normatiu oficial del valencià i l'acord 6/2002, de 20 de maig, en què es refon i es complementa l'acord anterior i s'emet dictamen sobre la consulta formulada pel Conseller de Cultura i Educació respecte als efectes de l'anterior acord.

Ara bé, ha sigut sobretot amb l'aprovació del dictamen del 9 de febrer del 2005, sobre els principis i criteris per a la defensa de la denominació i l'entitat del valencià, on l'Acadèmia ha fixat exactament els termes científics del què s'entén per valencià. I al fil del seu treball s'han produït tres textos normatius més, el "Diccionari Ortogràfic i de Pronunciació del Valencià" (DOPV), que es va aprovar mitjançant la Resolució 7/2005, de 27 de maig; en segon lloc la "Gramàtica Normativa Valenciana" (GNV), per Resolució 19/2005, de 2 de desembre; i, finalment, el "Vocabulari de Noms de Persona", Resolució 19/2006, de 21 de juliol el qual, per acord de la pròpia Acadèmia i de conformitat amb el Tribunal Superior de Justícia, té caràcter normatiu als efectes de poder determinar en els registres civils l'admissió de la denominació valenciana del noms de persona, sense perjudici que, cas de dubte, puga consultar-se, com es venia fent fins ara amb assiduïtat, a la pròpia Acadèmia Valenciana de la Llengua.

Per tant, els acords polítics que van significar la Resolució de Les Corts, el Dictamen del Consell Valencià de Cultura, la Llei de creació, el Reglament i el desenrotllament de la institució amb la consagració a nivell estatutari d'esta, al estar inclosa després de la reforma de l'Estatut, tot allò ha culminat en la primera producció dels texts normatius a l'espera de la que serà l'obra més important i definitiva juntament amb la Gramàtica, com és el "Diccionari Normatiu Valencià" (DNV), que està previst per a dins d'un parell d'anys.

Julia Sevilla Merino
LETRADA DE LAS CORTES VALENCIANAS
PROFESORA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

LOS DERECHOS DE LAS VALENCIANAS EN EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA

INTRODUCCIÓN.- LOS DERECHOS DE LAS MUJERES DESDE LA PERSPECTIVA ESTATUTARIA O DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.- PRECEDENTES: LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.- IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.- EL LENGUAJE DEL ESTATUTO.- CONCLUSIÓN.

INTRODUCCIÓN

Desde que se aprobara la Constitución de 1978 y se pusieran en marcha los regimenes autonómicos, previos a la aprobación de los Estatutos de las diecisiete Comunidades Autónomas, parecía evidente que la realidad había superado las previsiones que hicieron los constituyentes respecto al desarrollo del Título VIII del texto constitucional. Quizá por ello en 1982, finalizada la aprobación de los Estatutos de Autonomía y con alguna experiencia del funcionamiento del sistema bicameral, se empezó a hablar de la necesaria reforma del Senado para que cubriera su cometido de Cámara de representación territorial.

El hecho cierto es que durante estos veintiocho años de régimen constitucional se ha lucubrado mucho sobre la reforma de la Constitución, especialmente –como apuntamos– la del Senado y la sucesión de la Corona, pero el blindaje del texto constitucional y la necesaria prudencia política que debe presidir cualquier cambio en la Carta Magna, entre otras razones, ha propiciado que la reforma de los Estatutos protagonice la transformación de nuestro Estado de las Autonomías, en la que nos hallamos inmersos, proceso en el que parece van a participar todas las comunidades autónomas. Esta reforma afecta profundamente a los textos estatutarios que no sólo se limitan a ampliar o extender las competencias que representen los intereses preponderantes en cada comunidad autónoma, sino que, sin aparentemente ponerse de acuerdo, han ampliado y concretado un catálogo de derechos, cuestión ésta que no ha sido aceptada pacíficamente por parte de la doctrina.

Otra parte de la doctrina, en la que me incluyo, considera que cada una de las comunidades autónomas ha incidido en los derechos de su ciudadanía desde el marco que le brinda la Constitución y su propio Estatuto y en el ejercicio de sus funciones, ya que difícilmente se puede sostener que un Gobierno autonómico no puede velar por los derechos de su ciudadanía garantizándolos y, sobre todo, hay una parte de los derechos, los de carácter social, en los que la acción de gobierno juega un papel concluyente en su ejercicio. A ello hay que sumar la evolución en el contenido de los derechos, la aparición de nuevos derechos y, en el caso de las mujeres, su consolidación como sujetos de derechos. De hecho algunas Constituciones europeas se han reformado para incluir la palabra *"mujer"* al definir la igualdad en sus textos, motivada la reforma en unos casos por la declaración de inconstitucionalidad de una ley que pretendía reconocer la igualdad real y efectiva de las mujeres en el derecho a la participación política (Francia) y en otros casos por la evolución de las normas internacionales y comunitarias en materia de igualdad.

Así, la Constitución francesa en su art. 3 *in fine* dice: *"…La ley favorecerá la igualdad entre mujeres y hombres para acceder a los mandatos electorales y cargos electivos…"* y su art. 4: *"Los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Su constituirán y ejercerán su actividad libremente dentro del respeto a los principios de la soberanía nacional y de la democracia. // Estas entidades contribuirán a la aplicación del principio enunciado en el último apartado del artículo 3 de acuerdo con lo dispuesto por la ley"* [1].

En el mismo sentido la Constitución italiana, en su art. 51 dice: *"Todos los ciudadanos de uno y otro sexo podrán desempeñar cargos públicos y puestos electivos en condiciones de igualdad, según los requisitos establecidos por la ley. A tal fin la República promueve con acciones positivas la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres"* [2].

A título de ejemplo exponemos lo que se dice en la Constitución belga: *"Artículo 10. Se garantiza la igualdad de mujeres y hombres. Artículo 11 bis. La ley, el decreto o las normas contempladas en el artículo 134 (normas de las regiones) garantizan a*

1 Julio de 1999.
2 El texto subrayado es lo añadido por la reforma constitucional de 2003.

mujeres y hombres la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades, y favorecen especialmente la igualdad en el acceso a los mandatos electivos y públicos" [3], la Constitución portuguesa: *"Artículo 109. La participación directa y activa de hombres y mujeres en la vida política es condición e instrumento fundamental de consolidación del sistema democrático, debiendo la ley promover la igualdad en el ejercicio de los derechos cívicos y políticos y la no discriminación por razón de sexo en el acceso a los cargos públicos"* [4] y la Constitución alemana: *"Artículo 3.- 1. Todas las personas son iguales ante la ley. // 2. El hombre y la mujer gozan de los mismos derechos. El Estado fomentará la realización efectiva de la igualdad entre mujeres y hombres e impulsará la supresión de las desigualdades. // 3. Nadie podrá ser discriminado por razón de sexo, ascendencia, raza, idioma, patria y origen, convicciones religiosas o política. Nadie podrá ser discriminado por razón de un impedimento físico"* [5].

En España algunos Estatutos de Autonomía fueron precursores en esta referencia a las mujeres: Andalucía: *"La Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y la mujer andaluces, promoviendo la plena incorporación de ésta en la vida social y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política"* (art. 12.2), así como Extremadura: *"d) Adoptar las medidas que promuevan la inversión y fomenten el progreso económico y social de Extremadura propiciando el pleno empleo y la especial garantía de puestos de trabajo para los jóvenes y mujeres de Extremadura, y la corrección de los desequilibrios territoriales en la Comunidad… l) Propiciar la efectiva igualdad del hombre y la mujer extremeños, promoviendo la plena incorporación de ésta en la vida social y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política"* (art. 6), y Castilla-La Mancha: *"La Junta de Comunidades propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer, promoviendo la plena incorporación de ésta a la vida social y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica y política"* (art. 4.3).

La evolución o concreción, en su caso, de los derechos en lo que su ejercicio atañe a las mujeres ha sido promovida por normas de baja intensidad: recomendaciones, decretos, planes de igualdad, siendo en los últimos años del siglo XX cuando se ha iniciado la actividad legislativa en este campo que siempre ha ido precedida por la inter-

3 Febrero de 2002.

4 La Ley constitucional 1/97, de 20 de septiembre de 1997, introdujo modificaciones importantes en la Constitución, creando así condiciones apropiadas para que se produjeran avances sustanciales en la esfera de la igualdad de oportunidades y la no discriminación.

5 Octubre de 1994.

pretación que de la igualdad constitucional han llevado a cabo los Tribunales Constitucionales y, sobre todo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Una influencia decisiva en la promoción de los derechos de las mujeres ha sido el reconocimiento de la transversalidad, lo que quiere decir que cualquier política o cualquier norma que se apruebe lleva aparejada lo que se ha denominado *"impacto de género"*, que no es otra cosa que el reconocimiento de que las normas pueden afectar desigualmente a los dos sexos, que no es indiferente su aplicación a los hombres y las mujeres.

Este aspecto del derecho a la igualdad, en relación a la ciudadanía, ha sido recogido en los artículos 2 y 3 del Tratado de la Comunidad Europea que reconocen la igualdad entre las mujeres y los hombres[6] como derecho de alcance transversal en todo el ordenamiento y políticas de la Comunidad Europea y ha sido el criterio que se ha seguido desde la decisión del Consejo 95/593 de 1995, en el IV Programa de Acción Comunitaria, para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres que perseguía la integración de la dimensión de igualdad de oportunidades en el conjunto de políticas y medidas puestas en marcha en los ámbitos comunitario, nacional, regional y local. En el mismo sentido se pronuncia la Comisión Europea en una comunicación de 21/02/1996, y más claramente se hace en la decisión del Consejo de 20/12/2000, por la que se establece un programa de Acción Comunitaria sobre la estrategia a seguir en materia de igualdad entre mujeres y hombres (2001-2005) en donde se articula la evaluación del impacto de género en distintos ámbitos de intervención de la Estrategia Marco Comunitaria: vida económica, vida social, civil, roles, etc..., como una de las acciones a emprender para el logro de los objetivos que se plantean en este programa.

En España se promulga la Ley estatal 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno que modifica dos artículos de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. En esta norma, el Preámbulo hace referencia, al enunciar los antecedentes de esta ley, a la nueva etapa que se inicia con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en el proceso de construcción europea y especialmente en materia de

6 Vide "Igualdad de mujeres y hombres", en *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía,* Teresa Freixes y Julia Sevilla (coord.), Inap, Madrid, 2005, pp. 437 y ss.

igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, asimismo también se cita la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que califica como "un avance más en la consecución de la igualdad respecto al Tratado de Ámsterdam" y, sobre todo, resalta que la Comisión de la Unión Europea ha constatado consecuencias sexistas en decisiones políticas que, en principio, parecían no serlo. Por todo ello, modifica el apartado segundo del art. 22 de la Ley de Gobierno, incluyendo en el procedimiento de elaboración de una Ley *"...un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo..."* y el art. 24, para que los reglamentos también vayan acompañados del mismo informe. A partir de la aprobación de esta Ley, el informe sobre el impacto por razón de género se convierte en un requisito necesario en la elaboración de los proyectos de ley y los reglamentos que emita el Gobierno.

LOS DERECHOS DE LAS MUJERES DESDE LA PERSPECTIVA ESTATUTARIA O DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Con todos estos antecedentes y el cada vez más intenso rumor de que en el período de la Legislatura actual de las Cortes Generales se iba a producir la reforma de los Estatutos de Autonomía, al que se añadiría también la previsible reforma de la Constitución, el Instituto Goberna (Centro de Nuevas Estrategias del Gobenanza Publica del Instituto Nacional de Administración Pública), en la primavera del año 2005, promovió un estudio sobre las bases para la incorporación de la perspectiva de género en las reformas de los Estatutos de Autonomía.

En dichas bases se enumeraban una serie de derechos que en ninguna forma constituía una lista cerrada, pero que sí que podía ofrecer una orientación en relación con la inclusión de los derechos de las mujeres en la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Como las propias autoras[7] apuntan, en la introducción, abordar este trabajo complejo fue, por una parte, una satisfacción pero también un reto asumido desde la creencia de que *"pueda ayudar a generar un mayor grado de legitimidad democrática en las normas institucionales básicas de nuestra Comunidades Autónomas"* [8]. Parece obvio que la reforma de los Estatutos de Autonomía deben tener la perspectiva de la igual-

7 La Red Feminista de Derecho Constitucional fue la encargada de elaborar estas bases.
8 *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía,* Teresa Freixes y Julia Sevilla (coord.), Inap, Madrid, 2005, p. 429.

dad de mujeres y hombres como elemento transversal del conjunto de valores, principios, derechos, órganos, competencias y políticas autonómicas, saliendo al paso de aquellos que afirman que la definición de la igualdad en los textos legales es suficiente para garantizar la igualdad de las mujeres y que sólo se ha de trabajar en llevar a la práctica lo que perfectamente se halla definido. En este estudio de alguna forma se puso de manifiesto que, por el contrario, es en el plano teórico desde donde es posible garantizar la igualdad de mujeres y hombres.

En relación a los aspectos que se estudiaron, sin que puedan considerarse, como hemos dicho, una lista cerrada de derechos, mencionaremos brevemente las propuestas que se hicieron y que podían ser incluidas en los Estatutos:

1ª) Se consideraba imprescindible proclamar la igualdad de mujeres y hombres como uno de los valores superiores del ordenamiento de la Comunidad Autónoma que debía informar todas las actuaciones de los poderes públicos de dicha Comunidad.

2ª) Asimismo, la no discriminación por razón de sexo u orientación sexual en las actuaciones públicas y en las relaciones entre particulares como límite a la autonomía de la voluntad.

3ª) Las medidas de acción positiva destinadas a eliminar o reducir las desigualdades de hecho debían mantenerse mientras persistiesen las condiciones de desigualdad entre mujeres y hombres.

4ª) La referencia en los Estatutos a la transversalidad como medio para integrar la dimensión de género en la elaboración, ejecución y seguimiento de todas las políticas y de todas las acciones desarrolladas en el ejercicio de las competencias del presente Estatuto, así como la creación de unidades de género, de acuerdo con la estructura administrativa de cada Comunidad Autónoma, y de una Defensoría de la igualdad de mujeres y hombres como órgano de impulso, control y garantía de la igualdad de mujeres y hombres.

5ª) La paridad como concepto que supera la igualdad definida hasta ahora, esto es el reconocimiento de que la igualdad debía ser definida con base en la existencia de dos

sexos en la humanidad y que tiene su extensión tanto en el propio concepto de paridad como en la representación política que se extiende a la democracia participativa, a la composición de órganos de la Asamblea Legislativa y del resto de los órganos y esferas de la vida autonómica.

6ª) La Administración pública autonómica respetará la igualdad en los procesos de formación y promoción de puestos de trabajo.

7ª) Una aspecto importante para garantizar la igualdad de mujeres y hombres es en la confección de los presupuestos, por ello se incluyó entre las bases la importancia de que tanto en la política de la Comunidad Autónoma como en la confección de los presupuestos se tuviera en cuenta la situación de las mujeres en la Comunidad Autónoma.

8ª) La importancia del trabajo en la vida de las mujeres, puesta de manifiesto en numerosos documentos de la Unión Europea, hacen pertinente la inclusión del trabajo en el marco estatutario, en cuanto los poderes públicos deben garantizar la aplicación del principio de igualdad en materia retributiva, tener en cuenta la conciliación de la vida familiar y profesional, estableciendo una amplia red de servicios sociales para que ello sea posible, tener en cuenta la influencia perniciosa del acoso moral y sexual y adoptar medidas de prevención y sanción e incluir la perspectiva de género en las prestaciones de la seguridad social y ayuda social.

9ª) También es importante, aunque merece un apartado aparte, la relación entre maternidad e igualdad, ya que la situación actual de las mujeres se ve muy influida por el hecho de ser portadoras del aparato reproductor de la humanidad, por ello es importante garantizar y reconocer el derecho a la maternidad evitando que se menoscabe la participación de las mujeres en la vida política social, económica y cultural.

10ª) De todos es conocido la menor experimentación e investigación que se hace en relación con las enfermedades de las mujeres y por ello se reconoce el derecho a la salud a mujeres y hombres, con la obligación por parte de la Administración Pública de garantizar la igualdad de trato y de oportunidades de ambos sexos en la investigación y atención relacionada con la salud.

11ª) Se ha puesto de manifiesto en todos las leyes de igualdad aprobadas en Comunidades Autónomas, en la prevención de la violencia de género, también en las medidas adoptadas tanto por el Estado como las Comunidades Autónomas, la importancia de la educación e investigación en la igualdad, tanto para favorecer la igualdad como para erradicar la violencia, por ello se fomenta el respeto de los derechos fundamentales y de la igualdad de mujeres y hombres en todos los niveles educativos, con el fin de promover y fortalecer la igualdad, la libertad y la convivencia democrática.

12ª) Hay situaciones específicas en las que se encuentran las mujeres y que dificulta su integración en el Estado, una de ellas es vivir en un ámbito rural y otra la situación de inmigración. En ambos casos se apunta la necesidad de tener en cuenta estas dos circunstancias a la hora de elaborar un elenco de derechos.

13ª) La violencia de género ha sido un tema que cada vez ha encontrado más sensibilidad, tanto en los poderes públicos como en la sociedad, por lo que es importante integrarlo en el marco estatutario para garantizar la atención y asistencia a las victimas de violencia de género.

14ª) Los medios de comunicación cumplen un papel importante en la consecución de la igualdad, por lo que se propugna la transmisión de una imagen real y equilibrada, acorde con la posición de la mujer en la sociedad, y también desde la otra perspectiva se fomentará la participación equilibrada de mujeres y hombres en el sector de la comunicación y en los demás procesos de formación pública.

15ª) Por último, siempre recordando que esto no es una lista cerrada, la importancia del espacio urbano es evidente en el caso de la igualdad de mujeres y hombres y por ello se propugna que se tenga en cuenta el impacto de género en todas las áreas de desarrollo urbano, en los transportes públicos, en el alumbrado y en cualesquiera otras actividades que influyan en la igualdad de mujeres y hombres.

PRECEDENTES: LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

No debe producir sorpresa la ampliación de la carta de derechos del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana si repasamos lo hecho en nuestra autonomía en materia de igualdad. Partíamos con timidez en el art. 2 del EACV-1982, que establecía la identidad de los derechos, deberes y libertades de los valencianos con los reconocidos por la Constitución, y por el presente Estatuto, añadiendo la obligación de la Generalitat Valenciana de promover *"las condiciones para que la libertad e igualdad de los ciudadanos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas..."*. Así se trasladaba al ámbito de la autonomía las disposiciones de la Constitución Española relativas al principio de igualdad del art. 14 y el contenido del art. 9.2. Al año siguiente, con el traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de protección de la mujer a la Generalitat Valenciana (Real Decreto 3342/1983, de 23 de noviembre), la Comunitat Valenciana inició el despegue rápidamente.

Las medidas de protección de la mujer se integran en la Conselleria de Cultura como Jefatura de Servicio, más tarde, 1987, se crea el Gabinete de la Mujer, como unidad administrativa de la Secretaria de General, en 1988 el Consell crea el "Institut Valencià de la Dona" y por Ley 5/1992, de 30 de junio, el "Institut Valencià de la Dona" adquiere el carácter de organismo autónomo de carácter administrativo de la Generalitat Valenciana. Esta categoría la perdería año y medio mas tarde en la Ley de Presupuestos quedando configurada como una Dirección General dentro de la Conselleria de Cultura, situación que se mantiene, aunque en 1995, pasa a depender de la Conselleria de Trabajo y Asuntos Sociales o de Bienestar Social, como se denomina en la actualidad.

En el desarrollo de estas competencias se han aprobado tres planes de igualdad (PIOM), el primero, que abarca los años 1989 a 1991, el segundo, que extiende su ámbito de acción a los años 1997 a 2000, y el tercero, de 2001 a 2004. En el primero de ellos se señalan siete áreas de actuación: educación, ciencia e investigación, empleo, salud, cultura, servicios sociales, y asociacionismo. Estas áreas se mantienen en el resto de los planes, notándose en el segundo de ellos, la influencia de la Conferencia Internacional de Pekín de 1995, a la vez que se aumenta el número de áreas a once con las de: concienciación y sensibilización de la sociedad valenciana, medio rural

como área independiente y un área de legislación que implica un compromiso del Gobierno.

El tercer PIOM también introduce áreas nuevas: incorporación de la perspectiva de género a la normativa y a la estructura organizativa de los poderes públicos de la Comunidad Valenciana, la participación de las mujeres en la toma de decisiones, conciliación de la vida familiar y laboral, violencia de género, y exclusión social y feminización de la pobreza. En las que se mantienen se modifica el enunciado con respecto al II Plan de Igualdad, así a Cultura se le añade Imagen y Medios de Comunicación Social; Educación pasa a llamarse Coeducación, con todo lo que supone este término en cuanto al enfoque de los objetivos de esta área; al área de Empleo se le añade Economía Social y la de Salud se denomina Salud Integral de las Mujeres. Todos estos cambios que pueden parecer sutiles, pero que implican diferencias cualitativas, junto a la aparición de las áreas nuevas, determinan diferencias a la hora de diseñar este nuevo PIOM. Antes de ser aprobado este Plan fue presentado al Consejo Valenciano de la Mujer, que se reunió en grupos de trabajo para elaborar aportaciones al Plan que fueron recogidas en su totalidad. Si tuviéramos que subrayar alguna característica de este tercer Plan de Igualdad, sería, sin duda alguna, la referencia en la práctica totalidad de las áreas a la estrategia marco sobre igualdad entre hombres y mujeres 2001/2005, de la Unión Europea, a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (UNISA) y a la Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres celebrada en Pekín en 1995.

Por último, la normativa sobre igualdad en la Comunidad Valenciana se completa con la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad de hombres y mujeres, que pretende, como su propio título indica, establecer una serie de medidas y garantías en el ámbito de la Comunidad Valenciana dirigidas a la eliminación de la discriminación y a la consecución del ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales para las mujeres. Esta Ley desarrolla diferentes medidas según se trate de competencias exclusivas, desarrollo de legislación básica, o de ejecución de la Generalitat Valenciana que, de acuerdo con los niveles de competencia, tienen en unos casos carácter prescriptivo y en otros más de fomento o promoción, siempre con la obligatoriedad que deviene del carácter de norma legal.

Consta la Ley de un primer Título de principios generales y ámbito de la Ley para regular a continuación la educación para la igualdad, la igualdad y participación política, igualdad en el ámbito laboral, bienestar y familia, igualdad de oportunidades en el marco de la sociedad de la información, la violencia contra las mujeres, igualdad y medios de comunicación, e igualdad y administración pública.

La ordenación de instituciones de protección del derecho a la igualdad de hombres y mujeres ocupa el último de los Títulos de la Ley. Estas instituciones son:

El Observatorio de género para impulsar la desagregación de datos por sexos en todas las estadísticas e investigaciones que se lleven a cabo en la Comunidad Valenciana, con la obligación de elaborar un informe anual sobre el grado de cumplimiento de esta Ley y de la evolución de los índices de igualdad entre hombres y mujeres que elevará a las Cortes.

El Consejo Valenciano de la Mujer, órgano ya existente pero que adquiere rango legal.

Una Defensoría de la igualdad de sexos con objeto de vigilar el cumplimiento de lo previsto en la misma que deberá integrarse en la Institución del Síndic de Greuges en la forma y condiciones que prevé la Ley de creación de esta Institución.

La Ley también incluye en una disposición adicional que el Gobierno valenciano favorecerá mediante medidas fiscales apropiadas la contratación del personal de servicio doméstico para el cuidado del hogar y de personas dependientes.

La última de las disposiciones transitorias hace referencia a dos artículos de la Ley que tratan de la participación política. En ambos artículos se prevén medidas incentivadoras en relación con el tiempo de antena en los medios de comunicación de titularidad pública o el incremento en las subvenciones electorales, todo ello en función de las candidaturas que se presentaran con una presencia equilibrada de hombres y mujeres. Al requerir la aprobación de la Ley Electoral, de acuerdo con las previsiones establecidas en el art. 13 del Estatuto de Autonomía, mayoría cualificada, el Gobierno justificó la dilación en el cumplimiento de estos artículos relacionados con la igualdad y participación política a una futura modificación de la Ley Electoral Valenciana, ya que la Ley de Igualdad no requiere mayoría específica para su aprobación.

Por lo aquí expuesto, en el lapso de tiempo que transcurre desde la aprobación del EACV-1982 hasta la aprobación del nuevo Estatuto, el derecho a la igualdad de las mujeres ha tenido un amplio reconocimiento en nuestra Comunidad, lo que posibilita que, en el nuevo texto, se incluyan referencias a estos avances, sobre todo, al tener aprobada una ley de igualdad.

IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA[9]

La titularidad de todos los derechos enumerados en el Estatuto corresponde, como reza el Título II, a los hombres y las mujeres de la Comunidad Valenciana, de entre ellos vamos a subrayar los aspectos que, de acuerdo con todo lo que llevamos dicho de la situación de las mujeres, pueden tener un efecto más directo sobre la igualdad de mujeres y hombres, todo ello teniendo en cuenta que la promoción de la mujer forma parte desde el Estatuto de 1982 de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma.

Artículo 8. En primer lugar, el artículo 8 establece una cláusula general por la que *"los valencianos y valencianas, en su condición de ciudadanos españoles y europeos, son titulares de los derechos, deberes y libertades reconocidos en la Constitución Española y en el ordenamiento de la Unión Europea y en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, individuales y colectivos, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos; en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en la Convención Europea de Derechos del Hombre y Libertades Fundamentales, y en la Carta Social Europea"*. Asimismo, el artículo señala que *"los poderes públicos valencianos están vinculados por estos derechos y libertades y velarán por su protección y respeto, así como por el cumplimiento de los deberes"*. Es importante destacar el significado de este primer artículo ya que el Estatuto –tanto en el Preámbulo como en este primer artículo del Título II– reafirma el compromiso de los poderes públicos valencianos con los principales textos definidores de los derechos, tanto en el ámbito internacional como en la propia Constitución Española[10].

9 Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 5238, de 11/04/2006 / BOE núm. 86, de 11/04/2006).

10 Vide "Igualdad de mujeres y hombres", "No discriminación por razón de sexo u orientación sexual", "Ejercicio de los derechos en igualdad", en op.cit *Género, Constitución…*, pág. 437 y ss.

Artículo 9. Destacaremos en este artículo su apartado 4: *"todos los valencianos tienen derecho a participar de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la Comunitat Valenciana"*. Respecto al derecho de participación diremos que la representación en las Cortes ha aumentado de forma manifiesta desde un inicial 5,62% hasta el 42,70% de la actual Legislatura pero, lamentablemente, no podemos extrapolar esta ventura al resto de lo que ampliamente denomina el Estatuto como "vida política, económica, cultural y social". No hay más que ver la composición de los Consejos de Administración de las Cajas (ver anexo) –en los que parte son elegidos por las Cortes Valencianas–, de las empresas o incluso los premios que se conceden en este ámbito. Esta realidad podemos trasladarla a las Academias valencianas, y a cualesquiera de los espacios de la sociedad valenciana en los que rigen criterios aleatorios de selección en los que se prioriza a los hombres[11].

Artículo 10. Además de anunciar la elaboración de una Ley que tiene por objeto regular la Carta de Derechos Sociales de la Comunidad Valenciana, en este artículo se declara, ya desde el momento de la aprobación del Estatuto, en su párrafo 3, que *"la actuación de la Generalitat se centrará primordialmente en los siguientes ámbitos: defensa integral de la familia; los derechos de las situaciones de unión legalizadas; protección específica y tutela social del menor; la no discriminación y derechos de las personas con discapacidad y sus familias a la igualdad de oportunidades, a la integración y a la accesibilidad universal en cualquier ámbito de la vida pública, social, educativa o económica; la articulación de políticas que garanticen la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural; participación y protección de las personas mayores y de los dependientes; asistencia social a las personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social" y, de forma específica y aunque todos estos aspectos afectan de una manera muy directa al ámbito en el que las mujeres son las principales perjudicadas o beneficiadas, destacamos de lo que figura a continuación en este párrafo la "igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los ámbitos, en particular en materia de empleo y trabajo; protección social contra la violencia, especialmente de la violencia de género…; derechos y atención social de los inmigrantes con residencia en la Comunitat Valenciana"*.

11 Vide "Democracia participativa y representación equilibrada de mujeres y hombres", "Composición de órganos y democracia paritaria", en op.cit *Género, Constitución…*, pág. 559 y ss.

Si analizamos el contenido de este artículo observamos que la defensa integral de la familia debe aplicarse no sólo a la familia como institución sino a las personas que la forman, aunque luego también desglosa en los puntos que siguen situaciones que, generalmente, incumben a la institución familiar como en el caso de la no discriminación y derechos de las personas con discapacidad y sus familias o la mención que se hace de las personas mayores. En la actualidad es la familia y, concretando más, las mujeres las que prestan la mayor parte de la atención y cuidados que necesitan las personas dependientes, calificativo que comprende todas las personas que necesitan ayuda.

En el párrafo 4 de este artículo se contiene una redacción que puede acercarse al artículo 9, apartado 2, de la Constitución Española, al dictar que *"la Generalitat, en el marco de sus competencias y mediante su organización jurídica, promoverá las condiciones necesarias para que los derechos sociales de los ciudadanos valencianos y de los grupos y colectivos en que se integren sean objeto de una aplicación real y efectiva"*.

El deber promocional se concreta en los derechos sociales que son los de más difícil garantía. Como tendremos ocasión de comprobar, el carácter social de este Título aparece como uno de los elementos que el estatuyente ha querido resaltar en este Título II comprometiendo para ello, en el caso del art. 10.4, "la organización jurídica de la Comunidad".

Artículo 11. De nuevo encontramos la referencia a la futura Carta de los Derechos Sociales, que se aprobará con Ley de las Cortes, en este artículo que establece que *"la Generalitat, conforme a la Carta de Derechos Sociales, velará en todo caso para que las mujeres y los hombres puedan participar plenamente en la vida laboral, social, familiar y política sin discriminaciones de ningún tipo y garantizará que lo hagan en igualdad de condiciones. A estos efectos se garantizará la compatibilidad de la vida familiar y laboral"* [12].

Este artículo se refiere expresamente a las mujeres y los hombres en una redacción que contempla aspectos existentes en el art. 9.4 y remarca la acción tutelar de la Generalitat

12 Vide "Conciliación de la vida personal, familiar y profesional", "Condiciones de trabajo e igualdad de mujeres y hombres", en op.cit *Género, Constitución…*, pág. 641 y ss.

velando y garantizando la participación en todas las esferas que señala. Ubicar en este artículo la compatibilidad de la vida familiar y laboral es un reconocimiento implícito de las dificultades que la vida familiar comporta para que las personas que conforman la familia puedan participar plenamente en otros ámbitos. Otro detalle es que al incluir la vida familiar entre los ámbitos de plena participación se desprende la importancia que, para las personas estatuyentes, tiene la familia. No es nuevo el valor que la institución familiar tiene para el Estado como factor de cohesión social, lo que sí es reciente es la mención, en una Ley fundamental, de la compatibilidad de familia y trabajo, así como que ésta se garantice por el Estado, en este caso, la Generalitat.

Este artículo apunta a un cambio en el estereotipo de género que pesa sobre las mujeres como "reinas/esclavas" del hogar al implicar, por una parte, a los hombres en la participación plena de la vida familiar en igualdad de condiciones y, por otra, en la garantía, que afecta casi en exclusiva a las mujeres, de la compatibilidad de familia y trabajo.

Artículo 12. Si tenemos en cuenta que las mujeres, aunque participan en número creciente en las carreras universitarias, tienen más dificultades que los hombres para ser adjudicatarias de proyectos de investigación y ser reconocidas en los ámbitos científicos y técnicos, entendemos que el artículo 12 se puede interpretar desde una perspectiva de género cuando dice: *"La Generalitat velará por la protección y defensa de la identidad y los valores e intereses del Pueblo Valenciano y el respeto a la diversidad cultural de la Comunitat Valenciana y su patrimonio histórico. La Generalitat procurará asimismo la protección y defensa de la creatividad artística, científica y técnica, en la forma que determine la Ley competente"* [13].

La actuación de la Unión Europea primando los proyectos en los que participen mujeres ha sido también impulsado por el Estado en las últimas convocatorias de I+D. Nuestra Universidad tiene una actitud menos coherente con estos criterios y, sobre todo, con el dictado del art. 9 LICV. "La protección y defensa" que la Generalitat ha de procurar bajo el marco del art. 8 no dudamos servirá para romper el sesgo de género imperante en nuestras Universidades y Academias.

13 Vide "Educación e investigación en igualdad", en op.cit *Género, Constitución…*, pág. 695 y ss.

Artículo 13. Por las mismas razones que las mujeres son el 83% de las personas que cuidan a una persona dependiente, podemos pensar que las principales titulares de lo que el artículo 13 dispone son las mujeres, en cuanto a cuidadoras, y que, en cualquier caso, su vida ser verá afectada por su contenido. Este artículo establece que *"la Generalitat, conforme a la Carta de Derechos Sociales, garantizará en todo caso a toda persona afectada de discapacidad, el derecho a las prestaciones públicas necesarias para asegurar su autonomía personal, su integración socioprofesional y su participación en la vida social de la comunidad. La Generalitat procurará a las personas afectadas de discapacidad su integración por medio de una política de igualdad de oportunidades, mediante medidas de acción positiva, y garantizará la accesibilidad espacial de las instalaciones, edificios y servicios públicos. Las familias que incluyan personas mayores o menores dependientes, o que alguno de sus miembros esté afectado por discapacidad que exija cuidados especiales, tienen derecho a una ayuda de la Generalitat, en la forma que determine la Ley. La Generalitat garantizará el uso de la lengua de signos propia de los sordos, que deberá ser objeto de enseñanza, protección y respeto"* [14].

La aplicación de este precepto contribuirá de forma trascendente a la incorporación de una parte de la ciudadanía valenciana que –al igual que las mujeres– tampoco era considerada como tal en la fundación del Estado moderno donde es cierto se definió el concepto de ciudadano pero también que sólo poseían esta condición los hombres propietarios. La leyes, fundamentales o no, se han hecho, casi hasta ahora, desde la perspectiva de los hombres como modelo general. Desde esta visión el resto de las personas ocupaban los espacios y cumplían los roles convenientes para mantener ese estatus del ciudadano –ciudadano-hombre privilegiado–. Por eso decimos que este precepto significa la ampliación de la ciudadanía tanto para las personas a las que se refiere directamente como para ese 83% de mujeres que atienden a las personas aquejadas de alguna discapacidad.

Artículo 15. Si además de recordar que la diferencia salarial entre hombres y mujeres se estima en un 40,6% de media y, como asimismo hemos apuntado, de cada diez personas pobres siete son mujeres, el artículo 15 también favorece una mayor igualdad de

14 Vide "Perspectiva de género en las prestaciones de la Seguridad Social y la ayuda social", "Espacio urbano e igualdad de mujeres y hombres", en op.cit *Género, Constitución…*, pág. 725 y ss.

las mujeres: *"Con el fin de combatir la pobreza y facilitar la inserción social, la Generalitat garantiza el derecho de los ciudadanos valencianos en estado de necesidad a la solidaridad y a una renta de ciudadanía en los términos previstos en la Ley"* [15].

Artículo 16. Garantiza el derecho al acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos y hace una referencia específica en favor de *"los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas"* [16].

Este artículo concreta la protección contra la violencia de género del art. 10, reconociendo que la mejor forma de proteger a las mujeres contra la violencia machista es librarlas de la dependencia personal y económica del maltratador. La violencia incapacita, en la mayoría de los casos, a las mujeres que la han vivido durante demasiado tiempo y aunque ninguna clase social está exenta, la necesidad económica aumenta la pérdida de autoestima y la dependencia de las mujeres maltratadas. Esta medida que se eleva de rango, al igual que sucede con el compromiso del Gobierno, figura en todas las iniciativas que se proyectan para combatir la violencia de género como, por ejemplo, el art. 38 LICV.

Artículos 19 y 80. Durante muchos años las mujeres han sido protegidas en el trabajo por interés de la supervivencia de la humanidad por tener en su cuerpo la llave de la continuidad de la especie, por ser las colaboradoras indispensables del hombre y la parte más importante en la reproducción del género humano, elemento imprescindible para la existencia del Estado: no hay poder sin pueblo sobre el que ejercerlo. Estas medidas de protección no siempre han beneficiado a las mujeres y así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional al diferenciar entre medidas proteccionistas que impiden a la mujer el acceso al derecho al trabajo en condiciones de igualdad y medidas protectoras que tienden a eliminar, hoy por hoy, mediante acciones positivas aquellas efectos negativos que por el hecho de ser mujer afectan a éstas en el acceso a los recursos como, entre otros, el trabajo[17].

15 Vide "Presupuesto e igualdad de mujeres y hombres", en op.cit *Género, Constitución…*, pág. 635 y ss.
16 Vide "Medidas contra la violencia de género", en op.cit *Género, Constitución…*, pág. 807 y ss.
17 Vide "Prohibición del acoso moral y sexual", "Maternidad e igualdad", en op.cit *Género, Constitución…*, pág. 673 y ss.

En el artículo 19 *"La Generalitat impulsará… la formación permanente… y una ocupación estable y de calidad en la que se garantice la seguridad y la salud en el trabajo"* y el artículo 80, desgajado de este Título y ubicado en el Título de Economía y Hacienda, establece que: *"1. La Generalitat, en el ámbito de sus competencias, garantizará a todas las personas el derecho a un trabajo digno, bien remunerado, estable y en condiciones de igualdad y seguridad, que permita la conciliación de la vida laboral y familiar y el desarrollo humano y profesional de los trabajadores. 2. Asimismo, garantizará el derecho a los trabajadores a tener una jornada laboral que limite la duración máxima del tiempo de trabajo y en condiciones que permitan períodos de descanso diario y semanal. También a las vacaciones anuales retribuidas. 3. Para hacer posible la compatibilidad entre la vida profesional y familiar, a toda persona trabajadora, la Generalitat, en el ámbito de sus competencias, garantizará el derecho: a) A ser protegida por la Ley frente al despido motivado por la maternidad; b) A un permiso retribuido por causa de maternidad en la forma que determine la Ley; c) A un permiso parental con motivo del nacimiento de un hijo. También por motivo de adopción se tendrá derecho a un permiso parental proporcionado. 4. La Generalitat promoverá formas de participación de los trabajadores en la propiedad de los medios de producción y fomentará la participación en las empresas y la creación de sociedades cooperativas y otras figuras jurídicas de economía social. 5. Se reconoce el derecho de los ciudadanos y ciudadanas valencianos al acceso a los servicios públicos de empleo y formación profesional"*. Este artículo 80 tiene una importancia primordial al definir el trabajo de la forma más amplia posible y también despliega sus efectos sobre las mujeres al insistir en aspectos que, repetimos una vez más, influyen en su vida: conciliación, duración de la jornada, etc.

Igualmente, el apartado 3 desarrolla la compatibilidad entre familia y trabajo a "toda persona", implicando a hombres y mujeres en este compromiso de conciliación, lo que refuerza la necesidad de que los hombres se comprometan con la igualdad. Si los hombres no asumen como propio la mitad de las responsabilidades/trabajo que la sociedad ha dejado en manos de las mujeres, la lucha por la igualdad será mucho más lenta. Añade tres subapartados que acrecientan la voluntad de superar las desigualdades entre hombres y mujeres al reconocer también el derecho a "toda personas trabajadora" –aunque los apartados *a)* y *b)* necesariamente afectan a las mujeres– a la protección frente al despido por maternidad y a un permiso retribuido por la misma causa.

Sólo la referencia al permiso parental es para ambos sexos. El hecho de que los hombres disfruten de este derecho y lo ejerciten favorece la ruptura del esquema que la mayoría de los empleadores tiene de mujer = niños + padres + enfermos = ausencias del trabajo, pese a que el absentismo laboral masculino supera con creces la suma de embarazos de aquellas mujeres que son madres. No todas lo son.

Por último, resta comentar la Disposición Adicional Cuarta: *"Las instituciones y administraciones de la Generalitat evitarán utilizar en sus expresiones públicas un lenguaje que suponga menoscabo o minusvaloración para cualquier grupo o persona por razón de su sexo o cualquier otra condición social cuyo tratamiento diferenciado esté vetado por nuestro ordenamiento constitucional".*

EL LENGUAJE DEL ESTATUTO

Todos estos artículos deben ser, además, interpretados teniendo en cuenta que la Comunitat Valenciana ha asumido *"la protección de la mujer"* como competencia exclusiva –como se ha señalado– con un término *"protección"* que no permite abrigar dudas sobre su significado.

En Les Corts desde la IV Legislatura es habitual la presentación de una enmienda a todo el texto de un Proyecto o Proposición de Ley para corregir el sexismo en el lenguaje. Esquerra Unida fue el grupo parlamentario que inició este precedente que también han seguido los otros grupos. En esta ocasión fue también Esquerra Unida el grupo parlamentario que presentó y mantuvo esta enmienda a lo largo de la tramitación parlamentaria del PPLOEA que proponía "hacer una corrección lingüística general en todo el texto, con la finalidad de eliminar todos los contenidos sexistas[18].

En relación con el lenguaje hemos de decir que es una de las cuestiones prioritarias para la igualdad: lo que no se nombra no está. Como decíamos al principio, las Academias han consagrado el masculino como genérico[19] desde el siglo XVII en Francia y el XVIII en Inglaterra con razonamientos tan contundentes como "el género masculino es más general". Argumento baladí pero de igualmente frívolos pueden ser

18 BOCV n. 1[1]5/VI, de 24.06.2005, pág. 18514.

19 Vide cita pié de página en el trabajo de Jasone Astola Madariaga "Mujeres y hombres en el ordenamiento jurídico del País Vasco", en op.cit. *Género, Constitución…*, pág. 318.

calificados los usados por los constructores jurídicos, que incapacitaron a las mujeres en los textos legales. No podía ser la justificación del lenguaje mejor que la utilizada para excluir a las mujeres de la ciudadanía…[20] La importancia del lenguaje como expresión del pensamiento está fuera de toda duda como también lo está el significado de la ocultación o la pretendida usurpación al utilizar el masculino como neutro. Como afirma Bengoechea, en uno de los numerosos estudios existentes sobre sexismo en el lenguaje, "el uso del masculino para nombrar a mujeres y hombres es el poso solidificado y "naturalizado" de una sociedad patriarcal en donde la mujer no contaba ni tenía valor. Tal concepción quedó petrificada en unos usos gramaticales que en la actual sociedad no tienen justificación" [21].

Ni la Unión Europea ni el Consejo de Europa han permanecido en silencio ante el uso del lenguaje, como lo expresa la "Recomendación del Consejo de Ministros del Consejo de Europa aprobada el 21 de febrero de 1990" [22], en la que por una parte se subraya el papel fundamental que cumple el lenguaje en la formación de la identidad social de los individuos y la interacción existente entre lenguaje y actitudes sociales. También, manifiesta el convencimiento de que "el sexismo que se refleja en el lenguaje utilizado en la mayor parte de los Estados miembros del Consejo de Europa —que hace predominar lo masculino sobre lo femenino— constituye un estorbo al proceso de instauración de la igualdad entre mujeres y hombres, porque oculta la existencia de las mujeres, que son la mitad de la humanidad, y niega la igualdad entre hombre y mujer". Por ello y por considerar que el empleo del género masculino provoca incertidumbre respecto a las personas, hombres y mujeres, de que se habla, "recomienda a los gobiernos de los Estados miembros que fomente el empleo de un lenguaje que refleje el principio de igualdad entre hombre y mujer".

El contenido de esta Disposición Adicional formó parte de los argumentos utilizados en el debate de las enmiendas para oponerse a la presentada por el GP Esquerra Unida-Els Verds-E.Valenciana: Entesa, por considerar que la Disposición Adicional Cuarta era sufi-

20 La pobreza de los argumentos indica la poca consideración que para la casi totalidad de los hombres, erigidos como dueños absolutos de lo público, les merecerían las mujeres. Ni siquiera se preocupaban de razonar sobre la marginación en la que situaban a las mujeres.

21 Bengoechea, Mercedes. "El concepto de ciudadanía desde la perspectiva Constitucional y las implicaciones del lenguaje. Necesidad de poseer cuerpo y nombre para acceder plenamente a la ciudadanía", en op.cit. *Género, Constitución…*, pág. 37.

22 Recomendación nº R (90) 4, del Consejo de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la eliminación del sexismo en el lenguaje, adoptada por el Comité de Ministros el 21 de febrero de 1990 en el curso de la 434ª reunión de las Delegaciones de los Ministerios.

ciente para evitar el sexismo en el lenguaje. Consideramos que el Estatuto utiliza una expresión poco convincente a la hora de que la Generalitat se comprometa a eliminar este sexismo, ya que el verbo que se emplea es "evitarán" que está muy lejos del resto de los tiempos verbales que se usan a lo largo del Estatuto de Autonomía. Tomando como ejemplo el Título de los derechos tanto los tiempos verbales como las expresiones son más rotundas acerca del compromiso que se adopta: "garantiza", "garantizará", "elimina", "velará", "defenderá" "promoverá"… Tampoco creemos que la Disposición Adicional se refiera al uso sexista del lenguaje cuando equipara *"menoscabo o minusvaloración… por r*azón de su sexo o cualquier otra condición" y además añade que debe estar *"vetado por nuestro ordenamiento constitucional".* En relación con este requisito impuesto por la Disposición Adicional Cuarta, pensamos que indudablemente la discriminación por razón de sexo del art. 14 CE también comprende el lenguaje sexista sin necesidad de mandato más expreso, pese a que por el momento no se haya presentado ninguna reclamación formal por esta causa. Asimismo, queremos referirnos a la otra condición. Ciertamente es minusvalorar no nombrar a las mujeres, pero colocar en el mismo grupo lo que proviene de una regla gramatical equiparable a las otras discriminaciones de la historia, selladas por los Códigos por la única razón de afectara las mujeres y no ver que las Reales Academias actuaban, y lo siguen haciendo, igual que los legisladores en menoscabo de la igualdad, es poner trabas innecesarias por comodidad o costumbre a un aspecto importante de la igualdad.

Precisamente una de las primeras cosas que busqué al leer el Estatuto fue comprobar el uso que se hacía del masculino y femenino a lo largo del texto[23]. Así, la expresión de *"Diputados y Diputadas"* se utiliza cuatro veces[24], mientras que *"Diputados"*, *"candidatos", "electores", "electos"* y *"elegidos"* son usadas en catorce ocasiones[25]. De igual forma *"ciudadanos y ciudadanas valencianos"* se utiliza dos veces y cuatro veces se refiere el Estatuto a la ciudadanía valenciana como *"ciudadanos"* [26].

También se utiliza el masculino al hablar de *"agricultores", "ganaderos", "interesados", "jóvenes", "Notarios y Registradores", "Magistrados, Jueces, Secretarios", "mediadores de seguros", "signatarios", "sindicatos de trabajadores", "sordos",* expresiones

23 Índice analítico de la edición del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana elaborado por las Cortes Valencianas. 2006.
24 Diputados y Diputadas, 23.1, 25.3, 26.2 y 27.2.
25 Diputados, 22.f), 23.4, 24, candidatos, 23.2, 27.1, 27.2, 27.3, 27.5, 27.6, 28.3, 58.2, electores, 23.2, electos, 23.2, elegido, 27.4.
26 Ciudadanos y ciudadanas valencianos, 17.1, 80.5, ciudadanos valencianos, 10.4, 15, 16, 36.2.

que se emplean una vez en el texto y *"trabajadores"* que aparece en dos artículos, aunque en cinco ocasiones[27]. Huelga decir que para hablar de la persona que se halla en la cúspide de las instituciones se utiliza siempre la denominación en masculino, así se habla del *"President de la Generalitat"*, en siete artículos, del *"Presidente de las Cortes"* en tres artículos, y también se usa el masculino para referirse al *"Presidente de la Diputación"* y al *"Presidente del Tribunal Superior de Justicia"* [28]. Son *"Consellers"* las personas que forman parte del Gobierno y se sirve siempre de la palabra *"miembro"* para referirse a las personas que forman parte de las instituciones como *"Síndic de Greuges", "Sindicatura de Comptes", "Consell Valencià de Cultura", "Academia Valenciana de la Llengua", "Comité Econòmic i Social"* y *"Consell Jurídic Consultiu"*. Frente a esto también se habla en una ocasión de *"Senadores"* y en otra de *"Senadores y Senadoras"* [29]. La palabra *"mujer"* aparece una vez en el Preámbulo y tres en el Título de los derechos, siempre hablando de mujeres y hombres salvo en el caso de *"mujeres maltratadas"*. ¿Qué podemos decir?

Creemos que el análisis del lenguaje del Estatuto de Autonomía revela que los redactores del texto han tenido poca sensibilidad a la hora de nombrar a los sujetos de los derechos y a las personas titulares de las funciones. Incluso al citar la Convención Europea de derechos que en el primer texto aparecía como "derechos humanos" se sustituyó por "derechos del hombre", cuando la expresión "derechos humanos" está perfectamente homologada en los textos internacionales.

CONCLUSIÓN

Hemos tratado en este breve comentario de analizar la nueva carta de derechos del Estatuto en aquellos aspectos que pueden considerarse favorecen la igualdad de las mujeres.

27 agricultores, 18, ganaderos, 18, interesados, 54.5, jóvenes, 16, Magistrados, Jueces, Secretarios, 34.2, mediadores de seguros, 49.3.10ª Notarios y Registradores, 58.1, 2 y 3, signatarios, 28.3, sindicatos de trabajadores, 54.5, sordos, 13.4, Trabajadores del mar, 49.3.9ª, trabajadores, 80.1,2,4.

28 President, 20, 22, 25, 27, 28, 30.2, 31, Presidente de las Cortes, 25.1, 25.3, 27.2, Presidente de la Diputación, 66.5, Presidente del Tribunal Superior de Justicia, 23.3.

29 "Senadores y Senadoras" y "Senadores", art. 22.j).

En primer lugar, como hemos expuesto al comentar el léxico del Estatuto, en un momento histórico en el que hay mujeres ocupando Presidencias de Estado, de Comunidades Autónomas, Ejecutivos paritarios, y Asambleas Legislativas con porcentajes considerables de mujeres, hubiera sido deseable que se hubiera reflejado esta realidad en el Estatuto, dejando claro, al hablar de las instituciones, que podían ser ocupadas también por mujeres, abriendo el camino a palabras omnicomprensivas sin necesidad de barrados o repeticiones farragosas. Si nunca ha resultado extraño hablar de reinas, princesas, duquesas, etc., títulos que se adquieren por herencia y se han encontrado palabras para las instituciones que amparan la titularidad de ambos sexos: Monarquía, Corona, Ducados, Infantado, Condado…, no vamos a ser menos ocurrentes al hablar de puestos democráticos a los que se accede por elección… Esperemos que ello se traduzca en presencia de mujeres.

En el mismo sentido, hubiera sido de justicia que el Estatuto reconociera, como así se había solicitado, el *Consell Valencià de la Dona* como órgano de interlocución en materia de igualdad de mujeres y hombres, cuando en nuestra Comunidad tanto el CVD como las asociaciones de mujeres han desempeñado un importante papel de asesoramiento y colaboración en la promoción de las mujeres. Como contrapunto y como ejemplo de lo que podía haberse hecho en todo el texto, en el art. 79.3 se habla de personas al referirse a la composición de los órganos de administración de las empresas públicas.

En cuanto a los derechos el avance respecto al EACV-1982 es considerable pues podemos decir que el Estatuto vigente consta de una parte dogmática fundamentada en la referencia no sólo a la Constitución, sino a los textos internacionales, tanto en el Preámbulo como en la parte dispositiva que fortalecen el compromiso de la Generalitat con la ciudadanía valenciana. Como hemos destacado, la igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los ámbitos, la protección contra la violencia de género y el impulso de la participación poseen una potencialidad que permite al Gobierno de la Generalitat desarrollar políticas de igualdad con toda amplitud, no sólo en relación a los derechos de la ciudadanía, sino también en cuanto a los derechos sociales.

El Estatuto denota un interés preponderante por lo social, quizá por ser este campo de los derechos en el que más se ha progresado desde la etapa constituyente, en parte por influencia de la normativa europea, pero creemos que en mayor medida, como consecuencia de la evolución de la acción de los poderes públicos y de las fuerzas sociales en nuestro país. La apelación al Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a la Carta Social Europea, se une al compromiso de aprobar por Ley la Carta de Derechos Sociales de la Comunidad Valenciana (art. 10.2 EACV) que desarrollará la participación de mujeres y hombres en la vida laboral, social, familiar y política (art. 11 EACV), y garantizará las prestaciones públicas necesarias a las personas con discapacidad (art. 13 EACV).

En la misma línea se anuncia una ley para regular las ayudas para promover el derecho de acceso a una vivienda digna (art. 16 EACV).

A estas disposiciones en el ámbito de lo social, y aunque no se mencione el término, hay que sumar el art. 15 que garantiza por ley a la ciudadanía valenciana en estado de necesidad *"la solidaridad y una renta de ciudadanía",* compromiso a añadir a los que el propio Estatuto califica de sociales.

Mención aparte –como así viene en el Estatuto–, pero por distinta causa, merece el art. 80 que compromete a la Generalitat *"garantizará"* con el derecho a un trabajo digno, que se acompaña de todas las concreciones de la dignidad: remuneración, estabilidad, seguridad y en igualdad de condiciones.

Estimamos es una Carta de Derechos, abierta, ya que en algunos aspectos deberá ser concretada por una Ley de Cortes, lo que sin duda puede permitir la participación de la ciudadanía. El Título II tiene unos parámetros amplios de interpretación que permite explanar los derechos que se enuncian –al igual que el texto constitucional– a las personas que puedan ocupar el Gobierno de nuestra Comunidad.

Decir que lo social va unido a la situación de la mujer es una obviedad. De hecho lo social siempre ha sido considerado un asunto de mujeres, no sólo en el ámbito privado sino también en lo público donde las mujeres que acceden al poder

se ven abocadas, en unos casos por vocación y en otros también por decisión política, a ocupar Ministerios, Consellerias, Concejalías, etc., en las que predomina esta función. Las referencias a la igualdad de hombres y mujeres suponen, además, un reto para que las políticas de la Generalitat y el resto de las instituciones tengan en cuenta el impacto de género que cualquier decisión que se adopte pueda producir. Los poderes públicos tienen la palabra para hacer realidad el mandato estatutario.

ANEXO[30]

CORTS VALENCIANES

	Total	Hombres	Mujeres	% Mujeres	Total	Hombres		Mujeres	
I Legislatura (1983-1987)									
GP Socialista	51	48	3	*5,88%*	**89**	84	*94,38%*	5	*5,62%*
GP Popular	32	30	2	*6,25%*					
GP Comunista	6	6	0	*0,00%*					
II Legislatura (1987-1991)									
GP Socialista	42	39	3	*7,14%*	**89**	84	*94,38%*	5	*5,62%*
GP Popular	25	24	1	*4,00%*					
GP CDS	10	10	0	*0,00%*					
GP Unio Valenciana	6	5	1	*16,67 %*					
GP EU-UPV	6	6	0	*0,00%*					
III Legislatura (1991-1995)									
GP Socialista	45	36	9	*20,00%*	**89**	77	*86,52%*	12	*13,48%*
GP Popular	31	30	1	*3,23%*					
GP Unio Valenciana	7	6	1	*14,29%*					
GP Esquerra Unida	6	5	1	*16,67%*					
IV Legislatura (1995-1999)									
GP Popular	42	34	8	*19,05%*	**89**	67	*75,28%*	22	*24,72%*
GP Socialista	32	23	9	*21,12%*					
GP Esquerra Unida	10	6	4	*40,00%*					
GP Unio Valenciana-I-C	5	4	1	*20,00%*					
V Legislatura (1999-2003)									
GP Popular	49	30	19	*38,78%*	**89**	53	*59,55%*	36	*40,45%*
GP Socialista-Progressistes	35	20	15	*42,86%*					
GP Esquerra Unida PV	5	3	2	*40,00%*					
VI Legislatura (2003-2007)									
GP Popular	48	27	21	*43,75%*	**89**	51	*57,30%*	38	*42,70%*
GP Socialista	35	19	16	*45,71%*					
GP EU-EV-EV: Entesa	6	5	1	*16,67%*					

30 *Cuadros elaborados por Jaume Molins*

OTRAS INSTITUCIONES Y ORGANISMOS

CONSELL VALENCIÀ DE CULTURA

		Hombres	Mujeres
27-noviembre-1985	Primera elección	21	0
18-febrero-1987	Renovación de 3 miembros	3	0
29-diciembre-1988	Renovación de 10 miembros	10	0
07-marzo-1990	Se cubren 2 vacantes	2	0
04-diciembre-1991	Renovación de 11 miembros	11	0
09-marzo-1994	Se cubren 2 vacantes	1	1[1]
20-septiembre-1995	Renovación 10 miembros	10	0
17-diciembre-1996	Se cubren 2 vacantes	2	0
23-diciembre-1997	Renovación 11 miembros	8	3[2]
06-mayo-1998	Se cubre 1 vacante	1	0
16-diciembre-1998	Se cubre 1 vacante	1	0
15-junio-2000	Se cubren 2 vacantes	1	1[3]
15-julio-2002	Renovación 10 miembros	8	2[4]
diciembre-2002	Baja por renuncia	-	1[5]
noviembre-2003	Fallecimiento de un miembro[6]	1	-
24-mayo-2004	Renovación 11 miembros y 1 vacante	9	3[7]
junio-2004	2 bajas	2	
	Composición actual	**16**	**5[8]**

(1) Pilar Faus Sevilla
(2) Encdina Lloris Camps, Carmen Morenilla Talens y Rosa Serrano Llácer
(3) Rosa Mª Magdalena Rodríguez Pérez
(4) Isabel Ríos García y Elena Negueroles Colomer
(5) Rosa Serrano Llácer
(6) Fernando Vizcaíno Casas
(7) Rosa Mª Magdalena Rodríguez Pérez, Isabel Morant Deusa y Carmen Morenilla Talens
(8) Isabel Ríos García, Elena Negueroles Colomer, Rosa Mª Magdalena Rodríguez Pérez, Isabel Morant Deusa y Carmen Morenilla Talens

ACADÈMIA VALENCIANA DE LA LLENGUA

		Total	Hombres		Mujeres	
15.06.2001	Primera elección[1]	21	17	*80,95%*	4	*10,05%*
17.09.2002	Baja por renuncia[2]	1	1	-	-	-
11.02.2003	Baja por defunción[3]	1	1	-	-	-
30.10.2003	Baja por renuncia[4]	1	-	-	1	-
07.11.2003	Elección para cubrir bajas[5]	3	3	*100%*	0	*0%*
02.12.2005	Baja por defunción[6]	1	1	-	-	-
07.06.2006	Elección para cubrir baja[7]	1	1	*100%*	0	*0%*
	Composición actual[8]	**21**	**18**	*85,71%*	**3**	*14,29%*

(1) **Resolución 134/V, de 15 de junio de 2001, del Pleno de las Cortes Valencianas** (BOCV n. 104, de 25.06.2001): Carmen Barceló Torres, Verónica Cantó Doménech, Ascensión Figueres Górriz i Maria Soletat González Felip
(2) Xavier Casp i Vercher
(3) Alfred Ayza i Roca
(4) Carmen Barceló Torres
(5) **Resolución 25/VI, de 7 de noviembre de 2003, del Pleno de las Cortes Valencianas** (BOCV n. 17, de 14.11.2003): ninguna mujer
(6) Vicent Gascón Pelegrí
(7) **Resolución 223/VI, de 7 de junio de 2006, del Pleno de las Cortes Valencianas** (BOCV n. 206, de 16.06.2006): Ricard Bellveser Icardo
(8) Verónica Cantó Doménech, Ascensión Figueres Górriz i Maria Soletat González Felip

SÍNDIC DE GREUGES

	Síndic Major		Adjuntos		Total miembros	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
1993 [1]	1	0	1	1	2	1
1998 [2]	1	0	1	1	2	1
2001 [3]	1	0	1	1	2	1

(1) Arturo Lizón Giner (Síndic de Greuges), Miguel Barceló Pérez (Adjunto 1º) y Julia Sevilla Merino (Adjunta 2ª). Miguel Barceló Pérez cesó a petición propia el 18 de enero de 1996 y fue sustituido por Juan Ferrando Badía el 16 de mayo de 1996. Juan Ferrando Badía ostentó el cargo de Síndic de Greuges en funciones del 28 de julio de 1998 hasta el 2 de septiembre de 1998.

(2) Luis Fernando Saura Martínez (Síndic de Greuges), Emilia Caballero Álvarez (Adjunta 1ª) y Luis Figueiras Dacal (Adjunto 2º). Luis Fernando Saura Martínez falleció el 26 de octubre de 2000 y ocupó el cargo de Síndic de Greuges Emilia Caballero Álvarez hasta el 4 de abril de 2001.

(3) Bernardo del Rosal Blasco (Síndic de Greuges), Emilia Caballero Álvarez (Adjunta 1ª) y Carlos Morenilla Jiménez (Adjunto 2º). Bernardo del Rosal Blasco cesó, por expiración de su mandato, en abril de 2006, ostentando el cargo de Síndica de Greuges en funciones Emilia Caballero Álvarez en estos momentos.

SINDICATURA DE COMPTES

Elección	Miembros	Hombres		Mujeres	
26-06-1985 (1)	3	3	100 %	0	0 %
11-03-1992 (2)	3	3	100 %	0	0 %
06-05-1998 (3)	3	3	100 %	0	0 %
24-05-2004 (4)	3	2	66,67 %	1	33,33 %
TOTAL	12	11	91,67 %	1	8,33 %

(1) Manuel Girona Rubio (Síndic Major), Vicente Montesinos Julve (Síndic) y Francisco Miguel Gil Pérez (Síndic)
(2) Vicente Montesinos Julve (Síndic Major), Isidro Antuñano Maruri (Síndic) y Francisco Miguel Gil Pérez (Síndic)
(3) José Antonio Noguera de Roig (Síndic Major), Manuel Girona Rubio (Síndic) y Francisco Miguel Gil Pérez (Síndic)
Durante este periodo el 07 de junio de 2000 Francisco Miguel Gil Pérez renunció a su cargo y fue sustituido por Rafael Vicente Queralt el 15 de junio de 2000. El 11 de diciembre de 2003 falleció el Síndic Major, José Antonio Noguera de Roig, y fue sustituido en el cargo por Rafael Vicente Queralt, no eligiéndose otro Síndico hasta la renovación total el 24 de mayo de 2004.
(4) Rafael Vicente Queralt (Síndic Major), Marcela Miró Pérez (Síndica) y Antonio Mira-Perceval Pastor (Síndic)

CONSEJO ASESOR DE RTVE

Fecha de elección	1984(1)		1987(2)		1991(3)		1995(4)		1999(5)		2003(6)	
Propuestos por:	H	M	H	M	H	M	H	M	H	D	H	D
G.P. Popular	4	1	4	0	4	0	3	3	5	2	1	6
G.P. Socialista	7	0	6	0	4	3	5	0	1	4	3	2
G.P. EU	1	0	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0
G.P. Nac. UV	-	-	1	0	1	0	1	0	-	-	-	-
G.P. CDS	-	-	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	12	1	13	0	10	3	10	3	6	7	5	8

(1) Resolución del Pleno de las Cortes Valencianas 37/I, de 26.09.1984 (BOCV n. 73, de 04.10.1984)
(2) Resolución del Pleno de las Cortes Valencianas 6/II, de 23.09.1987 (BOCV n. 6, de 02.10.1987)
(3) Resolución del Pleno de las Cortes Valencianas 21/III, de 27.11.1991 (BOCV n. 24, de 03.12.1991)
(4) Resolución del Pleno de las Cortes Valencianas 23/IV, de 26.10.1995 (BOCV n. 14, de 09.11.1995)
(5) Resolución del Pleno de las Cortes Valencianas 6/V, de 20.10.1999 (BOCV n. 12, de 29.10.1999)
(6) Resolución del Pleno de las Cortes Valencianas 5/VI, de 07.07.2003 (BOCV n. 3, de 11.07.2003)

CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE RTVV

	II Legislatura[1]	III Legislatura[2]	IV Legislatura[3]	V Legislatura[4]	VI Legislatura[5]
Hombres	7	9	7	8	8
Mujeres	2	2	2	3	3

(1) Resolución del Pleno de las Cortes Valencianas 43/II, de 09.03.1988 (BOCV n. 38, de 25.03.1988)
(2) Resolución del Pleno de las Cortes Valencianas 48/III, de 06.05.1992 (BOCV n. 54, de 15.05.1992)
(3) Resolución del Pleno de las Cortes Valencianas 3/IV, de 26.07.1995 (BOCV n. 4, de 15.09.1995)
(4) Resolución del Pleno de las Cortes Valencianas 3/V, de 28.07.1999 (BOCV n. 1, de 02.08.1999)
(5) Resolución del Pleno de las Cortes Valencianas 3/VI, de 25.06.2003 (BOCV n. 2, de 01.07.2003)

CONSEJEROS/AS GENERALES REPRESENTANTES DE LA GENERALITAT VALENCIANA EN LAS CAJAS DE AHORRO

		Bancaixa		CAM		CA Ontinyent		CA Carlet	
		H	M	H	M	H	M	H	M
1997[1]	por 2 años T	22	6	21	5	7	3	8	2
	por 2 años S	21	7	20	6	6	4	8	2
	por 4 años T	25	3	24	2	8	3	8	2
	por 4 años S	17	11	19	7	8	3	5	5
1999[2]	R 50% T	20	8	18	8	9	1	5	5
	S	17	11	16	10	5	5	8	2
2001[3]	R 50% T	24	4	21	5	6	5		
	S	16	12	21	5	5	6		
2003[4]	R 50% T	18	4	13	6	6	1		
	S	8	14	12	7	7	0		
2006[5]	T	19	9	19	14	6	5		
	S	15	13	8	13	9	2		

H → Hombres / M → Mujeres / R → Renovación / T → Titulares / S → Suplentes

(1) Resoluciones del Pleno de las Cortes Valencianas 272, 273, 274 y 275/IV, de 23.12.1997, BOCV n. 208, de 09.01.1998
(2) Resolución del Pleno de las Cortes Valencianas 25/V, de 16 de noviembre de1999, BOCV n. 19, de 03.12.1999 (Bancaixa) y Resoluciones del Pleno de las Cortes Valencianas 30, 31 y 32/V, de 9 de diciembre de 1999, BOCV n. 23, 21.12.1999 (CA Ontinyent, CA Carlet y CAM)
(3) Resolución del Pleno de las Cortes Valencianas 164/V, de 15 de noviembre de 2001, BOCV n. 125, de 26.11.2001 (Bancaixa) y Resoluciones del Pleno de las Cortes Valencianas 167 y 168/V, de 17 de diciembre de 2001, BOCV n. 132, de 26.12.2001 (CAM y CA Ontinyent)
(4) Resoluciones del Pleno de las Cortes Valencianas 22, 23 y 24/VI, de 7 de noviembre de 2003, BOCV n. 17, de 14.11.2003
(5) Resoluciones del Pleno de las Cortes Valencianas 272/VI y 273/VI, de 16.11.2006, BOCV n. 240, de 27.11.2006 (Bancaixa y CA Ontinyent) y Resolución del Pleno de las Cortes Valencianas 275/VI, de 23.11.2006, BOCV n. 245, de 20.12.2006 (CAM)

Enrique Soriano Hernández
LETRADO DE CORTS VALENCIANES

NOTAS SOBRE LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA EN LA REFORMA DEL REGLAMENTO DE CORTS VALENCIANES

INTRODUCCIÓN. CUESTIÓN DE NOMBRES. ELIMINACIÓN DE BARRERAS EN EL LENGUAJE. ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS. LA NATURALEZA DEL REGLAMENTO. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LES CORTS. MEDIOS MATERIALES Y PERSONALES. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y NORMAS CON FUERZA DE LEY. INVESTIDURA DEL PRESIDENTE DE LA GENERALITAT. DESIGNACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES. CONVENIOS DE COLABORACIÓN. RELACIONES CON LAS INSTITUCIONES Y EL PARLAMENTO EUROPEO. RECAPITULACIÓN FINAL.

INTRODUCCIÓN

La modificación del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, mediante la Ley Orgánica 1/2006, requiere para alcanzar su plena eficacia, la adecuación de un conjunto de normas ya existentes. La primera en modificarse con este fin ha sido la norma reguladora de la Institución central de todo sistema democrático: el Reglamento parlamentario.

La reforma del reglamento parlamentario no trae causa directa en la aprobación del estatuto de autonomía. Los trabajos preparatorios para la reforma del reglamento en ponencia se iniciaron al comienzo de la legislatura pero ha sido la modificación del estatuto la que hacia obligado que esta norma, directamente subordinada al Estatuto de Autonomía, se adecuara al mismo para evitar contradicciones que dificultarían el funcionamiento ordinario de la cámara.

El Reglamento de las Cortes no había sido objeto de reforma desde el año 1994 y para el conjunto de los grupos parlamentarios era necesario introducir cambios para mejorar los procedimientos parlamentarios. En ese contexto se puede considerar que existía una conciencia generalizada de la necesidad de agilizar el funcionamiento[1] del parlamento, los debates parlamentarios debían aproximarse a los problemas cotidianos de

1 Véase los DSCV 156/VI y 166/VI.

la sociedad valenciana para un cumplimiento eficaz de las funciones que se le encomienda en el Estatuto de Autonomía a esta institución. En las siguientes páginas intentaremos examinar, de forma somera, cuáles son los cambios incorporados al reglamentos de Les Corts como consecuencia de la reforma estatutaria.

Cuestión de nombres

El primero de los cambios operados como consecuencia directa de la aprobación de la norma institucional básica ha sido la propia denominación de la institución. El estatuto de autonomía, a tenor de lo dispuesto en el artículo 147.2.c) CE, debe contener la denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias. En consonancia con el citado precepto, el titulo segundo de la LO 5/82 establecía cuales eran la instituciones de la Generalitat Valenciana, integrada, según el art. 9, por "las Cortes Valencianas o "Corts", el Presidente, el Gobierno Valenciano o "Consell" y la demás instituciones que determine el presente Estatuto". Como se puede apreciar estaba prevista una doble denominación para el caso del parlamento y del ejecutivo. En la redacción del vigente Estatuto de Autonomía se ha optado por utilizar el nombre exclusivamente en valenciano no evitando adjetivarlo con el término "valenciano" detrás de la denominación cada institución. En el caso del parlamento se ha mantenido una doble denominación en valenciano, siendo esta, según el art. 20, la de "Corts Valencianes o Les Corts". El reglamento parlamentario ha optado por utilizar el término "Les Corts" como identificativo de la institución parlamentaria, y sólo excepcionalmente emplea Corts Valencianes.

Eliminación de barreras en el lenguaje

El segundo de los artículos del estatuto que tiene una consecuencia directa en el reglamento es el artículo 13 EACV que, en su apartado 4, establece: "La Generalitat garantizará uso de la lengua de signos propia de los sordos, que deberá ser objeto de enseñanza, protección y respeto". El articulo primero del reglamento, en su apartado 4, ha recogido el derecho proclamado por el estatuto estableciendo que Les Corts garantizan el uso del lenguaje de signos propio de las personas sordas.

Estatuto de los parlamentarios

El mandato de los parlamentarios de acuerdo con el artículo 23.4 EACV concluye cuatro años después de las elecciones o el día de disolución de la cámara, si bien se establece que a determinados efectos la conclusión del mandato será el día anterior a la celebración de las elecciones. La determinación de esos efectos singulares se ha producido en el artículo 13.1 RCV en el que se establece que la asignación que les corresponde percibir a los diputados para que puedan realizar su función con la dignidad que merecen deja de percibirse el día anterior de la celebración de las elecciones. Esta medida se justifica en que la función que desempeñan los parlamentarios se sigue desarrollando, aún cuando no queden integrados en la diputación permanente, más allá del momento de la disolución. La existencia de una remuneración suficiente durante este periodo permite una dedicación plena a la actividad política que de otra forma no sería posible.

En el capítulo de las prerrogativas que los parlamentarios poseen se ha ampliado en el texto estatutario el fuero específico del que gozan. En el artículo 23.3 in fine al establecerse que "Igualmente, gozarán de aforamiento en materia de responsabilidad civil por actos cometidos y opiniones emitidas en el ejercicio de su cargo". El reglamento ha recogido sin mayores precisiones lo expresado en el artículo 15.3. Este fuero específico en principio ya estaba contemplado en el artículo 73.2 apartado a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial que establece que corresponde a la sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia conocer en única instancia, "de las demandas de responsabilidad civil, por hechos cometidos en el ejercicio de sus respectivos cargos, 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, al Tribunal Supremo." La cuestión por la tanto sigue siendo determinar que es lo que se debe entender por ejercicio del cargo de parlamentario y si ésta puede extenderse más allá de los actos parlamentarios[2].

2 Fernández-Viagas, B.P. *El juez natural de de los parlamentarios*. Ed. Civitas. Madrid, 2000, p. 173-177.

La naturaleza del reglamento

En el artículo 25 EACV se establece con claridad el rango de ley que tiene el reglamento parlamentario[3], aunque ello no tiene una consecuencia directa sobre el contenido del reglamento si que puede resultar clarificador para quienes, legos en la materia, puedan confundir la denominación tradicional de la norma, reguladora del funcionamiento del parlamento y el estatuto de sus miembros, con el reglamento de carácter administrativo que se define por estar subordinado a las leyes. El rango de los reglamentos parlamentarios quedó en su momento claramente establecido en la propia LOTC al incluir a estos dentro de las normas (art. 27 LOTC) que pueden objeto de declaración de inconstitucionalidad lo que procede solo contra leyes o normas con fuerza del ley. Además, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de manifestarlo en la sentencia 161/1988.

Organización y funcionamiento de Les Corts

En el artículo 45 del reglamento se ha incorporado, dentro de las comisiones parlamentarias permanentes legislativas, una comisión de "Desarrollo del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana". El ámbito competencial de esta comisión no queda claramente definido ya que de su denominación no se concluye cual es. En los anteriores reglamentos la comisión permanente legislativa de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones era la que tenía encomendada la fase en comisión del debate de leyes de carácter institucional que eran desarrollo directo del Estatuto de Autonomía. Esta comisión coordinación, organización y régimen de las instituciones continúa existiendo en el actual reglamento por lo que será necesario definir el ámbito de actuación de una y otra comisión legislativa. La denominación empleada puede hacer suponer que le corresponde conocer cualquier norma que sea en desarrollo del EACV, vaciando de contenido al resto de las comisiones. En otros parlamentos si que se ha contemplado la existencia de una comisión con esta denominación pero ha sido necesario un acuerdo del pleno de la cámara que defina las competencias de cada comisión[4].

3 Marco Marco, J.J *El reglamento parlamentario en el sistema español de fuentes del derecho*. Temas de las Cortes Valencianas Ed. Cortes Valencianas 2000 p. 106

4 En el parlamento de Andalucía los acuerdos del Pleno del Parlamento de Andalucía de 12 de mayo de 2004 (BOPA núm. 7, de 13 de mayo de 2004) y de 30 de junio de 2004 (BOPA núm. 31, de 1 de julio de 2004), establecieron el criterio de distribución de competencias entre Comisiones Permanentes Legislativas es el siguiente, correspondiendo a la Comisión de Coordinación, la organización de las instituciones de autogobierno, relaciones institucionales, la comunicación social, la cooperación internacional al desarrollo, la

La potestad de disolución anticipada de Les Corts que se le confiere en el art. 28.4 EACV al Presidente de la Generalitat tiene un reflejo en distintos artículos del reglamento como son el 58 relativo a la diputación permanente, órgano al que le corresponde velar por los poderes de la cámara cuando esta se encuentra disuelta.

En el capítulo relativo a las sesiones, artículos 60 a 64, también ha tenido incidencia directa el nuevo estatuto. El cambio más importante ha sido la eliminación de determinadas limitaciones para extender los períodos de sesiones. En el anterior reglamento los periodos de sesiones tenían una duración de cuatro meses como máximo cada uno, comprimidos entre los meses de septiembre y diciembre, el primer período, y febrero y junio, el segundo período. La realidad era que se extendían estos períodos habilitando meses fuera de los citados periodos ordinarios. Tras la reforma del EACV y del reglamento los periodos de sesiones siguen siendo dos pero se limitan a establecer cuando se inician (septiembre y febrero) y el periodo mínimo total que deben durar que es de ocho meses.

La ordenación del tiempo en periodos de sesiones parece más propia de momentos históricos en los que los medios de transporte no permitían a los parlamentarios desplazarse permanentemente a sus circunscripciones y las vacaciones parlamentarias, eran utilizadas para contactar directamente con los electores. En la actualidad esa situación esta totalmente superada por lo que no tiene sentido su permanencia, pese a ello se ha impuesto como costumbre su existencia[5]. Históricamente los periodos de sesiones tenían consecuencias jurídicas al provocar la caducidad de los distintos asuntos[6] estas consecuencias se han recuperado parcialmente en el nuevo reglamento, aunque por motivos bien distintos. En el artículo 183.3, con alguna excepción, se preceptúa el decaimiento de las iniciativas parlamentarias no legislativas que no se hayan sustanciado al finalizar el período de sesiones.

Administración local, la seguridad ciudadana, la coordinación de las políticas migratorias y el consumo, así como el conocimiento de la publicidad institucional, mientras que a la Comisión de Desarrollo Estatutario, es la competente para el estudio y propuestas de posibles reformas del Estatuto de Autonomía para Andalucía, así como la valoración, seguimiento y control del proceso de transferencias a la Comunidad Autónoma de Andalucía, de sus sistemas de financiación y estudio de propuestas de índole legislativa sobre reformas de la legislación electoral andaluza.

5 El art. 68 del reglamento del parlamento de Cataluña el artículo 68 ha reducido las vacaciones parlamentarias al mes de agosto y del 1 al 15 de enero.

6 Santaolalla López, F: *Derecho Parlamentario Español* p. 63.

La redacción del artículo 14.3 EACV, anterior a la reforma estatutaria, preveía la posibilidad de celebrar de plenos extraordinarios de las Cortes Valencianas. En este precepto se establecía que estos plenos "serán convocados" por el Presidente a propuesta del Consell, la Diputación Permanente, una quinta parte de los Diputados o del número de grupos parlamentarios que determine el Reglamento. La expresión empleada, "serán convocados", hacía considerar que, en algunos de los supuestos, el mero hecho de su solicitud comportaba la obligación de convocar un pleno extraordinario, lo que ha sido fuente de algunos conflictos entre la mayoría y la minoría. El Estatuto reformado, en su art. 25.3, ha sustituido la anterior redacción y evita que se pueda entender ese deber de convocar por la simple formulación de la propuesta, difiriendo los requisitos para la convocatoria de los plenos extraordinarios al reglamento parlamentario. El artículo 60.4 RCV, tras definir cuales son los plenos extraordinarios, incorpora la necesaria intervención de la Junta de Portavoces para la convocatoria. En cuanto a los sujetos habilitados con iniciativa para solicitar la convocatoria de un pleno extraordinario, junto a los fijados en el Estatuto, introduce a la propia presidencia de la cámara y determina que es suficiente con que lo solicite un grupo parlamentaria.

Medios materiales y personales

El artículo 25.1 EACV ha introducido una mención expresa a que Les Corts, en la forma que determine el reglamento, aprobarán los Estatutos de Gobierno y Régimen Interior (EGRI) de la Cámara, sin determinar el contenido de esta norma. Los EGRI vigentes en el momento de la aprobación del Estatuto de Autonomía datan de 1989[7] y constan de tres partes claramente diferenciadas: gobierno y régimen interior, administración parlamentaria y personal al servicio de la cámara. Estos EGRI, según establecía el art. 32, le correspondía aprobarlos a la Mesa de la Cámara.

El nuevo reglamento distingue la existencia de dos documentos normativas para recoger el contenido actual de los EGRI. En el art. 108.6 hace mención al Estatuto de Gobierno y Régimen Interior cuyo contenido debe ser la organización y funcionamiento de la secretaria general, por lo que en principio alcanza a toda la administración parlamentaria con la excepción del Gabinete de la Presidencia, pero teniendo en cuenta

7 La última modificación de los EGRI fue aprobada por acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas de 20 de abril de 1989 y publicados en el BOCV núm. 121, de 23 de mayo.

lo que disponga el otro documento normativo: el estatuto del personal. Esta norma la aprueba, según el art. 34 RCV, la Mesa de Les Corts. El estatuto del personal, establecido en el artículo 110, es el que debe regular el régimen jurídico del personal al servicio de la cámara[8]. El procedimiento establecido supone que se aprueba por el Pleno de la cámara como los proyectos de ley en lectura única, lo que le esta confiriendo el rango de norma con fuerza de ley, con la particularidad de que la iniciativa no corresponde a los sujetos establecidos en el artículo 111 sino a la Mesa del parlamento. La formula empleada para regular el estatuto del personal del parlamento valenciano es la adecuada para garantizar una regulación adaptada a la singularidad del personal al servicio del parlamento, haciendo realidad en este ámbito la autonomía parlamentaria proclamada en el articulo segundo del propio reglamento, al tiempo que dota de garantías jurídicas a su propio personal[9].

Procedimiento legislativo y normas con fuerza de ley

En el capítulo relativo al procedimiento legislativo la única novedad derivada directamente de la modificación estatutaria viene contemplada de lo preceptuado en el artículo 25.2 en el que se excluye expresamente la posibilidad de delegar a las comisiones parlamentarias la aprobación leyes de bases y la ley de presupuestos de la Generalitat. La incorporación de esta limitación se produjo en la tramitación del Estatuto en el Congreso de los Diputados, trasladando al estatuto lo que establece la Constitución en el art. 75.3, pero sin ello obedezca a ninguna situación singular producida en el parlamento valenciano. Sin embargo, no se planteó, en el examen técnico efectuado en el Congreso de los Diputados, la necesidad de establecer limitaciones en cuanto al tipo de proyecto de ley sobre el que puede plantearse la cuestión de confianza por el President del Consell (art. 30 EACV) o el alcance del procedimiento de aprobación de una ley por el procedimiento de lectura única, sobre el que no hay referencias en el estatuto. Los procedimientos referidos, utilizados de una forma abusiva, pueden permitir que proyectos de ley de gran trascendencia y complejidad sean aprobados eludiendo la participación de los grupos de oposición en su elaboración.

8 Una formula semejante es la que se encuentra en Asamblea de Madrid (art. 87).En otros parlamentos como el de Cataluña se ha optado por que sea la comisión competente en materia de función pública la que apruebe los Estatutos de Gobierno y Régimen Interior (art. 199.3).

9 El proyecto de Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, presentado en el Congreso de los Diputados el pasado día 12 de julio de 2006, prevé en su art. 4 que sólo se aplicará el mismo al personal de las Asambleas Legislativas de las CCAA cuando si lo disponga su legislación específica.

El reflejo del 25.2 EACV in fine se encuentra en el artículo 133.3 RCV dentro de la sección relativa a la competencia legislativa plena de las comisiones. En este precepto reglamentario se reproduce sin variación lo establecido en el citado apartado estatutario.

En este apartado es necesario mencionar el procedimiento especial establecido para la reforma del propio EACV que se contempla en el art. 129 del reglamento. Las modificaciones esenciales son la consecuencia de unas mayorías distintas establecidas en el artículo 81 del vigente EACV. En la anterior redacción se requería una mayoría de tres quintos de los miembros de la cámara frente a las de dos terceras partes de la redacción actual, manteniéndose la excepción cuando el objeto de la reforma es una ampliación de las competencias. La novedad más importante es el desarrollo del supuesto contemplado en el art. 81.4 EACV, relativo a la devolución de un texto con mensaje motivado por las Cortes Generales. En el caso que se de este supuesto, la aceptación de las modificaciones propuestas por las Cortes Generales requieren la misma mayoría que fue necesaria para la aprobación en Les Corts. Sin embargo, la retirada de la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana es suficiente con la mayoría absoluta.

En el título relativo al procedimiento legislativo la ley de presupuestos de la Generalitat la única novedad que se incorpora al texto reglamentario es la exigencia establecida en el art. 131.1 en el que, de acuerdo con el 76 EACV, el proyecto de ley de presupuestos se debe acompañar, en su caso, de los beneficios fiscales que afecten a los tributos establecidos por Les Corts[10].

El nuevo estatuto introduce por primera vez en los ordenamientos autonómicos la figura del decreto ley. En los primeros años de creación del estado autonómico ya se planteó el debate sobre la capacidad de los gobiernos autonómicos de dictar este tipo de disposiciones que no estaban previstas en los estatutos de autonomía. La mayoría de la doctrina consideraba que no era posible alterar el sistema de distribución de potestades normativas contenidas en el estatuto de autonomía[11]. El EACV es el primero que contempla que en el ámbito autonómico se puedan utilizar los decretos leyes. El

10 Sobre la ley de presupuestos de la Generalitat véase el artículo preparado por Martínez Corral, J.A. en este mismo número de la revista Corts. ADP.

11 Tornos, J. *Sistema de fuentes de las Comunidades Autónomas* en Sistema Jurídico de las Comunidades Autónomas. Coord Aja, E.. Ed. Tecnos 1985 p. 107.

modelo utilizado en el art. 44.5 EACV ha consistido en una referencia a lo establecido en la Constitución en su 86. El reflejo en el reglamento parlamentario[12] esta contenido en el art. 137 que es una adaptación, o una reproducción, de lo dispuesto en el art. 151 del RCD. Se ha optado por utilizar un procedimiento cuya validez queda garantizada por los innumerables decretos leyes convalidados en el Congreso de los Diputados.

Investidura del Presidente de la Generalitat

El procedimiento de designación del Presidente de la Generalitat[13] ha sido modificado en Estatuto de Autonomía aproximándolo al ya establecido en la Constitución para la investidura del Presiente del Gobierno y al existente en otras Comunidades Autónomas para la elección de su respectivo presidente[14]. El modelo establecido inicialmente ya sufrió una importante modificación en la reforma del reglamento parlamentario operada en 1994, reduciendo un debate en el que inicialmente intervenían los candidatos presentados por todos los grupos y solo, tras el debate, se producía la votación. La reforma del reglamento de las Cortes Valencianas de 1994 permitió que el debate de investidura se limitase al candidato que realmente tenía opciones para convertirse en el Presidente. El Estatuto de Autonomía, aprobado en 2006, opera un cambio en el modelo del anterior ya que ahora quien posee la capacidad de proponer el candidato es la Presidencia de la Cámara (art. 27.2 EACV), aunque se mantiene la facultad de presentar candidatos a los Grupos Parlamentarios (art. 27.1 EACV). La duplicidad que se establece en Estatuto en cuanto a la presentación de candidatos y la propuesta de candidatos se traslada al reglamento

La segunda novedad destacable es la aparición de la disolución "sanción". Esta modalidad se encuentra contemplada en el art. 99 CE y se ha extendiendo a numerosas CCAA[15], si bien se limita el mandato de la nueva legislatura. La disolución se produce

12 El reglamento del parlamento de Cataluña aprobado en diciembre de 2005 estableció un procedimiento de control de los decretos leyes en el su artículo 136 pese a que el nuevo Estatuto de Autonomía, donde si se ha previsto la figura del decreto-ley, fue aprobado en 2006, con posterioridad al EACV.

13 Asensi Sabater, J y Visiedo Mazón, F *Las Cortes Valencianas* en Estudio sobre el Estatuto Valenciano T II Coord. Sánchez Ferri, R. Ed. CVC 1996 p. 96.

14 Bastida Freijedo, F. *De nuevo sobre el modo de designación de los presidentes autonómicos y la forma de gobierno*. En Parlamento y Constitución. Anuario, num. 5 p. 39-70.

15 Art. 23 EA Madrid, Art. 18 EA Madrid, Art. 17 EA Castilla y León, Art. 31 EA Extremadura, Art. 32 EA Asturias, Art. 23 EA La Rioja, Art. 67 EA Cataluña, Art. 31 EA Murcia, Art. 37 EA Andalucía, Art. 29 EA Navarra, Art. 17 EA Cantabria.

cuando, transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura, ningún candidato haya obtenido la mayoría suficiente para ser proclamado Presidente de la Generalitat. La diferencia con la disolución "sanción" de otras comunidades autónomas consiste en que no es suficiente el transcurso del plazo fijado por el Estatuto para que se produzca la disolución, sino que es el Presidente de la Cámara el que disuelve, por acuerdo de la Mesa, con lo que parece que el Presidente del parlamento se limita a obedecer el mandato de la Mesa de Les Corts. La convocatoria de las nuevas elecciones le corresponde efectuarla al Presidente de La Generalitat en funciones.[16]

El reglamento parlamentario recoge el nuevo procedimiento de investidura del Presidente de La Generalitat en los artículos 138 a 141 en los que en esencia se han introducido las novedades indicadas. Sin embargo, los plazos que van desde la constitución de la cámara hasta el momento en que puede ser elegido el Presidente de la Generalitat continúan siendo los mismos que con el anterior reglamento, estos plazos son muy amplios y, en los casos en que exista un cambio de opción política en la Presidencia de la Generalitat, se originan situaciones incómdas tanto para el gobierno entrante como para el saliente.

Designación de los miembros de las instituciones

En el art. 20 EACV se ha reconocido plenamente la categoría de institución de la Generalitat al Consell Jurídic Consultiu, y a la Acadèmia Valenciana de la Llengua[17], junto a las otras instituciones ya presentes en el anterior EACV.

El capítulo VI del titulo III del EACV se destina a la regulación de "las otras instituciones de La Generalitat", distinguiendo entre instituciones comisionadas de las Cortes Valencianas e instituciones consultivas y normativas de La Generalitat. En estos artículos se indican cuales son las funciones de estas instituciones y sistemáticamente, en todos los casos, hay una remisión a una ley de Les Corts para que en la misma se establezca el procedimiento de nombramiento, funciones, facultades, estatuto y duración del mandato sus miembros. El reglamento parlamentario en el título XII se ha limitado ha indicar que la designación de los miembros[18] de estas instituciones se realiza de

16 El EA Extremeño confiere la capacidad de convocar las elecciones a la Diputación Permanente (art. 31).
17 Sobre esta institución véase el articulo de Aguiló Lucia , Ll. publicado este número.
18 Sobre esta cuestión véase Pauner Chulvi, C. *La designación parlamentaria de cargos*. Congreso de los Diputados 2003.

acuerdo con la mayoría que establecen las leyes a las que el Estatuto de Autonomía se refiere. La novedad en el proceso de designación de los miembros de las instituciones reside en que ahora se establece expresamente que la proclamación de los candidatos se produce una vez que se ha comprobado que las candidaturas presentadas cumplen los requisitos legalmente establecidos, de acuerdo con la documentación presentada. Sin embargo se ha prescindido de la introducción de cualquier procedimiento de encuesta sobre los candidatos, tal y como sucede en Congreso de los Diputados[19]. Tampoco se ha considerado oportuno establecer cuáles son los cauces de relación entre estas instituciones y el parlamento, como sucede en otros parlamentos autonómicos[20], y que permite clarificar la tramitación de los informes y actividades que tiene encomendados estas instituciones en cuanto que comisionados del parlamento valenciano.

Convenios de colaboración

La referencia a los convenios de colaboración ya estaba presente en el anterior reglamento pero ahora se ha establecido un completo procedimiento para la aprobación de los mismos, sustituyendo a la resolución 80/I del Presidente de las Cortes Valencianas, dictada durante la primera legislatura, pese a que no es un procedimiento que se utilice en parlamento valenciano. La novedad reside en que el mismo procedimiento se utilizará, según el art. 179.6 del reglamento, para los convenios previstos en el art. 62.4 EACV que son los que se prevé se puedan realizar con otras regiones europeas.

Relaciones con las instituciones y el parlamento europeo

La incorporación de un título en el reglamento sobre esta materia, es consecuencia del Título VI del EACV que contiene el art. 61 relativo a las relaciones con la Unión Europea[21]. El título del Reglamento valenciano consta de dos artículos el primero (art. 180) sobre el ejercicio del derecho de petición ante el parlamento europeo, que no tiene mención en el estatuto, y el segundo (art. 181) sobre la participación en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad.

19 Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 25 de mayo de 2000, relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de Autoridades del Estado.

20 Entre otros puede verse: art. 183 y ss. RP Andalucía, art. 214 y ss. RC Aragón, art. 159 y ss. RP Cataluña.

21 Sobre este artículo véase la comparecencia de Cardona Llorens ante la ponencia de la Comisión especial de estudio para una posible reforma del Estatuto de Autonomía y consolidación del autogobierno ‹http://www.cortsvalencianes.es/Comparecencias?id_nodo=4148&accion=1›.

El primero de los artículos indicados, art. 181, establece el procedimiento mediante el que se puede ejercer el derecho de petición por las Cortes Valencianas ante el parlamento europeo[22]. La iniciativa para ejercer este derecho de petición corresponde al Consell, dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados. Las Cortes, para decidir que quieren ejercitar este derecho de petición, lo deben acordar por la mayoría absoluta de los miembros de la cámara. Al igual que en el procedimiento de presentación de proposiciones de ley ante las Cortes Generales se prevé la posibilidad de designar tres diputados para que comparezcan ante la comisión competente del parlamento europeo.

El art. 181 del reglamento se destina a desarrollar parte de lo establecido en el apartado 3 del art. 61 EACV. El procedimiento aquí previsto lo es para el supuesto en que Les Corts sean consultadas en relación con alguna propuesta legislativa de la Unión Europea y como consecuencia de la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El procedimiento concluye en un dictamen que, en función de su importancia, se conoce por una comisión parlamentaria o por el pleno[23].

Recapitulación final

En el apretado resumen realizado se ha podido apreciar que las incorporaciones al reglamento parlamentario consecuencia de la reforma estatutaria no son de pequeño calado. La segunda característica es que casi todas, excepción de la fórmula de declarar la disolución en el supuesto de disolución "sanción", eran fórmulas ya conocidas en otros reglamentos parlamentarios.

El caso más claro es el de convalidación o derogación de los decretos-leyes en que hay una referencia al artículo 86.2 CE que establece el proceso ante el Congreso de los Diputados.

Asimismo, es necesario señalar que, pese a incorporar gran número de cuestiones que tienen su origen directo en el EACV, no se ha realizado ninguna mención al trámite

22 Art.191 Reglamento del Parlamento Europeo.
23 Estos preceptos son análogos a los artículos 180 y 181 del Reglamento del Parlament de Catalunya.

previsto en el artículo 64.4 EACV, según el cual una comisión mixta Generalitat-FVMP debe informar durante la tramitación en Les Corts, de las iniciativas legislativas que afecten de manera específica a las entidades locales.

Finalmente, reiterar que la reforma el reglamento no tiene su origen esencialmente en la reforma estatutaria, sino en la necesidad de mejorar los instrumentos de los que se dotan los parlamentarios para poder ejercer eficazmente sus funciones.

Juan Antonio Martínez Corral
LETRADO DE LAS CORTES VALENCIANAS

LOS PRESUPUESTOS DE LA GENERALITAT EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

SUMARIO

I INTRODUCCIÓN: LOS PRESUPUESTOS, EL DULCE Y EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.
II LA ESENCIALIDAD DE LA INSTITUCIÓN PRESUPUESTARIA EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO.
III LOS PRESUPUESTOS DE LA GENERALITAT DEBEN APROBARSE MEDIANTE UNA LEY.
IV LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA GENERALITAT TIENE UN CONTENIDO ESTATUTARIAMENTE PREDETERMINADO.
V LES CORTS DEBATEN, ENMIENDAN Y, EN SU CASO, APRUEBAN LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA GENERALITAT.
VI El PRESUPUESTO DE LA GENERALITAT PUEDE MODIFICARSE PERO NO NECESARIAMENTE MEDIANTE UNA LEY.
VII ¿LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA GENERALITAT ES LA CLAVE DEL PARLAMENTARISMO VALENCIANO?

I INTRODUCCIÓN: LOS PRESUPUESTOS, EL DULCE Y EL ESTAUTO DE AUTONOMÍA

"¿Puede ser hondamente revolucionario un hombre goloso?" Esta sutil pregunta se la hizo a sí mismo Indalecio Prieto mientras asistía, como Diputado, a la sesión celebrada el 31 de mayo de 1922 por la Comisión de Presupuestos del Congreso[1]. La interrogación que se formula en ella refleja nítidamente dos aspectos que han acompañado sistemáticamente los debates parlamentarios del Proyecto de Ley de Presupuestos. Por un lado, la sustancia profundamente política de las intervenciones; diríase que en los

1 PRIETO, Indalecio: *"La Comisión de Presupuestos y los bolados asturianos". Las Cortes del Desastre. Impresiones parlamentarias. Publicadas en El Liberal, de Bilbao, por Indalecio Prieto*. Edición de Manuel Montero. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. Bilbao. 2006, pág. 308.

debates de las enmiendas se expresan y se confrontan encendidamente las diferentes concepciones de la sociedad, de la persona y del modo de gobernar que coexisten en el arco parlamentario, como si las enmiendas fueran las últimas consecuencias de las distintas concepciones y los grupos parlamentarios pusieran en la defensa de aquellas todo el ardor necesario para la efectiva realización de estas. Por otro, el hecho incuestionable de que, a pesar de lo anterior, el debate de los Presupuestos ha merecido en todas las épocas los mismos calificativos: es un debate largo, minucioso, espeso, a veces aburrido y, casi siempre, agotador.[2]

Ello explica que existan pequeñas cortesías en la Comisión de Presupuestos, propiciadoras de una leve complicidad entre los contrarios y dirigidas a aliviar los rigores del debate de Presupuestos. Una de ellas se menciona en la crónica parlamentaria citada, en la que se describe el funcionamiento de dicha Comisión, *"…donde lo único agradable lo constituyen esos bolados asturianos de azúcar tostada, que tiñen de oro el agua en que se disuelven. A nosotros nos gusta, en vez de disolverlos, comérnoslos… En las sesiones latosas de la Comisión de Presupuestos, los azucarillos son, incluso, una distracción y los vocales nos dedicamos a acabar con ellos mientras llega el examen de las partidas que nos interesan…".*[3]

Curiosamente, durante la VI Legislatura de Les Corts y bajo la Presidencia de D. Jesús Ros i Piles,[4] se ha instaurado en la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda la costumbre, bien recibida por todos, de surtir de caramelos los escaños de los Diputados y los espacios dedicados a los medios de comunicación. Esta pequeña atención conecta entrañablemente con una dulce tradición[5], como hemos visto, y ha contribuido sin duda a suavizar en muchos momentos las tensiones que frecuentemente afloran cuando se debaten los Presupuestos de la Generalitat.

2 Ello justifica que el mismo Diputado escribiera, al cabo de la sesión celebrada por la Comisión de Presupuestos del Congreso el 7 de junio de 1922, lo siguiente: *"…sólo un temperamento como el del Sr. Pedregal, irónico, zumbón y suave, es capaz de haber resistido diez veces sin dar en la locura el examen de los Presupuestos Generales del Estado por una Comisión Parlamentaria. Porque eso se nos antoja algo superior al nivel medio de las fuerzas humanas."* PRIETO, Indalecio: *op. cit*. pág. 316.

3 PRIETO, Indalecio: *op. cit*. pág. 308.

4 D. Jesús Ros Piles ha desempañado, con maestría y un reconocimiento general, por su buen hacer, la Presidencia de la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda durante la V y la VI *(1999 a 2007)* Legislaturas de Les Corts.

5 Describe Azorín, en la crónica de la sesión celebrada por el Congreso de los Diputados el 5 de febrero de 1904, lo que denomina *"la hora de los caramelos"*: *«Ha llegado la hora de los caramelos. El señor Romero Robledo ha pronunciado ya su frase terrible de: "¡Abrese la sesión!"; ha mirado y saludado tenuemente con la cabeza a las damas de la tribuna; se ha limpiado la barba con la suave batista… ¿Qué es lo que sigue? El señor Romero Robledo llama a un ujier y manda pequeños paquetes de caramelos a las señoras. Entre tanto, se lee el acta de la sesión anterior…»* AZORIN: *"Los gestos de Romero". Parlamentarismo español*. Editorial Bruguera. Barcelona, 1968, pág. 43.

A nada de ello, como es bien comprensible, se hace referencia en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, el cual dedica al Presupuesto o los Presupuestos de la Generalitat cuatro preceptos. En primer lugar el art. 22 que, al relacionar las funciones de Les Corts, incluye entre las mismas, en su apartado a), la de *"Aprobar los presupuestos de la Generalitat y las emisiones de deuda pública"*. En segundo el art. 76, que contiene diversos apartados referidos a la elaboración, la aprobación y el contenido del Presupuesto de la Generalitat. Dice este art. 76 lo siguiente:

"1. Corresponde al Consell la elaboración del Presupuesto de la Generalitat, que debe ser sometido a Les Corts para su aprobación. Toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Consell para su tramitación.

2. El presupuesto de la Generalitat será único y se elaborará con criterios homogéneos con los del Estado. El presupuesto tiene carácter anual.

3. El presupuesto incluirá necesariamente la totalidad de los ingresos y gastos de los organismos y, en su caso, los beneficios fiscales que afecten a los tributos propios establecidos por Les Corts.

4. El presupuesto debe ser presentado a Les Corts al menos con dos meses de antelación al comienzo del correspondiente ejercicio. Si aquél no estuviere aprobado el primer día del ejercicio, se entenderá prorrogado el del ejercicio anterior hasta la aprobación.

5. Al Presupuesto de la Generalitat se acompañarán los anexos de los presupuestos de las Empresas Públicas de la Generalitat."

En tercer lugar el art. 66. 3, el cual dispone que la Generalitat coordinará las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general de la Comunitat Valenciana y autoriza que Les Corts mediante Ley, aprobada por mayoría absoluta y en el marco de la legislación del Estado, establezcan las fórmulas generales de coordinación y la relación de las funciones que deben ser coordinadas. La última frase del apartado señala que *"A los efectos de coordinar estas funciones, los presupuestos de las Diputaciones, que éstas elaboren y aprueben, se unirán a los de la Generalitat."*

Finalmente el apartado 2 del art. 25, donde se regula el funcionamiento de Les Corts y se prevé la posibilidad de que el Pleno delegue en las Comisiones la elaboración de leyes, sin perjuicio de recabar, en un momento posterior, el debate y votación de las leyes que inicialmente delegó. Este apartado señala en su frase final lo siguiente: *"Quedan exceptuadas de dicha delegación las leyes de bases y los Presupuestos de la Comunitat."*

Antes que otra cosa hemos de reseñar que el actual texto del Estatuto es el resultado de la redacción completa que a los expresados preceptos —si bien con una numeración diferente— les ha dado la *Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.*[6]. Sin embargo, una comparación sencilla entre el texto anterior y el actual del Estatuto de Autonomía en esta materia permite apreciar que las diferencias entre uno y otro son realmente muy pequeñas y consisten en dos adiciones: por una parte, el actual apartado 5 del art. 76 no existía en el anterior art. 54; y por otra, la frase final del art. 25. 2 no existía en el anterior art 14. Dos. En todo lo demás, salvo la *valencianización* de los nombres de las Instituciones de la Generalitat, los mencionados preceptos son mera reproducción del texto del Estatuto de Autonomía que existía antes de la reforma.[7]

Dicho lo anterior, pasaremos a realizar algunas consideraciones generales y a formularnos algunas preguntas, que podrían, en ambos casos, ser referidas tanto al texto aprobado en la reforma como al anteriormente existente; aludiremos también, breve-

6 Ha de mencionarse que no se presentó ninguna enmienda por los Grupos Parlamentarios de Les Corts al art. 82 de la *Proposición de Ley de proposición de ley orgánica de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana,* precepto que dio redacción completa al actual art. 76 del Estatuto. Sí se presentó una enmienda por el Grupo Mixto *(Sr. Rodríguez Sánchez)* y otra por el Grupo Esquerra Republicana de Cataluña, durante la tramitación de la reforma en el Congreso de los Diputados. La enmienda núm. 21 presentada por el Grupo Mixto introducía tres novedades: una referencia expresa a la competencia de Les Corts sobre el Presupuesto de la Generalitat para *"su examen, enmienda, aprobación y control" (apartado 1 del art. 76);* una mención explícita a que *"La ley de presupuestos no puede crear tributos. Podría modificarlos si una ley tributaria sustantiva lo previó" (apartado 4 del art. 76);* y, finalmente, un apartado nuevo con el siguiente tenor *"5. La colaboración y coordinación de la política presupuestaria del País Valencià con la del Estado, a efecto de garantizar la estabilidad económica y presupuestaria, se lleva a término de manera bilateral, y los conflictos y discrepancias que se puedan plantear serán resueltos por la Comisión Estatal de asuntos económicos";* por otra parte, la enmienda núm. 119 de ERC introducía dos novedades: una referencia expresa a la competencia de Les Corts sobre el Presupuesto de la Generalitat *"examinarlo, enmendarlo, aprobarlo y controlarlo" (apartado 1 del art. 76);* y una mención explícita a que *"La ley de presupuestos no puede crear tributos, pero puede modificarlos si una ley tributaria sustantiva así lo establece" (apartado 3 del art. 76).* Con la misma redacción que esta última se presentó una enmienda, la núm 131 del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, en el Senado. Ninguna de las tres enmiendas, sin embargo, fue aprobada ni incorporada al texto del art. 82 de la propuesta de reforma *(art. 76 del Estatuto de Autonomía).* Los datos están recogidos en el trabajo *Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.* Trabajos Parlamentarios. Serie I. Publicaciones de las Cortes Generales. Madrid, 2006.

7 Acerca de la configuración de los Presupuestos de la Generalitat en el Estatuto de Autonomía aprobado mediante la Ley Orgánica 1/1982 de 1 de julio, puede verse el excelente estudio realizado por VISIEDO MAZÓN, Francisco J.: *"la función financiera y presupuestaria de las Cortes Valencianas",* en *Estudio sobre el Estatuto Valenciano, tomo II: Instituciones Autonómicas de la Comunidad Valenciana,* coord. por Asensi Sabater, José. Generalitat Valenciana, Consell Valencià de Cultura, Valencia, 1996.

mente, a alguno de los aspectos que la Ley Orgánica 1/2006 ha introducido *ex novo* en el texto estatutario.

II LA ESENCIALIDAD DE LA INSTITUCIÓN PRESUPUESTARIA EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

El Estatuto de Autonomía confiere a la función parlamentaria de aprobación de los Presupuestos de la Generalitat una posición preeminente en el conjunto de las funciones que el art. 22 asigna, específicamente, a Les Corts. Tras la referencia genérica que el art. 21 hace al carácter representativo de Les Corts —*"representan al pueblo"*— y la asignación a las mismas de *"la potestad legislativa dentro de la Comunidad Valenciana"*, el art. 22 antepone la aprobación de los Presupuestos de la Generalitat *(apartado a)* a otras funciones esencialmente parlamentarias como el control de la acción del Consell *(apartado b),* la elección del President de la Generalitat *(apartado c)* o la exigencia de responsabilidad política del President y del Consell *(apartado d).*

Esta preeminencia está en consonancia con la que el art. 66. 2 CE asigna a las Cortes Generales y con la que asignan a los distintos Parlamentos Autonómicos los diferentes Estatutos de Autonomía. Acerca de la significación que este tratamiento pueda tener, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la STC 3/2003 de 16 de enero. Dice esta Sentencia que "*La competencia de aprobar los presupuestos del Estado, como referencia primera e inmediata de la configuración constitucional de nuestras Cortes Generales, tras atribuirles el ejercicio de la potestad legislativa del Estado, revela la esencialidad de la institución presupuestaria para el Estado social y democrático de Derecho en que se constituye, en el mismo art. 1.3 de la norma fundamental, la democracia parlamentaria española."*

Abundando en la anterior consideración —como lo hace el propio Tribunal Constitucional en dicha Sentencia— habría que entender que la aprobación parlamentaria de los Presupuestos es coherente con el sistema político diseñado por la Constitución, que se reproduce en el Estatuto de Autonomía. *"En este sentido, conviene comenzar subrayando que, conforme al art. 1.1 CE, "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho" y que es esencial a un Estado democrático*

la existencia de un Parlamento cuyos miembros son elegidos por sufragio universal. El papel esencial que en nuestro Estado juega el Parlamento aparece reflejado en la Constitución ya en su primer artículo, donde se declara que la "forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria" (art. 1.3 CE). La soberanía nacional, advierte el apartado 2 del mismo precepto, "reside en el pueblo español", y son las Cortes Generales las que, según expresa el art. 66.1 CE, le representan. De acuerdo con nuestra Constitución, España es una democracia parlamentaria donde las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución (art. 66.2 CE).[8]

Constituye una afirmación generalmente aceptada que el presupuesto nace vinculado al parlamentarismo.[9] Se suelen citar, como testimonio del origen remoto de las actuales leyes de presupuestos, las autorizaciones que el Monarca debía obtener de las Asambleas Estamentales para recaudar tributos de los súbditos: entre otros antecedentes suele recordarse que ya la Carta Magna inglesa de 1215, en su art. 12, prohibía la existencia de tributos *"sin el consentimiento del Consejo común".* Como consecuencia directa de este principio de *"autoimposición",* surgió el derecho de los ciudadanos, no sólo a consentir los tributos, sino también a conocer su justificación y el destino a que se afectaban, derechos que recogió la Bill of Rights de 1688, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 *(art. 14)* y nuestra Constitución de Cádiz de 1812 *(art. 131).*

Resulta sin embargo especialmente cercano para nosotros recordar el consejo que el rey Jaime I el Conquistador *(1213-1276)* —quien a lo largo de su reinado convocó dos sesiones de Les Corts—[10] dio a quien fuera su heredero en el Codicilo que otorgó: *"no deben exigirse los impuestos más que con asentimiento de los pueblos, y no oprimirles con cargas demasiado pesadas, ya que una mala dominación destruye y pierde los reinos."* [11] Se ha dicho que la Generalitat Valenciana es el resultado de experiencias

8 STC 3/2003 de 16 de enero de 2003, fj, 4.

9 Acerca del origen de los Parlamentos, en el sentido moderno del concepto, y su vinculación con el *"consentimiento"* de los representantes de los burgos para el establecimiento de impuestos, la acuñación de moneda o la petición de auxilios o servicios, puede verse el detallado estudio realizado por MARTINEZ ELIPE, León: *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Editorial Aranzadi. Elcano *(Navarra),* 1999, pág. 42 y ss.

10 Una relación de los estudios realizados acerca de Les Corts Forals puede verse en CARBONELL BORIA, María José: *"Las Cortes Forales Valencianas"*. Corts. Anuario de Derecho Parlamentario. Núm. 1, 1995, pág. 61 a 76.

11 SIMÓ SANTONJA, Vicent Lluïs: *Les Corts Valencianes 1240-1645*. Corts Valencianes. Ciutat de Valencia, 1997, pág. 62.

previas de diputaciones temporales que, desde mediados del siglo XIV, gestionaron los donativos ofrecidos al rey por Les Corts. La Comisión General del Reino o de las Cortes y administradora de las *generalitats,* impuestos indirectos que se cobraban en todo el reino y no conocían ninguna exención, asumirá ese mismo nombre,[12] que es el que en el Estatuto de Autonomía se asigna al *"conjunto de las Instituciones de autogobierno de la Comunitat Valenciana" (art 20. 1).*

La consideración de los antecedentes históricos y los preceptos de la Constitución que definen nuestro sistema político han llevado al Tribunal Constitucional a afirmar que existe una *"conexión esencial entre presupuesto y democracia parlamentaria"* y que el Presupuesto es la *"clave del parlamentarismo" [13],* ya que constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo *(Cortes, Parlamentos o Asambleas)* para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos. Lo cierto es, sin embargo, que el Presupuesto, en su sentido actual, no surge hasta el siglo XIX,[14] como creación del Estado constitucional, en el que se consagra la división de poderes y se concibe esta institución como expresión del *"poder de gastar"* y, por esto mismo, como autorización del Legislativo, que encarna la soberanía popular, al Ejecutivo para que este pueda gastar.

Como bien señala Rodríguez Bereijo, el Presupuesto es una institución básica, fundamental en la ordenación jurídica de toda organización política cuya plasmación en los textos constitucionales garantiza el sometimiento del poder financiero al imperio de Ley, a través del voto de los representantes de los ciudadanos democráticamente elegidos y garantiza, asimismo, el equilibrio constitucional en el reparto o división de poderes característico del sistema democrático.[15]

12 Mª Rosa Muñoz Pomer señala como fechas claves de la Diputación de la Generalitat el año 1362, en el que se consiguió la gestión del donativo exclusivamente por las Cortes y se aprueban las *generalitats*, el año 1403, en el que se articula se estructura administrativa y sus funciones, el año 1418, cuando se consolida como órgano permanente y su gestión se independiza en cierta medida de las Cortes, al otorgar Alfonso el Magnánimo que la renovación de sus miembros corra a cargo de los diputados salientes, y el año 1707, en que será disuelta, tras la derrota en la batalla de Almansa y el Decreto de Nueva Planta. MUÑOZ POMER, Mª Rosa: *"Las Cortes y la Diputación de la Generalitat". Las Cortes Forales Valencianas. Poder y representación.* Corts Valencianes. Valencia, 1994, pág. 169.

13 STC 3/2003 de 16 de enero de 2003, fj, 4.

14 Martín Queralt señala que *"es entonces cuando adquiere pleno sentido el instituto presupuestario",* y recuerda que, tras la restauración borbónica, en 1815 se aprobó el primer Presupuesto francés de la época moderna. MARTIN QUERALT, Juan, y otros: *Curso de Derecho Financiero y Tributario*. Editorial Tecnos. Madrid, 2005, pág. 723.

15 Voto particular formulado por Rodríguez Bereijo a la STC 116/1994, de 12 de abril.

Suele escucharse en el hemiciclo, con ocasión de la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos, que el debate que se inicia es el más importante del año. Tras esta afirmación está la consideración de que en la sustanciación del mismo y en el resultado final —la aprobación o no de la Ley de Presupuestos para el ejercicio siguiente— lo que está en juego, implícitamente, es la obtención de la confianza del Parlamento sobre el programa político que el Gobierno tiene el propósito de realizar en el siguiente ejercicio anual y, explícitamente, la autorización cuantitativa, cualitativa y temporal necesaria para poder asumir los compromisos de gasto que dicho programa comportará.[16]

La singularidad de este procedimiento se refleja en las especialidades que se establecen en todos los reglamentos parlamentarios para la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos —que suele gozar de preferencia— con respecto al procedimiento legislativo ordinario[17]. Así, por ejemplo, el art. 131 del Reglamento de Les Corts prevé en su apartado 3 que *"Publicado el Proyecto de ley de presupuestos de La Generalitat…, comparecerán los consellers ante la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda… para informar sobre dicho proyecto en relación con sus respectivas consellerías y otros organismos y empresas públicas de La Generalitat dependientes de las mismas"*. Ello refuerza la consideración de que el debate de presupuestos lo es sobre el conjunto del programa político de un Gobierno, acotado temporalmente al ejercicio siguiente; parece razonable que el juicio sobre la *"oportunidad, los principios o el espíritu"* del Proyecto de ley de Presupuestos sólo pueda formarse y, en su caso, traducirse en la presentación de una enmienda de totalidad, una vez que los grupos parlamentarios han recibido en la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda una explicación directa de los miembros del Consell acerca del contenido del expresado Proyecto de Ley.

Es también, además de la anterior, una especialidad procedimental de la tramitación parlamentaria de este proyecto de ley la previsión, que se contiene en el apartado 7 del mismo artículo, para el supuesto de que ningún grupo parlamentario presentara

16 La reciente STC 223/2006 de 6 de julio ha declarado expresamente que *"En su condición de vehículo de dirección de la política económica del Ejecutivo el presupuesto es un instrumento fundamental para la realización de su programa de gobierno. Las singularidades de su procedimiento de elaboración y aprobación hacen de él, además, una expresión cualificada, en lo económico, de la confianza parlamentaria sobre la que necesariamente ha de constituirse cualquier Gobierno."*

17 Fernando Santaolalla considera que *"Las limitaciones constitucionales sobre los Presupuestos Generales del Estado, su acusado tecnicismo y la conveniencia de que no se dilate su discusión parlamentaria, de tal modo que puedan entrar en vigor antes del 1 de enero del ejercicio en que deban regir, son los motivos principales del establecimiento de un procedimiento reglamentario especial"*. SANTAOLALLA, Fernando: *Derecho parlamentario español*. Espasa Calpe. Madrid, 1990, pág. 281.

enmiendas de totalidad[18]. En tal caso, tras la realización del debate de totalidad, se procederá a una votación que, en función de su resultado, tendrá las consecuencias señalas en el apartados 6 del citado artículo; si el resultado de la votación es negativo, se entenderá rechazado el Proyecto de Ley de Presupuestos y la Presidencia de Les Corts lo comunicará al Consell; si es positivo, quedarán fijadas las *"cuantías globales en los estados de los presupuestos"* [19] y la Mesa ordenará su remisión a la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda y la apertura del plazo de presentación de enmiendas parciales, que solo podrán referirse al articulado y a las secciones.

Lo anteriormente expuesto explica que el debate, la enmienda y la aprobación de los Presupuestos constituyan en conjunto una función propiamente parlamentaria, es decir, uno de esos cometidos que el Parlamento hace y debe hacer necesariamente por ser lo que es y para cumplir con la finalidad que legitima su existencia y el estatuto jurídico singular que le es aplicable. Ya sea bajo la denominación de función presupuestaria o financiera, o como una especialidad de la función legislativa,[20] constituye una competencia consustancial al Parlamento que debe ser articulada de manera adecuada para que pueda generar los diversos efectos que sobre la sociedad produce o puede producir la actividad parlamentaria: función integradora de la sociedad, legitimadora de las normas y las decisiones, de dirección u orientación política…

Ya en el año 1976 Nicolás Pérez Serrano señalaba que *"en la unidad que el Parlamento como organismo entraña y en la trabazón indestructible de su vida y funcionamiento, a menudo se entrecruzan unas y otras actividades; y así se hace labor política (nobile sensu) al legislar, se fiscaliza al discutir el Presupuesto, se efectúa obra financiera al trazar directrices administrativas, etc."* [21] La doctrina más

18 En el procedimiento legislativo ordinario, a tenor de lo previsto por el art. 115. 5 del Reglamento de Les Corts, "*En el supuesto de que no se hubiese formulado enmiendas a la totalidad, en el debate, tras la presentación del proyecto por el Consell, los grupos parlamentarios fijarán su posición sobre el mismo, de menor a mayor, sin que proceda votación."* La singularidad del Proyecto de Ley de Presupuestos justifica que el Reglamento establezca el sometimiento necesario del Proyecto de Ley a una votación tras el debate de totalidad, háyanse presentado o no enmiendas de totalidad.

19 Esta expresión se tomó del Reglamento del Congreso de los Diputados y –como señala Fernando Santaolalla- resulta un tanto equívoca, *"…pues no es seguro si se refiere al monto total absoluto de los Presupuestos, o bien al importe de cada una de las secciones (o partidas principales en que los mismos se dividen), o bien si ha querido abarcar cualquiera de estos dos supuestos"*. SANTAOLALLA, Fernando: *op. cit*. pág. 281.

20 Lluís Aguiló considera que *"la aprobación de los presupuestos es una función específica aun cuando se instrumentalice a través de una ley y guarde íntima conexión tanto con la función de impulso y control de la acción del Ejecutivo como con la función legislativa en sentido estricto"*. AGUILO I LÚCIA, Lluís: *Les Corts Valencianes. Introducció al Dret Parlamentari Valencia*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 1994, pág. 79-80.

21 PÉREZ SERRANO, Nicolás: *"Otras funciones del Parlamento"*. Tratado de Derecho Político. Civitas. Madrid 1976, pág. 805.

reciente ha puesto de manifiesto que el Parlamento contemporáneo es una Institución compleja caracterizada por la multifuncionalidad y la polivalencia de los procedimientos parlamentarios. Esta compleja realidad de los Parlamentos contemporáneos queda reflejada en el informe elaborado por el grupo de expertos para la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Unión Europea *(BURNS-MENY, 2000)* puso de manifiesto que *"las cinco claves de los Parlamentos modernos vienen individualizadas del siguiente modo: a) la determinación del "indirizzo político"; b) la legitimación de las decisiones; c) el control de los actos del Gobierno y del resto de autoridades; d) el mantenimiento de un espacio público de reflexión y discusión; e) la tutela y la actuación en aras a la consecución de los valores de transparencia, responsabilidad y apertura del proceso democrático."* [22]

Todos esos contenidos y funciones están presentes en el debate, la enmienda y la aprobación de los Presupuestos por el Parlamento y confirman la corrección del análisis que lleva al Tribunal Constitucional a afirmar y reiterar sistemáticamente que existe una *"conexión esencial entre presupuesto y democracia parlamentaria"* y que el Presupuesto es la *"clave del parlamentarismo"*. Lo importante es saber si la legislación de desarrollo estatutario salvaguarda debidamente dicha competencia parlamentaria y si la articulación de los procedimientos parlamentarios para la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos permite efectivamente al Parlamento estar a la altura de tan elevada misión.

III LOS PRESUPUESTOS DE LA GENERALITAT DEBEN APROBARSE MEDIANTE UNA LEY

Lo primero que llama la atención del conjunto de preceptos que el Estatuto de Autonomía dedica al Presupuesto de la Generalitat, es que en los mismos no se establece expresamente que este sea o deba ser aprobado mediante una ley. El art. 134 de la Constitución sí explicita que *"La Ley de Presupuestos* no puede crear tributos…" *(apartado 7)* y que *"Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente…" (apartado 4),* se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos. Sin embargo, el art. 22 a) del Estatuto de Autonomía, al incluir entre las fun-

22 LUPO, Nicola: *"Algunas reflexiones sobre las funciones de los Parlamentos contemporáneos, entre la crisis de la función legislativa y la multifuncionalidad de los procedimientos parlamentarios."* Las funciones de los Parlamentos en España y en Italia. Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos celebradas en Siena. Aranzadi. Pamplona, 2001. Pág. 126.

ciones de Les Corts la de *"Aprobar los presupuestos de la Generalitat y las emisiones de deuda pública"*, no dice que lo deban hacer mediante una ley. Y tampoco lo hace el apartado 1º del art. 76, al señalar que *"Corresponde al Consell la elaboración del Presupuesto de la Generalitat, que debe ser sometido a Les Corts para su aprobación",* ni ninguno de los restantes apartados del mismo precepto.

El antecedente de la regulación actual son los artículos 14 y 54 de la Ley Orgánica 5/1982 de 1 de julio que aprobó el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, preceptos que han sido modificados —escasamente— por la Ley Orgánica 1/2006. La comparación de uno y otro texto evidencia que tampoco entonces se dijo expresamente en el Estatuto de Autonomía que el Presupuesto de la Generalitat debía ser aprobado mediante una ley.

Esto tal vez pudiera inducir a alguna confusión en la medida en que Les Corts no sólo debaten y aprueban leyes sino que también, mediante las correspondientes Resoluciones del Pleno, aprueban programas o planes remitidos por el Consell al Parlamento para su debate y, en su caso, aprobación. Así lo prevé el art. 166 del Reglamento de Les Corts y es el caso, por ejemplo, del Plan Valenciano de Estadística y sus instrumentos financieros, cuya elaboración corresponde al Instituto Valenciano de Estadística y al Consell y cuya aprobación está atribuida a Les Corts por el art. 4. 4º de la Ley 5/1990 de 7 de junio de Estadística de la Comunidad Valenciana.

No obstante lo anterior, el propio Estatuto de Autonomía, al regular en su art. 25. 2 el funcionamiento de Les Corts y la posibilidad de que el Pleno delegue en las Comisiones la elaboración de leyes, implícitamente viene a reconocer que los Presupuestos de la Comunitat deben ser aprobados mediante una Ley. Este apartado dice que *"Les Corts funcionarán en Pleno o en Comisiones. Podrán delegar en las Comisiones la elaboración de leyes, sin perjuicio de que el Pleno pueda recabar el debate y la votación. Quedan exceptuadas de dicha delegación las leyes de bases y los Presupuestos de la Comunitat."* Esta frase final del apartado 2 se ha añadido por la *Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio* y constituye, por tanto, una de las escasas novedades de la reforma estatutaria.

Bien es cierto, por una parte, que el Estatuto no contiene indicio alguno de querer excluir el Presupuesto de la Generalitat de la sujeción al principio de *"legalidad pre-*

supuestaria" y, por otra, que la normativa con rango de ley dictada en la Comunidad Valenciana no ofrece ninguna duda acerca de la naturaleza legal del instrumento normativo exigido para la presentación, discusión y aprobación de los Presupuestos de la Generalitat. Así consta expresa y reiteradamente en el Decreto Legislativo de 26 de julio de 1991 que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana *(TRLHP-GV)*, cuyo art. 6 dice taxativamente que *"Se aprobarán por Ley de las Cortes Valencianas las materias siguientes: a) El Presupuesto de la Generalitat Valenciana y sus entidades autónomas, así como sus modificaciones a través de la concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito"*; dicho TRLHP-GV regula en los art. 20 a 27 el *"Concepto, elaboración y aprobación"* del Presupuesto de la Generalitat y asigna específicamente a la Consellería de Economía, Hacienda y Empleo la elaboración del anteproyecto de Ley de Presupuestos de la Generalitat. Y, en el mismo sentido, el Reglamento de Les Corts incluye dentro del Título V, dedicado al *"Procedimiento legislativo"*, un capítulo que regula las *"Especialidades en el procedimiento legislativo";* entre ellas regula, en la Sección Segunda, las correspondientes al *"Proyecto de ley de presupuestos de la Generalitat"*.

Ello es congruente con la doctrina especializada en la materia, que concibe el Presupuesto como una institución jurídica que tiene un innegable carácter normativo, en tanto constituye la expresión jurídica del plan financiero del Estado, esto es, el programa racional y ordenado de las necesidades del ente público y de los medios económicos con que cuenta para cubrirlas durante un periodo de tiempo determinado. El acto parlamentario que aprueba los Presupuestos *"es un acto legislativo, una ley que da eficacia y valor jurídico a los estados de previsión de ingresos y gastos",*[23] no únicamente una relación contable de las cantidades que el Estado prevé que se realizarán en concepto de ingresos y de gastos en un período de tiempo dado, sino, sobre todo, la expresión jurídica de las obligaciones y de los derechos, de las potestades y de los deberes que competen a la Administración en materia financiera. El presupuesto es, pues, una norma jurídica o, si se prefiere, un conjunto de normas jurídicas que consisten primordialmente en una técnica de autorizaciones o habilitaciones de medios y una técnica de limitaciones.

Como antes dijimos, la Constitución Española sí hace una referencia expresa en los apartados 4 y 7 del art. 134 a la Ley de Presupuestos. Y, complementariamente, el

23 RODRIGUEZ BEREIJO, Alvaro: *El Presupuesto del Estado, Introducción al Derecho Presupuestario*. Tecnos, Madrid, 1970, pág. 19.

Tribunal Constitucional ha declarado en una muy reiteradísima doctrina, sintetizada en la 76/1992 de 14 de mayo, que *"Desde la primera Sentencia en la que abordó el tema de la Ley de Presupuestos, este Tribunal dio por sentado que se trata de una verdadera ley… No obstante la afirmación reiterada… de que el Parlamento aprueba los Presupuestos Generales que el Gobierno elabora (art. 134.1 C.E.) en el ejercicio de una función o competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa (art. 66.2 C.E.), hemos sostenido que los Presupuestos -en el sentido estricto de previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos- y el articulado de la ley que los aprueba integran un todo, cuyo contenido adquiere fuerza de ley y, es objeto idóneo de control de constitucionalidad."*

La importancia de la declaración contenida en esta Sentencia ha sido resaltada por la doctrina, señalando que la Ley de Presupuestos es una ley en sentido pleno, material, porque contiene normas jurídicas que vinculan a la Administración y a los particulares, y formal porque ha de ser aprobada por el órgano al que constitucionalmente corresponda la función legislativa. Es cierto que históricamente se sostuvo que la Ley de Presupuestos era una ley meramente formal, esto es, un mero pronunciamiento del legislativo destinado a revestir de normatividad el Presupuesto, concebido como un acto administrativo propio del poder ejecutivo. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha declarado en la STC 3/2003, de 16 de enero que *"superada la vieja controversia sobre el carácter formal o material de la Ley de presupuestos generales…, estamos ante una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente el art. 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno."*

Merece citarse un pronunciamiento judicial reciente —que alcanzó resonancia nacional— basado en una concepción meramente formal de la Ley de Presupuestos y en la consideración de que no tiene naturaleza verdaderamente legal el acto parlamentario de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Fue el contenido en la sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 7 de noviembre de 2000 *(RJCA 2000, 2585)*, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la

Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras contra la Resolución del Ministro para las Administraciones Públicas, de fecha 19 de septiembre de 1996 comunicando a la Mesa general de negociación de la Administración General del Estado que en el año 1997 no se iban a incrementar las retribuciones de los funcionarios públicos. Esta Sentencia fue casada, sin embargo, por el Tribunal Supremo mediante la STS de 21 de marzo de 2002 *(RJCA 2002, 4319)*, que reafirmó la doctrina de la Ley de Presupuestos como *"una verdadera ley… siendo erróneo sostener, como hace la sentencia recurrida, que la aprobación de los Presupuestos no se realiza en el ejercicio de la potestad legislativa. El artículo 66.2 de la Constitución, que se invoca por la Sala de instancia, no tiene otro alcance que recalcar la singularidad de la Ley de Presupuestos como competencia específica de las Cortes, desdoblada de la genérica potestad legislativa."* Finalmente, el Tribunal Constitucional ha dado por zanjada la cuestión en los ATC 33/2005 y 34/2005 de 31 de enero, mediante los cuales se inadmiten los recursos de amparo interpuestos por los sindicatos actuantes contra la Sentencia del Tribunal Supremo.

En consecuencia, de los preceptos del Estatuto de Autonomía, del TRLHP-GV y del Reglamento de Les Corts no cabe sino inferir que el Presupuesto de la Generalitat debe ser aprobado por Les Corts mediante una Ley, tramitada conforme a las especialidades del procedimiento legislativo reguladas en el Reglamento parlamentario. Es decir, no cabe su aprobación mediante Decreto Ley, ni su tramitación mediante el procedimiento de lectura única, ni la aplicación del procedimiento de urgencia, ni su aprobación por una Comisión Legislativa Permanente con competencia delegada por el Pleno de Les Corts.

Ha de recordarse, finalmente, que esta Ley especial produce un diferente efecto normativo sobre los créditos y sobre los ingresos que se incluyen en la misma. Como ya hemos dicho, los primeros presupuestos constituían la autorización del Parlamento al Monarca respecto de los ingresos que podía recaudar de los ciudadanos y los gastos máximos que podía realizar y, en este sentido, cumplían la función de control de toda la actividad financiera del Estado. En la segunda mitad del siglo XIX, sin embargo, cuando los tributos se convierten en la principal fuente de financiación de los Estados, se produce un desdoblamiento del principio de legalidad financiera, fenómeno que tiene lugar en nuestro país con la Constitución de 1869. La Ley de

Presupuestos, en efecto, pasa de establecer una autorización respecto de los ingresos a recoger una mera previsión de los mismos, en la medida en que su establecimiento y regulación se produce mediante otras normas de vigencia indefinida *(principio de legalidad tributaria)*. Sin embargo, respecto de los gastos la Ley de Presupuestos mantiene su carácter de autorización por el Parlamento, autorización que es indispensable para su efectiva realización *(principio de legalidad presupuestaria)*.

No contiene nuestro Estatuto de Autonomía ninguna referencia expresa que permita extraer del mismo esta diferencia de efectos normativos sobre créditos e ingresos. Sí se explicita esta distinción en el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, aprobado por el Decreto Legislativo de 26 de julio de 1991. Su art. 20, al definir el Presupuesto de la Generalitat, establece que debe contener *"…las obligaciones que, como máximo, pueden contraer la Generalitat Valenciana y las entidades autónomas, y… los derechos que se prevén liquidar durante el correspondiente ejercicio."* Esta declaración está en consonancia con la doctrina del Tribunal Constitucional expresada, entre otras, en la STC 3/2003 de 16 de enero, al decir que "*Es evidente que en la Ley de presupuestos deben figurar, en todo caso, tanto los ingresos como los gastos, como hemos dicho en reiteradas ocasiones. Pero, mientras que, respecto de los ingresos, en virtud de la existencia de normas de vigencia permanente que autorizan su exacción, se produce una mera estimación, respecto de los gastos, la Ley de presupuestos constituye una verdadera autorización de su cuantía y destino. En efecto, como señalamos en la STC 13/1992, de 6 de febrero, los "créditos consignados en los estados de gastos de los presupuestos generales" constituyen "autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones" y "predeterminan el concepto por el que autorizan su uso" (FJ 5)."*

Resta por ver si nuestro ordenamiento jurídico regula con seriedad los efectos jurídicos que la existencia o inexistencia de crédito presupuestario deberían producir sobre la asunción de obligaciones de gasto, es decir, si la existencia de crédito presupuestario sigue siendo realmente una condición de exigibilidad de las obligacio-

nes de contenido económico que asuman las administraciones públicas[24] y si, más allá de la literalidad de los preceptos de la Ley General Presupuestaria[25] o el TRLHP-GV, la consecuencia final de la inexistencia de crédito presupuestario es la nulidad de pleno derecho de los actos o las disposiciones administrativas de rango inferior a ley que comporten compromisos de gasto adoptados sin dicha consignación. Esta es, por así decirlo, la cláusula de cierre del sistema presupuestario, el signo palpable de la validez del mismo como instrumento de programación, autorización y legitimación del gasto público y, en definitiva, la piedra angular sobre la que se sustenta la efectiva primacía del Parlamento sobre el Ejecutivo en materia presupuestaria.

IV LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA GENERALITAT TIENE UN CONTENIDO ESTATUTARIAMENTE PREDETERMINADO

¿Puede afirmarse que la Ley de Presupuestos de la Generalitat tiene un contenido estatutariamente predeterminado? Si examinamos los cuatro preceptos de Estatuto de Autonomía que hacen referencia al Presupuesto de la Generalitat, podemos observar que en ninguno de ellos existen suficientes elementos para contestar concluyentemente a dicha pregunta. El art. 76 del EACV dice en sus apartados 2, 3 y 5 lo siguiente: *"2. El presupuesto de la Generalitat será único y se elaborará con criterios homogéneos con los del Estado. El presupuesto tiene carácter anual. 3. El presupuesto incluirá necesariamente la totalidad de los ingresos y gastos de los organismos y, en su caso, los beneficios fiscales que afecten a los tributos propios establecidos por Les Corts. 5. Al Presupuesto de la Generalitat se acompañarán los anexos de los presupuestos de las Empresas Públicas de la Generalitat."* Y, específicamente, en relación con las funciones de las Diputaciones Provinciales que sean declaradas de interés general de la Comunitat Valenciana, el art. 66. 3. *in fine* dispone, que *"A los efectos de coordinar estas funciones, los presupuestos de las Diputaciones, que éstas elaboren y aprueben, se unirán a los de la Generalitat."*

24 Así lo viene declarando el Tribunal Constitucional desde la Sentencia 63/1986 de 21 de mayo, que calificó la naturaleza del crédito presupuestario y lo diferenció de las fuentes de las obligaciones.

25 El art. 46 de la Ley 47/2003 de 26 de noviembre, General Presupuestaria establece que *"Los créditos para gasto son limitativos. No podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acto administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan esta limitación, sin perjuicio de las responsabilidades reguladas en el título VI de esta ley."* De igual forma, el art. 28 del TRLHP-GV en sus apartados 2 y 3 dispone que *"2. Los créditos consignados en los estados de gastos del Presupuesto tienen carácter limitativo y, por consiguiente, no se podrán adquirir compromisos en cuantía superior a su importe. 3. Las disposiciones normativas con rango inferior a la Ley y los actos administrativos que vulneren lo establecido en los apartados 1 y 2 anteriores serán nulos de pleno derecho, sin perjuicio de la responsabilidad que de su infracción pudiera derivar."*

La lectura de los apartados transcritos permite extraer una conclusión inmediata. Parece inexcusable, casi una obviedad, inferir que la Ley de Presupuestos debe contener necesariamente el Presupuesto de la Generalitat, esto es, un único Presupuesto, elaborado con criterios homogéneos con los del Estado, que incluirá la totalidad de los ingresos y gastos de los organismos y, en su caso, los beneficios fiscales que afecten a los tributos propios establecidos por Les Corts, documento al que se acompañarán los anexos de las Empresas Públicas de la Generalitat y se unirán los presupuestos de las Diputaciones Provinciales que éstas elaboren y aprueben.

Para determinar y poder valorar el alcance de esta conclusión hemos de acudir al TRLHP-GV, aprobado por el Decreto Legislativo de 26 de julio de 1991. Su art. 20 contiene una definición al uso del Presupuesto al decir que *"constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden contraer la Generalitat Valenciana y las entidades autónomas, y de los derechos que se prevén liquidar durante el correspondiente ejercicio."* Complementariamente, el art. 22 del Texto Refundido reitera que el Presupuesto será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Generalitat, así como de las entidades autónomas y empresas públicas. Y a continuación el precepto especifica el contenido que necesariamente habrá de tener dicho Presupuesto:

a) Los estados de gastos de la Generalitat[26] y de sus entidades autónomas de carácter administrativo[27], en los que se incluirán, debidamente especificados, los créditos necesarios para atender el cumplimiento de las obligaciones.

b) Los estados de ingresos de la Generalitat y de sus entidades autónomas de carácter administrativo, que comprenderán las estimaciones de los diversos derechos económicos que se pueden reconocer y liquidar durante el ejercicio.

c) Los estados de recursos y dotaciones con las correspondientes estimaciones y evaluaciones de necesidad para el ejercicio, tanto de explotación como de capital, de las entidades autónomas de carácter mercantil, industrial, financiero o análogo y de las empresas públicas[28].

26 Debiendo incluirse en este el Presupuesto del Consell y además el de las Instituciones que forman parte de la Generalitat, esto es, Les Corts —y junto a la misma el Síndic de Greuges—, el Consejo Valenciano de Cultura, el Consejo Jurídico Consultivo y la Academia Valenciana de la Lengua. Todas ellas se integran en el Presupuesto de la Generalitat en Secciones independientes y distintas a las de las diferentes Consellerías.

27 En el Presupuesto de la Generalitat del ejercicio 2007 se incluyen los estados de gastos correspondientes a ocho entidades autónomas y diecinueve entidades de derecho público de la Generalitat.

28 En el Presupuesto de la Generalitat del ejercicio 2007 se incluyen las estimaciones de gastos correspondientes a veinte sociedades mercantiles de la Generalitat.

d) La estimación del montante de los beneficios fiscales que afecten a los tributos de la Generalitat.

e) Al presupuesto de la Generalitat se unirán, como anexos, los presupuestos que elaboren y aprueben las Diputaciones Provinciales en cumplimiento del párrafo 3 del artículo 47 *(actual 66)* del Estatuto de Autonomía.

Como vemos, cabe apreciar un cierto desajuste —superable mediante una interpretación conjunta de ambas normas— entre los términos utilizados por los diversos preceptos estatutarios y por el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana que se refieren al contenido mínimo inexcusable de la Ley de Presupuestos. Pero esta es, con todo, una cuestión menor, en la medida en que, a pesar de que la redacción del Estatuto adolece de cierta dispersión, puede también afirmarse que en el texto estatutario se recogen claramente los principios generales de unidad, universalidad —implícito en el anterior— y anualidad que deben observarse en la elaboración del Presupuesto de la Generalitat y cuya concreción se detalla en el mencionado Texto Refundido. No se recogen en el Estatuto, sin embargo, el principio de especialidad, el de no afectación de ingresos y gastos y tampoco la sujeción del Presupuesto de la Generalitat al principio de estabilidad presupuestaria.[29]

Mayor transcendencia tiene la constatación de que el art. 76 EACV no autoriza expresamente, ni tampoco prohíbe, que la Ley que apruebe el Presupuesto de la Generalitat pueda tener un contenido normativo adicional al mínimo indispensable para dicha aprobación.

Por lo que se refiere a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, el art. 134 de la Constitución tampoco contiene una redacción que permita resolver taxativamente esta cuestión. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dictada en la interpretación del mismo ha entendido que aquel precepto diseña una Ley de Presupuestos que no sólo contiene la aprobación de un conjunto de previsiones contables, sino que es un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al

29 El principio de especialidad se regula en el art. 28. 1 del TRLHP-GV (“*Los crêditos para gastos se destinarán, exclusivamente, a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por Ley o por las modificaciones presupuestarias conforme a la legislación vigente”),* el principio de no afectación queda recogido en el art. 8 del TRLHP-GV *(“Los ingresos de la Generalitat Valenciana y de las entidades autónomas y empresas públicas dependientes de aquella se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por Ley se establezca la afectación de algunos recursos o finalidades determinadas”)* y, finalmente, la sujeción del Presupuesto de la Generalitat al principio de estabilidad presupuestaria deriva de lo dispuesto en...

Gobierno.[30] Por tanto, esta Ley no sólo puede –y debe- contener la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que también puede establecer *"disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7º del art. 134 CE) que guardan directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan".*[31]

Así pues, de conformidad con la mencionada doctrina constitucional, sintetizada —entre otras— en las STC 174/1998 de 23 de julio, 130/1999 de 1 de julio, 32/2000 de 3 de febrero y 202/2003 de 17 de noviembre, las leyes anuales de Presupuestos tienen un contenido mínimo, necesario e indisponible constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y un contenido posible, no necesario y eventual que puede afectar a materias distintas a ese núcleo esencial constituido por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos. Bien entendido que el propio Tribunal Constitucional ha declarado al respecto *(STC 126/1987, de 16 de julio)* que este contenido eventual sólo tiene cabida dentro de límites estrictos y que ni tal inclusión puede desvirtuar el contenido primordial que caracteriza a dicha Ley, ni de ella se sigue que dichas materias hayan de formar necesariamente parte de su contenido y no puedan ser reguladas por una ley ordinaria.

Para delimitar el ámbito dentro del cual debe moverse necesariamente la inclusión en las Leyes de Presupuestos de materias que no constituyen el núcleo esencial, mínimo e indisponible de las mismas, el Tribunal ha establecido dos condiciones: la conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes y la justificación de la inclusión de esa materia conexa en la ley que aprueba anualmente los Presupuestos Generales[32] En primer lugar, por tanto, ha de existir esa relación directa con los gastos e ingresos que constituyen estrictamente el Presupuesto o con los criterios de política económica general del que dicho Presupuesto es el instrumento *(STC 63/1986, de 21 de mayo y STC 65/1990, de 5 de abril)*. Y, además de lo anterior, el Tribunal Constitucional ha declarado que la inclusión injustificada de estas materias en la ley anual de Presupuestos puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias

30 ARCE JARÁNIZ, Alberto: *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria*. Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional. Thomson. Aranzadi. Navarra. 2004, pág 312.

31 Así se declara en la STC 63/1986, de 21 de mayo la STC 76/1992 de 14 de mayo y la STC 3/2003 de 16 de enero. La cita se toma de PULIDO QUECEDO, Manuel: *Constitución Española. Códigos con jurisprudencia. "Art. 134"*. THOMSON ARANZADI. Cizur Menor *(Navarra)*, 2005, pág. 1347.

32 ARCE JARÁNIZ, Alberto: *op. cit*. pág. 313.

del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional *(STC 65/1987, de 21 de mayo)* y por afectar al principio de seguridad jurídica debido a la incertidumbre que una regulación de ese tipo origina *(STC 65/1990, de 5 de abril)*. Estará justificada dicha inclusión en la Ley de Presupuestos cuando *"sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno".*[33]

Finalmente, es de señalar que el Tribunal Constitucional, desde la STC 65/1990 de 5 de abril -y lo reitera en la STC 34/2005 de 17 Febrero- ya admitió, desde una perspectiva puramente temporal, la inclusión de disposiciones con vocación de permanencia en una Ley de presupuestos, aun cuando determinadas regulaciones llevadas a cabo en esta Ley encuentren su sede normativa natural y técnicamente más correcta en las disposiciones generales que disciplinan los regímenes jurídicos a los que se refieren. Sin embargo el Tribunal Constitucional, en la expresada STC 34/2005 va más allá y da un paso adelante más, declarando que "*En consecuencia puede afirmarse que toda norma incluida en el contenido eventual o disponible del instrumento presupuestario tiene, en principio, una vigencia indefinida, salvo disposición expresa de la Ley en sentido contrario."* [34]

Cabe preguntarse si la redacción del Estatuto de Autonomía permite aplicar a la Ley de Presupuestos de la Generalitat los principios generales de Derecho Presupuestario que la jurisprudencia constitucional ha inferido del art. 134 CE. Sobre esta cuestión hay que recordar que la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas establece en su art. 21. 1 que *"Los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los Organismos y Entidades*

33 La STC 34/2005 de 17 Febrero sintetiza dicha doctrina señalando que *"…la Ley de presupuestos tiene un «contenido esencial» o «indisponible», mínimo y necesario, que viene expresamente recogido en el núm. 2 del art. 134 del texto constitucional y se concreta en la previsión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico y en las normas de naturaleza financiera que desarrollan y aclaran los estados cifrados para su ejecución congruente o simétrica en el respectivo período anual.… Además de dicho contenido hemos señalado que la Ley de presupuestos puede acoger también un «contenido eventual» o «disponible», que tiene su justificación en su carácter funcional como vebículo director de la política económica del Gobierno y que se concreta en aquellas otras disposiciones que, no siendo estrictamente presupuestarias, están dirigidas de modo directo a ordenar la acción y los objetivos de política económica y financiera del sector público estatal, o, lo que es lo mismo, inciden en la política de ingresos y gastos del sector público o la condicionan... La Ley de presupuestos puede acoger, en consecuencia, otras normas que, aun cuando no constituyan una previsión de ingresos o habilitación de gastos, sí guarden una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, respondan a los criterios de política económica del Gobierno o sirvan a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto".*

34 En el mismo sentido, puede verse la STC 82/2005, de 6 de abril.

integrantes de la misma y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades". A continuación, el apartado 3 dispone que *"Los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado."* [35]

A nuestro juicio, este art. 21 de la LOFCA y la redacción de los preceptos que el Estatuto de Autonomía dedica al Presupuesto de la Generalitat permiten considerar aplicable a la ley de Les Corts que lo aprueba la doctrina presupuestaria elaborada por el Tribunal Constitucional en las mencionadas sentencias. Esta afirmación se sustenta, en primer lugar, en la STC 174/1998 de 23 de julio, la cual, siguiendo el antecedente de la STC 76/1992 de 14 de mayo y la STC 116/1994 de 18 de abril, señala que las normas constitucionales que regulan la Ley de Presupuestos sólo serán aplicables analógicamente a los de las Comunidades Autónomas si en los Estatutos de Autonomía o en la legislación autonómica se contiene una previsión similar a la del art. 134 CE para los Presupuestos del Estado.

Además de lo anterior hay que traer a colación el criterio expresado por Rodríguez Bereijo en el Voto Particular que formuló a la STC 116/1994. En el mismo se defiende el valor del art. 134 CE como cabecera del *sistema jurídico de la Ley de Presupuestos* y la función constitucional que este sistema cumple; en el voto particular se dice lo siguiente: *"Por otra parte, aunque obviamente «la Ley a que se refiere en sus distintos apartados el art. 134 CE es aquella que, como núcleo fundamental, contiene la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado» (STC 126/1987, fundamento jurídico 5), ello no significa, a mi modo de ver, que de él no quepa inducir principio general alguno predicable de todo el Derecho Presupuestario estatal o autonómico."* Las razones que fundamentan dicha consideración son, a mi juicio, perfectamente compartibles: hay en el art. 134 CE algo más que trasciende la concreta regulación de una institución del Estado, entendido el término en sentido estricto, es decir, como sinónimo de la organización central o general del Estado. *"Porque la Constitución, al incorporar a su texto los principios y reglas presupuestarias, trata de fijar, para garantía de los ciudadanos y límite al ejercicio del poder financiero, los perfiles de una institución basilar de toda organización política que cumple análoga función cualquiera que sea el ámbito, estatal o*

35 La Disposición Final de la LOFCA establece que "*Las normas de esta Ley serán aplicables a todas las Comunidades Autónomas, debiendo interpretarse armónicamente con las normas contenidas en los respectivos Estatutos.*"

autonómico, como uno de los instrumentos indispensable del equilibrio constitucional entre los poderes que es característico del sistema democrático parlamentario. Porque el órgano que tiene la potestad de orientar previamente los gastos públicos y repartir el coste de su cobertura mediante el sistema tributario, detenta la supremacía política dentro del Estado."

La posterior STC 3/2003, de 16 de enero parece comenzar a discurrir por este camino al afirmar que aunque de la literalidad del art. 134 CE examinado se deduce, en principio, que las reglas en él contenidas tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, de modo que de los preceptos constitucionales que regulan las instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas,*"…es evidente que existen una serie de reglas y principios constitucionales que son predicables de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica. En este sentido, hemos dicho que la regulación aplicable a las instituciones autonómicas -en este caso, al presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco-, no es sólo la contenida en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas [singularmente la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas] y en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas, sino también, «por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio»."*

Esta posición parece que ha ido asentándose en el Tribunal Constitucional y se recoge en la STC 202/2003, de 17 de noviembre, la cual declara que "…*existe una sustancial identidad entre las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a los presupuestos de la Comunidad de Madrid y lo que dispone por su parte el art. 134. 2 CE respecto de los presupuestos generales del Estado, como ciertamente, por lo demás, "no podía ser de otro modo, dado que la norma constitucional y la estatutaria (así como las normas que las desarrollan) no hacen otra cosa que recoger una serie de principios que son consustanciales a la institución presupuestaria y al sistema parlamentario" (STC 3/2003 de 16 de enero). Todo lo cual permite deducir "en su consecuencia la existencia de un principio general de que el contenido de la ley de presupuestos autonómica se adecue a la función institucional que le es propia, sin*

que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y gastos o con los criterios de política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto."

Parece, pues, razonable sostener, vista la redacción del art. 76 del EACV y la doctrina contenida en las STC que se han transcrito, que los principios generales del Derecho Presupuestario inferidos por el Tribunal Constitucional del art. 134 CE, son referibles a los Presupuestos de la Generalitat y a la Ley de Les Corts que lo ha de aprobar.

V LES CORTS DEBATEN, ENMIENDAN Y, EN SU CASO, APRUEBAN LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA GENERALITAT

El reparto actual de papeles en materia presupuestaria entre el Parlamento y el Gobierno asigna a este en exclusiva la iniciativa para la elaboración y presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos[36] y para su modificación extraordinaria mediante proyectos de ley de crédito extraordinario o suplemento de crédito; así mismo, le otorga una potestad de bloquear determinadas modificaciones presupuestarias que desde el Parlamento puedan promoverse –durante la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos o tras su aprobación, consistente en la posibilidad de manifestar su disconformidad a la tramitación de enmiendas y proposiciones que puedan comportar la disminución de los ingresos o el aumento de los créditos presupuestarios. En ese reparto, le corresponde al Parlamento la capacidad de decidir si el Proyecto de Ley presentado se tramita o no *(debate de totalidad),* la posibilidad de debatir sobre el mismo y enmendarlo y, en definitiva, la competencia para aprobarlo o no al final de la tramitación parlamentaria. [37]

36 Aunque la constitucionalización del Gobierno llegó a nuestro país con la Constitución de 1837, la Constitución de 1812 ya contenía en su art. 341 la previsión de que el gobierno —el conjunto de Secretarios de Despacho— presentara a las Cortes el Presupuesto de gastos y el Plan de las contribuciones. En el Discurso Preliminar leído el 24 de diciembre de 1811 en las Cortes al presentar la Comisión Constitucional el proyecto que había elaborado, su Presidente, Diego Muñoz Torrero, ya dijo: *"Como el gobierno, por la naturaleza de sus facultades puede reunir datos, noticias y conocimientos suficientes para formar idea exacta del estado de la Nación en general, y del particular de cada provincia en todo lo relativo a la agricultura, industria y comercio, debe estar autorizado no sólo para presentar a las Cortes el presupuesto de gastos que crea necesarios al servicio público, así ordinario, como extraordinario, sino también para indicar por medio de proyectos los medios que crea más oportunos para cubrirlos."* La cita es de ASTARLOA VILLENA, Francisco: *"Algunos aspectos de la función presupuestaria en el constitucionalismo español"*. Corts. Anuario de Derecho Parlamentario. 2002, núm. 13, pág. 136.

37 Un detallado estudio comparativo de la tramitación de la Ley de Presupuestos en los Parlamentos de las diecisiete Comunidades Autónomas puede verse en VISIEDO MAZON, Francisco J. y SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique: *Las enmiendas en el procedimiento legislativo*. Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Cartagena, febrero de 2000, pág. 107 a 126.

Los preceptos que el Estatuto de Autonomía dedica a los Presupuestos de la Generalitat parecen hacer más hincapié en los elementos que restringen que en los que habilitan las potestades que corresponden a Les Corts en esta materia. Se recoge en el texto la exclusividad gubernamental de la iniciativa, la potestad de bloquear la tramitación de determinadas enmiendas, la acotación temporal del periodo de tramitación parlamentaria *(dos meses, desde el 1 de noviembre al 31 de diciembre)* y la prórroga automática del Presupuesto anterior en caso de que la Ley de Presupuestos no se apruebe antes del 1 de enero[38]. Si embargo, sólo se hace una mención expresa a la competencia de Les Corts para *"la aprobación"* de los Presupuestos. La constitución en su art. 134. 1 afirma expresamente que *"…corresponde a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación…".* Esta parece una redacción más respetuosa y más acorde con la realidad de las potestades del Parlamento en materia presupuestaria. Y lo cierto es que en nuestra Comunidad el TRLHP-GV, tras regular en su art. 24 el procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos, establece claramente en su art. 25 que aquel *"…se remitirá a las Cortes Valencianas antes del 1 de noviembre de cada año, para su examen y aprobación o, en su caso, enmienda o devolución al Gobierno Valenciano."*

Fuere una u otra la redacción del Estatuto, lo cierto es que, por un lado, resulta incuestionable la competencia de Les Corts para tramitar o devolver al Consell el proyecto de ley, y para debatir, enmendar y aprobar o no finalmente la Ley de Presupuestos; y por otro, es también innegable que existe una importante restricción de las posibilidades ordinarias de acción del Parlamento, como legislador, en esta materia, las cuales se establecen, en unos casos, en el propio Estatuto de Autonomía, y en otros en los preceptos del TRLHP-GV y del Reglamento de Les Corts.[39]

En primer lugar, en cuanto a la asignación en exclusiva de la iniciativa legislativa al Gobierno, se ha dicho que la razón estriba en la complejidad técnica del documento en sí, de la cual da fe el procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley *(art. 24 del TRLHP-GV).* A este motivo puede añadirse también *"la conveniencia de no alargar excesivamente a discusión parlamentaria de un proyecto que, ordinariamente, debe estar aprobado antes del pri-*

38 Esta disposición viene determinada por el carácter anual de la Ley de Presupuestos y cumple la finalidad de *"poder hacer frente a los compromisos económicos de carácter obligado"* y evitar el colapso de la vida pública que produciría la ausencia de Ley de Presupuestos en caso de no ser aprobada por el Parlamento antes del inicio del ejercicio correspondiente. MOLAS, Isidre y PITARCH, Ismael E.: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*. Editorial Tecnos. Madrid, 1997, pág. 169.

39 Fernando Santaolalla señala que *"La interdependencia que existe entre las distintas partidas presupuestarias, su carácter técnico y la necesidad de mantener el equilibrio entre ingresos y gastos son los factores explicativos de dichas limitaciones. Los Presupuestos son un documento sumamente complejo, que debe ponerse al abrigo de maniobras políticas que de forma demagógica o irresponsable traten de alterarle."* SANTAOLALLA, Fernando: *op. cit.* pág. 239.

mero de enero" [40] del siguiente ejercicio. Podría considerarse, además, que es una consecuencia coherente de esta exclusividad de iniciativa el hecho de que no se admita la posibilidad de presentación de enmiendas de totalidad con texto alternativo *(art. 131. 3 RCV).*

Además de lo anterior, hay que recordar que la inevitable acotación temporal de la tramitación parlamentaria de esta ley —dos o tres meses como máximo en unos u otros Parlamentos— provoca una restricción evidente de las posibilidades de acción de los órganos y los grupos parlamentarios, tanto respecto del examen del articulado y sus anexos, como de la presentación de enmiendas a los mismos. Téngase en cuenta que, conforme al calendario de tramitación que ha de aprobarse por la Mesa de Les Corts oída la Junta de Síndics *(art. 132. 1 del Reglamento de Les Corts)*, la calificación y admisión a trámite del Proyecto de Ley por la Mesa ha de hacerse necesariamente el mismo día o al siguiente de la presentación de aquel en el Registro de la Cámara; el plazo de presentación de enmiendas queda restringido a siete días *(art. 132. 1 del Reglamento de Les Corts)*, sin posibilidad de prórroga, y la Mesa de la Comisión dispondrá de un plazo mínimo para la resolver sobre calificación y admisión o no de las enmiendas presentadas, estando obligada a hacerlo cuanto antes para posibilitar la traducción de las enmiendas —en una Comunidad bilingüe como la nuestra— y la publicación del Informe de Ponencia o, en su caso, el Documento de Ordenación de Enmiendas *(art. 116. 5 del Reglamento de Les Corts)* con cuarenta y ocho horas de antelación, al menos, al inicio del debate del Dictamen en la Comisión. Esta extrema estrechez de los plazos puede provocar un debilitamiento o incluso una imposibilidad material de ejercicio por los órganos parlamentarios —la Mesa de la Cámara o la de la Comisión de Economía— de la obligación de examinar todos los documentos que ha de calificar, en la medida en que no llegue a disponer realmente en tiempo y forma de todos los documentos presentados.

Puede dar idea de la magnitud que estas actuaciones parlamentarias llegan a alcanzar, el hecho de que al Proyecto de Ley de Presupuestos para el ejercicio de 2007 se presentaron en Les Corts 5.778 enmiendas parciales. El debate de las mismas en Comisión duró tres días y sólo fue posible merced a la asignación, acordada por unanimidad, de sólo 15 segundos para la defensa de cada enmienda presentada al articulado, sólo seis segundos para la defensa de cada enmienda presentada a las secciones y la supresión del turno de réplica. A ello hay que añadir que la tramitación de este Proyecto de Ley

40 VISIEDO MAZON, Francisco J.: *"La tramitación de las leyes de presupuestos en los Parlamentos Autónomos. Aspectos generales."* Jornades de Parlaments Autònoms. Corts Valencianes. Valencia, 1985, pág. 158.

se hace discurrir paralelamente a la tramitación por procedimiento de urgencia, a solicitud del Consell, del Proyecto de Ley popularmente conocido como *"de acompañamiento"*, que suele tener un alto grado de importancia y complejidad, al incluir la modificación de numerosas normas legales en un mismo texto.[41]

Por último, hemos hecho referencia a lo dispuesto por el Estatuto en el art. 76. 1: *"Toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Consell para su tramitación"*. Ello supone que el importe global del estado de gastos y de la previsión de ingresos del proyecto que el Gobierno remite al Parlamento es inalterable sin su autorización. Esta posibilidad se encuentra regulada en los mismos términos por el art 114. 1 del Reglamento de Les Corts para el procedimiento legislativo ordinario. El propio art. 114 establece el procedimiento a seguir en tales casos. La Mesa de la Comisión en el trámite de calificación de enmiendas remitirá al Consell, por conducto de la Presidencia de Les Corts, las que a su juicio puedan estar incluidas en lo previsto en el apartado anterior. El Consell deberá dar respuesta razonada en el plazo de quince días, transcurrido el cual se entenderá que su silencio expresa conformidad. Por otra parte, el Consell podrá manifestar su disconformidad con la tramitación de enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios en cualquier momento de la tramitación, de no haber sido consultado en la forma que señalan los apartados anteriores. Finalmente, el art. 114. 4 establece que *"En el caso de discrepancia resolverá la Mesa de Les Corts."*

En relación, específicamente, con la calificación y la admisión de las enmiendas parciales que se presenten al Proyecto de Ley de Presupuestos hay que señalar que existe una pequeña discordancia entre el art. 76. 1 del Estatuto de Autonomía y el art. 132. 1 del Reglamento de Les Corts. Este obliga a la Mesa de la Comisión a efectuar dicha calificación de acuerdo con los siguientes criterios:

"a) Cada enmienda que suponga aumento de crédito, además de cumplir los requisitos generales, únicamente podrá ser admitida a trámite si propone una baja de igual cuantía en la misma sección.[42]

41 La Ley 10/2006 de 26 de diciembre de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat, por ejemplo, contiene preceptos que introducen modificaciones en catorce normas legales anteriores.

42 Esta exigencia, similar a la prevista en el art. 133. 3 del Reglamento del Congreso de los Diputados, se introduce por el Reglamento de Les Corts, aun cuando no está contemplada en el Estatuto de Autonomía. La doctrina ha considerado que comporta una restricción importante de las posibilidades políticas de enmendar el Presupuesto presentado por el Gobierno al Parlamento. Ello, *"imposi-*

b) Las enmiendas que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Consell para su tramitación."

De la lectura conjunta e integrada de ambos textos parece desprenderse, en principio, la consecuencia de que sólo se solicitará la conformidad del Consell para su tramitación las enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos que supongan una disminución de los ingresos, habida cuenta de que aquellas que supongan un aumento de los créditos no compensado por una baja de igual cuantía en la misma sección serán directamente inadmisibles.

En cualquier caso, mucho se ha escrito acerca del alcance y la justificación de estas y otras restricciones de la intervención del legislativo en la tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos. [43]

El Tribunal Constitucional ha declarado desde la STC 27/1981 que la especificidad de la función parlamentaria de aprobación del Presupuesto conecta con la peculiaridad de la Ley de Presupuestos, la cual se aprecia en el hecho de que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está condicionado por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cámaras. Cierto es que el requisito de conformidad del Gobierno para toda enmienda que suponga aumento del gasto o disminución de ingresos es también una previsión constitucional y por tanto puede hablarse en este caso de una restricción constitucional de la amplitud del debate parlamentario.

La importancia y la excepcionalidad de estas restricciones han llevado a Tribunal Constitucional a afirmar, en primer lugar, que sólo pueden aplicarse en la medida en que el texto del Proyecto de Ley respete –en cuanto a su contenido- los límites específicos establecidos por la Constitución y la Jurisprudencia del propio Tribunal. El incumplimiento de dichos límites y la inclusión injustificada de otras materias en la

bilita la presentación de estas alternativas, disminuyendo el significado del debate parlamentario, que si alguna razón tiene es la discusión sobre las distintas opciones políticas en la distribución de la misma cifra". SANTAOLALLA, Fernando: *op. cit.* pág. 283. En el mismo sentido se expresa otras voces autorizadas: *"Así, aquello que en un Presupuesto puede ser discutido políticamente, la estructura del gasto público, el peso de la incidencia estatal en un campo u otro de la actividad pública queda eliminado (o mejor, concentrado en las enmiendas de devolución), al no admitir la presentación a debate y votación enmiendas particulares que reflejen políticas globales alternativas."* MOLAS, Isidre y PITARCH, Ismael E.: *op. cit.* pág. 171.

43 Una buena síntesis de los estudios realizados y las posiciones expresadas en la materia la realiza GARCIA ESCUDERO, Piedad, en su trabajo *"Sobre la calificación de las Enmiendas de contenido presupuestario"*, en Aranzadi. Repertorio del Tribunal Constitucional. Núm 13. Noviembre 2006. Thomson Aranzadi. Cizur Menor. Navarra 2006, pág. 46 a 55.

Ley de Presupuestos puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional *(STC 65/1987)* y también, en último término, por afectar al principio de seguridad jurídica debido a la incertidumbre que una regulación de ese tipo origina *(STC 65/1990)*. No hay que olvidar, por último, que esta restricción se proyecta además sobre otros debates parlamentarios ajenos al de aprobación de la propia Ley de Presupuestos, en la medida en que el texto constitucional *(art. 134. 6)* y los Reglamentos Parlamentarios establecen la necesidad de conformidad del Gobierno para la tramitación de cualquier otra proposición que comporte aumento del gasto o disminución de los ingresos.

Recientemente el Tribunal Constitucional ha dictado la STC 223/2006 de 6 de julio[44] en la que comienza afirmando que la ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación de dos confianzas: de un lado, la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro, la concedida específicamente por la Cámara a su programa anual de política económica. Así como la primera sólo se pierde en los casos expresamente establecidos *(con el éxito de una moción de censura o el fracaso de una cuestión de confianza)*, la segunda se conserva a lo largo del período de vigencia natural *(o prorrogada)* del presupuesto. Concluye la Sentencia declarando que el fundamento de la facultad que se le reconoce al Ejecutivo para oponerse a la tramitación de iniciativas legislativas que puedan desvirtuar el instrumento económico de su acción de gobierno es el siguiente: *"el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución. Puede pretender, en definitiva, que sólo sea relevante la oposición a su programa de gobierno traducida en una retirada formal de la confianza obtenida con la investidura y que, constante esa confianza, no se dificulte la ejecución del programa del Gobierno haciéndolo impracticable con la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta."* A juicio del Tribunal esta facultad del Ejecutivo "*viene justificada como consecuencia de la asunción de los principios básicos del llamado "parlamentarismo racionalizado" por parte tanto del Texto constitucional español como de los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas."*

44 Esta Sentencia estima el recurso de inconstitucionalidad 3449/97, interpuesto por ochenta y un Senadores del Grupo Socialista, respectivamente, contra los arts. 111.1 *(párrafo segundo)* y 121.4 *(párrafo segundo)* del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en la redacción dada por la reforma llevada a cabo por Acuerdo del Pleno de la Cámara en sesión de 29 de mayo de 1997. Dichos preceptos regulan un sistema que asigna al Pleno de la Asamblea la competencia para resolver las discrepancias que puedan existir entre la Junta de Extremadura y la Asamblea, una vez expresada la disconformidad de aquella respecto a la tramitación de enmiendas o proposiciones de ley que comporten un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos.

El resultado de todas estas consideraciones es que el Tribunal declara inconstitucionales los preceptos del Reglamento de la Asamblea de Extremadura que regulan un sistema que asigna al Pleno de la Asamblea la competencia última para resolver las discrepancias que puedan existir entre la Junta de Extremadura y la Asamblea, una vez expresada la disconformidad de aquella respecto a la tramitación de enmiendas o proposiciones de ley que comporten un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos.[45] La razón de dicha declaración es que la introducción reglamentaria de aquella regla comporta la modificación de la *"prevista en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, que en su artículo 60 b) establece que corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura la conformidad para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, sin prever los límites a dicha potestad que se derivan de las normas recurridas. Tales normas, por tanto, alteran el sistema de relaciones entre la Junta y la Asamblea previsto estatutariamente…", "…que, respecto al necesario respeto a los compromisos económicos asumidos mediante la aprobación por dicha Asamblea del presupuesto de la Comunidad Autónoma, elaborado y ejecutado por el Consejo de Gobierno de la Junta, y examinado, enmendado, aprobado y controlado por la Asamblea [art. 60 a) EAE], es claro en el sentido de que solamente se podrán alterar dichos compromisos con el consentimiento del Ejecutivo autonómico…".*

El planteamiento formulado y la conclusión alcanzada por el Tribunal Constitucional en este caso llevan la doctrina del parlamentarismo racionalizado a consecuencias exageradas que potencian hasta un punto desaconsejable la posición del Gobierno —como autor del Proyecto de Ley de Presupuestos y titular de la potestad de ejecución de la Ley que finalmente sea aprobada— frente a la posición del Parlamento, en cuanto titular de la potestad de aprobación de la Ley de Presupuestos y sede ante la cual el Gobierno habrá de rendir las cuentas de la gestión que realice en el ejercicio correspondiente. Esta construcción teórica, que minuciosamente se teje en la propia Sentencia, ha cosechado merecidas críticas doctrinales que compartimos plenamente.[46]

45 El art. 114. 4 del Reglamento de Les Corts establece, para el supuesto de que se produzca una discrepancia semejante, que *"… resolverá la Mesa de Les Corts."*

46 PULIDO QUECEDO, Manuel: *"Sobre cuestiones parlamentarias de índole presupuestaria"*, en Aranzadi. Repertorio del Tribunal Constitucional. Núm 13. Noviembre 2006. Thomson Aranzadi. Cizur Menor. Navarra 2006, pág. 12. Véase también, GARCIA ESCUDERO, Piedad: *op. cit*. pág. 55.

VI El PRESUPUESTO DE LA GENERALITAT PUEDE MODIFICARSE PERO NO NECESARIAMENTE MEDIANTE UNA LEY

El Estatuto de Autonomía no contiene una previsión específica respecto a la posibilidad o el cauce preciso para efectuar modificaciones de los Presupuestos de la Generalitat, una vez han sido aprobados por Les Corts mediante la correspondiente Ley, es decir, en el curso del ejercicio presupuestario. No existe en el texto estatutario un precepto que se corresponda con el apartado 5 del art. 134 CE, conforme al cual *"Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario."* Tan sólo el art. 76 del Estatuto, en su apartado 1 –que es similar al apartado 6 del art. 134 CE- dispone que *"Toda proposición… que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Consell para su tramitación."* Esta norma no resuelve, sin embargo, la cuestión arriba planteada.

A la vista del silencio estatutario, para conocer qué habilitación jurídica tiene la realización de tales modificaciones presupuestarias, para determinar los supuestos en que esta sean posibles, la regulación de los procedimientos que deban instruirse y a quién se asigna la competencia final para aprobarlas, hay que acudir al TRLHP-GV y, complementariamente, a la propia Ley de Presupuestos que cada año aprueban Les Corts.

La regulación contenida en las normas citadas toma como referencia genérica los preceptos de la Ley 47/2003 de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en cuyos art. 51 a 60 se regulan los distintos supuestos de modificaciones de los créditos presupuestarios que pueden efectuarse y en cuyos art. 61 a 63 se detallan los supuestos en que la competencia para aprobarlas corresponde respectivamente a las Cortes Generales —mediante ley— al Gobierno, al Ministerio de Hacienda, a cada uno de los Ministros o a los presidentes y directores de los organismos autónomos, entidades públicas y entidades de la Seguridad Social. Estos preceptos se complementan por las *Normas de modificación y ejecución de los créditos presupuestarios* que se contienen en los art. 8 a 14 de la Ley 42/2006 de 28 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2007.

En consonancia con lo establecido en la Ley General Presupuestaria y en virtud de lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, la competencia de Les Corts se ve reducida a la tramitación y aprobación parlamentaria de proyectos de ley de concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito, cuando haya de realizarse algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente y no existiera crédito en el presupuesto de la Generalitat, o el consignado fuera insuficiente y concurran además determinados supuestos. Estos vienen definidos en el art. 32 del TRLHP-GV que obliga al Conseller de Economía y Hacienda a ordenar la incoación de un expediente de concesión de crédito extraordinario, o de suplemento de crédito sólo en el supuesto de que su aprobación llevase aparejada alguna de las siguientes modificaciones del presupuesto de la Generalitat:

a) Alteración en la suma global de sus créditos.

b) Cuando se aumentasen los créditos para gastos corrientes en detrimento de los créditos aprobados para gastos de capital, con la excepción señalada en el apartado d) del artículo 33.

c) Cuando se modificara la distribución que por grupos funcionales establezca la programación económica para el período de su vigencia.

En tales casos, el Conseller de Economía y Hacienda someterá al Gobierno Valenciano el acuerdo de enviar a las Cortes Valencianas el correspondiente proyecto de Ley de concesión de un crédito extraordinario o de un suplemento de crédito con sujeción a los mismos trámites y requisitos que la Ley de Presupuestos.[47]

Hecha exclusión de lo anterior, la Ley 11/2006 de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2007 dispone en su art. 17 que constituyen modificaciones presupuestarias las siguientes:

47 Cuando la necesidad de concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito se produjese en las entidades autónomas de la Generalitat ha de estarse a lo previsto en el art. 34 del TRLHP-GV. En tales casos, si ello significase un aumento en sus créditos, la concesión corresponderá al Conseller de Economía y Hacienda cuando su importe no exceda del 5 % de los créditos consignados en los presupuestos de las entidades autónomas referidas, y al Gobierno Valenciano en los casos en que, excedido el citado porcentaje, no alcance el 15 %. Los citados porcentajes se aplicarán de forma acumulada en cada ejercicio presupuestario. En los restantes supuestos la aprobación corresponderá a las Cortes Valencianas.

a) Las de las consignaciones de los créditos de los respectivos programas del presupuesto.

b) Las producidas en la relación de objetivos de los programas aprobados en el presupuesto.

c) Las modificaciones en el destino expreso de los créditos para transferencias, que supongan afectación o desafectación del carácter nominativo.

d) La inclusión o supresión de proyectos en el anexo de inversiones reales y la inclusión o supresión de operaciones financieras.

e) La inclusión o supresión de líneas de subvención, así como la variación de sus importes previstos y datos descriptivos esenciales.

f) La variación de los importes previstos en los proyectos de activos financieros.

Para conocer la dimensión de las modificaciones presupuestarias que pueden aprobarse por el Consell, la Consellería de Economía y Hacienda o las distintas Consellerías, sin otro control parlamentario que el que pueda producirse a resultas de la información que debe darse a posteriori, periódicamente, a Les Corts por el propio Consell, hay que complementar los preceptos del TRLHP-GV con los de la Ley de Presupuestos de la Generalitat para cada ejercicio. En virtud de todo ello, cuando las necesidades de crédito en los casos de inexistencia o insuficiencia presupuestaria no llevasen aparejadas ninguna de las modificaciones del presupuesto que exigen la tramitación y aprobación de un proyecto de ley, el art. 32 y ss del TRLHP-GV habilitan la posibilidad de efectuar las siguientes modificaciones presupuestarias:

1. El Gobierno Valenciano, a propuesta del Conseller de Economía y Hacienda, podrá acordar habilitaciones de crédito en el primer caso, y transferencias de crédito en el segundo.[48]

48 El art. 18 de la Ley de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2007 permite al Consell, a propuesta de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, la autorización de las siguientes modificaciones presupuestarias:
a) Las transferencias y habilitaciones entre créditos de diferentes programas, con las limitaciones que recogen los artículos 32 y 33 del TRLHP-GV, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell.
b) La inclusión de líneas de subvención, proyectos de inversión y operaciones financieras no contemplados en planes o programas sectoriales previamente aprobados por el Consell.
c) Las modificaciones en la relación de objetivos de los programas.

2. El Conseller de Economía y Hacienda, a propuesta de las respectivas Consellerias, podrá acordar modificaciones del presupuesto por generación o transferencia de créditos; las primeras en la forma que reglamentariamente se establezca y las últimas siempre que se realicen entre créditos de un mismo programa.[49]

3. El Conseller de Economía y Hacienda podrá acordar las modificaciones técnicas en la estructura, contenido y distribución de los créditos del presupuesto que no afecten a la cuantía de las dotaciones autorizadas durante el ejercicio corriente que se deriven de las variaciones orgánicas acordadas por los órganos competentes *(art. 35).*

d) La afectación o desafectación del carácter nominativo de los créditos para transferencias, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 45 y 46 del TRLHP-GV, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell.
e) La supresión de líneas de subvención, así como la variación de los importes previstos en las de carácter nominativo.
f) La variación de los importes previstos en las líneas de subvención que financian las operaciones corrientes y de capital de las empresas de la Generalitat, así como la variación de los de las entidades autónomas que se deriven de lo previsto en el artículo 34 del TRLHP-GV, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell.
g) La variación de los importes previstos en los proyectos de activos financieros."

49 El art. 19 de la Ley de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2007 permite a la Consellería de Economía, Hacienda y Empleo, a propuesta, en su caso, de las consellerias interesadas, la autorización de las siguientes modificaciones presupuestarias:
a) Las habilitaciones y transferencias de crédito, con las limitaciones que recogen los artículos 32 y 33 del texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell, siempre que los créditos afectados pertenezcan a un mismo programa.
b) Las generaciones, anulaciones y no disponibilidades de crédito en el estado de gastos, conforme a lo previsto en el artículo 37 del texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell.
c) Las habilitaciones y transferencias, incluso entre diferentes programas presupuestarios, que tengan por objeto reajustar los créditos vinculados al Fondo de Compensación Interterritorial y a los Fondos Estructurales de la Unión Europea.
d) Las habilitaciones y transferencias de crédito que se deriven de reorganizaciones administrativas o competenciales, y aquéllas que resulten necesarias para obtener una adecuada imputación contable.
e) La incorporación de remanentes y resultas de los créditos del ejercicio anterior, sea cual fuere su naturaleza económica, que garanticen compromisos de gastos contraídos hasta el último día del ejercicio presupuestario y que, por motivos justificados, no se hayan podido realizar durante el mismo, tanto si corresponden al presupuesto del Sector Administración General de la Generalitat, como a los de sus entidades autónomas.
Con la incorporación de remanentes podrán determinarse las condiciones y plazos de gestión de los mismos dentro, en cualquier caso, del ejercicio en el que se acuerde su incorporación.
f) La variación en los importes previstos en las líneas de subvención que no tengan carácter nominativo, así como aquellas que financiando operaciones corrientes y de capital de las entidades autónomas se deriven de lo previsto en el artículo 34 del texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell.
g) La inclusión de líneas de subvención, proyectos de inversión y operaciones financieras derivados de la ejecución de planes o programas sectoriales, previamente aprobados por el Consell, así como la de aquellos proyectos que tengan por objeto obras de reparaciones menores o la dotación de medios materiales necesarios para el mantenimiento del nivel de prestación de los servicios. Asimismo, podrá autorizar la modificación en la relación de objetivos y acciones y la inclusión o supresión de líneas de subvención, proyectos de inversión y operaciones financieras, que se deriven exclusivamente de generaciones y anulaciones de crédito de carácter finalista.
h) La inclusión de líneas de subvención, que, en virtud de lo dispuesto en los artículos 45.b) y 46.1 del TRLHP-GV, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell, tengan por objeto dar cobertura presupuestaria a la suscripción de convenios, así como las previstas en el artículo 45.c) del mismo texto refundido.
i) Las transferencias derivadas de la distribución de los fondos que se consignen en el programa «Gastos Diversos».
j) Las que sean necesarias para dotar los créditos de los conceptos de gastos detallados en el artículo 29.4 del texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell, hasta una suma igual a las obligaciones cuyo reconocimiento sea preceptivo.

4. Los Consellers podrán acordar transferencias y habilitaciones de créditos globales a los específicos del mismo capítulo. Los estados de gastos del presupuesto indicarán los créditos globales a los que podrá aplicarse esta norma *(art. 36).*[50]

Como ya dijimos, esta simbiosis de textos normativos es similar a que se produce, a nivel estatal, entre los art. 61 a 63 de la Ley General Presupuestaria y, por ejemplo, los art. 8 a 14 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2007. En cualquier caso, con una u otra dimensión, ambos supuestos son suficientemente representativos de una misma realidad: las restricciones a la intervención del Parlamento en las fases de elaboración, discusión y aprobación de la Ley de Presupuestos se convierten en una categoría superior en la fase de ejecución presupuestaria, durante la cual la capacidad del ejecutivo de efectuar modificaciones de créditos presupuestarios, al margen del Parlamento, es de tal calibre que puede llegar a alterar la identidad del Presupuesto que fue aprobado por el Legislativo.

VII ¿LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA GENERALITAT ES LA CLAVE DEL PARLAMENTARISMO VALENCIANO?

Como dijimos al principio, el Estatuto de Autonomía confiere a la función parlamentaria de aprobación de los Presupuestos de la Generalitat una posición preeminente en el conjunto de las funciones que se asignan en el art. 22 de dicha norma a Les Corts. La consideración de la función presupuestaria del Parlamento como una función capital del sistema político está en línea con la doctrina y la jurisprudencia constitucional que, resaltando la conexión esencial entre presupuesto y democracia parlamentaria,

50 El art. 20 de la Ley de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2007 permite a las personas que tengan asignada la titularidad de las Consellerias respectivas autorizar, previo informe favorable de la Intervención Delegada correspondiente, las siguientes modificaciones presupuestarias:
a) Transferencias de crédito entre los capítulos II del presupuesto de gastos de los diferentes programas adscritos a la Conselleria de que fuesen titulares, incluso entre programas pertenecientes a grupos funcionales distintos.
b) Ajustes en la dotación de líneas de subvención, ya sean de naturaleza corriente o de capital, siempre que concurran las siguientes circunstancias:
1.º Que se trate de líneas de subvención de carácter genérico.
2.º Que los ajustes se produzcan dentro de un mismo capítulo y programa presupuestario.
3.º Que no disminuyan líneas de subvención que recojan obligaciones que, por su naturaleza o por las características de las personas que resulten beneficiarias, sean de ineludible cumplimiento para la Generalitat.
4.º Que no supongan la supresión o inclusión de líneas de subvención.
5.º Que no alterando la distribución de fondos finalistas y propios asociados en el conjunto del capítulo, permitan cumplir las actuaciones objeto de cofinanciación.
6.º Que no supongan desviación o alteración de los objetivos del programa.
c) Reapertura de líneas de subvención y proyectos de inversión existentes en ejercicios anteriores derivada de la existencia de compromisos pendientes debidamente adquiridos, siempre que la misma se realice mediante ajuste dentro del mismo capítulo y programa presupuestario.

han declarado que el presupuesto es la clave del parlamentarismo, lo cual es además coherente con la configuración de Les Corts como la *"piedra angular del autogobierno valenciano"* [51].

Parece, sin embargo, que el contenido de los preceptos que el Estatuto de Autonomía dedica al Presupuesto de la Generalitat es insuficiente para obtener un juicio concluyente acerca de la posición y la intervención del Parlamento en el conjunto del denominado *"ciclo presupuestario"*; por tal habrá que entender los diversos procesos que posibilitan la elaboración del proyecto de ley de Presupuestos, su examen, enmienda, debate y aprobación mediante una ley, las modificaciones del Presupuesto tras ser aprobado por el Parlamento, la ejecución de las previsiones presupuestarias, la liquidación y rendición de cuentas del ejercicio presupuestario y, finalmente, el control externo de la ejecución del presupuesto por instituciones que dependen del propio Parlamento.

Una valoración semejante exigiría el examen de la normativa legal infraestatutaria e incluso de ciertas normas legales dictadas por el Estado que inciden de manera general sobre la función y la importancia del Presupuesto anual en escenarios económicos que exigen cada vez más una programación plurianual del gasto público.[52] Hay que tener en cuenta, además, que no hablamos de una realidad circunscrita al Presupuesto de la Generalitat. La intensidad y la generalización de los fenómenos descritos han llevado a la doctrina a considerar posible el nacimiento de una concepción diferente del Presupuesto, que ya no *"exprese tanto la supremacía absoluta del legislativo sobre el ejecutivo cuanto la cooperación y coordinación entre ambos para el diseño y posterior ejecución de la actividad financiera en la vertiente del gasto"*.[53] Frente al tradicional esquema de la división de poderes, el Presupuesto sería, más que una Ley de autorización del gasto, una ley de regulación u ordenación jurídica del gasto público, en suma, la manifestación de un poder indiviso entre el legislativo y ejecutivo para su elaboración, aprobación, ejecución y control.

No es este el lugar adecuado para abordar en profundidad un análisis de estas cuestiones. Más bien es, tan sólo, el momento de invitar a una reflexión final acerca del efec-

51 MARCO MARCO, Joaquín: *"La potenciación de Les Corts como institución de autogobierno". Un Estatuto para el Siglo XXI. Volumen II*. Revista Valenciana d´Estudis Autonòmics. Presidencia de la Generalitat Valenciana. Valencia, 2006, pág. 99.

52 Art. 28 y ss. de La Ley General Presupuestaria.

53 MARTIN QUERALT, Juan, y otros: *op. cit*. pág. 731.

to que puede llegar a producir sobre la misma institución presupuestaria, en un futuro no muy lejano, esta erosión constante a que se ve sometida, desde muy diversos flancos, la función presupuestaria del Parlamento. Ya lo han advertido opiniones autorizadas, afirmando que *"la realidad demuestra día a día el socavamiento que paulatinamente se produce de las competencias parlamentarias en materia presupuestaria, hasta el extremo de que esta es una de las vertientes donde más salta a la vista la crisis actual de la institución parlamentaria".*[54]

La subsistencia de potestades exorbitantes de los Gobiernos y correlativas restricciones a la acción parlamentaria en la tramitación de la Ley de Presupuestos, la habilitación progresiva de nuevos campos de modificación presupuestaria por el ejecutivo al margen del Parlamento, la desactivación del carácter limitativo del crédito presupuestario sobre el gasto público y la correspondiente atenuación de los efectos jurídicos negativos asociados tradicionalmente a la asunción indebida de compromisos de gasto sin consignación presupuestaria[55], la proliferación de escenarios plurianuales de programación del gasto son, entre otros, fenómenos que nos obligan a preguntarnos si puede seguir subrayándose *"la importancia capital de la existencia de una Ley de Presupuestos en vigor"* [56] y afirmándose que el debate presupuestario es el más importante del año para el Parlamento y para la sociedad que en el mismo se halla representada.

Tal vez, esto es más bien un deseo, las rígidas exigencias derivadas de la aplicación general del principio de estabilidad presupuestaria,[57] aun cuando produzcan un evidente efecto limitativo de la libertad de configuración del Presupuesto anual, puedan producir un efecto recuperador de la transcendencia del Presupuesto como instrumento para la articulación efectiva de aquel principio, para la programación y control del gasto público y, por ende, del papel reservado al Parlamento en la definición de los objetivos presupuestarios y en la determinación última de su contenido.

54 CAZORLA PRIETO, Luis María: *Derecho Financiero y Tributario (Parte General).* Thomson Aranzadi. Elcano *(Navarra)*, 2006, pág. 224.

55 En este sentido, puede examinarse la modificación de los apartados 2. d) y 3 del art. 59. bis del TRLHP-GV, introducida por los art. 21 y 22 de la Ley 10/06 de 26 de diciembre de Medidas Fiscales, de gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat.

56 MOLAS, Isidre y PITARCH, Ismael E. *op. cit.* pág. 169.

57 Hay que advertir que la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, sujeta a las Comunidades Autónomas al objetivo común de la estabilidad presupuestaria, pero deja a los Parlamentos Autonómicos al margen del debate y la decisión sobre la fijación de los objetivos trienales de estabilidad presupuestaria.

Bueno sería encontrar modos —tal vez lo lleguen a ser las emergentes Oficinas Presupuestarias de los Parlamentos— de impedir que continúe diluyéndose, con grave riesgo de desaparecer del todo, la importancia capital que la Ley de Presupuestos y el correspondiente debate parlamentario han tenido hasta ahora. Mejor sería, además, hallar la forma de introducir mecanismos que revitalizaran este especialísimo debate, para no caer de nuevo en lo que un Ilustre Diputado y cronista parlamentario escribiera hace ya algunos años: *"Ante una veintena de diputados que no podían disimular su aburrimiento, continuó esta tarde la discusión de los Presupuestos Generales del Estado".*[58]

58 PRIETO, Indalecio: "Este presupuesto no es el presupuesto ideal, ni estos ministros son los ministros ideales". *op.cit.* pág. 314.

Vicente L. Simó Santonja
ACADÉMICO DE NÚMERO DE LA REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA
Y LEGISLACIÓN DE VALENCIA. MIEMBRO DE LA COMISIÓN DE CODIFICACIÓN
DE DERECHO CIVIL VALENCIANO.

TÍTULO PRIMERO: LA COMUNITAT VALENCIANA (ARTÍCULOS 1 A 7)

0. EL TÍTULO PRIMERO del ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNITAT VALENCIANA, dicho "La Comunitat Valenciana", contiene SIETE ARTÍCULOS, que transcribo[1] para facilitar su comentario. Trataré de "flexionar" los puntos más destacados, no tanto para "reflexionar" sobre los mismos, como para "entenderlos" e interpretarlos, siguiendo el mandato del artículo 149.1.8ª de la Constitución Española[2], que en cuanto "aplicación" supone la referencia al artículo 3.1 del Código Civil[3].

La afirmación clásica "in claris non fit interpretatio" implica tanto la conveniencia de someterla a un mínimo análisis interpretativo, como la necesidad de desarrollar una función interpretativa cuando un precepto concreto de una norma jurídica, suscita dificultades y dudas del sentido dispositivo. Las causas de la necesidad de interpretación son muy diferentes: excesiva simplicidad de la norma alejada de la complejidad de la realidad a la que debe aplicarse; las posibles lagunas o antinomias; e incluso las ambigüedades con que ha jugado el legislador.

En el caso del TITULO PRIMERO que comento, se añade la muy humana circunstancia de que los posibles vicios e insuficiencias no se dan "in vitro", sino en una realidad social, con intereses contradictorios en juego, en la que los individuos o los grupos más o menos protagonistas de la vida social respaldan y esgrimen aquella de las interpretaciones posibles que más conviene a sus intereses o ideas (por citar tres ejemplos: denominación, lengua, desarrollo legislativo foral). Es por ello que la hermenéutica jurídica (interpretación de textos legales), ocupa un lugar básico en todas las ciencias jurídicas.
Dicen que SAVIGNY explicaba en clase, en 1802, que interpretar significa efectuar "una reconstrucción del pensamiento contenido en la ley". Siendo así, la reconstrucción se convierte en necesidad apremiante cuando se está en el trance de aplicar la

1 Tomo los textos transcritos de la 2ª reimpresión editada por Les Corts en septiembre de 2006.
2 Art. 149. 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:...8ª...en todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas...
3 Art 3.1. Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.

norma, máxime si se trata de su aplicación en un caso controvertido, o cuando el caso queda condicionado a que lo resuelva una Ley futura (ejemplo: ¿cuándo una Ley dirá qué municipios de la Comunitat quedan "exceptuados" de la enseñanza y uso de la lengua valenciana?).

I. ARTICULO PRIMERO

1. El pueblo valenciano, históricamente organizado como Reino de Valencia, se constituye en Comunidad Autónoma, dentro de la unidad de la Nación española, como expresión de su identidad diferenciada como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad, con la enominación de Comunitat Valenciana.
2. La Comunitat Valenciana es la expresión de la voluntad democrática y del derecho de autogobierno del pueblo valeciano, y se rige por el presente Estatuto, que es su norma institucional básica.
3. La Comunitat Valeciana tiene como objeto la consecución del autogobierno en los términos de este Estatuto, reforzar la democracia y garantizar la participación de todos los ciudadanos en la realización de sus fines.
4. La Comunitat Valenciana, como región de Europa, asume los valores de la Unión Europea y velará por el cumplimiento de sus objetivos y por la defensa de los derechos de todos los ciudadanos europeos.

*1. Aceptar la denominación COMUNITAT VALENCIANA supone inclinarse hacia una superación del "punto de encuentro", al que se alude en el PREÁMBULO, entre la "tradición valenciana" (histórico Reino de Valencia) y la "concepción moderna" (Pais Valenciano). Una vez aceptada la denominación, queda, sin embargo, sin determinar si en adelante podrán utilizarse cualquiera de los otros dos términos. A nivel de Gobierno (Generalitat) y legislación es evidente la negativa[4]. Queda a nivel de discreción y coherencia personal el utilizar los otros términos, que vienen a contradecir la denominación aceptada mayoritariamente.

4 Sería impensable, cuando se legisle sobre sucesiones titular una "Ley sucesoria del Pais Valenciano".

Esta denominación presupone la identidad diferenciada dentro de la unidad de la nación española, "como nacionalidad histórica". Voluntad del pueblo valenciano, clara, frente a posiciones que restringen el concepto de nacionalidad y lo reservan, sin argumetos suficientes, sólo a determinados territorios. Para justificar tal nacionalidad se hace referencia a que el puebo valenciano estuvo históricamente organizado como Reino de Valencia, cuanto menos entre 1238 y 1707 (¡que ya son siglos de nacionalidad!). Conforme al artículo 12 corresponde a la Generalitat velar "por la protección y defensa de la identidad y los valores e intereses del Pueblo Valenciano y el respeto a la diversidad cultural de la Comunitat Valenciana y su patrimonio[5] histórico".

*2. La declaración del Estatuto como "norma institucional básica", supone incluirlo, de pleno derecho en lo que la doctrina califica acertadamente de BLOQUE CONSTITUCIONAL. El Estatuto es nuestra Constitución específica, que expresa tanto la voluntad democrática, como el derecho de autogobierno del pueblo valenciano.

*3. El OBJETO (objetivos) de la Comunitat es triple, mediando la conjugación de tres verbos: CONSEGUIR el autogobierno en los términos estatutarios; REFORZAR la democracia; y GARANTIZAR la participación de TODOS los ciudadanos en la realización de sus fines (objetivos).

*4. Declarar que la Comunitat asume los valores de la Unión Europea, como región de Europa significa proclamar que formamos parte de la llamada EUROPA DE LAS REGIONES, con todas sus consecuencias políticas y económicas, lo que implica, por coherencia, velar por sus objetivos y defender los derechos de TODOS los ciudadanos europeos (entre lo que se cuentan los valencianos).

II. ARTICULO SEGUNDO

El territorio de la Comunitat Valenciana comprende el de los municipios integrados en las provincias de Alicante, Castellón y Valencia.

Este artículo establece al ÁMBITO OBJETIVO, como "estricto marco geográfico", según se indica en el Preámbulo.

5 Sentido amplio: historia, cultura en sus diversas manifestaciones, incluso lingüisticas.

III. ARTÍCULO TERCERO

1. Al efecto de este Estatuto, gozan de la condición política de valencianos todos los ciudadanos españoles que tengan o adquieran residencia administrativa en cualquiera de los municipios de la Comunitat Valenciana.
2. Los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en la Comunitat Valeciana y acrediten esta condición en el Consulado de España correspondiente, gozarán de los derechos políticos definidos en este Estatuto. Este mismo régimen será aplicado a los descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan en los términos que lo determine la Ley del Estado.
3. Las comunidades de valencianos asentadas fuera de la Comunitat Valenciana tendrán derecho a solicitar, como a tales, el reconocimiento de su valencianidad entendida como el derecho a participar, colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo valenciano. Sin perjuicio de las competencias del Estado, una Ley de Cortes regulará el alcance y contenido de este reconocimiento a tales comunidades.
La Generalitat podrá solicitar del Estado Español la firma de los correspondientes tratados o convenios en los Estados donde existan dichas Comunidades, con el fin de que pueda cumplir lo establecido en el presente artículo.
4. El ordenamiento jurídico foral valenciano se aplicará con independencia de donde se resida, a quien ostente la vecindad civil valenciana conforme a las normas del Título Preliminar del Código Civil, que será igualmente aplicable para resolver los conflictos de leyes.
5. Los ciudadanos de la Unión Europea residentes en la Comunitat Valenciana que no gocen de la nacionalidad española, gozarán en la misma de los derechos y estarán sujetos a las obligaciones propias de los valencianos, con las excepciones que establezcan, en su caso, la Constitución o las Leyes del Estado.

Este artículo se refiere al ÁMBITO SUBJETIVO de los DERECHOS POLÍTICOS (1 y 2), los DERECHOS CIVILES (4 Y 5), y los DERECHOS A LA VIDA SOCIAL Y CULTURAL DEL PUEBLO VALENCIANO DE LAS COMUNIDADES DE VALENCIANOS ASENTADAS FUERA DE LA COMUNITAT (3).

* 1 y 2. La residencia administrativa en cualquiera de los municipios de la Comunitat (determinada por las Leyes correspondientes) es la condición indispensable para que gocen la CONDICIÓN POLÍTICA DE VALENCIANOS, TODOS LOS CIUDADANOS ESPAÑOLES (no sólo los valencianos); e igualmente todos los españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en la Comunitat, pero éstos, no en todo caso, sino tan solo si acreditan esta condición en el Consulado de España correspondiente (lo que implica que no gocen de tal condición quienes no la acrediten consularmente). Tal goce se extiende a los descendientes (por lógica, en línea recta y sin limitación de grados: hijos, nietos, biznietos...) siempre que lo SOLICITEN (conforme a la Ley del Estado).

*3. Para que las "comunidades de valencianos asentadas fuera de la Comunitat" (la expresión "fuera de la Comunitat", comprende a las asentadas ya sea en cualquier otra Comunidad Autónoma, como en el extranjero: Casa de Valecia en Madrid, Casa de Valencia en Buenos Aires...), puedan participar, colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo valenciano se les concede el DERECHO A SOLICITAR, como tales, EL RECONOCIMIENTO DE SU VALENCIANIDAD[6]. A sensu contrario, tales "comunidades" que no lo soliciten, o que solicitandolo no se les conceda la "valencianidad", no podrán ni participar, ni colaborar, ni compartir. Será una Ley de les Corts la que regule el alcance y contenido de tal reconocimiento (sin perjuicio de las competencias estatales).

*4. La vecindad civil valenciana (ÁMBITO SUBJETIVO) y los conflictos de leyes (personales, reales y formales), se regirán por lo dispuesto en el Título Preliminar del Código Civil, cumpliendo así lo dispuesto en el artículo 149.1.8ª de la Constitución Española[7].

*5. Esta regla parece dar un trato preferencial a los ciudadanos de la Unión Europea (coherente con el art. 2.4 antes aludido) que no gocen de la nacionalidad española,

6 "Valencianitat", en lengua valenciana es tanto como "valenciania"., que el DCVB define como "caràcter valencià; conjunt de qualitats pròpiesd de les persones o coses valencianes". El texto estatutario entiende el concepto como el derecho a participar, colaborar y compartir la vida social y cultural (vida social y vida cultural).

7 Código Civil: Art. 14.1. La sujeción al derecho civil común o al especial o foral se determina por la VECINDAD CIVIL.-2. Tienen vecindad civil...5. La vecindad civil se adquiere:...; Art. 15.1. El extranjero que adquiera la nacionalidad española deberá optar, al inscribir la adquisición de la nacionalidad por cualquiera de las vecindades siguientes:...; El Capitulo IV (arts. 8 a 28 incusives), se refieren a las NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO, que incluye la materia de los conflictos de leyes internacionales, interregionales e interlocales..

dado que les atribuye el goce de derechos y sujeción a las obligaciones propias de los valencianos (con las excepciones que establezcan la Constitución o las Leyes del Estado) establecidos en el TITULO II, "De los Derechos de los Valencianos y Valencianas".

Pero sería un error pensar que a sensu contrario los ciudadanos extracomunitarios carecen de derechos y de obligaciones, teniendo en cuenta que en el momento actual son mayoría los inmigrantes iberoamericanos y africanos. Tales ciudadanos, regirán sus derechos y obligaciones respetando sus estatutos personal, real y formal, que establece en Capitulo IV del Código civil, de obligado cumplimiento constitucional, en cuanto que regula los conflictos de leyes. Sería absurdo entender que los extracomunitarios no son titulares de los derechos, deberes y libertades reconocidos en la Constitución Española y en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos,individuales y colectivos, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, etc. Por citar un solo ejemplo: el derecho a una vivienda digna lo tienen los comunitarios y los extracomunitarios.

IV. ARTÍCULO CUARTO

1. La Bandera de la Comunitat Valenciana es la tradicional Senyera compuesta por cuatro barras rojas sobre fondo amarillo, coronadas sobre frannja azul junto al asta.
2. Una Ley de Les Corts determinará la simbología heráldica propia de la Comunitat Valenciana que integra las tres provincias de Castellón, Valencia y Alicante.

*1. No ofrece dudas la decisión sobre la Bandera que nos representa. Y no es ocasión, ni espacio para justificar su tradición histórica, que los legisladores ya tuvieron en cuenta.

*2. Carecemos hoy de "simbología heráldica" propia de la Comunitat, y habrá que esperar sea decidida por una Ley de Le Corts, aunque es lícito intuir que integrará la simbología de las tres Provincias, "territorio estricto" de la Comunitat. Lo que no significa que deba estar integrada por los tres escudos.

V. ARTÍCULO QUINTO

1. La sede de la Generalitat será el palacio de este nombre, en la ciudad de Valencia.
2. Las instituciones de la Generalitat podrán establecerse y celebrar reuniones en cualquiera de los municipios de la Comunitat Valenciana, de acuerdo con lo que la Ley disponga.

Para poder entender el alcance de las palabras "establecerse" (sinónimo de fijar su sede) y "celebrar reuniones" (reunirse sin cambiar de sede), conviene que conozcamos cuales son las INSTITUCIONES cuyo "conjunto", a tenor del artículo 20 constituyen la Generalitat. Dicho artículo contiene dos apartados diferencados (2 y 3). En el 2. se dice "Forman parte de la Generalitat: Les Corts Valencianes o Les Corts; El President; y el Consell. Y en el 3. "Son tambien instituciones de la Generalitat: El Sindic de Greuges; El Consell Valencià de Cultura; l'Acadèmia Valenciana de la Llengua; El Consell Juridic Consultiu; La Sindicatura de Comptes; y El Comité Económic i Social".

El problema radica en LA SEDE. Porque si bien es cierto que el artículo 4 se refiere a la sede de la Generalitat, en el "palacio de este nombre, en la ciudad de Valencia", respecto de Les Corts, el artículo 21.2 dispone que "tienen su sede en el Palacio de los Borja de la ciudad de Valencia", y respecto del Consell, el artículo 29.3 dispone que "la sede del Consell será la ciudad de Valencia" (sin concretar lugar). Ninguna otra de las Instituciones citadas tiene sede específica.

De todo ello se deduce: que la sede del President es el Palacio de la Generalitat; que la sede de les Corts es el Palacio de los Borja, si bien cuando sus órganos de gobierno así lo acuerden podrá celebrar sesiones en otros lugares de la Comunitat; que la sede del Consell será la ciudad de Valencia, si bien sus organismos, servicios y dependencias se podrán establecer en diferentes lugares del territorio de la Comunitat, de acuerdo con criterios de descentralización y coordinación de funciones; y que TODAS LAS DEMAS INSTITUCIONES (incluido el Consell), son las que podrán establecerse (fijar su sede) y celebrar reuniones en cualquiera de los municipios de la Comunitat, de acuerdo con lo que la ley disponga.

VI. ARTÍCULO SEXTO

1. La lengua propia de la Comunitat Valenciana es el valenciano.
2. El idioma valenciano es el oficial en la Comunitat Valenciana, al igual que lo es el castellano, que es el idioma oficial del Estado. Todos tienen derecho a conocerlos y a usarlos y a recibir la enseñanza de, y en, idioma valenciano.
3. La Generalitat garantizará el uso normal y oficial de las dos lenguas, y adoptará las medidas necesarias para asegurar el conocimiento.
4. Nadie podrá ser discriminado por razón de su lengua.
5. Se otorgará especial protección y respeto a la recuperación del valenciano.
6. La ley establecerá los criterios de aplicación de la lengua propia en la Administración y la enseñanza.
7. Se delimitarán por ley los territorios en los que predomine el uso de una y otra lengua, así como los que puedan ser exceptuados de la enseñanza y del uso de la lengua propia de la Comunitat Valenciana.
8. L'Acadèmia Valenciana de la LLengua es la Institución normativa del idioma valenciano.

La lectura de este artículo hace pensar que fue muy discutido y que el consenso determinó una redacción, aunque no confusa, sí con apartados que fueran conteniendo tendencias y aclaraciones, quiero decir, que podría tener una redacción más coherente, lo que me impide como he hecho hasta ahora ir comentando apartado por apartado, porque algunos, separados de numeración, podían ser conjuntos.

* Está clara la cooficialidad de las dos lenguas, la valenciana y la castellana, y que TODOS tienen derecho a conocerlas y a usarlas (regla 2). Tener "derecho", no es tener "deber" de conocerlas ni de usarlas, o lo que es lo mismo, que se puede ser castellanoparlante (que no use el valenciano, aunque pueda conocerlo) o valencianoparlante (que no use el castellano, aunque pueda conocerlo) e incluso castellanovalencianoparlante (que conozca y use ambos idiomas indistintamente)[8].

8 Es conveniente conocer (por la diferecia derecho-deber) el texto de la Constitución Española. "Art. 3º. 1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. TODOS LOS ESPAÑOLES TIENEN EL DEBER DE CONOCERLA Y EL DERECHO DE USARLA.-2. Las demás lenguas españolas serán tambien oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.-3. La riqueza de las distintas modalidades lingüisticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección". La sentencia 30/1986 del Tribunal Constitucional, dijo que "sólo del castellano se establece constitucionalmente un deber individualizado de conocimiento, y con él, la presunción de que todos los españoles lo conocen". En concepto de "oficial" (no definido constitucionalmente), se recoge en la sentencia 82/1986 del mismo Tribunal: "es oficil una lengua, independientemente de su realidad y peso

Como consecuencia de esta cooficialidad, la Generalitat tiene el deber de garantizar el uso normal y oficial de las dos lenguas, y de adoptar las medidas necesarias para asegurar el conocimiento (Regla 3, que debe ponerse en relación con la 7). La cooficialidad conlleva el derecho de los ciudadanos a usar cualquiera de las dos lenguas ante cualquier Administración en la Comunidad Autónoma, ya que la utilización de la lengua cooficial en los expedientes o procedimientos administrativos debe aplicarse con salvagarda del derecho de las partes a ser informados en la lengua que deseen (cfr. STC 82/1986)

Como corolario de esta cooficialidad, la regla 4 dispone que nadie podrá ser discriminado por razón de su lengua[9]. La discriminación puede llegar a plantear problemas cuanto menos indirectos, en aquellos casos en que se considere "mérito preferente" el conocimiento del idioma valenciano; tal podría suceder en el supuesto de los artículos 35.1 y 58.2, si las oposiciones y sobre todo los concursos para la provisión de Magistrados, Jueces, Secretarios Judiciales y demás personal al servicio de la Administración de Justicia o la provisión de Notarías, afectase a municipios exceptuados de la enseñanza y el uso de la lengua propia (la valenciana). La Ley excepcionadora debería en estos casos reforzar el principio de no discriminación.

* Tambien está claro, pero sólo RELATIVAMENTE, que la LENGUA PROPIA de la Comunitat sea el valenciano. Y digo RELATIVAMENTE, porque si bien así lo afirma la regla 1, y en la 2 se dice que TODOS (el todos, quiere decir todos, sin excepción) "tienen derecho... a recibir la enseñanza de, y en idioma valenciano", la regla 7 dispone que "se delimitará por Ley los territorios... que puedan SER EXCEPTUADOS DE LA ENSEÑANZA Y DEL USO DE LA LENGUA PROPIA DE LA COMUNITAT VALENCIANA". Es decir que una futura Ley, si se llega a ella, PODRÁ EXCEPTUAR, de la enseñanza y del uso del valenciano, lo que supondrá reconocer que la lengua propia de tales territorios será el castellano, y que logicamente la enseñanza deberá impartirse, en ellos, en idioma castellano.

La cuestión que se suscita es la de si tal ley que EXCEPTUE, la enseñanza y el uso del

como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como mdio normal de comunicación en y entre elos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos".

9 STC 337/1994. "los poderes públicos deben garantizar, en sus respectivos ámbitos de competencia, el derecho de todos a no ser discriminado por el uso de una de las lenguas oficiales en la Comunidad Autónoma".

valenciano, tiene facultad para impedir, que TODOS, por el derecho reconocido en la regla 2, tienen derecho a solicitar se reciba además de la enseñanza en castellano, la enseñanza en valenciano. Me inclino por la afirmativa, pero le auguro a tal ley una tarea muy dificil, por no decir imposible. Me explico.

La opinión científica (¿?) defendida hace ya bastantes años, excesivamente simplista, de costa-valenciano, interior-castellano. Es a dia de hoy indefendible por las consecuencias de la inmigración y del asentamiento de colonias de extranjeros o de nacionales estacionales (en especial por lo que se refiere a la costa)[10]. Todavía no se ha inventado el "bisturí lingüistico" que diseccione los supuestos dudosos: por citar un ejemplo nunca será igual decidir sobre Utiel-Requena, o Gandía, incluso siendo tranquilizador el principio de no discriminación.

* A mi entender es esencial la regla 6: RECUPERACIÓN DEL VALENCIANO, y más aún el modo de explicitarlo, es decir, con ESPECIAL PROTECCIÓN y ESPECIAL RESPETO (deducida del "especial", que precede a ambas).

ESPECIAL quiere decir singular o particular, en oposición a lo general y ordinario, o sea, adecuada y conveniente. PROTEGER, es sinónimo de AMPARAR, DEFENDER y FAVORECER. RESPETAR es tener respeto, miramiento y consideración, o sea justa apreciación de las excelencias, en este caso, de la lengua valenciana.

* Los criterios de aplicación de la lengua valenciana en la Administración y en la enseñanza serán establecidos por Ley (regla 6), que logica y sistemáticamente deberá atender las disposiciones de este artículo, en especial las establecidas en las reglas 4, 5 y 7. Adelantándose a tales criterios, en la regla 8, se atribuye a L'Acadèmia Valenciana de la LLengua el carácter de INSTITUCIÓN NORMATIVA DEL IDIOMA VALENCIANO. Carácter que reitera de modo específico el artículo 41, afirmando su "carácter público" (es decir no privado), y que "tiene por función determinar y elaborar, en su caso, la normativa lingüística del idioma valenciano".

10 Aunque sea una experiencia personal, cuando hace treinta años empecé a ejercer mi profesión en Sagunto, se distinguian dos núcles diferenciados lingüisticamente. La mayoría de habitantes de la Ciudad-Castillo, hablaban valenciano, mientras que la mayoría de habitantes de la Ciudad-Puerto, hablaban castellano (inmigración consecuente con los Altos Hornos de Vizcaya, o Sierra Menera: vascos, aragoneses de las minas turolenses, castellano-manchegos; los protocolos notariales acreditan esta afirmación).

No creo, que en esta función tenga lugar la "sutileza", pero como el tema está ya "en sociedad", quizá sea conveniente, el sentido activo de los dos verbos utilizados en el texto estatutario, desechando la terminología del foro que equipara a "sentenciar o definir": la AVLL no puede sentenciar, ni menos definir (no cabe reabrir heridas denominativas de valenciano/catalán, ni catalán/valenciano, porque el artículo 6.1 ya califica legua propia=valenciano, lo que descarta cualquier otro paso atrás)[11]. DETERMINAR y ELABORAR, quiere decir, decidir (una normativa) y elaborar, por medio de un trabajo adecuado (preparar y producir una normativa). Por supuesto que tal determinación y elaboración deberá ajustarse a la protección y al respeto que para la recuperación del valenciano establece el artículo 6.5.

El citado artículo 41, en su párrafo segundo, da un valor concreto (algunos dirán radical) a dicha normativa emanada de la AVLL, ya que SERÁ OBLIGATORIA EN TODAS LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS DE LA COMUNITAT VALENCIANA. Destaco tres palabras "obligatoria" (no consultiva, ni discrecional), "todas" (todas, sin excepción) y "administraciones públicas" (no privadas). El cúmulo de interrogantes interpretativas de tal disposición es importante, aunque podría reducirse a una sola, ¿qué contiene el saco de las administraciones públicas?. Pero como hay algunas más, enumero, ¿están obligados los funcionarios públicos de las administraciones públicas cuando actuen privadamente? ¿están obligados los particulares cuando se dirijan a las administraciones públicas, o presenten obras literarias a concursos o premios establecidos y patrocinados por ellas, a escribir utilizando la normativa que emane de la AVLL?.

Lo que si es evidente es que la normativa de la AVLL NO ES OBLIGATORIA entre particulares (personas físicas o jurídicas) que se relacionen por escrito entre sí, en lengua valenciana. Y no entro en la incidencia de la obligatoriedad sobre el Derecho de Propiedad Intelectual, de quienes ejercitando este Derecho no se consideren obligados por tal normativa.

11 Aunque el citado art. 6.1 no "defina" que se entiende por lengua valenciana, si decide claramente, que ésta sea la "lengua propia", y a partir de este texto, ningún científico, incluidos todos los que componen la AVLL puede pretender modificar "per se" el calificativo, ni siquiera al socaire de una posible unidad de la lengua catalana. El Estatuto mallorquín, optó por la palabra "catalán", y los legisladores valencianos han optado por la palabra "valenciano", y sería absurdo pensar "que es cuestión de nombres", para ahora "normativizar" en base a lo que el Pueblo Valenciano reconoce en el artículo primero acerca de "su identidad diferenciada". Identidad que comprende la Cultura y dentro de ella la Lengua, ya reconocida con este nombre en el Siglo de Oro, hace quinientos años.

VII. ARTÍCULO SÉPTIMO

1. El desarrollo legislativo de las competencias de la Generalitat procurará la recuperación de los contenidos correspondientes de los Fueros del Antiguo Reino de Valencia en plena armonía con la Constitución y con las exigencias de la realidad social y económica valenciana. Esta reintegración se aplicará, en especial, al entramado institucional del antiguo Reino de Valencia y su propia onomástica en el marco de la Constitución Esspañola y de este Estatuto de Autonomía.
2. Las normas y disposiciones de la Generalitat y las que integran el Derecho Foral Valenciano tendrán eficacia territorial excepto en los casos en los que legalmente sea aplicable el estatuto personal y otras normas de extraterritorialidad.

*1. La recuperación del antiguo Derecho foral valenciano, como indica la TRANSITORIA TERCERA, "a partir de la normativa foral del histórico Reino de Valencia, que se recupera y se actualiza, al amparo de la Constitución Española", debe desarrollarse en plena armonía con la Constitución y con las exigencias de la realidad social y económica valenciana. Precisamente entre las competencias exclusivas de la Generalitat figura: "2. Conservación, desarrollo y modificación del Derecho civil foral valenciano".

Tendrá muchos aciertos el nuevo Estatut, pero sin duda el más trascendente y de futuro es éste de la recuperación del Derecho foral derogado por el Decreto de Nueva Planta de 29 de junio de 1707. Recuperación que exigirá una doble armonía: con la Constitución (desechando privilegios y disposiciones que tenían su base en discriminaciones por diferencias de sexo, raza o religión), y CON LAS EXIGENCIAS DE LA REALIDAD SOCIAL Y ECONÓMICA VALENCIANA. Exigencias que justifican plenamente, por ejemplo, en materia matrimonial la recuperación de los regímenes de sepración de bienes y la germania; o en materia testamentaria, la libertad de testar que tanto tiene que favorecer la continuación y conservación de las empresas familiares cuyo porcentaje es el más alto entre todas las demás Comunidades Autónomas; o en materia obligacional, los singulares contratos agrarios, arrendaticios o parciarios. El etcétera es amplio.

En esta misma regla de reintegración se refiere a la propia onomástica aplicable al entramado institucional del antiguo Reino de Valencia, lo que permitirá volver a las raices de nombres y denominaciones que estuvieron vigentes durante casi siete siglos.

*2. Aunque parezca innecesario, es interesante la declaración de eficacia territorial de las Leyes de la Generalitat y las queintegrren el Derecho Foral Valenciano, respetando la extraterritorilidad de los estatutos, personal, real, obligacional y formal, que ya quedan resueltos en la normativa de los conflictos de leyes antes aludida.

VIII. CONSIDERACIÓN FINAL

Las valoraciones y comentarios a los siete artículos transcritos quedan hechas. Pero echo en falta una consideración final, convertida en ADVERTENCIA.

Hemos podido analizar, porque aparecen incluidos en el texto estatutario algunos aspectos, de lo que suele ser usual contenido de los respectivos TITULOS PRELIMINARES, en otras Compilaciones: Navarra (1973), Baleares (1990 y 1993), Pais Vasco (1992), Aragón (1999), Cataluña (2002) y Galicia (2006).

La legislacón valenciana de "recuperación" no ha empezado por un TITULO PRELIMINAR, sino por una LEY DE REGIMEN ECONOMICO MATRIMONIAL VALENCIANO. Y resulta que en los textos estatutarios aparecen resueltos los ámbitos objetivo (territorio), subjetivo (vecindad civil) y conflictual (territorialidad y conflictos de leyes); pero de ninguno de los textos estatutarios citados (artículos, segundo, tercero.4, séptimo.2, y Transitooria Tercera), ni no citados, se indica, ni la PRELACIÓN DE FUENTES, ni su INTERPRETACIÓN[12], ni la SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO CIVIL.

Será, pues, absolutamente necesario que en los sucesivos textos que se legislen sobre materias concretas, se tengan en cuenta (aunque se repitan) estos tres aspectos (ya que

12 El Capítulo V (La Administración de Justicia), del Título III (La Generalitat),en sus artículos 33 a 37 inclusive, no hace ninguna referencia al valor interpretativo de las sentencias. Tan solo el artículo 37.2 dispopne que "En materia de Derecho civil Foral Valenciano, el conocimiento de los recursos de casación y revisión, como competencia exclusiva del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, así como los recursos de casación para la unificación de la doctrina y el recurso en interés de ley en el ámbito Contencioso-Administrativo cundo afecten exclusivamente a normas emanadas de la Comunitat Valenciana".

los demás siendo “estatutarios”, a modo de “lex superior”, son obligatorios y suficientes)[13].

He pretendido, y no creo haberlo conseguido, porque las limitaciones de espacio impiden explayarse, interpretar sabiendo que el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, es una Ley, pero es tambien una norma de naturaleza esencialmente política por su origen, por su contenido y por la función que desempeña y está llamado a desempeñar. Mi posición de comentarista es un viejo problema en todo ordenamiento jurídico, directamente conectado con la problemática de la interpretación teleológica, es decir la interpretación que busca definir la RATIO LEGIS. Y para mí la “ratio legis”, la teleología de todo el ESTATUT, gira en torno a dos palabras, que aparecen nítidas en el artículo primero: IDENTIDAD DIFERENCIADA[14].

13 SIMÓ SANTONJA, V.L., “Comencemos...por el Título Preliminar”, En Curso de especialización en Derecho Civil Valenciano, ICAV, noviembre 2006, inédito.

14 Una serie de reglas interpretativas pueden seguirse en KARL STERN (“Das Staatsrecht der Burdesrepublik Deutschland”, I, págs. 125-126, 2ª ed. Munich, 1984); y la especificidad constitucional en RUDOLF SMEND (“Constitución y Derecho Constitucional”, Madrid, 1985, págs. 191-203).

Vicent García Edo
UNIVERSITAT JAUME I. CASTELLÓN

DERECHO FORAL E IDENTIDAD VALENCIANA (Comentarios al Título I del Estatuto de Autonomía)

La aprobación el pasado día 10 de abril de 2006 de la Ley Orgánica 1/2006, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, invita a reflexionar sobre bastantes de sus contenidos, puesto que son muchas las modificaciones efectuadas como consecuencia de la experiencia acumulada desde la promulgación en 1982 del primer Estatuto y, es de esperar que, conforme la sociedad valenciana siga avanzando, pueda seguir mejorándose en redacciones futuras.

En relación con el contenido del articulado del Título I del Estatuto,[1] que con la denominación genérica de "La Comunitat Valenciana" contiene algunos de los elementos que podríamos denominar como signos actuales de identidad valencianos, se han introducido unas novedades realmente importantes, como las relativas al reconocimiento oficial de la Comunitat Valenciana como "nacionalidad histórica",[2] o la restitución del derecho a legislar en materia de Derecho Civil, a partir del Foral expoliado en 1707; y se han mantenido otros con redacción similar a la que figuraba en el anterior articulado.

La referencia a signos identitarios no es ninguna novedad en la legislación valenciana. Si nos remontamos a los orígenes, ya en los Fueros de Valencia de 1238 encontramos diversos artículos relativos a esta cuestión, como los fueros primero y segundo de la primera rúbrica, titulada "Del terme del regne e de la ciutat de València", que delimitan, respectivamente, las fronteras por aquellas fechas del territorio general del Reino de Valencia, y los límites del término municipal de la capital, lo que pone de manifiesto la voluntad del rey Jaime I de crear un estado nuevo e independiente en Valencia, separado del resto de los de su Corona, inmediatamente después de la conquista de la capital.

Pero sin lugar a dudas, la verdadera definición de Reino de Valencia se contiene en el fuero tercero de la décima rúbrica, titulada: "Dels establiments e dels manaments del príncep", en donde podemos leer:

1 Queremos manifestar nuestro agradecimiento a la Presidencia de las Cortes Valencianas, por la amable invitación que nos ha hecho para comentar aspectos relacionados con la Historia del Derecho Valenciano, a través sobre todo de las referencias al mismo en los símbolos identitarios de la Comunitat Valenciana, definidos especial pero no exclusivamente en el articulado del Título I del nuevo Estatuto de Autonomía.

2 Matizaremos el significado de este término en su lugar correspondiente.

"Una costum, una moneda de lig e de pes e de figura, una alna, un quarter, un almut, una fanecha, un kafiç, una onça, un march, una liura, una arrova, un quintar, e un pes e una mesura en tot lo regne e en la ciutat de València sia per tots temps.
Enadex lo senyor rey que axí sia entés lo fur en tot lo regne de València com en la ciutat."

Como puede observarse, entre los signos de identidad no figuraban ni lenguas ni banderas, ni símbolos de carácter religioso, todos los cuales quedaban sobreentendidos por razones obvias, sino elementos de naturaleza mucho más práctica, como el establecimiento de una ley general propia (la "Costum de València" de 1238, que a partir de 1261 se conocería oficialmente como "Furs de València"), una moneda, que sería regulada desde 1247 por privilegio especial, y los pesos y medidas oficiales. Obsérvese igualmente cómo en el segundo apartado del fuero, que es un añadido al texto original, el rey ordena que se remarque el hecho de que los "Furs de València" han de ser usados en todo el Reino de Valencia, tras una nueva redacción y mejora de parte de su articulado, así como la completa traducción del latín al valenciano efectuada en 1261.

En nuestra época, sin embargo, la propia denominación del territorio, así como la lengua y la bandera fueron motivos de larga disputa por parte de la clase política valenciana, sobre los que se ha pasado muy por encima ahora, durante el proceso de reforma efectuada para alumbrar el nuevo Estatuto que, sin embargo, ha deparado gratas sorpresas, inimaginables poco tiempo atrás, como hemos indicado al principio. Sobre todo ello pasamos a comentar brevemente a continuación, así como sobre otros signos identitarios que, por razones diversas, se localizan en distintas partes del articulado.

La denominación "Comunitat Valenciana"

La denominación del territorio valenciano fue decidida por acuerdo de los partidos políticos mayoritarios en 1982, a la hora de aprobar la redacción del articulado del primer Estatuto de Autonomía y mantenida desde entonces para insatisfacción de casi todos. Probablemente en aquellos momentos no había forma de solucionar el conflicto que enfrentaba dos ideologías que defendían bien la denominación histórica de "Reino de Valencia", bien la de más reciente creación, intelectualmente más moderna, de "País Valenciano".

La denominación primera, avalada desde posiciones más conservadoras, en opinión de muchos era anacrónica y, al mismo tiempo, para otros, chocaba con la denominación oficial del Estado español, que es la de "Reino de España", lo que la invalidaba completamente, al no tener aparente sentido que un reino forme parte de otro. La segunda denominación, defendida por sectores más progresistas, al parecer tenía sus orígenes en los escritos[3] del jurista Bienvenido Oliver, en las últimas décadas del siglo XIX, y fue retomada por diversos intelectuales valencianos desde mediados del siglo XX, en especial por Joan Fuster,[4] bastante antes de la instauración de la democracia en España.

El problema no hubiese existido de haber habido, como en otras comunidades autónomas españolas, una palabra, un topónimo, que definiese al conjunto del territorio, como los relativos a Extremadura, Andalucía, Galicia, Aragón, Cataluña o Navarra; pero al no ser así los políticos dedicaron mucho tiempo y energías a la búsqueda de una solución, probablemente inexistente, decidiendo de forma tan desafortunada en opinión de la mayoría de la población.

Difícilmente podrá remediarse esta situación en el futuro, y menos conforme el nombre de la Comunitat Valenciana (afortunadamente ya desde ahora de manera oficial solo en versión valenciana), se siga paseando internacionalmente, pero del mismo modo que ya lo pusimos de manifiesto a comienzos de 2006 en un Informe presentado a la Ponencia de las Cortes con motivo de la Reforma del Estatuto, quizá se debería procurar fomentar en otro tipo de foros el uso de una segunda denominación, o submarca, que sin entrar en contradicción con la oficial sería mucho más aclaratoria. Nos referimos al uso simple de la palabra "Valencia", que dicho sea en términos publicitarios, inmediatamente sitúa geográfica y culturalmente a quien la escucha.

La "Nacionalidad Histórica" valenciana

Si la carta de identidad de un Pueblo la constituye el derecho aplicable al conjunto de su territorio, por encima de cualquier otro elemento, en el caso del antiguo Reino de Valencia este carácter se sitúa, cronológicamente hablando, por delante de cual-

3 Bienvenido Oliver: *Historia del derecho en Cataluña, Mallorca y Valencia,* 1876.
4 Joan Fuster: *El País Valenciano,* Valencia 1962.

quier otro territorio peninsular, puesto que los Fueros de Valencia, de aplicación en todo el Reino, fueron promulgados[5] según se deduce de su prólogo entre finales de octubre y comienzos de noviembre de 1238, varios años antes que la promulgación del siguiente texto legislativo extenso peninsular, que fue el de los Fueros de Aragón de 1247, y después el Fuero General de Navarra, de fecha incierta en torno a ese período de tiempo, y el Fuero Real de Castilla, de hacia 1255.

Y de esa carta de identidad de tanta antigüedad, se deriva el origen y desarrollo de un entramado institucional completo y suficiente para la sociedad de la época, que hizo durante cinco siglos de nuestro territorio una Nación, bajo la denominación de Reino de Valencia.

El reconocimiento de la Comunitat Valenciana como una "nacionalidad histórica" en el Estatuto de Autonomía,[6] es sin duda alguna uno de los mayores aciertos, no nos atreveríamos tanto a decir del conjunto del término, es decir, las dos palabras que lo componen, como de la segunda parte del mismo, porque en realidad y atendiendo a la Historia, el que mejor le correspondería es el de "nación", pero no es menos cierto también, que desde el advenimiento de la democracia y con ella la construcción y el desarrollo del Estado de las autonomías, incluso la Real Academia Española de la Lengua, que hasta aquellas fechas atribuía como acepción primera al concepto "nacionalidad" la de "condición y carácter peculiar de los pueblos y habitantes de una nación", y como acepción segunda la de "estado propio de la persona nacida o naturalizada en una nación", no ha tenido inconveniente alguno en crear dos acepciones más, (y no alterar el significado de la palabra "nación" de su Diccionario) de carácter aparentemente político, con la intención seguramente de resolver un posible doble conflicto: por un lado el que pudiera enfrentar al Estado Español con las Comunidades históricas que se consideran "naciones", puesto que el Estado estima que el término "nación" solo corresponde a España en su conjunto; y por otro el que pudiera derivarse de la definición como "naciones" en el articulado de los estatutos de autonomía de esas mismas Comunidades históricas, al compararlos con los de las Comunidades que no tienen esa misma condición.

5 Vicent García Edo: "La redacción y promulgación de la "Costum" de Valencia": *Anuario de Estudios Medievales*, Barcelona, 1996/2.

6 En el apartado 1 del artículo primero leemos lo siguiente: "El pueblo valenciano, históricamente organizado como Reino de Valencia, se constituye en Comunitat Autónoma, dentro de la unidad de la Nación española, como expresión de su identidad diferenciada, como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que la Constitución Española reconoce a toda nacionalidad, con la denominación de Comunitat Valenciana".

Si Valencia continuara denominándose como "nación", que, en compañía de algunas otras, realmente lo fue al menos hasta el siglo XVIII, significaría que en el nuevo Estado de las autonomías España no sería sino una "nación de naciones y nacionalidades", lo cual sería inaceptable para el Estado, como se ha dicho, y además podría escandalizar a algunos desde una mera perspectiva política e ideológica, al no considerar iguales todas las comunidades autónomas y, por tanto, no iguales a todos los españoles.

En sentido contrario, siendo España una "nación de nacionalidades", al menos desde la perspectiva del historiador el escándalo es otro, porque muchas de las actuales comunidades autónomas nunca han sido "naciones" en el sentido estricto de la palabra, puesto que no han tenido ni territorio ni leyes propias, ni independencia.

Haciendo un brevísimo repaso al escenario histórico-político-jurídico de las tierras que en la actualidad configuran el Estado Español, únicamente pueden tener la consideración de Comunidades históricas aquellas que cumplían los requisitos que hemos señalado en líneas anteriores, y éstas no eran sino las siguientes:

a) Los cuatro estados independientes que formaron lo que de manera absolutamente artificial denominamos como Corona de Aragón: los reinos de Aragón, Mallorca y Valencia, y el principado de Cataluña.

b) El Reino de Navarra

c) La Corona castellana, dentro de la cual se comprendían el resto de territorios peninsulares, con leyes y territorios conjuntos, incluyendo a los tres señoríos vascos, que aunque cada uno de ellos contaba con leyes propias para la regulación de sus instituciones de derecho público, desde época medieval estuvieron vinculados a la corona castellana por pactos de protección.

Las nuevas acepciones dadas por la Real Academia Española de la Lengua a la palabra "nacionalidad", vienen a dar solución a las actuales comunidades autónomas que nunca fueron naciones, equiparándolas a las que históricamente sí lo fueron y a éstas se les reduce su status, con el fin de no crear una "nación de naciones", denominación considerada en estos momentos políticamente incorrecta, sino una "nación de nacio-

nalidades" porque, gracias a las nuevas acepciones a que nos acabamos de referir, una "nacionalidad" es también una "comunidad autónoma a la que, en su Estatuto, se le reconoce una especial identidad histórica y cultural", que no acaba de convencer del todo, porque hay varias comunidades que no cumplirían el criterio de identidad histórica; problema que se resuelve afirmando que "nacionalidad" también es la "denominación oficial de algunas comunidades autónomas españolas", sin mayores requisitos.

Si repasamos el actual mapa de las autonomías españolas, podemos darnos perfecta cuenta de que la política actual ha respetado la realidad histórica y geográfica de las cuatro "naciones", ahora "nacionalidades", que componían aquel conjunto comúnmente conocido como Corona de Aragón; y también la correspondiente al antiguo reino de Navarra; y ha reconvertido la antigua unidad de la Corona castellana en un amplio y variado mosaico de comunidades autónomas, resultado de la atomización del verdadero núcleo histórico que la formaba.

Visto desde esta perspectiva, el moderno concepto de "nacionalidad" aplicado a la actual Comunitat Valenciana, debe interpretarse como un intento de hallar una respuesta no excesivamente hiriente a un problema irresoluble desde una perspectiva histórica, con el fin de poder aplicar criterios igualitarios a la hora de denominar a cualquiera de las Comunidades autónomas que conforman en la actualidad el panorama político español.

Es una solución históricamente "lógica", desde una política de Estado tradicionalmente centralista y castellana, en la que todo se reduce a que sigan cediendo las antiguas comunidades históricas del Oriente peninsular, aunque en este caso y desde una perspectiva estrictamente práctica esta decisión no parece que tenga en estos momentos grandes repercusiones, dado que la Historia ya no condiciona a la sociedad valenciana como podía hacerlo en el pasado, porque ya no es estanca sino que se halla en constante evolución, por la propia dinámica de la sociedad de nuestro tiempo, resultado de la generalización de las nuevas tecnologías, así como del llamado fenómeno de la globalización, que tantos efectos positivos tiene, a la vez que tantos otros de negativos.

Pero en definitiva, a pesar de todo cuanto hemos afirmado, no era razonable que hasta la promulgación de la Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, durante los veinticuatro años en que ha estado vigente el primer texto, a los valencianos no se les reconociese ese carácter de comunidad histórica que a lo largo de los siglos tuvo, sencillamente porque en el momento de estructurar el actual Estado de las autonomías la clase política estableció como punto de partida para considerar "histórica" o no a una autonomía, el hecho de que en el momento de producirse la rebelión militar de 1936 que dio lugar a la guerra civil, diversas regiones españolas, históricas o no, tuviesen aprobado o en fase de desarrollo avanzado el proceso de redacción de su respectivo estatuto. De propuesta tan peregrina resultaron, como ya se ha dicho, una serie de Comunidades consideradas de primera, con posibilidad de acceso rápido a un estatuto de autonomía más completo; y Comunidades de segunda, de acceso más lento y con menos contenido, lo que sin duda alguna fue una medida arbitraria que creó profundo malestar en amplios sectores de la sociedad valenciana, en parte ya resuelto.

Derecho Civil Foral Valenciano

Otra de las grandes novedades que contiene la Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana es el relativo a la recuperación del Derecho Civil Foral.
Si hacemos de nuevo un repaso a la Historia, hemos de acudir necesariamente a la lectura del texto del Decreto de Nueva Planta, o mejor dicho de abolición completa del derecho valenciano, promulgado por el rey Felipe V el 29 de junio de 1707, en el que entre otras cosas se pone en boca del monarca lo siguiente:

"…considerando también que uno de los principales atributos de la soberanía es la imposición y derogación de las leyes, las cuales, con la variedad de los tiempos y mudanza de costumbres, podría yo alterar aún sin los grandes y fundados motivos y circunstancias que hoy concurren para ello en lo tocante a los de Aragón y Valencia, he juzgado por conveniente, así por esto como por mi deseo de reducir todos mis reinos de España a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres y 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 y privilegios, prácticas y costumbres hasta aquí observadas en los referidos reinos de Aragón y Valencia…."

En pleno proceso de euforia, tras la victoria militar de Almansa que le abrió las puertas del reino de Valencia, el rey Felipe V y por él sus políticos y militares, obviaron el hecho de que sin negar la presencia e importancia secular de la institución monárquica, las relaciones entre el rey y el reino de Valencia se habían resuelto desde siempre por medio de una política pactista materializada a través de las asambleas de Cortes Generales, lo cual era una práctica totalmente contraria a la nueva imposición absolutista de la Corona, que nada sabía o si sabía nada quería respetar de aquella antigua tradición.

En el mismo decreto se señala la voluntad de reducir "todos mis reinos de España a la uniformidad de unas mismas leyes", concluyendo que éstas han de ser las de Castilla. Pasados los años, no muchos, el propio monarca mudó parcialmente de criterio y en 1711 restituyó a los aragoneses el derecho civil abolido, no así a los valencianos, que fuimos especialmente vejados, situación que se ha mantenido hasta la actualidad.

Con el paso del tiempo algunos historiadores y, por supuesto, la clase política en los inicios del desarrollo del Estado de las autonomías, han llegado a afirmar, de palabra y por escrito, la inexistencia de un derecho civil histórico en el antiguo Reino de Valencia, que justificase una posible recuperación. Probablemente no pueda manifestarse un mayor grado de analfabetismo histórico, pero esta fue una de las razones esgrimidas para negar no solo su completa recuperación en el articulado del primer Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, sino para retardar el proceso de desarrollo autonómico, que impidió que Valencia se situase lo antes posible al mismo nivel que las restantes Comunidades consideradas "de primera", según hemos señalado anteriormente.

Sin necesidad de ser historiador, la pura lógica dice que cualquier sociedad mínimamente organizada, requiere de unas normas, de unas leyes, para su buen funcionamiento. Y entre éstas las civiles, las que marcan las relaciones cotidianas de las personas, son seguramente las más necesarias. El antiguo Reino de Valencia las tuvo desde 1238, desde unas semanas después de la conquista de la ciudad por el rey Jaime I, a partir del texto extenso de la "Costum de València", mandada redactar adrede por el monarca a los juristas de su cancillería, al frente de los cuales se

hallaba el jurista Pere Albert,[7] formado en la Universidad de Bolonia, experto civilista y canonista, que introdujo en Valencia los principios del *ius commune*, es decir, las formas más modernas de estudiar y entender el Derecho en la época, a partir de la recopilación e interpretación de las antiguas leyes del Derecho Romano contenidas en el "Corpus iuris civilis" justinianeo, que fueron ampliamente glosadas y reutilizadas en gran parte de Europa Occidental.[8]

A través de la "Costum de València" de 1238 se introdujeron por vez primera en la Península Ibérica los principios del *ius commune* en un texto legislativo extenso, y entre los aproximadamente 1500 artículos de que constaba la obra en su primera redacción, un elevadísimo número de los mismos definían las instituciones que en materia de derecho civil habían de regir la vida de los valencianos.[9] Con adiciones, con modificaciones, estas leyes y las relativas a cualesquiera otras parcelas del Derecho, fueron usadas con toda normalidad hasta la brutal abolición de comienzos del siglo XVIII.

No deja de llamar la atención que hasta apenas hace cinco años, buena parte de la clase política valenciana continuase negando la posibilidad de restitución del Derecho Civil Foral Valenciano, y sin embargo por razones que desconocemos pero que se han demostrado eficaces, haya prevalecido el sentido común y, sin estrépito, que es probablemente lo más relevante de este proceso, la Ponencia encargada de la reforma del anterior Estatuto decidió incluir la cuestión como propuesta ante el Pleno de las Cortes Valencianas, y posteriormente el Congreso de los Diputados no ha puesto traba alguna a su materialización, con lo que podemos concluir que justo tres siglos después del expolio, el Pueblo Valenciano recupera el derecho a legislar por sí mismo en materia de Derecho Civil, sujeto como es lógico a los condicionantes de la sociedad actual, y a las normas que nos vinculan al resto de la sociedad española y por supuesto a Europa, pero incluso con estas aparentes limitaciones, la restitución del derecho de los valencianos a seguir generando una legislación civil propia, es indudablemente uno de los mayores aciertos de todos los responsables de la materialización de la Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, por las repercusiones que tendrá en el conjunto de la sociedad valenciana.

7 Arcadi García Sanz: "El jurista Pere Albert i la seua obra", *Estudis històrics i documents dels Arxius de Protocols. XIV.* Col·legi de notaris de Barcelona, 1996, pp. 7-38.
8 Vicent García Edo: "Estudi històrico-jurídic sobre els Furs", Furs de València. Vol. IX. Barcelona, 2002.
9 Arcadi García Sanz: *Institucions de dret civil valencià*, Universitat Jaume I, Castelló, 1996.

La recuperación del Derecho Civil Foral Valenciano es objeto de cita en varios lugares del articulado del Estatuto de Autonomía, pero especialmente a través de la Disposición Transitoria Tercera, que dice:

"La competencia exclusiva sobre el Derecho Civil Foral Valenciano se ejercerá, por la Generalitat, en los términos establecidos por este Estatuto, a partir de la normativa foral del histórico Reino de Valencia, que se recupera y actualiza, al amparo de la Constitución Española".

Podría deducirse de este texto que el legislador, sin citarlo, y el Rey al sancionarlo, no hacen sino derogar parcialmente el Decreto de Nueva Planta de 1707, situando a la actual Comunitat Valenciana en el plano del respeto a los derechos civiles propios, al mismo nivel que lo estuvieron en 1711 el reino de Aragón, en 1715 el de Mallorca y en 1716 Cataluña, tras la promulgación de sus respectivos decretos de Nueva Planta.

El artículo tercero, apartado cuarto del Estatuto de Autonomía dice respecto de su aplicación lo siguiente:

"El Derecho Civil Foral Valenciano se aplicará, con independencia de donde se resida, a quien ostente la vecindad civil valenciana conforme a las normas del Título Preliminar del Código Civil, que será igualmente aplicable para resolver los conflictos de leyes".

Lo que significa que la única tarea que queda por llevar a cabo en estos momentos no es otra sino la de analizar todas y cada una de las instituciones del antiguo Derecho Civil Valenciano contenido en los Fueros, con el fin de conocer cuáles y cuántas de ellas pudieran ser de aplicación en la actualidad, bien entendido que las instituciones supervivientes han de adaptarse en primer lugar a una sociedad moderna, que no es la misma que la del siglo XVIII, y a unos condicionantes políticos y jurídicos distintos, marcados entre otros aspectos por los principios igualitarios entre sexos contenidos en el articulado de la Constitución de 1978.

Las Cortes Valencianas ya han comenzado a trabajar en este sentido, y con la opinión favorable de la Comisión de Codificación del Derecho Civil Valenciano ha redactado

un Anteproyecto de Ley Valenciana de Régimen Económico del Matrimonio, que previsiblemente será objeto de debate y aprobación a lo largo de la primera mitad de 2007, coincidiendo con el III Centenario de la abolición de los Fueros de Valencia, lo cual no deja de ser una curiosa paradoja; y posteriormente se abordará el texto de una Ley Valenciana de Sucesiones, que constituyen dos de los retos más importantes sobre la materia en estos momentos.

Será igualmente interesante asistir, en el futuro, a la contemplación del desarrollo de la propuesta contenida en el artículo séptimo, apartado primero del Estatuto, en el que se indica que "el desarrollo legislativo de las competencias de la Generalitat procurará la recuperación de los contenidos correspondientes de los Fueros del histórico Reino de Valencia en plena armonía con la Constitución y con las exigencias de la realidad social y económica valenciana. Esta reintegración se aplicará, en especial, al entramado institucional del histórico Reino de Valencia y su propia onomástica en el marco de la Constitución Española y de este Estatuto de Autonomía", que en una primera lectura parece sugerir la posibilidad de que el legislador pueda servirse del Derecho histórico para legislar en materias distintas al Derecho Civil.

La Bandera de la Comunitat Valenciana

En el artículo cuarto, apartado primero, del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana leemos lo siguiente:

"La Bandera de la Comunitat Valenciana es la tradicional Senyera compuesta por cuatro barras rojas sobre fondo amarillo, coronadas sobre franja azul junto al asta".

La solución, digamos política, a esta cuestión se resolvió en precario en el año 1982, por pacto entre los dos grandes partidos de la escena política del momento, que constituían mayoría suficiente para acordarlo en este sentido, y fue interpretado como una capitulación de la izquierda, al renunciar a seguir defendiendo la procedencia de uso de la bandera cuatribarrada sin más aditamentos, en beneficio de la derecha que defendía el uso de la "Senyera" coronada sobre fondo azul, al considerarla propia del conjunto del reino de Valencia y, lo más importante, porque de este modo nos diferenciábamos de los catalanes, de nuevo utilizados como pretexto por meras razones de índole política.

La realidad histórica era y es, sin embargo, otra bien distinta, aunque eso a nadie parecía importarle, porque a lo largo de la Historia no ha existido nunca una bandera propia del Reino de Valencia. Han existido banderas, eso sí, e incluso una de uso bastante amplio, territorialmente hablando, en el conjunto del antiguo reino, que no era otra sino la bandera cuatribarrada del rey, citada en la documentación en forma latina como *vexillum regis*, y en valenciano con otras denominaciones, como *senyal reyal*, o *penó reyal*, que no se refería solo en sentido estricto a la propia bandera, sino también al escudo real en sus diversas manifestaciones, que por derecho podían ser usados tanto en la ciudad de Valencia como en el resto de poblaciones (las más importantes del Reino) que formaban parte del patrimonio real y también constituían todas juntas el estamento o brazo real en las Cortes generales del reino de Valencia.

Por eso el Ángel Custodio del Reino de Valencia, que es el símbolo del estamento real de las Cortes, se representó en el retablo de la capilla del palacio de la Generalitat portando el estandarte real; del mismo modo que se le representó con dicho estandarte, en diferentes puntos de las pinturas murales del maravilloso Salón de Cortes del mismo palacio.

Las restantes villas y poblaciones del antiguo reino no tenían derecho a usar el *senyal reyal*, por estar bajo la jurisdicción de miembros de los otros dos estamentos de las Cortes, el nobiliario y el eclesiástico, razón por la cual sus banderas y escudos guardaban normalmente relación con los emblemas, del tipo que fuesen, usados por los señores que ostentaban la jurisdicción. Conviene también recordar que, hasta comienzos del siglo XVII, una gran parte del territorio valenciano también estuvo habitado por musulmanes, en cuyas poblaciones no debía ondear bandera alguna.

La ciudad de Valencia, y también otras villas del patrimonio real, con el paso del tiempo dispusieron de banderas propias, seguramente todas concedidas por los monarcas aragoneses en distintos momentos de su respectiva historia, aunque tan solo documentadas en ocasiones muy puntuales. Quizá una de las más antiguas sea la de la villa de Borriana, otorgada en el año 1349 por el rey Pedro el Ceremonioso, en agradecimiento a la fidelidad a la corona puesta de manifiesto por la población con motivo de las guerras de la Unión. En virtud de cuyo privilegio, en Borriana podrían colocar sobre las cuatro barras rojas y cinco amarillas del emblema real, una franja de tela de color *lividus*, en la superficie de la cual se sobrepondrían tres coronas reales doradas.

Varias décadas después, aunque no conocemos la existencia de privilegio real al respecto, sino una declaración del concejo municipal de la ciudad de Valencia, el mismo rey Pedro el Ceremonioso y en agradecimiento a la fidelidad mantenida a la corona con motivo de las guerras con Castilla, permitió que la bandera de la capital del reino también añadiese sobre las barras del emblema real una franja de tela, en este caso de color incierto, con una sola corona de gran tamaño, que la cubría en toda su amplitud.

El ejemplar más antiguo de bandera o "Senyera" de la ciudad de Valencia que ha llegado a nuestros días al parecer es del siglo XVI, se conserva en el Ayuntamiento y nos muestra el emblema real con corona dorada sobrepuesta, sobre fondo dorado, con lo cual no hay contraste de color ambos elementos. Los restantes ejemplos de dicha bandera, desde los antiguos portulanos de los siglos XV-XVI, hasta la actualidad, nos la han transmitido con el fondo azul, aunque hubiera podido ser otro color, por puras razones de contraste.

A comienzos del siglo XVIII, en el momento de la promulgación del Decreto de Nueva Planta, la situación continuaba siendo la misma, de manera que el emblema real sin más aditamentos continuaba usándose en las poblaciones pertenecientes al patrimonio real, y tanto en la ciudad de Valencia como en cualesquiera otras de este mismo estamento con banderas propias, podían hacer un uso compartido de ambas formas de representación. De hecho la propia ciudad de Valencia sigue conservando, como uno de sus bienes más preciados, el conocido "penó de la conquesta", una de las más antiguas representaciones de la bandera cuatribarrada, que se supone perteneció al mismo rey Jaime I; y el emblema real también sigue decorando diversos edificios públicos de la ciudad, como las Torres de Serrano o la Lonja de Mercaderes.

A lo largo de los siglos XVIII y XIX se perdió la memoria de las antiguas instituciones, así como del ceremonial vinculado a las mismas, y solo quedaron vestigios de un cierto significado en la propia ciudad de Valencia, que desde finales del siglo XIX y en buena parte del XX y coincidiendo con la lenta recuperación de elementos sueltos de la antigua historia foral, hizo ondear de forma casi permanente, como era lógico, la bandera de la capital del Reino, de manera que con el tiempo importantes sectores de la población, especialmente de tendencia conservadora, la han convertido en elemen-

to diferenciador del conjunto del Reino de Valencia frente al resto de territorios de la antigua Corona de Aragón, pero especialmente frente a Cataluña, por razones de carácter estrictamente ideológico o político, en modo alguno histórico.

Independientemente de que se esté o no de acuerdo con la decisión adoptada por la clase política valenciana dominante en 1982, y ahora también, al mantener prácticamente intocable el texto, lo menos que un historiador debe reclamar insistentemente es que la realidad histórica no se resienta a la hora de redactar el oportuno párrafo del artículo del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana relativo a esta materia, razón por la cual a comienzos del pasado año también pusimos de manifiesto a la Ponencia de las Cortes, durante el proceso de redacción del nuevo articulado, la conveniencia de modificar levemente el texto, con el fin de que no diese lugar a confusiones, como sigue dando, puesto que no se consideró procedente atender dicha propuesta.

Tal como está redactado en la actualidad este apartado contiene dos errores, que podrían subsanarse fácilmente, en beneficio de la realidad histórica, y quedar del modo siguiente:

"La Bandera de la Comunitat Valenciana, es la tradicional Senyera de la ciudad de Valencia, compuesta por cuatro barras rojas sobre fondo amarillo, coronadas con una corona sobre franja azul junto al asta".

Como puede observarse, tan solo se añade que la "Senyera" es la de la ciudad de Valencia, ya que nunca la hubo del conjunto del reino, como se ha explicado; y se indica que la corona es una, porque, tal como figura descrito, la Bandera de la Comunitat Valenciana podría igualmente corresponder a la anteriormente citada bandera de Borriana, coronada, aunque en aquel caso con tres coronas.

El idioma valenciano

Sobre esta cuestión, tratada en el artículo sexto del Estatuto, los legisladores han estado especialmente desafortunados, al incurrir en errores significativos desde una perspectiva histórica y, al mismo tiempo, en contradicciones. A pesar de que a los valencianohablantes pueda resultarnos positiva la declaración contenida en el apar-

tado primero del citado artículo, en donde se afirma que "la lengua propia de la Comunitat Valenciana es el valenciano", por el aparente carácter protector hacia una lengua tradicionalmente maltratada desde instituciones y amplios sectores de la sociedad valenciana; no es menos cierto que al historiador le preocupe la exclusión que de la misma se desprende hacia las comarcas que nunca han utilizado el valenciano como lengua, no solo las que fueron incorporadas a Valencia con motivo de la división de España en provincias en 1833, sino algunas otras, como el Alto Mijares y el Alto Palancia, repobladas únicamente por aragoneses desde la Edad Media y que siempre se expresaron en su lengua.

En el apartado segundo los legisladores sustituyen la palabra lengua por idioma, para declarar oficial de la Comunitat Valenciana "el idioma valenciano", al igual que "el castellano, que es el idioma oficial del Estado". Parece desprenderse de esta afirmación que los legisladores se inspiran en la acepción primera de la palabra "idioma" definida por la Real Academia de la Lengua Española del modo siguiente: "Lengua de un pueblo o nación, o común a varios"; con lo cual de forma sutil pero acertada se estaría declarando que el Valenciano es una lengua común a varios pueblos, como de forma no menos clara también reconoce L'Acadèmia Valenciana de la Llengua, máxima "institución normativa del idioma valenciano", expresamente reconocida por los legisladores a estos efectos en el apartado final del artículo. Del mismo modo puede decirse del Castellano, que es un idioma común a numerosos pueblos y naciones, que en algunos casos forman parte de España, pero en su inmensa mayoría ya no. La parte final del segundo apartado, sin embargo, tiene una redacción extraña, puesto que reconoce el derecho de todos los valencianos a conocer y usar los dos idiomas, pero solamente "a recibir la enseñanza del, y en, idioma valenciano" [sic], con las consecuencias que de ello pudieran derivarse.

En el apartado tercero se declara que "la Generalitat garantizará el uso normal y oficial de las dos lenguas, y adoptará las medidas necesarias para asegurar su conocimiento", lo cual contradice la parte final del apartado anterior, que declaraba el derecho exclusivo a recibir enseñanza en valenciano. En el apartado cuarto se dice que "nadie podrá ser discriminado por razón de su lengua"; y en el quinto se señala que "se otorgará especial protección y respeto a la recuperación del valenciano"; carácter reforzado en el apartado sexto, en donde se indica que "la ley establecerá los criterios de

aplicación de la lengua propia en la Administración y la enseñanza", que en todos los casos y con una visión de futuro habrán de ser máximos, puesto que al no tener derecho los valencianos a recibir enseñanza en castellano, el valenciano podría acabar siendo la lengua única de la Administración.

En el apartado séptimo se discrimina de forma clara a los habitantes de las comarcas castellanohablantes de la Comunitat Valenciana, al señalar que "se delimitarán por ley los territorios en los que predomine el uso de una y otra lengua, así como los que puedan ser exceptuados de la enseñanza y del uso de la lengua propia de la Comunitat Valenciana". Con los antecedentes indicados ¿puede privarse por ley del derecho de una parte de los valencianos a recibir enseñanza en valenciano, habida cuenta de que es la única que de acuerdo con el contenido de este artículo puede impartirse en la Comunitat?

En definitiva, para tan delicado tema hubiera sido conveniente una redacción mucho más clara y cuidada, que no contribuyese a aumentar las suspicacias y, con ellas, los enfrentamientos entre lo que los científicos dicen y los políticos acostumbran imponer, y que podría haberse resuelto en términos parecidos al texto que figura a continuación:

"Artículo sexto.

1. Los idiomas oficiales de la Comunitat Valenciana son el Valenciano y el Castellano. Todos tienen derecho a conocerlos y a usarlos, para lo cual la Generalitat adoptará por ley las medidas necesarias.

2. Nadie podrá ser discriminado por razón de su lengua, por lo que en tanto dure el proceso de normalización lingüística, se otorgará especial protección y respeto a la recuperación del Valenciano, que ha carecido de enseñanza oficial hasta el advenimiento de la democracia española.

3. L'Acadèmia Valenciana de la Llengua es la institución normativa del idioma valenciano.

4. La ley establecerá los criterios de aplicación de los idiomas oficiales de la Comunitat Valenciana en la Administración y la Enseñanza; y podrá establecer excepciones en la enseñanza oficial del Valenciano en territorios en los que históricamente nunca haya sido utilizado".

El Archivo de la Corona de Aragón

Ya no en el articulado del Título I del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, sino en la Disposición Adicional Tercera encontramos un nuevo elemento directamente vinculado a los signos de identidad valenciana, que conviene comentar brevemente. Se trata de las competencias que pudieran corresponder a la Generalitat Valenciana sobre el Archivo de la Corona de Aragón, ubicado en Barcelona, a través del Patronato que está en proceso de constitución en el momento de redactar estas líneas, ya que en dicho Archivo se conserva una parte muy importante de la documentación generada por diversas instituciones, en especial la Cancillería Real, a favor de los valencianos, a partir del siglo XIII y a lo largo de las centurias siguientes.

En el apartado primero del texto de la mencionada disposición adicional Tercera se reclama "la participación preeminente" de la Comunitat Valenciana y otras Comunidades autónomas en el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón considerado "patrimonio histórico del Pueblo Valenciano, compartido con otros pueblos de España", lo cual es una iniciativa loable, porque significa una preocupación de las instituciones valencianas por la conservación de una extensísima documentación de primer orden, ya que desde el momento mismo en que se confeccionó, las matrices de los documentos pasaron a formar parte de los archivos de las instituciones que los generaron, y éstos se hallan desde hace un milenio en el Archivo Condal de Barcelona y, por lo que al Reino de Valencia se refiere, forman parte del Archivo Real de Barcelona, heredero del anterior, al que se unió a partir del siglo XII la documentación aragonesa, con el fin de constituir un gran y único archivo de la Corona real aragonesa.

Ahora bien, el legislador no tiene por qué ser historiador ni, por supuesto, conocer el volumen y contenido de la documentación conservada en el mencionado Archivo de la Corona de Aragón, razón por la cual la afirmación contenida en el apartado segundo de la Disposición Adicional Tercera a que nos estamos refiriendo hubiera requerido una mejor

redacción, que un historiador informado podría haber resuelto fácilmente, puesto que en la misma se dice que "el Consell de la Generalitat, previo informe del Consell Valencià de Cultura, informará el anteproyecto de norma al que se refiere el apartado anterior [relativo a la constitución y funciones del Patronato], que atenderá a la unidad histórica del Archivo de la Corona de Aragón".

Y es en esta parte final donde la pretensión tiene un fallo, puesto que el Archivo de la Corona de Aragón no solo contiene documentación común a los diferentes territorios que formaban parte de la misma, peninsulares o extrapeninsulares, que sin hacer una consulta en profundidad al catálogo general del Archivo, casi podemos limitar a un par de secciones (Cancillería Real y Consejo de Aragón) de la aproximadamente docena de archivos distintos o secciones que lo componen, reunidos artificialmente a lo largo de los últimos siglos, cuando los archivos históricos no preocupaban a los políticos en particular, sino al Estado en cuanto guarda de toda la documentación generada por las diversas instituciones históricas de los diversos reinos peninsulares.

Esas otras secciones, que son alrededor de diez y en cuanto a su volumen documental conjunto son muchísimo más extensas que las de los archivos de la Cancillería Real y del Consejo de Aragón, contienen documentación relativa exclusivamente a Cataluña, y son similares a las que para el antiguo Reino de Valencia se conservan en el Archivo que lleva este nombre, situado en el Paseo de la Alameda de Valencia.

Los historiadores que deseen consultar los archivos valencianos del Maestre Racional, de la Generalitat, o de otras instituciones forales, acudirán al Archivo del Reino de Valencia; los historiadores que deseen hacer lo propio en Cataluña, deberán acudir al Archivo de la Corona de Aragón. Pero del mismo modo que la Generalitat (Catalana) no puede tener competencia alguna sobre la documentación valenciana conservada en el Archivo del Reino de Valencia, no parece lógico que la Generalitat (Valenciana) las tenga respecto de la documentación exclusivamente catalana conservada en el Archivo de la Corona de Aragón.

La pretendida "unidad histórica del Archivo de la Corona de Aragón" que reclama el Consell de la Generalitat (Valenciana), debería, en definitiva, limitarse a la "unidad del Archivo Real, conservado en el Archivo de la Corona de Aragón", y también a la "uni-

dad del Archivo del Consejo de Aragón", igualmente conservado en el Archivo de la Corona de Aragón.

En definitiva, al Consell de la Generalitat (Valenciana) debería preocuparle únicamente "la unidad de los archivos institucionales conservados en el Archivo de la Corona de Aragón, que contienen documentación valenciana", lo que sería una forma más correcta de redacción y al mismo tiempo totalmente conforme a la realidad.

El Monasterio de Valldigna y la recuperación de la Historia de la Comunitat Valenciana

A cualquier lector, como poco, le sorprenderá el contenido del artículo 57 del Estatuto de Autonomía, que declara al Real Monasterio de Santa Maria de la Valldigna como "templo espiritual, histórico y cultural del antiguo Reino de Valencia", para añadir a continuación que "es, igualmente, símbolo de la grandeza del Pueblo Valenciano reconocido como Nacionalidad Histórica".

En realidad, a lo largo de los siglos, el Monasterio de Valldigna no ha sido sino una más de las muchas instituciones religiosas que han existido dentro de la geografía valenciana, pero en ningún caso se le puede considerar, desde una perspectiva histórica, como símbolo de Reino de Valencia en su conjunto.

Si bien es cierto que a lo largo de los siglos los reyes de Aragón dotaron generosamente y protegieron el Monasterio de Valldigna, como demuestran los diversos privilegios reales que procedentes de su antiguo archivo se conservan en la actualidad en el Archivo Histórico Nacional, en Madrid[10], adonde fueron a parar como consecuencia de las desamortizaciones del siglo XIX, no es menos cierto que muchas otras instituciones, y algunas desde más antiguo, recibieron idéntico trato, como el Monasterio de Benifassà, o el del Puig de Santa María, que por razones históricas mejor merecería el título de símbolo del Pueblo Valenciano, si es que hiciera falta asignárselo a alguno.

El hecho, sin embargo, de que para la mayoría de los valencianos el Monasterio de Valldigna no sea sino un referente muy lejano no implica, necesariamente, que sea

10 Las matrices de esos mismos documentos se conservan en el Archivo Real de Barcelona, dentro de los correspondientes libros registro de la Cancillería.

una institución a despreciar, ni menos aún, que la Generalitat no deba tratar de restaurar y conservar el edificio, tan maltratado a lo largo del tiempo; sin embargo precisamente por ese hecho, porque es un monasterio vacío de contenido material y también vacío de significado, salvo para quienes habitan en su entorno; y al mismo tiempo por su singular ubicación, es muy difícil que pueda convertirse en lugar de encuentro de todos los valencianos y menos aún en centro de investigación y estudio para recuperar la historia de la Comunitat Valenciana, como figura escrito en el segundo apartado de este artículo, puesto que de haber algún centro moderno destinado a tal fin, éste debería situarse en el lugar mismo donde se halla la mayor parte de la documentación histórica relativa al antiguo reino, y ese no es otro sino la propia ciudad de Valencia.

La recuperación de la historia valenciana, si es que queremos denominarlo de esa manera, se debe hacer potenciado la catalogación, informatización y acceso a los fondos documentales de los archivos valencianos que han llegado a nuestros días, que en muchos casos necesitan de cuidados y restauración; y además, recuperando mediante reproducciones digitalizadas, todos aquellos documentos valencianos conservados en diferentes archivos españoles y extranjeros, con lo cual el conocimiento de la Historia será mucho más rico y completo.

Entre estos fondos ausentes destacarían los conservados en el Archivo Real y en el Archivo del Consejo de Aragón, ambos formando parte del Archivo de la Corona de Aragón, en Barcelona, como anteriormente hemos indicado, cuya digitalización completa habría de ser la prioridad que los representantes valencianos en el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón deberían plantearse, para que su función tuviera realmente sentido; y a continuación crear un archivo virtual en la red, similar pero mucho más ambicioso que una experiencia reciente ya existente en Internet,[11] relativa a la época de Jaime I (lo que demuestra la viabilidad de la iniciativa), que sería la forma más eficaz de recuperar y difundir una gran parte de la historia valenciana a la que se refiere el artículo que estamos comentando.

11 Se trata de un proyecto de investigación generado en la Universitat Jaume I de Castellón, que ha dado lugar a la puesta en marcha de un archivo virtual alojado en su servidor Web, con la dirección siguiente: <http://www.jaumeprimer.uji.es>.

A modo de conclusión

Probablemente serían muchos más los aspectos a tratar, como los relativos al significado y a la importancia que va a tener en un futuro próximo la recuperación del Derecho Civil Valenciano a través de las leyes que están en proceso de redacción; y también muchos los comentarios que podrían hacerse a los artículos que directa o indirectamente se ocupan de aspectos relacionados con la identidad valenciana, con el fin de colaborar a mejorar en revisiones futuras la redacción del articulado en estas materias, pero conviene acabar ya aquí, recordando que el reconocimiento del Pueblo Valenciano como comunidad histórica, por un lado; y la restitución del derecho pleno a legislar en materia de derecho civil, aboliendo indirectamente de forma parcial el Decreto de 1707, por otro, que hasta hace muy pocos años eran temas intocables por la clase política dirigente, son argumentos suficientes como para mantenerse esperanzados en la mejora futura de nuestra capacidad de autogobierno.

Vicente Domínguez Calatayud
REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD, MERCANTIL Y DE BIENES MUEBLES
COORDINADOR DE LA COMISIÓN DE CODIFICACIÓN CIVIL VALENCIANA
MIEMBRO DE NÚMERO DE LA ACADEMIA VALENCIANA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA GENERALITAT SOBRE LA CONSERVACIÓN, MODIFICACIÓN Y DESARROLLO DEL DERECHO CIVIL FORAL VALENCIANO

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN
II. LA COMPETENCIA LEGISLATIVA CIVIL EN LA PRIMERA REDACCIÓN DE NUESTRO ESTATUT, LLEVADA A CABO POR LA LEY ORGÁNICA
III. TEORÍA QUE RECONOCE LA EXISTENCIA DE LA COMPETENCIA PERO REFERIDA EXCLUSIVAMENTE AL DERECHO CONSUETUDINARIO
IV. TEORÍA QUE REFIERE EL ÁMBITO DE LA COMPETENCIA A TODO EL DERECHO CIVIL, SALVO LAS MATERIAS RESERVADAS AL ESTADO, SIN CONEXIÓN ALGUNA CON NUESTRA PREEXISTENTE FORALIDAD CIVIL ABOLIDA
V. LA POSICIÓN DOCTRINAL QUE ESTIMA QUE EL PUNTO DE PARTIDA DEL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA LEGISLATIVA DE LA GENERALIDAD VALENCIANA EN MATERIA DE DERECHO CIVIL ESTÁ CONFORMADO POR LAS NORMAS CIVILES FORALES ACTUALIZADAS Y CONSTITUCIONALIZADAS O TESIS DE LA NECESARIA CONEXIÓN FORAL EN EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA. EXAMEN ESPECIAL DEL VALOR, A ESTOS EFECTOS, DELA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN
VI. CONCLUSIÓN

I INTRODUCCIÓN

En primer lugar, quiero agradecer al Molt .Excel·lent President de les Corts Valencianes y del Consejo de Redacción de “Corts. Anuario de Derecho Parlamentario”, D. Julio de España Moya, al Consejo de Redacción y a su Secretario, el Ilmo. Sr D. Francisco J. Visiedo Mazón, la consideración que me testimonian al honrarme invitándome a participar en la elaboración del número extraordinario dedicado a “La Organización

Territorial del Estado en la Constitución Española de 1978 y el Estatuto de Autonomía valenciano", en cuanto experto que colaboré en la Ponencia de la Comisión de Estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía. Al tiempo que agradezco el honor que supone la invitación, quiero también felicitar a los responsables del Anuario por la oportuna y feliz iniciativa.

Lo que se me encarga es un breve comentario sobre cualquiera de los temas que se incluyen en el Título IV, "Competencias". Como anticipé, con la rúbrica que preside mi colaboración, voy a tratar de reflexionar sobre la competencia exclusiva que el artículo 49 1. 2.ª de nuestro Estatut d´Autonomia reconoce en exclusiva a la Generalitat sobre la conservación, desarrollo y modificación del Derecho civil foral valenciano.

Es, en efecto, una reflexión, una meditación que arranca, contra corriente, con ocasión de mi discurso de ingreso en la Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación, en diciembre de 1999; una trabajo contra la opinión dominante y "pacífica" sobre el alcance de la competencia equivalente en el Estatut promulgado por la Ley Orgánica 5/1982; una elaboración, por tanto, permítaseme el atrevimiento, original, que justifica la ausencia de las recomendables notas a pie de página aclaratorias de las citas doctrinales y jurisprudenciales que debe contener, según la metodología al uso, todo trabajo que se precie. Es, en fin, una construcción que sostiene y da fundamento y explicación a los artículos 7, 49 1. 2.ª y a la Disposición Transitoria Tercera de nuestro Estatut, fundamentalmente, entre otros, tal como han quedado reformados por la Ley Orgánica publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 11 de abril del presente año 2006.

II LA COMPETENCIA LEGISLATIVA CIVIL EN LA PRIMERA REDACCIÓN DE NUESTRO ESTATUT, LLEVADA A CABO POR LA LEY ORGÁNICA

Nuestro Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio se posiciona respecto de la atribución de la competencia legislativa en materia de Derecho civil a la Generalitat como si jamás hubiera habido abolición foral, como si a la entrada en vigor de la Constitución, el 29 de diciembre de 1978, los valencianos tuviéramos nuestro propio Derecho civil foral producto del desenvolvimiento, del que fuera abolido, en términos idénticos al que dio lugar al de las CCAA cuyos territorios jamás lo perdieron.

Nuestro Estatuto era, en su redacción original, de entre todos los Estatutos de Autonomía, el que más normas contenía, cinco artículos, referidas al Derecho civil, naturalmente, al Derecho civil valenciano. El más relevante y significativo de tales artículos era el 31-2 que atribuía a la Generalidad Valenciana competencia exclusiva sobre la "conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil valenciano". Nuestro Estatuto de Autonomía, de conformidad con nuestros antecedentes históricos, se producía en términos absolutamente idénticos a los del artículo 9-2 del Estatuto catalán y 27-4 del Estatuto gallego y, en términos que, contemplados con la conveniente ponderación de elementos históricos, jurídicos y sociales, eran idénticos, en su significado último, a los de los estatutos vasco, aragonés, navarro y balear. Ninguna de estas Comunidades Autónomas necesitó Ley Orgánica de Transferencia en este punto, como la que se dictó para los valencianos, La Ley Orgánica 12/1982, por la sencilla razón de que todas estas Comunidades tenían su Derecho civil especial o foral existente al tiempo de entrar en vigor la Constitución. Pero es muy significativo, sin duda, el que nuestro Estatuto se produjera en términos tan similares, si no idénticos, a los de los Estatutos de Autonomía de estas Comunidades y que, además, se dictara, para complementarlo, la citada Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, que luego fue derogada por innecesaria por la Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo.

Por otro lado, contenía nuestro Estatuto una verdadera singularidad, un auténtico guiño reintegrador. En efecto, ninguno de los Estatutos de Autonomía vigentes en nuestro país, cuando regulan los recursos patrimoniales o financieros de sus respectivas Comunidades o Haciendas Autónomas, hacen referencia a los bienes procedentes de las herencias intestadas cuando el causante ostente, al tiempo de su fallecimiento, la condición jurídica de ciudadano de la respectiva Comunidad Autónoma. Sin embargo, nuestro Estatuto de Autonomía, además de repetir una fórmula generalmente usada por los demás Estatutos, al enumerar los recursos de las respectivas Haciendas autonómicas, consistente en considerar como tales, entre otros, los ingresos procedentes de su patrimonio y demás derechos privados (¿quizás de derecho privado?), legados, subvenciones y donaciones (art. 51-a EA, en su primitiva redacción), cuando describía la composición del patrimonio de la Generalidad nos decía, en su artículo 50. 1. c), que éste estaba integrado por los bienes procedentes de herencias intestadas, cuando el causante ostentara la condición jurídica de valenciano, en los términos que estableciera la

legislación del Estado. Este artículo se repite en el artículo 22-2 de la Ley 3/1986, de 24 de octubre, de Patrimonio de la Generalidad Valenciana.

Se impone averiguar el sentido de la singularidad estatutaria más allá, si cabe, de su literalidad, más allá de su objeto inmediato y evidente. La naturaleza eminentemente civil de la norma es incuestionable como lo demuestra, entre otros argumentos, su regulación en sede de Código Civil (arts. 956 a 958 Cc) o de leyes de naturaleza civil, sean éstas específicamente reguladoras del fenómeno sucesorio (arts. 347 y 348 del Código de Sucesiones de Cataluña; arts. 220 y 221 de la Ley aragonesa 1/1999, de 24 de febrero, de sucesiones por causa de muerte) o sean Compilaciones de Derecho civil especial o foral (las leyes 304 y 307 de la Compilación Navarra que regulan la sucesión a favor de la Comunidad Foral Navarra o el art. 51 de la Compilación de Baleares, que se remite al Código civil para regular la sucesión intestada de quienes tienen vecindad civil balear al tiempo de su fallecimiento).

Era pues el artículo 50. 1. c) de nuestro Estatuto de Autonomía una norma de naturaleza civil *ratione materiae* incrustada en nuestra norma institucional básica, se trataba de una norma dedicada a regular la sucesión *ab intestato* de quien fallecía sin parientes con derecho a sucederle en tal caso, según las disposiciones del Cc, a favor de la Generalidad Valenciana. La misma norma estatutaria contenía Derecho civil valenciano y la misma norma estatutaria, en su artículo 31-2, nos decía que la Generalidad Valenciana era competente, en exclusiva, para conservar, modificar y desarrollar el Derecho Civil Valenciano. ¿Puede sostenerse, como hizo la sentencia del TC 121/92, sobre la que luego volveremos, que el Derecho Civil Valenciano es sólo el Derecho consuetudinario?, ¿a dónde nos llevaría o nos podría llevar el ejercicio de la competencia reconocida en el artículo 31-2 del Estatut partiendo de la norma del artículo 50-c del mismo?

El mismo artículo 50. 1. c) del Estatut nos decía que el causante, cuya sucesión intestada regulaba, había de tener la condición jurídica de valenciano, concepto diferente de la condición política de valenciano usado por el mismo Estatut en su artículo 4-1 y que sólo podemos referir, a la vecindad civil valenciana; pues bien, la existencia de la condición jurídica o vecindad civil valencianas sólo tendría sentido, como en el caso concreto que nos ocupa y regula el artículo comentado, si hubiera un Derecho civil

valenciano distinto del común y aplicable a quienes tuvieran tal vecindad civil valenciana. El artículo 71. 1. c) de nuestro actual Estatut dice que el patrimonio de La Generalitat está integrado, entre otros, por los bienes procedentes, según la legislación foral civil valenciana, de herencias intestadas, cuando el causante ostentara, conforme a la legislación del Estado, la vecindad civil valenciana. Es evidente que esta redacción confirma lo aquí dicho anteriormente sobre el antiguo artículo 50. 1. c) del Estatut.

Como fuera que algunas de las competencias recogidas por nuestro Estatuto de Autonomía podían carecer del debido acople con los artículos 148 y 149 de la Constitución, para salvar este escollo se dictó, al amparo del artículo 150-2 de la Constitución, y por si no tuviera suficiente naturaleza de ley de transferencia la propia Ley Orgánica 5/1982, la que aprobó nuestro Estatuto de Autonomía, la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, la Ley Orgánica de Transferencias a la Comunidad Valenciana de Competencias de titularidad estatal.

Por su parte la Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, derogó la Ley Orgánica 12/1982, la cual, como dice el Preámbulo de aquélla, "…cumplió en su momento el importante papel de 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 Constitución Española. En el momento actual la necesidad de esta Ley ha quedado superada una vez que por la reforma operada en el Estatuto todas las competencias que se sustentaban en ella han quedado incorporadas a éste con carácter plenamente estatutario. Mediante la presente Ley, nos dice el Preámbulo de la Ley Orgánica 5/1994, se procede a derogar la indicada Ley Orgánica de transferencia, más que por una necesidad técnica, pues ha quedado sin efecto por la reforma del Estatuto, como confirmación de la asunción estatutaria de todas sus competencias por parte de la Generalidad Valenciana y reconocimiento de su capacidad para el ejercicio de tales competencias". En el mismo sentido, la Disposición Adicional Tercera del Estatut, introducida por la citada Ley orgánica nos dice que "todas las competencias atribuidas por el presente Estatuto quedan incorporadas a él plenamente, asumiéndose con carácter estatutario por la Generalidad valenciana".

Asumida por la Generalidad la exclusiva competencia legislativa respecto al Derecho Civil Valenciano por el artículo 31-2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad

Valenciana aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio; transferida tal competencia por la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto; y, en fin, confirmada la plena asunción estatutaria de tal competencia y la correlativa capacidad de la Generalidad Valenciana para su ejercicio, ya sin el posible control que se hubiere reservado el Estado al transferir la competencia (cfr. art. 150 2. de la Constitución) por la Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, no debería de caber duda alguna sobre la exclusiva competencia de la Generalidad Valenciana para legislar en materia de Derecho Civil, obviamente de Derecho Civil Valenciano, conservándolo, modificándolo y desarrollándolo.

No debería de caber duda alguna sobre la existencia y exclusiva titularidad de la competencia y, sin embargo, la hubo o, mejor, las hubo. No es cuestión de extenderse demasiado sobre ellas, porque la reforma estatutaria las da por superadas. Las dos posiciones que negaban la existencia y correlativa titularidad de la competencia de la que tratamos se fundaban: a) en el tenor literal del artículo 149 1. 8.ª CE unido al hecho de que en la Comunidad Valenciana no teníamos Derecho Civil Foral el 29 de diciembre de 1978, fecha de entrada en vigor de nuestra Constitución; b) y en la imposibilidad de que el Estado transfiriera, vía Estatuto o vía LOTRAVA una competencia de la que no era titular, cual era la competencia, atribuida por el artículo 31. 2. del Estatut en su redacción de 1982, para "la conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Valenciano". Ambas posiciones partían de una interpretación literalista, asistemática, desconectada de los principios y valores que presiden, inspiran y vivifican todo el bloque de constitucionalidad y contraria a la más elemental técnica de hermenéutica jurídica que exige interpretar las normas en el sentido más favorable para que éstas produzcan todos sus posibles efectos, máxime si son normas del bloque de constitucionalidad, dado su potencial vivificador del resto del Ordenamiento. Por otro lado, a la segunda de las posturas negativas, la que confesaba que se tendría la competencia cuestionada si el Estado hubiera transferido la necesaria para legislar en Derecho civil y no en Derecho civil valenciano, "competencia de la que carecía", se le podía reprochar que si el Estado transfiriera, sin más, la competencia para legislar en lo que él era competente, en el Derecho civil, sin conexión con nuestra pretérita foralidad abolida, se estaría rompiendo la esencia del artículo 149. 1. 8.ª CE en cuanto garante de la foralidad civil; por otro lado, tampoco se le puede dar la pretendida relevancia desactivadora de la competencia al uso por el artículo estatutario del gentilicio valenciano que,

a fin de cuentas, sería el que, sin duda alguna, calificaría el Derecho civil emanado del ejercicio de la misma competencia.

III TEORÍA QUE RECONOCE LA EXISTENCIA DE LA COMPETENCIA PERO REFERIDA EXCLUSIVAMENTE AL DERECHO CONSUETUDINARIO

De las Leyes Orgánicas 5 y 12 de 1982 resulta que la competencia legislativa civil se detenta por la Generalidad Valenciana no al amparo del artículo 149-1-8.ª de la Constitución, sino al amparo del artículo 150-2 de la misma, pero ya sin control del Estado al haber quedado derogada la última de las citadas Leyes Orgánicas por la también Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, que, como antes dije, confirma la asunción estatutaria de todas sus competencias por la Generalidad Valenciana, así como reconoce su plena capacidad para el ejercicio de las mismas. Partiendo de esta incuestionable realidad normativa, existen otras posiciones doctrinales sobre el alcance, contenido o modo de ejercicio por la Generalidad de la competencia que le atribuía el artículo 31-2 del Estatuto.

Una posición, concretamente la sostenida por el Tribunal Constitucional en la sentencia 121/1992, que analizó la constitucionalidad de la Ley de Arrendamientos Históricos Valencianos, entiende que la competencia exclusiva que el artículo 31-2 del Estatut atribuía a la Generalitat Valenciana "no puede estimarse referida sino al Derecho consuetudinario que, tras la abolición de los Fueros y hasta nuestros días, subsistiera en el territorio de la Comunidad Autónoma, siendo notoria la inexistencia de toda regla escrita que, antes de la Ley hoy impugnada, ordenara en dicho ámbito cualquier instituto civil de modo especial respecto al Derecho común". "No es, pues, dudoso que la Generalidad Valenciana ostenta competencia exclusiva para legislar sobre instituciones que hayan tenido una configuración consuetudinaria específica en su ámbito territorial, competencia que trae causa, como queda dicho, de lo prevenido en el citado art. 149.1.8 de la Constitución y que se configura en el art. 31.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, precepto, este último, cuya virtualidad competencial ha de ser entendida, por lo demás, a la luz de lo dispuesto en la Ley Orgánica 12/1982, de transferencias a la Comunidad Valenciana de competencias de titularidad estatal *(sic)*". "Mediante el ejercicio de la competencia legislativa autonómica el anterior Derecho consuetudinario especial valenciano cambia pues de naturaleza, adquiriendo sus normas la condición de Derecho legislado de aplicación preferente, en su ámbito propio, respecto del

Derecho civil común (art. 149.3 de la Constitución y arts. 13 a 16 del Código Civil), y esa es precisamente la finalidad de la Ley impugnada: dar rango de Ley especial a reglas que hasta su adopción no habrían tenido existencia sino como costumbres de mera aplicación supletoria"; "…el presupuesto y la condición de aplicabilidad de estas normas legales residen en la costumbre que recogen, régimen consuetudinario que no sólo delimita el objeto, sino el mismo contenido dispositivo del régimen legal. Se quiere decir con ello que los límites constitucionales y estatutarios que condicionan la validez de la Ley son los mismos que ésta establece para su aplicabilidad puesto que la misma se incardina y se restringe al objeto mismo ordenado consuetudinariamente".

En definitiva, el Derecho Civil Valenciano, cuya competencia en orden a su conservación, modificación y desarrollo se transfiere en exclusiva a la Generalidad Valenciana, se limita, por el Tribunal Constitucional, a un supuesto Derecho civil valenciano consuetudinario que podrá ser elevado de rango formal y convertido en Ley escrita, la cual quedará constreñida a regular exactamente el objeto mismo ordenado consuetudinariamente, limitación a la que queda condicionada la validez de la Ley emanada del ejercicio de la competencia atribuida por el artículo 31-2 del Estatuto de Autonomía. Esta posición del Tribunal Constitucional puede ser objeto de una triple crítica:

A. Estimo, cuanto menos, dudoso que se pueda considerar el Derecho civil consuetudinario observado en nuestra Comunidad como Derecho civil valenciano, entendido éste como un Derecho distinto y diferenciado del Derecho civil común contenido en nuestro Código civil o ubicado fuera del ordenamiento jurídico que, de alguna manera, preside y encabeza el Código civil.

En efecto, conviene que recordemos que el Decreto abolicionista de 29 de junio de 1707 dice, literalmente, "…abolir y derogar enteramente todos los referidos Fueros, privilegios, práctica y costumbre hasta aquí observados en los referidos Reinos de Aragón y Valencia; siendo mi voluntad que éstos se reduzcan a las Leyes de Castilla y al uso, práctica y forma de gobierno que se tiene y ha tenido en Ella y en sus Tribunales sin diferencia alguna en nada" y el Decreto de 29 de julio de 1707 empieza diciendo: "Por mi Real Decreto de 29 de junio próximo fui servido derogar todos los Fueros, Leyes, usos y costumbres de los Reinos de Aragón y Valencia, mandando se gobiernen por las Leyes de Castilla…". Consecuentemente, debemos de considerar

que, tan derogados como el Derecho civil escrito de Els Furs, quedó derogada toda la costumbre de la época foral en su función de fuente del Derecho. Tras la abolición, la costumbre, como fuente del Derecho, quedó reducida, entre nosotros, a las conductas que merecieran la consideración de tal costumbre en el marco del Derecho castellano que pasó a aplicársenos, constituido por el Ordenamiento de Alcalá, por las Leyes de las Siete Partidas, fueros y pragmáticas reales, todos ellos recogidos y refundidos en la Novísima Recopilación, aprobada y mandada imprimir el 2 de junio de 1805.

Así están las cosas cuando en 1889 se publica el Código civil, cuyo artículo 1976, siguiendo la Base 27, en la redacción que se le dio en la primera edición del Código, decía: "Quedan derogados todos los cuerpos legales, usos y costumbres que constituyen el Derecho civil de Castilla en todas las materias que son objeto de este Código, aunque no sean contrarias a él…". La segunda edición del Código Civil, sin explicación alguna sobre el cambio, deja redactado el artículo 1976, tal y como está en la actualidad, en los siguientes términos: "Quedan derogados todos los cuerpos legales, usos y costumbres que constituyen el Derecho Civil común en todas las materias que son objeto de este Código y quedarán sin fuerza y vigor, así en su concepto de leyes directamente obligatorias, como en el de derecho supletorio. Esta disposición no es aplicable a las Leyes que en este Código se declaran subsistentes". Los valencianos pasamos pues a regirnos por el Código civil; en cuanto a las costumbres, quedaron derogadas las costumbres que los valencianos habíamos ido elaborando al amparo del Derecho castellano que sustituyó a Els Furs, costumbres que quedaron derogadas, no sólo si eran contrarias al Código civil, sino también si, como derecho supletorio, podían tener la consideración de costumbres *extra* o *praeter legem*, quedando sólo vigentes, dentro del Ordenamiento presidido por el Código civil, como fuente del Derecho dentro del mismo y debido exclusivamente a su reconocimiento como tales por el propio Código, las costumbres *secundum legem*.

La costumbre que, a partir de la entrada en vigor del Código civil, elaboramos los valencianos es Derecho civil común, tan común como el Código que esa costumbre interpreta y desarrolla, tan común como el Código que le reconoce el valor de fuente del Derecho, no siendo pues correcto predicar de ella la condición de Derecho civil valenciano como algo diferente del Derecho civil común, como si la equiparáramos a

la costumbre catalana o aragonesa, las cuales se producen dentro de una Ordenamiento presidido por unas Leyes civiles propias que la reconocen y le dan valor, a esa costumbre, de fuente del Derecho civil catalán o aragonés.

Entre nosotros puede haber costumbres que, desde un punto de vista histórico y a efectos exclusivamente científico/didácticos, quepa sostener que, procediendo de la época de los romanos o de los visigodos o de los musulmanes o traídas a nuestras tierras desde otras más lejanas y habiendo arraigado entre nosotros, sean "costumbres romanas o visigodas o árabes", pero nadie creo que pueda sostener que esas costumbres constituyen, hoy en día, Derecho civil romano o visigodo o árabe, sino que sólo pueden ser y son Derecho civil común, que es el Derecho civil que rige entre nosotros. Creo que lo mismo cabe decir de las costumbres que puedan pervivir entre nosotros, tengan un origen foral o más próximo.

Una costumbre de tiempos pretéritos, observada desde tiempo inmemorial es, material y formalmente considerada, parte del Derecho vigente que fija sus requisitos y reconoce su valor como fuente del Derecho. Un derecho supletorio lo es porque es llamado en tal función por el Ordenamiento al que complementa, formando, por ello, por esa llamada, parte de él, pero no es otro Ordenamiento distinto que coexiste con el complementado. Si los valencianos no tenemos un Derecho civil autóctono, propiamente valenciano, porque nos fue abolido y tenemos el Código Civil que conforma el Derecho civil común, por oposición a los especiales o forales (balear, catalán, aragonés, navarro, vasco, gallego, etc…), los valencianos no tenemos un Derecho civil valenciano, ni escrito, ni, por lo mismo, consuetudinario, sino que nuestro Derecho civil es el Derecho civil común. No creo que se pueda negar la existencia de un Derecho civil valenciano de rango legal y admitir la existencia de uno de rango consuetudinario, cuando uno y otro nos fueron igualmente abolidos, o, mejor incluso, el consuetudinario nos fue abolido una vez, en 1707, y otra vez en 1889, aunque esta segunda vez mejor debiéramos hablar, quizás, de una seudo abolición, toda vez que el Derecho castellano que nos fue aplicado tras la abolición foral se sucedió a sí mismo tras el proceso codificador.

B. No puede ser tal Derecho Civil Valenciano el resultante de una recuperación de nuestras costumbres civiles, las que pervivieron hasta nuestros días tras la aboli-

ción foral llevada a cabo por Felipe V, "conservadas" legislativamente en los términos que resultan de la sentencia TC 121/1992, de 28 de septiembre, toda vez que tales costumbres, como ha puesto de manifiesto el Observatorio Permanente de Derecho Civil Valenciano se circunscriben a ciertos contratos de venta de cosechas, el testamento mancomunado entre cónyuges (no se olvide la prohibición contenida en el artículo 669 del Código Civil), ciertas peculiaridades relativas a la pesca en aguas interiores o en materia de relaciones de vecindad y el Tribunal de las Aguas; es decir, son pocas, han de superar la prueba de la costumbre y con la reducidísima posibilidad de mera conservación legislativa que permite la citada sentencia del Tribunal Constitucional; lo que resultara de ello no merecería la calificación de Derecho Civil. Circunscribir el Derecho Civil Valenciano a las costumbres referidas y que han sido identificadas por el Observatorio tras un año de riguroso trabajo, sería incongruente con la recta interpretación de la competencia contenida en el artículo 31-2 del Estatut, transferida, para evitar toda sospecha de inconstitucionalidad, por la Ley Orgánica 12/1982 y reconocida por la Ley Orgánica 12/1994, como antes dijimos.

Lo aquí sostenido sobre el papel de nuestras costumbres jurídico-civiles en lo que debería ser el Derecho civil valenciano encuentra apoyo en la *mens legislatoris* del autor conjunto estatal y autonómico de los Estatutos de Autonomía; en efecto, nuestro Estatuto se aprueba por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio. Antes se había aprobado el Estatuto de Autonomía de Asturias por Ley Orgánica 7 de 30 de diciembre de 1981, cuyo artículo 16 dice que "El Principado de Asturias impulsará la conservación y, en su caso, compilación del Derecho consuetudinario asturiano". Poco antes que el nuestro, el 9 de junio de 1982, se había aprobado el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Murciana, cuyo artículo 8 empieza diciendo que la Comunidad Autónoma prestará especial atención al Derecho consuetudinario de la región. Después de nuestro Estatuto de Autonomía se aprobó el de Extremadura por Ley Orgánica 1, de 25 de febrero de 1983, en cuyo artículo 12 se dice que corresponde a la Comunidad Autónoma la defensa y protección de las peculiaridades de su Derecho consuetudinario. Tres Estatutos de Autonomía, dos anteriores y otro posterior en el tiempo al nuestro, concretan, para sus respectivos territorios, la atribución competencial del artículo 149-1-8.ª de la Constitución en sus derechos consuetudinarios y ello de conformidad con sus antecedentes históricos y su pertenencia a la zona

territorial de vigencia del Derecho foral castellano, tan foral como el valenciano, aunque a la postre acabara imponiéndosenos .Es obvio que no hace lo mismo nuestro Estatuto de Autonomía, como no podía ser de otro modo a la luz de nuestra Historia; en efecto, nuestro Estatuto de Autonomía, de conformidad con nuestros antecedentes históricos, se produce en términos absolutamente idénticos a los del artículo 9-2 del Estatuto catalán y 27-4 del Estatuto gallego y, en términos que, contemplados con relatividad histórica, jurídica y social, son idénticos, en su significado último, a los de los estatutos vasco, aragonés, navarro y balear.

C. Por último, no podemos olvidar todo lo dicho antes sobre el artículo 50. 1. c) del Estatuto de Autonomía, cuyo contenido se repite en el artículo 22-2 de la Ley 3/1986, de 24 de octubre, de Patrimonio de la Generalidad Valenciana.

Los argumentos citados nos empujan, Señorías a indagar las otras dos posiciones doctrinales sobre el alcance, contenido o modo de ejercicio por la Generalidad de la competencia que le atribuye el artículo 31-2 del Estatuto.

IV TEORÍA QUE REFIERE EL ÁMBITO DE LA COMPETENCIA A TODO EL DERECHO CIVIL, SALVO LAS MATERIAS RESERVADAS AL ESTADO, SIN CONEXIÓN ALGUNA CON NUESTRA PREEXISTENTE FORALIDAD CIVIL ABOLIDA

La otra posición doctrinal que parte de la asunción estatutaria de la competencia, primero transferida por el Estado, entiende el contenido de ésta como coincidente plenamente con el que el Estado, al amparo del artículo 149-1-8.ª de la Constitución puede transferir, es decir, el contenido transferido sería la competencia exclusiva para legislar en Derecho civil, generando Derecho Civil Valenciano, en todas las materias, salvo en aquéllas que el propio artículo 149-1-8.ª de la Constitución residencia de modo esencial en el Estado, es decir, quedaría compuesta la transferencia por la competencia para legislar en todo el contenido propio del Derecho civil, salvo en lo concerniente a “las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas del matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del

Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial". Salvo en estas materias, en todo caso de la competencia exclusiva del Estado, se entiende que la Generalidad Valenciana podría legislar en todas las demás que conforman el Derecho civil, produciendo, de esta forma, Derecho Civil Valenciano.

Esta posición, más adecuada que las anteriores a los principios y valores del bloque de constitucionalidad tiene, no obstante ello, algunos elementos criticables:

A. En primer lugar, que contradice el régimen de la garantía civil foral del artículo 149-1-8ª de la Constitución de una manera frontal, en efecto, el citado artículo residencia en el Estado la competencia legislativa civil salvo por lo que se refiere a la competencia para conservar, modificar y desarrollar los Derechos civiles especiales o forales allí donde existan, de suerte que no contempla una competencia legislativa civil en las Comunidades Autónomas desconectada del Derecho civil especial o foral que, en su caso, tuvieran el 29 de diciembre de 1978, fecha de entrada en vigor de la Constitución.

La propuesta defendida por esta teoría coincide sustancialmente con el modelo de atribución competencial en materia legislativa civil diseñado por el artículo 15-1 de la Constitución republicana de 1931, que, reservando en todo caso para el Estado un elenco de materias muy similar al relacionado en el artículo 149-1-8.ª de nuestra actual Constitución, atribuía a las regiones autónomas la ejecución del resto de la legislación civil, "en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes" y sin conexión alguna con antecedente civil foral o especial alguno. Es evidente la diferencia entre el modelo de atribución de la competencia legislativa civil seguido por nuestra Constitución vigente y el que consagró la, también nuestra, Constitución Republicana de 1931.

Por la vía de la Ley Orgánica de transferencia del artículo 150-2 de nuestra Constitución, el Estado puede transferir a las Comunidades Autónomas competencias de su titularidad que no sean esencialmente intransferibles, pero no puede hacerlo contraviniendo modelos constitucionales y generando, con ello, resultados inarmónicos con el resto del Ordenamiento, a menos que un principio o valor constitucional superior, recogido en alguna norma de la misma Constitución, permita devolver su consustancial armonía al

bloque de constitucionalidad. No es el caso. Ningún principio o valor constitucional positivado en nuestra Norma Fundamental da cobertura suficiente a esta posición sobre el contenido o modo de ejercicio de la competencia que atribuía a la Generalidad Valenciana el artículo 31-2 del Estatuto de Autonomía en su primera redacción. Nuestra Constitución garantiza la foralidad civil, pero no el ejercicio por las Comunidades Autónomas de una genérica competencia legislativa civil sin conexión o anclaje alguno con la citada foralidad civil.

De admitir esta posibilidad, cabría que el Estado transfiriera su competencia legislativa civil a todas las Comunidades Autónomas, tuvieran o no tradición civil especial o foral, con lo que por la vía de sucesivas Leyes Orgánicas de transferencia quedaría totalmente modificado el criterio constitucional de atribución de la competencia legislativa civil en función, exclusivamente, de la garantía de la foralidad. Esta modificación constitucional se produciría con total desprecio de la jerarquía normativa, de la seguridad jurídica y del procedimiento previsto en la propia Constitución para su modificación produciendo, en consecuencia, una situación carente de cualquier eficacia jurídica.

B. Por otro lado, si aceptáramos la interpretación que sobre el contenido o modo de ejercicio de la competencia atribuida a la Generalidad Valenciana por el anterior artículo 31-2 de nuestro Estatuto resulta de esta posición doctrinal estaríamos produciendo un efecto ciertamente paradójico respecto de las Comunidades Autónomas a las que, por tener Derecho civil especial o foral, la Constitución les garantiza tal foralidad, permitiéndoles su conservación, modificación y desarrollo. Resultaría que las Comunidades Autónomas a las que el Estado transfiriera la competencia que tiene al amparo del artículo 149-1-8.ª podrían legislar en materia civil con un alcance y amplitud, al menos teóricamente, superior al de las Comunidades Autónomas con Derecho civil especial o foral propio y diferenciado del castellano. Quiero decir que lo lógico es que la Constitución postule el modelo regionalista republicano o el foralista actual, pero no parece lógico que promueva los dos a la vez, pues el resultado sería paradójico.

C. Además de paradójico, tal resultado sería redundante. Es lógico, de elemental sentido común, pensar que tal transferencia de la capacidad normativa civil por parte del Estado sólo se produzca a favor de la Comunidad Valenciana, ya que las

Comunidades Autónomas con Derecho Civil especial o foral al tiempo de entrar en vigor la Constitución el 29 de diciembre de 1978 ya tienen la competencia legislativa que les reconoce el propio artículo 149-1-8.ª de la Constitución y para las demás, salvo la valenciana, carecería de sentido la transferencia ya que siendo territorios tradicionalmente de la órbita del Derecho civil castellano, históricamente tan foral como los demás aunque hoy cristalizado en el Código Civil, es decir, territorios de Derecho civil común, su Derecho civil es, sin contradicción alguna con la esencia de tal Derecho, ni con la Historia de tales Comunidades, ni con los principios y valores de nuestra Constitución, el Derecho civil que legisla el Estado en uso de la competencia que le atribuye el propio artículo 149-1-8.ª de la Constitución. Una interpretación que produce una conclusión sólo válida para una Comunidad e innecesaria o inaplicable para las demás no puede satisfacer desde la lógica de los principios constitucionales y de la más depurada técnica de interpretación de las normas jurídicas.

V LA POSICIÓN DOCTRINAL QUE ESTIMA QUE EL PUNTO DE PARTIDA DEL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA LEGISLATIVA DE LA GENERALIDAD VALENCIANA EN MATERIA DE DERECHO CIVIL ESTÁ CONFORMADO POR LAS NORMAS CIVILES FORALES ACTUALIZADAS Y CONSTITUCIONALIZADAS O TESIS DE LA NECESARIA CONEXIÓN FORAL EN EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA. EXAMEN ESPECIAL DEL VALOR, A ESTOS EFECTOS, DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN

Se impone pues examinar la otra posible formulación del alcance o modo de ejercicio de la competencia que atribuía en exclusiva a la Generalidad Valenciana de conservar, modificar y desarrollar el Derecho Civil Valenciano por el artículo 31-2 del Estatuto de Autonomía en su anterior redacción. Esta posición parte, como la anterior, de la indudable competencia legislativa de la Generalidad en materia de Derecho civil valenciano, para conservarlo, modificarlo o desarrollarlo en virtud de la transferencia operada en tal sentido desde el Estado por las Leyes Orgánicas 5 y 12 de 1982, competencia asumida por la Generalidad con carácter estatuario y plena capacidad para su ejercicio por la Ley Orgánica 5/1994 de reforma de nuestro Estatuto. Sin embargo de esta coincidencia inicial con la anterior posición, la formulación de la competencia que ahora estudiamos se diferencia de ella en que pretende armonizar el ejercicio de la competencia del

artículo 31-2 del primer Estatuto con la garantía constitucional de la foralidad civil contenida en el artículo 149-1-8.ª de la Constitución, pretensión que sólo es histórica y jurídicamente lógico predicar de la Comunidad Valenciana para resolver la singular atribución competencial contenida en las dos ediciones de nuestro Estatuto de Autonomía.

La armonización del ejercicio de la competencia a que se refería el artículo 31-2 del Estatuto de Autonomía con la garantía constitucional de la foralidad civil del artículo 149-1-8.ª de la Constitución sólo puede hacerse reintegrando al pueblo valenciano el contenido civil de sus Fueros abolidos, debidamente actualizado y adaptado a los principios y valores constitucionales. Si se fundamentara suficientemente esta tesis, se produciría una interpretación conjunta y armonizada de los artículos 31-2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y del artículo 149-1-8.ª de la Constitución. Lejos de producirse discriminación alguna respecto de algún territorio de España en relación con la plena vigencia en él, como en los demás, de los principios y valores constitucionales, se superaría una injusticia, una discriminación histórica de origen y persistencia radicalmente contrarios a los principios y valores de nuestro bloque de constitucionalidad y, en fin, se profundizaría en la identidad valenciana, en nuestra entidad como pueblo en cuanto titular de nuestra autonomía, en ésta y en el autogobierno estatutario, en definitiva se conseguiría más cantidad y calidad de Constitución y de Estatuto, más bloque de constitucionalidad.

Al efecto reintegrador apuntado que permitiera ejercer la competencia del artículo 31-2 del anterior Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana con plena lealtad constitucional, podemos invocar la Disposición Adicional Primera de la Constitución, no para atribuir, y esto es muy importante subrayarlo, desde tal Disposición, es dedcir, desde la Historia, una competencia a la Generalidad Valenciana, competencia que ya vimos detenta, sino para determinar su modo de ejercicio, para proveerla de contenido desde la Historia con total coherencia y armonía constitucionales y exquisita observancia de los requisitos exigidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para la aplicación de la citada Disposición Adicional primera (cfr. SSTC 123/1984; 94/1985; 140/1990 u 88/1993, entre otras).

La referida Disposición Adicional nos dice, en su párrafo primero, que "La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales", y añade, en su párrafo segundo, que "La actualización general de dicho régimen foral

se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía".

Conviene, a los efectos que aquí nos interesan, traer a colación el párrafo primero del artículo 1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que nos dice que "El pueblo valenciano, históricamente organizado como Reino de Valencia, se constituye en Comunidad Autónoma, dentro de la indisoluble unidad de la Nación española, como expresión de su identidad diferenciada como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que la Constitución Española reconoce a toda nacionalidad, con la denominación de Comunitad Valenciana.", así pues, Señorías, el párrafo primero del artículo 1 de nuestra "norma institucional básica" en armónica interpretación con el párrafo primero del artículo 1 de la anterior edición del Estatut, del que no es sino lógico y coherente desenvolvimiento, proclama que la Comunidad Valenciana es la expresión de la identidad histórica del pueblo valenciano con la nación española y consigo mismo, pueblo valenciano que es nacionalidad histórica en el actual marco constitucional porque estuvo históricamente organizado como Reino de Valencia, Reino de Valencia que durante los casi 500 años de su existencia, fue territorio foral y tuvo su régimen foral autóctono integrado por sus propios derechos históricos, sus propias instituciones forales, por la trama competencial que generaba con toda legitimidad la normativa foral y por tales productos normativos. El régimen foral valenciano propio, genuino, configurador del Reino de Valencia ha sido actualizado por el Estatuto de Autonomía dentro del marco suministrado por la Constitución.

Se entiende, así, la recuperación que, de la estructura institucional del Reino de Valencia, hacía el Título II del Estatut anterior y hace el Título III del actual que se produce bajo la rúbrica "La Generalitat", constituida, como resulta del artículo 9-1 del anterior Estatut, actual artículo 20.1, por el conjunto de instituciones de autogobierno de la Comunidad. Por otro lado, se entiende igualmente la recuperación que de la funcionalidad de tal estructura institucional hacía el Título III del Estatut anterior y hace el Título IV del actual al que precede la rúbrica "Las competencias", una de las cuales, según hemos visto aquí, es la de conservar, modificar y desarrollar el Derecho Civil Valenciano que, en lógica con la reivindicación histórica que hace nuestro Estatut d'Autonomía y nuestra Constitución, debe de partir, como núcleo objetivo inicial de su contenido, según dije,

del que fuera Derecho civil contenido en nuestros Furs debidamente actualizado y adaptado a los principios y valores constitucionales y estatutarios.

La actualización del régimen foral, que fue el contenido institucional y competencial del Reino de Valencia del que es heredera histórica la Comunidad Valenciana según la relación de instituciones y la enumeración de las competencias de las mismas formulada estatutariamente, exige el ejercicio de la competencia legislativa civil de la Generalidad Valenciana, titular de la misma por transferencia del Estado, sobre la base del producto normativo del ejercicio de la misma durante el régimen foral. En definitiva, la competencia legislativa civil de la Generalidad Valenciana, actualizada y recogida en el Estatuto, transferida y, por tanto, reconocida por el Estado en las Leyes Orgánicas 5 y 12 de 1982 y ejercitada efectivamente por la Generalidad, pero carente de un núcleo originario congruente con la formulación del bloque de constitucionalidad, ha de actualizarse y recomponer ese núcleo inicial, en el marco de la Disposición Adicional Primera, acudiendo al contenido histórico que el ejercicio de la competencia generó en la época foral al efecto de no dejar vacía y sin posibilidad o con una posibilidad de ejercicio de muy baja intensidad una competencia indudablemente detentada por la Generalidad Valenciana.

La Disposición Adicional Primera de nuestra Constitución, que no es garantía constitucional de la foralidad civil, sino garantía constitucional de la foralidad institucional, como reiteradamente ha dicho nuestro Tribunal Constitucional, comprende, en su pretensión actualizadora, dentro del marco constitucional y estatutario, del régimen foral, el modo de ejercicio y contenido históricos de una competencia legislativa, a fin de cuentas y en sí misma de naturaleza jurídico pública y política con independencia de la naturaleza de la norma que resulte del ejercicio de la misma, siempre que concurran, como en el caso de la Generalidad Valenciana, los requisitos que exige el Tribunal Constitucional para que tal Disposición Primera despliegue sus efectos actualizadores desde los contenidos históricos.

Entiendo, en cambio, que el ámbito de la Disposición Adicional Primera de nuestra Constitución no puede quedar limitado o constreñido a la reintegración de ciertas peculiaridades jurídico-públicas y políticas del País Vasco y de Navarra, como ha sostenido nuestro Tribunal Constitucional. Cierto es que en la génesis de esta norma se encuentra el deseo de la mayoría de los grupos políticos de nuestras Cortes constituyentes de suministrar un sustitutivo constitucional a la pretensión del nacionalismo vasco de incorporar

a la Constitución un Título VIII *bis* que regulara el derecho de autodeterminación. Cierto es que en el Diario de Sesiones los representantes del nacionalismo vasco en las Cortes constituyentes monopolizaron prácticamente el debate sobre la cuestión.

Pero, si todo lo antes dicho es cierto, no lo es menos que, los destinatarios de la citada Disposición Adicional primera de la Constitución, según la interpretación que aquí se pretende superar no aceptaron en ningún momento que la misma no reconociera los derechos históricos como algo preexistente al Estado surgido de la Constitución y a ésta misma; como tampoco aceptaron que no se recogiera en ella la soberanía y no la autonomía para Euskadi, de suerte que su integración en el Estado español fuera la resultante, en su intensidad y subsistencia, de la decisión soberana del pueblo vasco. Resultado de todas estas objeciones, el nacionalismo vasco votó en contra de la aprobación de la Constitución. Con lo dicho, no se pretende sostener que la Disposición Adicional Primera, al no ser aceptada por el nacionalismo vasco, no sea aplicable, una vez aprobada la Constitución, como toda ella, al País Vasco y a Navarra, como al resto de España, lo que queremos decir es que ni de la letra de nuestra Constitución, ni de la intención de los constituyentes, ni de la realidad social y política, ni de la Historia, ni de la adecuada aplicación de los criterios hermenéuticos dirigidos a obtener el máximo resultado de las normas jurídicas se puede sostener semejante reducción en el ámbito de aplicación de la Disposición Adicional primera. Razones muy poderosos, que como digo, no existen o ya no concurren, deberían darse para que, contra la letra misma de la Constitución, el sentido común, las declaraciones de los legisladores constituyentes, recogidas en el Diario de Sesiones del Congreso y del Senado, y, en fin, contra la Historia y el historicismo inspirador de nuestra Constitución y de nuestro Estatuto de Autonomía se excluya de la aplicación de la Disposición Adicional primera de nuestra Constitución al resto de los pueblos de España que no sean el País Vasco y Navarra.

Porque, si eso fuera sostenible, ¿por qué la Disposición Adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Aragón dice que "la aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la disposición adicional primera de la Constitución". ¿Según esta norma transcrita, no tiene

Aragón derecho a actualizar sus derechos históricos en el marco de la Constitución y de su Estatuto?; y si Aragón tiene ese derecho, ¿no tiene la Comunidad Valenciana el derecho a actualizar su régimen foral, es decir, el contenido institucional y competencial del mismo, en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana? La verdad es que la respuesta negativa a estas preguntas necesitaría una robusta fundamentación que no se encuentra por parte alguna.

Y desde luego no se encuentra en la voluntad del legislador constituyente. No olvidemos que en el Pleno del Congreso, el día 21 de julio de 1978, el diputado José-María Benegas Haddad, del Grupo Socialista, dijo que "la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española significa reconocer constitucionalmente el derecho a la personalidad propia del pueblo vasco y del resto de los pueblos de España" (cita recogida literalmente por el profesor Rafael Entrena Cuesta en los "Comentarios a la Constitución Española", dirigidos por el profesor Garrido Falla); por otro lado, como dijo el senador Luís González Seara, "en el Congreso y en el Senado se han hecho los máximos esfuerzos de comprensión, de generosidad, de solidaridad con el País Vasco y con todos los pueblos de España para llegar a esta Disposición Adicional". ¿Se puede desprender de estas intervenciones que en el ánimo, en la intención del legislador constituyente, anidara el propósito de circunscribir la referida Disposición Adicional primera de nuestra Constitución a la actualización de ciertas peculiaridades jurídico-públicas y políticas del País Vasco y de Navarra?: no lo parece; más bien parece que el objetivo de la norma, según los constituyentes, fuera la actualización, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, de ciertas peculiaridades jurídico públicas y políticas, que, en su día conformaron el régimen foral de todos los pueblos de España que tuvieron tal régimen, como es el caso de la Comunidad Valenciana, heredera histórica del Reino de Valencia y de su régimen foral, como lo demuestra el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana al recuperar el entramado institucional y competencial del régimen foral que constituyó la esencia del antiguo Reino de Valencia.

¿Puede pretenderse que sea constitucionalmente fundamentado el sostener que no puede ejercerse de manera plena la competencia legislativa civil, que indudablemente detenta la Generalidad Valenciana, porque carecemos de un núcleo de Derecho Civil foral cuando entra en vigor la Constitución, cuando ésta misma permite actualizar el régimen foral en el que teníamos aquél Derecho en el marco de la propia

Constitución y del Estatuto de Autonomía que atribuye tal competencia a la Generalidad? Sería absurdo no desenvolver la competencia por carecer, al tiempo de entrar en vigor la Constitución de ese Derecho civil foral, cuando la misma Constitución permite llenar la competencia que se transfiere y/o reconoce en su marco, como es el caso de la competencia legislativa civil de la Generalidad Valenciana, con el contenido histórico de la misma debidamente actualizado y armonizado con los principios y valores constitucionales y estatutarios, con los principios y valores del bloque de constitucionalidad. *Si la Comunidad Valenciana es heredera histórica del Reino de Valencia, si su Estatuto de Autonomía actualiza el entramado institucional y competencial de aquél antiguo Reino, si el Estado transfiere una competencia coincidente con la equivalente que conformaba aquél régimen foral, si la Constitución protege la foralidad civil y permite la actualización, en general, del régimen foral dentro del marco jurídico-político suministrado por ella y por los respectivos Estatutos de Autonomía, ¿qué razón, qué argumento más hace falta para acudir a la Historia, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la Disposición Adicional primera para, conforme a todo lo hasta aquí razonado, y de acuerdo con ella configurar el núcleo inicial, el punto de partida del decidido y robusto ejercicio de la competencia legislativa civil de la Generalidad Valenciana a partir de las que fueran las normas civiles de aquél nuestro régimen foral actualizadas y constitucionalizadas?* Pues ninguna, más bien podríamos entender que no desarrollar la competencia es una deslealtad constitucional y estatutaria, es un incumplimiento flagrante por negación de una competencia de impecable factura constitucional y estatutaria que, además, viene reclamada por la realidad social y económica de nuestra Comunidad y sus habitantes.

VI CONCLUSIÓN

En perfecta armonía con estas reflexiones, la reforma de nuestro Estatuto de Autonomía, uno de cuyos motivos es, según el párrafo undécimo de su Preámbulo, "el reconocimiento de la Comunidad Valenciana como Nacionalidad Histórica por sus raíces históricas, por su personalidad diferenciada, por su lengua y cultura y por su Derecho Civil Foral", acudiendo a la exégesis auténtica, se interpretó a sí mismo y determinó el modo de ejercicio de la competencia legislativa civil de la Generalitat para dejar zanjada la cuestión en los términos que resultan de su artículo 49. 1. 2.º, de

la fundamental Disposición Transitoria Tercera y todo ello presidido por el principio jurídico-político y de técnica normativa contenido en el primer inciso del artículo 7. 1, según el cual, "el desarrollo legislativo de las competencias de la Generalitat procurará la recuperación de los contenidos correspondientes de los Fueros del histórico Reino de Valencia en plena armonía con la Constitución y con las exigencias de la realidad social y económica valenciana".

Rosa Moliner Navarro
PROFESORA TITULAR DE DERECHO CIVIL
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE DERECHO CIVIL FORAL A LA LUZ DEL ART. 49.1.2ª DEL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN
II. UN POCO DE HISTORIA: LA PÉRDIDA DE *"ELS FURS"*
III. OMISIÓN DEL DERECHO FORAL VALENCIANO EN EL PROCESO DE CODIFICACIÓN
IV. LOS PROYECTOS DE ESTATUTO VALENCIANO EN LA REPUBLICA Y EL DERECHO FORAL
V. LA CONSTITUCION DE 1978 Y EL DERECHO FORAL VALENCIANO
VI. EL ARTICULO 31.2 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1982
VII. POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
VIII. EL ARTICULO 49.1.2º DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 25 DE ABRIL DE 2006

I INTRODUCCIÓN

El 30 de abril de 2000, en un diario nacional,[1] el profesor Ernest Lluch publicó un artículo titulado *Derecho civil valenciano*, que comenzaba con las siguientes palabras:

> "*Dentro de muy pocos meses se cumplirán trescientos años de la muerte del último rey austriaco Carlos II. La falta de descendencia originó un período convulso con una larga guerra que ganaron los Borbones y perdieron los Austrias. Fue el hecho bélico que más ha influido en la estructura del Estado español y que supuso la desaparición de las estructuras políticas propias del reino de Valencia. Las Constituciones suprimidas eran muy parecidas a las que existían en aquellos tiem-*

1 Vid. *Diario EL PAÍS*, domingo 30 de abril de 2000, COMUNIDAD VALENCIANA, página 2.

pos en Inglaterra o los Países Bajos y que con su posterior evolución han significado ejemplos de evolución política y económica. Solamente al cabo de tres siglos, un rey Borbón, paradójicamente, firmó una Constitución en 1978 que tiene alguna de las características de las Españas de los Austrias. Sin embargo, algunos de los desastres que acarreó la batalla de Almansa y la eliminación de las Cortes Valencianas en 1707 no han sido anulados hasta hoy".

Estas aseveraciones le servían de prólogo para manifestar su satisfacción por el discurso de ingreso en *la Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación* pronunciado por Vicente Domínguez Calatayud. El entonces Decano de los Registradores de la Comunidad Valenciana, defendía en ese discurso, con singular contundencia, la recuperación plena y absoluta del Derecho civil foral, para convertirlo en Derecho civil valenciano:

"*Además de una exigencia derivada de nuestra historia y de nuestra condición de nacionalidad histórica, la reintegración plena del Derecho civil foral valenciano, es decir, el que tal reintegración pueda partir no de unas, seguro que dispersas y, probablemente, escasas y limitadas costumbres, sino, además, de todo el Derecho civil foral contenido en "Els Furs", es una exigencia del Ordenamiento Jurídico, entendido éste, no sólo como categoría dogmática, según la elaboración de Santi Romano, sino también, como sistema axiomático, desde la perspectiva de las ciencias formales, según el metateorema de Kurt Gödel*" [2].

He ahí los dos ejes sobre los que pretendo articular este trabajo. Por un lado comparto las afirmaciones del profesor Lluch, en el sentido de que ningún otro hecho bélico en la historia de España ha tenido más "repercusiones jurídicas" que el final de la guerra de sucesión y, de manera muy especial y negativa, para la Comunidad Valenciana y su Derecho foral (subrayo lo de repercusiones jurídicas). De ahí que repasaré brevemente, en primer lugar, cuáles fueron exactamente esas repercusiones y cómo se produjeron. Por otra parte, comparto con Vicente Domínguez que la recuperación del Derecho civil foral valenciano es una exigencia que tiene, no sólo fundamento histórico y jurídico, sino también una clara "utilidad". De ahí que en la segunda parte de

2 Vid. DOMÍNGUEZ CALATAYUD, V., "Desde los fueros de Jaime I al Derecho Civil Valenciano", *Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación*, Cuaderno nº 72, p. 23.

esta exposición señalaré los fundamentos constitucionales sobre los que se cimenta la legitimidad de que nuestro legislador autonómico valenciano pueda regular materias propias de Derecho civil, de acuerdo con la facultad que le confiere el art. 49.1.2ª del nuevo *Estatut de Autonomía*.

II UN POCO DE HISTORIA: LA PÉRDIDA DE "ELS FURS"

Como es sabido, la muerte sin descendencia de Carlos II —el 1 de noviembre de 1700, hace poco más de 300 años— provocó una larga guerra que, entre otras consecuencias, produjo la desaparición del Derecho Valenciano (Valencia contaba con un ordenamiento propio, tanto público como privado y con fuentes particulares de producción normativa). El Derecho valenciano estaba vigente desde el siglo XIII, desde la conquista de Valencia por Jaume I. En un primer momento, este rey concedió a la ciudad de Valencia la *Costum* (entre 1239 y 1240) para organizar administrativamente la ciudad. Estas normas se incluyen después en un *corpus* jurídico que, desde 1251, recibe el nombre de *Furs*. Se trata de un texto que nace para la ciudad pero con vocación de expansión territorial. En 1261, Jaume I promulga el texto para todo el territorio del Reino.

Los primitivos *Furs* sufren sucesivas ampliaciones: además de la *Costum* y los privilegios dados hasta 1251, se integran en este Ordenamiento normas que tienen su origen en el Derecho romano, y que contienen prácticamente todas las instituciones propias del Derecho civil: El libro IV y el VII se ocupaban de las obligaciones (fianza, préstamo, compensación, mandato, compraventa, arrendamientos, evicción, donaciones). El libro V se ocupaba del régimen matrimonial (arras y esponsales, usufructo vidual, donaciones entre marido y mujer, y *l'exovar*). El libro VI se dedicaba al ámbito sucesorio (legítima, sucesión testamentaria y abintestato, derecho de deliberar, repudio de la herencia, legados…). Hay otras materias, como las referentes a los derechos reales y determinadas cuestiones del Derecho de familia, que no tienen un tratamiento sistemático particular sino que se encuentran fragmentariamente recogidas en las distintas rúbricas[3].

3 Una síntesis sobre el origen, contenido y abolición de "Els Furs" puede verse en: CLEMENTE MEORO, M., "Las competencias de la Comunidad Autónoma Valenciana en materia de Derecho Civil", *Revista General de Derecho*, L, núm. 596, mayo 1994, p. 4923-4929. Con mayor extensión y profundidad pueden verse, entre otros: CASTAÑEDA Y ALCOVER, V., *Estudios sobre la historia del Derecho valenciano y en particular sobre la organización familiar*, Madrid, 1908; COLÓN, G.-GARCÍA, A., *Furs de València*, Barcelona 1970; ROMEU ALFARO, S., "Los Fueros de Valencia y los Fueros de Aragón: Jurisdicción Alfonsina", *Anuario de Historia del Derecho Español*, T. XLII, 1972, p. 75 ss.; PESET REIG, M., "De nuevo sobre la génesis de los Fueros de Valencia", *Anales del Seminario de Valencia*, 8 (1972), p. 397 ss.

Como apuntamos, la Guerra de Sucesión provocada tras la muerte de Carlos II fue, sin duda, el hecho bélico que más influyó en la estructura del Estado español. En efecto, el triunfo de Felipe V frente al archiduque Carlos de Austria (candidato apoyado mayoritariamente en los territorios de la Corona de Aragón) dio lugar a la abolición de los ordenamientos valenciano y aragonés y a la implantación del Derecho castellano. Tras la batalla de Almansa (por la que se consideran sometidos los Reinos de Aragón y Valencia, aunque la guerra continúa en el resto de territorios de la Corona de Aragón, e incluso en parte de Valencia y Aragón), se dictó un Decreto el 29 de junio de 1707 que disponía lo siguiente:

"Considerando haber perdido los Reynos de Aragón y de Valencia, y todos sus habitantes, por la rebelión que cometieron, faltando enteramente al juramento de fidelidad que me hicieron como legítimo rey y señor, todos los fueros, privilegios, exenciones y libertades que gozaban y que con tan liberal mano se les habían concedido, así por mi como por los Señores Reyes mis predecesores, particularizándolos en esto de los demás Reynos de esta corona; y tocándome el dominio absoluto de los referidos Reynos de Aragón y Valencia, pues á la circunstancia de ser comprehendidos en los demás que tan legítimamente poseo en esta Monarquía, se añade ahora la del justo derecho de la conquista que de ellos han hecho últimamente mis Armas con el motivo de su rebelión; y considerando también, que uno de los principales atributos de la Soberanía es la imposición y derogación de leyes, las quales con la variedad de los tiempos y mudanzas de costumbres podría yo alterar aun sin los graves y fundados motivos y circunstancias que hoy concurren para ello en lo tocante á los de Aragón y Valencia; he juzgado por conveniente (así por esto como por mi deseo de reducir todos mis Reynos de España a la uniformidad de las mismas leyes, usos, costumbres y 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, práctica y costumbre hasta aquí observadas en los referidos Reynos de Aragón y Valencia, siendo mi voluntad, que éstos se reduzcan á las leyes de Castilla y al uso, práctica y forma de gobierno que se tiene y ha tenido en ella y en sus tribunales, sin diferencia alguna en nada; pudiendo obtener por esta razón mis fidelísimos vasallos los Castellanos, oficios y empleos en Aragón y en Valencia, de la misma manera que los Aragoneses y Valencianos han de

poder en adelante gozarlos en Castilla sin ninguna distinción; facilitando Yo por ese medio á los Castellanos motivos para que se acrediten de nuevo los efectos de mi gratitud, dispensando en ellos los mayores premios, y gracias tan merecidas de su experimentada y acrisolada fidelidad, y dando a los Aragoneses y Valencianos recíproca é igualmente mayores pruebas de mi benignidad, habilitándolos para lo que no lo estaban en medio de la gran libertad de los fueros que gozaban antes, y ahora quedan abolidos: en cuya conseqüencia he resuelto, que la Audiencia de Ministros que se ha formado para Valencia, y la que he mandado se forme para Aragón, se gobiernen y manejen en todo y por todo como las dos Chancillerías de Valladolid y Granada, observando literalmente las mismas regalías, leyes, práctica, ordenanzas y costumbres que se guardan en estas, sin la menor distinción y diferencia en nada, excepto en las controversias y puntos de Jurisdicción eclesiástica; y modo de tratarla, que en esto se ha de observar la práctica y estilo que hubiesen habido hasta aquí, en conseqüencia de las concordias ajustadas con la Sede Apostólica, en que no se debe variar: de cuya resolución he querido participar al Consejo, para que lo tenga entendido".

El Decreto, como puede verse, justificaba la abolición de los fueros de Aragón y Valencia tanto en el ejercicio de una *soberanía real* —la imposición y derogación de las leyes— como en el justo *derecho de conquista* a causa de la rebelión. Pero también, y esta es la causa última, en la voluntad de reducir la diversidad de ordenamientos jurídicos a la *uniformidad* de unas mismas leyes, las castellanas.

Sin embargo, este deseo unificador no se alcanzó plenamente. De una parte, Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya vieron respetados sus respectivos regímenes jurídicos; de otra, incluso en los territorios de la Corona de Aragón el tratamiento no fue el mismo[4]:

a) En el propio Reino de Valencia, entre 1707 y 1708, Felipe V reconoció determinados privilegios y jurisdicciones para la nobleza —que le había permanecido leal— y para la Iglesia (la que fue llamada jurisdicción alfonsina), "no extendiéndose esto en cuanto al modo de gobierno, leyes y fueros de dichos Reinos…".

4 Vid. ROMEU ALFARO, S., "Los Fueros de Valencia y los Fueros de Aragón…", *op. cit.*, p. 75 ss., y particularmente, p. 92 ss. Vid. También DOMÍNGUEZ CALATAYUD, V., "Desde los fueros de Jaime I al Derecho civil valenciano", *op. cit.*, p. 8-10.

b) En el Decreto de 3 de abril de 1711, ordenando la planta interna de la Real Audiencia de Zaragoza, devolvió parcialmente a Aragón los fueros suprimidos en 1707, juzgando los pleitos civiles "según las leyes municipales de este Reino…", y reservando el Derecho castellano para aquellas cuestiones en las que interviniere el monarca o cualquiera de sus vasallos.

c) Los Decretos de Nueva Planta de las Audiencias de Mallorca y Cataluña (1715 y 1716) limitaron la unificación al terreno político-administrativo, dejando subsistentes (mejor dicho: abolidas y establecidas de nuevo) las peculiaridades de sus respectivos fueros en materia civil, mercantil, penal y procesal.

En resumen, con independencia de los motivos —los historiadores han barajado diferentes hipótesis—, sólo Valencia perdió su Derecho propio (a pesar de sus diversos intentos por recuperarlo[5]).

Lo más significativo es que la situación de discriminación con relación a Valencia se repite en el siglo XIX, como veremos a continuación, cuando se aborda en España el proceso de codificación del Derecho civil.

III OMISIÓN DEL DERECHO FORAL VALENCIANO EN EL PROCESO DE CODIFICACIÓN

A finales del siglo XVIII y principios del XIX, impulsado por el pensamiento de la Ilustración y el racionalismo, se inicia en toda Europa el movimiento codificador.

5 Constan, al menos, tres intentos en este sentido. El mismo año 1707, el Ayuntamiento de Valencia solicitó la restauración total de los Fueros, cuyo único resultado fue el encarcelamiento de sus firmantes: Pedro Juan Blanquer y José Ortí. En 1716, con motivo de la reducción de la Chancillería a Audiencia, el Real Acuerdo de Valencia se planteó solicitar la devolución de los Fueros, pero desistió por considerar que la mente de Su Majestad, del Consejo y de la carta era mantener la aplicación del Derecho castellano en la Audiencia. Finalmente, en 1719, Felipe V visitó Valencia. En el besamanos celebrado el día 7 de junio, al que acudió la Audiencia, el Ayuntamiento, el Cabildo, la Inquisición, la Orden de Montesa y toda la nobleza valenciana, se aprovechó para solicitar, mediante un memorando, redactado por el Ayuntamiento, la gracia de la devolución de los Fueros de Derecho Privado, argumentando que Aragón, Mallorca y Cataluña los habían recuperado aún habiendo tomado partido por el Archiduque Carlos. El caso es que el Rey accedió de palabra a concederlos; pero transcurrido más de un año, el 27 de junio de 1720, la concesión no se había documentado. El Cabildo decidió instarlo por escrito, pero hubo de pasar otro año, hasta que en marzo de 1721 se redactó un memorial documentando la solicitud de devolución que se envió al Rey. En respuesta al memorial, el 8 de mayo de 1721, por una Real Cédula, se solicitó a la Audiencia que informara sobre cuáles de estos fueros civiles podían ser contrarios a las regalías y la soberanía real. Llegados a este punto las actuaciones se detuvieron y el asunto quedó enterrado ante el desinterés del Capitán General (noble militar no valenciano), la desidia de la Audiencia (formada en su mayoría por funcionarios castellanos formados en el Derecho castellano) y las pocas atribuciones que los Intendentes tenían en cuestiones de Derecho privado. Por su parte, ni la nobleza, ni el clero (que ya habían conseguido recuperar sus privilegios) mostraron demasiado interés en la cuestión. De manera que tan sólo el Ayuntamiento lo pretendía, pero carecía de poder real para poder conseguirlo sin el apoyo efectivo de todas las otras instancias. Vid. a este respecto: PESET REIG, M., "Notas sobre la abolición de los Fueros de Valencia", *Anuario de Historia del Derecho Español*, T. XLII (1972), p. 661 ss.; BENEYTO, J., "Una explicación sociológica de la no-devolución del Derecho civil valenciano", *Revista de Estudios Políticos*, 43 (1985) p. 159 ss.

Codificar es algo más que recopilar, se trata, no de reunir en un texto, por orden sistemático o cronológico, las leyes que hasta un determinado momento han sido dictadas, sino de unir todas las leyes de un país o las que se refieren a una determinada rama jurídica, en un solo cuerpo presidido en su formación por una unidad de criterio y de tiempo. Un Código es una obra nueva que recoge de la tradición jurídica aquello que debe ser conservado y que da cauce a las ideas y aspiraciones de todo signo vigentes en la época en que se realiza.

España no fue ajena al movimiento codificador. La Constitución de 1812 establecía que los Códigos civil, criminal y de comercio deberían ser unitarios para toda la monarquía, "sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias podrán hacer las Cortes". Pero este planteamiento unificador del Derecho no contaba, ni mucho menos, con un consenso general en todos los territorios. De ahí que el periodo codificador estuviera marcado por una constante polémica entre los partidarios de un Código civil único y los juristas provenientes de los territorios con Derecho civil foral. Se creó en 1843 una *Comisión General de Codificación* y, precisamente, con el fin de solventar las divergencias de criterio existentes, se decidió incluir en dicha Comisión un jurista "por cada uno de los territorios con Derecho civil propio". De manera sorprendente y completamente injustificada, fueron nombrados y citados para las sesiones correspondientes los juristas procedentes de Cataluña, Aragón, Navarra, las Provincias Vascongadas, las Islas Baleares y Galicia (que no tenía, ni había tenido nunca Derecho civil propio —apenas algunas costumbres, pero nunca Derecho escrito—), sin que, en ningún momento, se hiciera referencia alguna a Valencia, y sin que conste que los juristas valencianos reivindicaran notoriamente su inclusión o protestaran enérgicamente por su exclusión.

Tras muchos años de deliberaciones y no pocas propuestas, infinitamente revisadas, en 1851 se presento finalmente un proyecto de Código civil, con un carácter claramente *uniformista*, que, precisamente por eso —entre otras razones— fracasó completamente. Hubo que esperar casi treinta años para que en 1880, se propusiera a los territorios con Derecho civil propio la redacción de unas "*memorias*", en las que se señalaran las instituciones que, desde su criterio, deberían conservarse, para incluirlas en unos "apéndices" separados del futuro Código civil (sistema que también fracasó por la oposición de estos territorios). También en esta ocasión, se habían introducido en la *Comisión General de Codificación* "un Letrado de ciencia y práctica reconocidas,

por cada uno de los territorios de Cataluña, Aragón, Navarra, las Provincias Vascongadas, las Islas Baleares y Galicia…"[6].

El 11 de mayo de 1888, después de otros varios intentos, se abordó de nuevo la tarea de la codificación civil, promulgando una *Ley de Bases* que serviría para la redacción definitiva del texto articulado del Código, en cuya base 13 se volvía a hacer referencia a los territorios con legislación propia, mencionando a Aragón, Baleares, Cataluña, Galicia, Navarra y Provincias Vascas, omitiendo nuevamente a Valencia.

Finalmente, el 26 de mayo de 1889, se promulgó definitivamente el texto del Código civil, único para toda España, con cuya entrada en vigor fueron derogados "*todos los cuerpos legales, usos y costumbres que constituyen el Derecho civil común en todas las materias que son objeto de este Código…*". Sin embargo, esa eficacia general derogatoria presentaba algunos límites, siendo uno de ellos el relativo a los Derechos forales, que quedaron plenamente vigentes. Después de la publicación del Código civil, en 1899, se reorganizó la *Comisión General de Codificación* y se reguló la facultad de nombrar comisiones especiales para la formación y revisión de los Proyectos de Ley en que se contengan instituciones forales. Las Comisiones Especiales encargadas de redactar los "apéndices" forales al Código civil "serán las correspondientes a Cataluña, Aragón, Navarra, Vizcaya, Mallorca y Galicia"[7]. Valencia continuó sin mencionarse ni tomarse en consideración en lo relativo a su Derecho foral.

IV LOS PROYECTOS DE ESTATUTO VALENCIANO EN LA REPÚBLICA Y EL DERECHO FORAL

Fue en el marco de la Constitución de 1931 cuando, por primera vez, entre los distintos territorios a los que se atribuía la competencia en materia de Derecho civil, era nombrada Valencia. Esta competencia se plasmó, como mayor o menor amplitud, en los distintos proyectos y anteproyectos de Estatuto valenciano que fueron elaborados entre 1931 y 1937 [8].

6 Cfr. *Real Decreto* de 2 de febrero de 1880 (art. 4º).
7 Cfr. *Real Decreto* de 17 de abril de 1899 (art. 1º) y *Real Decreto* de 24 de abril de 1899.
8 Sigo aquí la síntesis realizada por CLEMENTE MEORO, M., "Las competencias de la Comunidad Autónoma Valenciana en materia de Derecho civil", *op. cit.*, p. 4929-4931.

En el *Anteproyecto de Estatuto de la Región Valenciana*, elaborado en 1931 por una Comisión promovida por el Ayuntamiento de Valencia, las competencias de derecho civil tenían un alcance modesto. El art. 6º facultaba a la Asamblea legislativa "para regular las modalidades valencianas del contrato de compraventa, arrendamiento y toda la materia de riegos…". También podía establecer Tribunales mercantiles, simplificando las normas generales, pero aplicando el derecho sustantivo común.

El *Proyecto de Bases para el Estatuto del País Valenciano*, presentado por la CNT en enero de 1937, sí contemplaba todas las competencias. En su *Base 9ª,* rotulada como *Derecho Privado y Justicia,* establecía lo siguiente: "Corresponderá al País Valenciano la potestad de legislar en materia civil, quedando reservada al Estado la ordenación de las reglas destinadas a resolver las colisiones entre las diversas legislaciones civiles del Estado español…". Se preveía también un *Tribunal Regional* con carácter de Tribunal Supremo.

Poco después, en febrero de 1937, Esquerra Valenciana presentaba el *Anteproyecto de Estatuto de la Región Valenciana*, en el que se afirmaba la asunción exclusiva de competencias en distintas materias (de acuerdo con los art. 16 y 17 de la Constitución del 31), entre ellas: "b) Legislación civil en general, incluyendo las materias reguladas actualmente por el Derecho foral escrito o consuetudinario y el Registro Civil". Además en el art. 6º, dedicado a la organización de la justicia, se establecía que, en el nombramiento de Magistrados y Jueces mediante concurso, sería "una condición que dará preferencia el conocimiento del Derecho foral valenciano".

El *Proyecto de Estatuto de Autonomía para el País Valenciano*, presentado en marzo de 1937 por el partido Unión Republicana Nacional, recogía las competencias en material civil de modo bastante disperso y fragmentario. Por un lado, *ejecución* de leyes en materia de matrimonio, ordenación de registros e hipotecas (art. 13); luego, ordenación del Derecho civil en las materias no reservadas al Estado (art. 14); más adelante, nombramientos de registradores y notarios, protección de la infancia, etc. (art. 15).

Este período no fue más que un paréntesis en la continuación del silencio y el olvido. Tras la guerra civil, volvió a omitirse cualquier referencia al Derecho civil valenciano. En 1946 se celebró en Zaragoza un Congreso Nacional de Derecho civil para estudiar la situación de los Derechos forales y su futuro en el nuevo contexto español. Una de

las conclusiones de este Congreso fue la elaboración de un Código civil de España para recoger las instituciones de Derecho común, del Derecho territorial o foral y las peculiaridades de algunas regiones… Como primer paso se propuso la Compilación de las instituciones forales o territoriales, sin —de nuevo— hacer referencia alguna a Valencia. Y, en efecto, el *Decreto* de 23 de mayo de 1947, al establecer las bases para la redacción de las Compilaciones forales y el nombramiento de las comisiones de juristas de cada territorio encargadas de redactar los anteproyectos, omite toda referencia a Valencia y al Derecho foral valenciano. La consecuencia fue la promulgación de una serie de leyes (estatales) en las que se contenían exclusivamente las Compilaciones de los Derechos civiles especiales de Vizcaya y Álava (1959), Cataluña (1960), Baleares (1961), Galicia (1963), Aragón (1967) y Navarra (1973).

V LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y EL DERECHO FORAL VALENCIANO

Con pocas variaciones (una reforma del Código civil en 1974 que apunta a un reforzamiento del Derecho foral), la situación que acabamos de describir es la que se mantuvo hasta la aprobación de la Constitución de 1978 (CE).

La CE, como consecuencia del reconocimiento y garantía de la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española (art. 2), cambia las bases de la cuestión foral. Esta nueva orientación se plasma en la redacción del art. 149.1.8ª. Como se sabido, este artículo es, en parte, heredero del art. 15 de la Constitución de 1931, pero con matices diferenciales bien significativos. Aquél art. 15 establecía las materias de Derecho civil que quedaban reservadas al Estado, mientras que el art. 16 disponía que en todo lo demás, la legislación civil podía ser competencia de cualquier región autónoma, no sólo de aquellas que conservaban un Derecho civil propio. En ese mismo sentido se había redactado el art. 137 del anteproyecto de Constitución del 78, facultando a cualquier comunidad autónoma a legislar en las materias no reservadas al Estado, incluida la legislación civil, aunque no hubiera tenido Derecho privado propio. Sin embargo, como se ha señalado, debió suscitarse el temor a una proliferación excesiva de Derechos civiles que dificultara notablemente una cierta armonía jurídica en todo el territorio, motivo por el cual el entonces art. 141.8 del informe de la ponencia constitucional reservó al Estado la competencia sobre la legislación civil,

"sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo de los derechos forales". A esta precisión, la Comisión constitucional del Congreso quiso acotar aún más la cuestión y en su dictamen del que ya fuera art. 143.8, añadió el inciso: "allí donde existan".

Finalmente, la redacción definitiva del actual art. 149.1.8ª incorporó ambas modificaciones, atribuyendo al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación civil "sin perjuicio de la *conservación, modificación y desarrollo* por las Comunidades Autónomas de los Derechos civiles, forales o especiales, *allí donde existan*"[9]. Con ello, la competencia en materia de legislación civil quedó restringida a las Comunidades en las que previamente existía un Derecho civil foral o especial; es decir, se pasó de un planteamiento "regionalista" o "autonomista" al más estricto y limitado planteamiento "foralista"[10]. Como fácilmente puede deducirse, la fórmula consagrada por el precepto constitucional generaba dos problemas de interpretación: qué debía entenderse por "*conservación, modificación y desarrollo*" y qué significado debía otorgarse a la expresión "*allí donde existan*". No me voy a detener en el desarrollo hermenéutico doctrinal que ha tenido la primera de las expresiones, porque la cuestión clave que debía ventilarse para afirmar la capacidad normativa de la Generalitat Valenciana en materia de Derecho civil radicaba en determinar el sentido exacto del segundo inciso "allí donde existan". En efecto, tres acepciones podrían darse a la citada expresión[11]:

A restringido, estricto, haría referencia a la vigencia actual del Derecho especial o foral en un determinado territorio (más concretamente, de acuerdo con el adverbio "allí", en los lugares de ese territorio donde existiera realmente; por ejemplo, dentro del País Vasco, sólo en zonas de Vizcaya y Álava).

B. En un sentido algo más amplio, el adverbio "*allí*" haría referencia a toda la Comunidad Autónoma, no sólo al territorio específico donde estuviera vigente (esta es la interpretación que se le da mayoritariamente)[12].

9 El Estado se reserva, en todo caso, la competencia exclusiva sobre determinadas materias: aplicación y eficacia de las normas jurídicas; relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio; ordenación de los Registros e Instrumentos públicos; bases de las obligaciones contractuales; normas para resolver conflictos de leyes y determinación de las fuentes de Derecho.

10 Vid. CLEMENTE MEORO, M., "Las competencias de la Comunidad Autónoma Valenciana en materia de Derecho civil", *op. cit.*, p. 4931-4933.

11 Vid. DELGADO ECHEVERRÍA, J., "Los Derechos civiles forales en la Constitución", *Revista Jurídica de Cataluña*, LXXVIII, 3 (1979), p. 654.

12 Esta es la interpretación invocada por VIDAL MARTÍNEZ, J., "La potestad normativa de las Comunidades Autónomas en orden a la conservación, modificación y desarrollo de los Derechos civiles, forales o especiales", *RGD*, 1982, pp 1080 ss.

C. En sentido amplio, se podría entender que la "existencia" no significa necesariamente una vigencia actual del Derecho foral, sino que en esa expresión también se está incluyendo una "vigencia pretérita"; con lo cual, la capacidad normativa en materia civil se extendería a los territorios que en algún momento tuvieron vigente un Derecho civil foral. Esta interpretación resultaría coherente con el contenido de la Disposición Adicional 1ª de la CE: "La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales". Añadiendo, a continuación: "La actualización general de dicho régimen foral se llevara a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía".

Aunque pueda resultar inaudito, la interpretación que prevaleció, como ha quedado apuntado, fue que la expresión "allí donde existan" venía referida al momento de la entrada en vigor de la Constitución y no a un momento anterior. Se argumentó que no se trataba de resucitar viejos derechos históricos sino de conservar, modificar y desarrollar los derechos vivos y actualmente vigentes. La consecuencia evidente fue, de nuevo, la imposibilidad de recuperar el Derecho civil foral valenciano que, al no haber sido compilado previamente, no tendría "existencia" y negaba de facto a la Comunidad Autónoma Valenciana la competencia para conservarlo, modificarlo o desarrollarlo.

VI EL ARTÍCULO 31.2 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1982

Aun contando con esta doctrina interpretativa contraria, el art. 31.2 del *Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana,* aprobado el 1 de julio de 1982 y vigente hasta hace pocas fechas, establecía con toda contundencia lo siguiente: "*la Generalidad Valenciana tiene competencia exclusiva en las materias siguientes*: *2. Conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil valenciano*". Y en coherencia con esta disposición el apartado 3 establecía competencias sobre "*normas procesales y de procedimiento administrativo derivadas de las particularidades del Derecho sustantivo valenciano*"[13]. La inclusión de este artículo convertía al valenciano en el único Estatuto de una Comunidad autónoma, sin Derecho foral vigente en el

13 También el art. 40.1.a) referido a la competencia de los órganos jurisdiccionales de la Comunidad hacía referencia a los recursos de revisión y casación en materia de Derecho civil valenciano. De igual modo, el art. 23, al tratar de la provisión de plazas para magistrados, jueces, secretarios, etc., establecía que "se tendrá en cuenta la especialización en Derecho valenciano".

momento de publicarse la Constitución, que asumía competencias en materia de Derecho civil (a diferencia de Asturias, Murcia o Extremadura)[14]. Esta disposición estatutaria, que nunca fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, determino la existencia de tres posicionamientos doctrinales divergentes:

A. La de quienes siempre han negado que la Comunidad valenciana pueda asumir ningún tipo de competencias en materia de Derecho Civil puesto que no existía derecho foral en el momento de entrar en vigor la Constitución. En consecuencia, consideraron que el art. 32.1 del Estatuto de Autonomía era claramente inconstitucional[15].

B. La de quienes entendieron que el contenido de la *Disposición Adicional 1ª* de la Constitución, referente a los derechos históricos de los territorios forales, avalaba la constitucionalidad y validez del art. 32.1 y dotaba a la Comunidad Valenciana de plenas competencias en materia de conservación, modificación y desarrollo de su Derecho civil foral[16].

C. La de quienes han considerado que el Derecho foral va más allá de los textos escritos compilados y puede extenderse también al Derecho consuetudinario. Por ello, sostuvieron que la Comunidad Valenciana podía asumir competencias circunscritas a los institutos consuetudinarios que estuvieran vigentes en el momento de entrar en vigor la CE. A partir de aquí la Generalitat podría legislar sobre dichas costumbres, confiriéndoles, en su caso, un carácter legal y pudiendo actualizar su contenido de acuerdo con el tiempo presente[17].

Interpretado de manera lógica y sistemática, a la luz de la DA 1ª de la CE y en el sentido amplio de Derecho foral (incluyendo normas consuetudinarias), la doctrina se inclinó mayoritariamente por afirmar que la Comunidad Valenciana, como mínimo, podrá conservar, modificar y desarrollar el Derecho civil foral que en el momento de la entrada en vigor de la Constitución estaba vigente; es decir, las costumbres en determinadas materias (arrendamientos rústicos históricos, aguas, riegos y otras) que no

14 Los precedentes del artículo 31.2 (el art. 15 del Anteproyecto de *Estatut d'Elx de 1975*; los art. 22 y 23 del denominado *Estatut del Consell* de 1976; y el art. 7.3 del llamado *Estatut de Morella* de 1978), pueden verse con detalle en CLEMENTE MEORO, M., "Las competencias de la Comunidad Autónoma Valenciana en materia de Derecho civil", *op. cit.*, p. 4933-4934.

15 En este sentido vid. ELIZALDE, P., "El Derecho civil en los Estatutos de Autonomía", *ADC* 1984, p. 418 ss.

16 En este sentido vid. DOMÍNGUEZ CALATAYUD, V., "Desde los Fueros de Jaime I al Derecho Civil Valenciano", op. cit., pp. 11-28; también ARCE, A., *Constitución y Derechos forales*, Madrid 1987, p. 36 ss.

17 En este sentido, vid LACRUZ, SANCHO, LUNA, DELGADO, *Elementos de Derecho Civil*, vol I, Barcelona 1998, p. 134 ss.; vid. también ROCA GUILLAMÓN, J., "Comentario al art. 32.1 del EACAV", en *Comentarios al E.A. de la G.V.* (R. Martín coord.), Madrid 1985, p. 238.

fueron derogadas por la Disposición Derogatoria del art. 1976 del Código civil al tratarse de Derecho propio[18]. Con todo, esta doctrina consideró siempre que, a pesar del tenor literal del art. 31.2 del *Estatut*, no se podía ir más allá de la compilación de las costumbres existentes (lo que implicaba un efecto inmediato al ejercitarse tal competencia: el cambio de posición de la costumbre en el sistema de fuentes, al pasar de ser subsidiaria de la ley (2º grado) a ser propiamente Ley escrita (1º grado).

En este contexto de divergencia doctrinal y de indeterminación jurídica, la Generalitat Valenciana promulgó la Ley 6/1986, de 15 de diciembre, de *Arrendamientos Históricos Valencianos* (DOGV 18 de diciembre). Se trata de una ley de contenido esencialmente civil que provocó el recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno y que brindó la oportunidad al Tribunal Constitucional de pronunciarse sobre el carácter y alcance del art. 31.2 del Estatuto Valenciano.

VII POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Abogado del Estado, en representación del Gobierno español, presentó recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 6/1986 de *Arrendamientos Históricos Valencianos*, en escrito de 18 de marzo de 1987. La Sentencia del Tribunal Constitucional 121/1992, de 28 de septiembre, desestimó dicho recurso. En éste se afirmaba que la competencia autonómica en materia de Derecho civil, presuponía la vigencia del Derecho foral al tiempo de promulgarse la Constitución; además, se hacía referencia a que la Ley 6/1986 no reflejaba una realidad consuetudinaria efectivamente existente, por la existencia de multiplicidad de usos locales diferentes, por tanto lo que se estaba realizando era la creación "*ex novo*" de una norma nueva sin ninguna conexión previa con los usos vigentes, que entraba en colisión con la normativa estatal en la materia.

Al desestimar el recurso, la Sentencia reconoce que la Generalitat tiene competencia en esta materia, afirmando que la referencia a la conservación, modificación y desarrollo que se hace en el art. 149.1.8 de la Constitución "*alcanza no sólo a aquellos Derechos civiles especiales que habían sido objeto de Compilación al tiempo de entrada en vigor de la Constitución, sino también a normas civiles de ámbito regional o*

18 Una exposición más extensa de las razones a favor de esta interpretación doctrinal puede verse en CLEMENTE MEORO, M., "Las competencias de la Comunidad Autónoma Valenciana en materia de Derecho civil", *op. cit.*, p. 4935.

local y de formación consuetudinaria preexistentes a la Constitución". La Sentencia añade que "la competencia exclusiva a que alude el art. 31.2 del Estatut en orden a la "*conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil valenciano" no puede estimarse sino referida al Derecho consuetudinario que, tras la abolición de los Fueros y hasta nuestros días haya subsistido en el territorio de la Comunidad Autónoma, siendo notoria la inexistencia de toda regla escrita que (…) ordenara cualquier instituto civil de modo especial respecto al Derecho común*".

De acuerdo con esta Sentencia, resulta evidente que la Comunidad Valenciana puede "*legislar sobre instituciones que hayan tenido una configuración consuetudinaria específica en su ámbito territorial*", y que "*la existencia de un especial régimen consuetudinario…constituye un auténtico presupuesto del art. 149.1.8ª para el válido ejercicio de la competencia conferida por el art. 31.2 del Estatut*"[19]. Ahora bien, la doctrina expuesta aquí por el Tribunal Constitucional se centra exclusivamente en lo relativo al Derecho consuetudinario preexistente pero no se pronuncia sobre el alcance del art. 31.2 del Estatuto en relación con una competencia general para legislar en materia de Derecho civil foral. Es decir, la Generalitat Valenciana puede legislar sobre las instituciones consuetudinarias pero ¿podría legislar sobre otras o sobre todas las materias?[20]

Importantes elementos para poder formular una respuesta a la cuestión fueron recogidos en la Sentencia del Tribunal Constitucional 88/1993, de 12 de marzo, con la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno contra la Ley 3/1988, de las Cortes de Aragón, en la que se equiparaban los hijos adoptivos a los hijos por naturaleza en cuanto a derechos y obligaciones. El Abogado del Estado alegaba la ausencia de competencia de la Comunidad Aragonesa para legislar en materia de filia-

19 La respuesta del TC sobre las alegaciones del recurso respecto a que la ley 6/1986 no reflejaba una realidad consuetudinaria efectivamente existente, y los dos votos particulares que formulan reservas sobre el alcance de la competencia y la alteración del orden de las fuentes del Derecho establecido en el Código civil, pueden verse en CLEMENTE MEORO, M., "Las competencias de la Comunidad Autónoma Valenciana en materia de Derecho civil", *op. cit.*, p. 4938-4940.

20 La Sentencia 182/1992, de 16 de noviembre, en la que el TC se pronunció, un par de meses después, sobre una determinada disposición de la Ley 2/1986 de Arrendamientos Rústicos de Galicia, tampoco abordó el tema de la competencia general para legislar en materia de Derecho civil foral. La Sentencia resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno español contra esa Ley del Parlamento de Galicia que prorrogaba y declaraba vigente en la Comunidad Gallega una disposición presente en la ley de Arrendamientos rústicos de 1980. La interposición del recurso se basaba en que Galicia carecía de competencia en la materia, por no existir en su Compilación ninguna norma relativa a los arrendamientos rústicos. La Comunidad gallega alegó la existencia de costumbres vigentes en materia de arrendamientos históricos, pero el TC desestimó el recurso. Así pues, la Sentencia, aún siendo importante, tampoco resuelve la cuestión planteada, puesto que simplemente aclara que Galicia, además de poder legislar sobre las instituciones reguladas en su Compilación puede hacerlo también sobre sus usos y costumbres.

ción adoptiva porque en la Compilación no existía ninguna norma relativa a la adopción o al *status familiae* de los hijos adoptivos. La argumentación del Constitucional, si bien rechaza que la competencia legislativa, en virtud de la *Disposición Adicional 1ª* de la CE, alcance a materias que no se encuentran en la Compilación aunque sí lo estuvieran en el Derecho histórico, afirma textualmente lo siguiente:

a) El "*concepto constitucional de conservación… de los Derechos civiles, forales o especiales*", permite *"…la formalización legislativa de costumbres efectivamente vigentes en el propio ámbito territorial, de acuerdo con la sentencia del TC 121/1992, f.j. 1º)*".

b) "*La noción constitucional de "desarrollo" permite una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquél Derecho (el foral), pues de lo contrario se estaría identificando este concepto con el más restringido de "modificación"*. Esto supone que el concepto de "desarrollo" apunta hacia una competencia autonómica en la materia que no debe identificarse con el contenido actual de la Compilación o de las normas autonómicas. Como consecuencia, "*cabe que las Comunidades autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación, dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho foral*". La sentencia, no obstante, acaba precisando que dicha capacidad de regulación *"…no significa una competencia legislativa civil ilimitada 'ratione materiae' dejada a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas que pugnaría con lo dispuesto en el art. 149.1.8ª de la Constitución española*"[21].

De acuerdo con esta doctrina constitucional, la actuación de la Generalitat Valenciana en relación con los arrendamientos históricos debe considerarse un supuesto de "conservación" del Derecho civil foral, por lo que nada impediría que, al igual que Aragón, Valencia pudiera "desarrollar" ese Derecho civil foral regulando instituciones conexas con las instituciones consuetudinarias vigentes[22].

21 Sobre esta materia el TC se ha pronunciado una cuarta vez en la STC 156/1993, de 6 de mayo, (resolviendo un recurso relativo a una disposición sobre testigos en testamento no presente en la Compilación de Baleares). La sentencia afirma que la competencia autonómica para el "desarrollo" del Derecho civil, especial o foral, ampara "*regulaciones de este género que, partiendo de institutos ya integrados en el propio ordenamiento civil, disciplinen aspectos en conexión con ellos aunque ausentes, hasta entonces, del texto de la Compilación*" (FD 6º, último párrafo).

22 En esta sentencia, se formulan dos votos particulares (por los magistrados Vives Pi-Sunyer y González Campos). Este último considera que, admitida la competencia legislativa en materia civil de una Comunidad Autónoma, ésta no tiene más limitaciones que las que se derivan de la reserva competencial a favor del Estado del inciso *"en todo caso…"* del art. 149.1.8ª (F:D: 4º, último párr., pág. 11. Vid. también 5º). En este sentido, vid. CLEMENTE MEORO, M., "Las competencias de la Comunidad Autónoma Valenciana en materia de Derecho civil", *op. cit.*, p. 4943.

En definitiva, la doctrina constitucional sobre las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Derecho civil foral, podría sintetizarse del siguiente modo:

A) En relación con la capacidad de "*conservar*", las CCAA tienen competencia legislativa sobre las instituciones reguladas por el Derecho vigente (escrito o no) en el momento de la aprobación de la Constitución (STC 121/1992, de 28 de septiembre, relativa a la Comunidad Valenciana, y STS 182/1992, de 16 de noviembre, relativa a Galicia).

B) En relación a la capacidad de "*modificar*", las CCAA pueden actualizar el Derecho foral preexistente, alterando algún aspecto de su regulación anterior (STC 88/1993, de 12 de marzo, relativa a Aragón).

C) Con relación a la capacidad de "*desarrollar*", las CCAA tienen competencia legislativa sobre instituciones conexas al Derecho preexistente, lo que no significa una competencia civil ilimitada (STC. 88/1993, de 12 de marzo, relativa a Aragón).

En este sentido se podría concluir que, a la luz del art. 31.2 del *Estatut*, la Comunidad Valenciana ostentaría, como mínimo:

> en virtud de su capacidad de "conservar", la competencia legislativa sobre las costumbres vigentes;
> en virtud de su capacidad de "desarrollar", la competencia legislativa sobre *instituciones conexas* con las costumbres vigentes.

Pero durante todo el perÍodo de vigencia del Estatuto de Autonomía de 1982 siguió sin resolverse la cuestión fundamental de máximos que se había planteado desde un principio: ¿Podría legislar la Comunidad Valenciana sobre otras materias no consuetudinarias o no conexas con ellas? ¿Podrían regularse, por ejemplo, las instituciones forales relativas al régimen económico matrimonial o a la sucesión? El TC no ha podido pronunciarse al respecto porque la prudencia de nuestro legislador autonómico no le ha brindado la ocasión. En efecto, no se ha promulgado ninguna Ley en Valencia sobre estas materias (tampoco en las otras CCAA que no han tenido Derecho foral propio, aunque esto entre dentro de la lógica), que hubiera enervado la instancia constitucio-

nal o que, no habiéndola enervado, hubiera reconocido tácitamente la constitucionalidad de asumir tales competencias y, con ello, rehabilitar en plenitud el Derecho civil foral valenciano.

VIII EL ARTÍCULO 49.1.2ª DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 25 DE ABRIL DE 2006

El proceso de reforma del *Estatuto de Autonomía* de 1982 ha supuesto una importante remodelación de su contenido, modificando los 61 artículos de éste y añadiendo 20 artículos nuevos al texto definitivo. En este nuevo marco estatutario puede afirmarse, sin ningún género de dudas, que uno de los elementos claves sobre los que ha basculado la reforma es la decidida voluntad de otorgar un papel primordial a la recuperación y plena actualización del Derecho civil foral. Así se señala textualmente en el *Preámbulo*:

"*Pretende también esta reforma el impulso y desarrollo del Derecho Civil Foral Valenciano aplicable, del conocimiento y uso de la lengua valenciana, de la cultura propia y singular de nuestro pueblo, de sus costumbres y tradiciones. Por eso el desarrollo legislativo de las competencias de la Generalitat, en plena armonía con la Constitución española, procurará la recuperación de los contenidos de "Los Fueros del Reino de Valencia", abolidos por la promulgación del Decreto de 29 de junio de 1707*".

Esta contundente declaración de voluntad del *Preámbulo* viene matizada por la utilización del término "*aplicable*", cuyo sentido podría interpretarse tanto como una precisión de carácter constitucional, congruente con la interpretación restrictiva del art. 149.1.8ª CE a la que ya hemos referencia, cuanto como una simple precisión temporal, tendente a recuperar tan sólo aquellas institucionales forales cuya aplicación tenga sentido y congruencia en la actualidad del siglo XXI. En todo caso, el texto deja claro que el alcance de las competencias en este ámbito no pretende entrar en colisión con lo establecido en la Constitución. Ahora bien, no cuadraría con este renovado y decidido espíritu "foralista" presente en el *Estatut*, que esa "plena armonía" constitucional a la que se refiere, deba interpretarse como una simple conformidad con la situación anterior, aceptando una capacidad legislativa casi residual en materia civil, limitada a la regulación de algunas costumbres. De ahí que la expresión "aplicables" deba enten-

derse más bien en un sentido actualizador que en un sentido restrictivo. Buena prueba de que la voluntad estatutaria es la plena recuperación y actualización del Derecho foral se manifiesta en las numerosas referencias que de él se hacen en el articulado, dando a entender implícitamente que se trata de un cuerpo jurídico pleno y con vocación de vigencia en la Comunidad[23].

En este contexto "foralista" al que nos estamos refiriendo, dentro del Título IV, dedicado a las competencias exclusivas de la Generalitat, aparece el art. 49.1.2ª, que reproduce la fórmula maximalista ya utilizada por el art. 31.2 del anterior Estatuto, pero con dos, aparentemente pequeñas pero muy relevantes alteraciones, en el orden de los términos y en la inclusión del término "foral". El texto actualmente vigente dice así:

"*La Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:*
2ª. Conservación, desarrollo y modificación del Derecho civil foral valenciano."

La redacción del correspondiente artículo 31.2 del Estatuto del 82, como vimos, otorgaba a la Generalitat competencia exclusiva sobre "*la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil valenciano*". Como puede apreciarse, la nueva redacción del texto ha completado con el término "foral" la simple referencia al Derecho civil valenciano que hacía el anterior Estatuto (con esa misma expresión aparece mencionado en todos los artículos que se ocupan de la materia). La inclusión de este término tiene una relevancia capital, en mi opinión. En efecto, con la anterior redacción del texto, aunque cabía aportar argumentos para avalar una capacidad legislativa de la Generalitat, incluso más allá de de las instituciones consuetudinarias y las conexas con ellas, la exclusiva alusión al "Derecho civil valen-

23 Aparte del art. 49.1.2ª, los artículos en los que se hace referencia al Derecho foral son los siguientes: Art. 3.4. "El Derecho Civil Foral Valenciano se aplicará, con independencia de dónde se resida, a quien ostente la vecindad civil valenciana conforme a las normas del Título Preliminar del Código civil, que será igualmente aplicable para resolver los conflictos de leyes".
Art. 7.2. "Las normas y disposiciones de la Generalitat y las que integran el Derecho Foral Valenciano tendrán eficacia territorial excepto en los casos en los que sea legalmente aplicable el estatuto personal y otras normas de extraterritorialidad".
Art. 35.1. "A instancia de la Generalitat, el órgano competente convocará los concursos y oposiciones para cubrir las plazas vacantes de Magistrados, Jueces, Secretarios Judiciales y demás personal de servicio de la Administración de Justicia, de acuerdo con lo que dispone la Ley Orgánica del Poder Judicial. En esta resolución se tendrá en cuenta su especialización en el Derecho Civil Foral Valenciano y el conocimiento del idioma valenciano";
Art. 37. "La competencia de los órganos jurisdiccionales de la Comunidad Valenciana comprende: 2. En materia de Derecho Civil Foral Valenciano, el conocimiento de los recursos de casación y de revisión, como competencia exclusiva del TSJCV…";
Art. 58.2. "(…). Los notarios deberán garantizar el uso del valenciano en el ejercicio de su función en el ámbito de la Comunidad Valenciana de conformidad con las normas del presente Estatuto. Igualmente garantizarán la aplicación del Derecho Civil Foral Valenciano que deberán conocer".

ciano" parecía remitir, según la opinión mayoritaria, a lo efectivamente vigente en el momento de entrada en vigor de la Constitución. La inclusión de la fórmula "Derecho civil *foral* valenciano" despeja definitivamente todas las dudas sobre la plena capacidad legislativa en materia foral y zanja, de una vez por todas, el debate doctrinal sobre el significado de la expresión "*allí donde existan*" del art. 149.1.8ª de la Constitución, que ya no cabe interpretar referida al momento de entrada en vigor de la Constitución, sino en sentido amplio, a la vigencia del Derecho foral en algún momento anterior, aunque en 1978 se encontrara derogado. El texto estatutario, a la luz del respeto a los "Derechos históricos de los territorios forales", establecido en la *Disposición Adicional 1ª* de la Constitución[24], da por sentado que el Derecho civil foral valenciano *existe* en la Comunidad Valenciana. Este presupuesto viene corroborado, además, por el contenido de la *Disposición Transitoria Tercera* del propio *Estatut*, que dispone lo siguiente:

> "*La competencia exclusiva sobre el Derecho Civil Foral Valenciano se ejercerá por la Generalitat, en los términos establecidos por este Estatuto, a partir de la normativa foral del histórico Reino de Valencia, que se recupera y actualiza, al amparo de la Constitución española*"[25].

Esto significa que, mientras el Tribunal constitucional no dictamine la inconstitucionalidad del art. 49.1.2ª (y nadie hasta ahora ha planteado un recurso en ese sentido, ni parece verosímil que se vaya a interponer), las Cortes Valencianas están plenamente legitimadas para legislar "conservando, desarrollando y modificando" el Derecho civil foral valenciano.

Por otra parte, en el nuevo art. 49.1.2ª se ha invertido el orden de los términos "modificación" y "desarrollo", anteponiendo éste y postergando aquél en la frase, respecto del anterior Estatuto. Aunque dicha alteración no reviste la relevancia y trascendencia que hemos señalado antes, también resulta muy adecuada y significativa. El anterior

24 Este texto, interpretado en sentido literal, supone entender que la Constitución ampara a cualesquiera territorios que hayan tenido "Derecho histórico", incluyendo a aquellos que eventualmente pudieran tenerlo derogado, como es el caso de Valencia. ¿Qué otro sentido puede darse a la *D.A. 1ª*, si no es el de incluir a los Derechos históricos de estos territorios? ¿en caso contrario, qué añadiría esta *D.A. 1ª* sobre lo ya estipulado en el art. 149.1.8ª? Téngase en cuenta, además, que el art. 149.1.8ª, no utiliza la expresión precisa *"estén vigentes"*, sino la más genérica *"allí donde existan"*.

25 Dicha norma es coherente con lo establecido por la propia DA 1ª CE, que añade a lo ya reflejado sobre el respeto a los Derechos históricos: *"La actualización general de dicho régimen foral se llevara a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía"*.

art. 31.2 reproducía la expresión (respetando el orden de los términos) tal y como aparecen en el art. 149.1.8ª de la Constitución, sin embargo el orden establecido en la nueva redacción responde con mayor coherencia a la situación legislativa de la que parte la Comunidad Valenciana. En efecto, por el momento, apenas hay nada que "modificar" puesto que únicamente están vigentes las disposiciones relativas a los arrendamientos históricos (ley 6/1986). Sin embargo, hay por delante una vastísima labor de "conservación" (todas las instituciones forales que tengan sentido y congruencia en el actual momento histórico) y de "desarrollo" (no sólo de las instituciones recogidas en el Derecho foral, sino también todas las *instituciones conexas*, de acuerdo con lo establecido en las SSTC 88/1993 y 156/1993). Una vez que tengamos Derecho foral vigente, habiendo hecho uso de las facultades de "conservar y desarrollar", podremos recurrir, en su caso, a la de "modificar" si fuera oportuno.

En conclusión, la interpretación literal, lógica y sistemática de las actuales disposiciones estatutarias permite afirmar lo siguiente:

Que el art. 149.1.8ª de la Constitución no impide que la Comunidad Valenciana asuma plenas competencias en materia de Derecho civil foral.

Que la redacción del art. 49.1.2ª del Estatut está perfectamente formulada para asumir plenas competencias y no requiere de precisión alguna.

Que la Generalitat no ha ejercitado todavía esa competencia para legislar sobre materias de Derecho civil reguladas por *Els Furs*. Cuando esto se realice, si es que eventualmente se planteara un recurso de inconstitucionalidad (esa ha sido la mecánica seguida en otras CCAA), el TC tendría oportunidad de pronunciarse sobre este tema, aunque cuenta con elementos suficientes, en mi opinión, para desestimarlo. Ojalá tengamos la oportunidad de saberlo pronto. Habrá que esperar a que sus señorías decidan materializar legislativamente alguna iniciativa de la *Comisión de codificación* recientemente creada.

Remedio Sánchez Ferriz
CATEDRÁTICA DE DERECHO CONSTITUCIONAL
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

COMENTARIO AL TITULO II DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA DE 2006

SUMARIO

I. EL MARCO CONSTITUCIONAL
II. DESARROLLO ESTATUTARIO DEL ESTADO SOCIAL: NECESARIA COMPLEMENTACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES POR LA INTERVENCIÓN AUTONÓMICA
III. EL CONTENIDO DEL TITULO II DEL ESTATUTO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA A. Técnica utilizada en el Título: la ausencia de una tabla de derechos. B. Significación política y eficacia jurídica. C. Algunas consideraciones sobre el Título en su conjunto. D. Principales directrices contenidas en el Título.
IV. UNA REFERENCIA PARTICULAR A LOS DERECHOS SOCIALES
V. TRES CUESTIONES PECULIARES POR SU SIGNIFICACIÓN Y SU UBICACIÓN A. Defensa de la identidad valenciana. B. Expresa referencia y compromiso con una política agraria eficiente. C. Derecho al agua como reivindicación.

I EL MARCO CONSTITUCIONAL

Los límites editoriales de este trabajo nos obligan a hacer tan sólo una primera aproximación a los contenidos, densos y diversos, del Título II del Estatuto. Dando por superada la polémica sobre la oportunidad de su inclusión, sí hemos de reflexionar sobre su significación política y jurídica así como sobre la naturaleza de sus contenidos, aun cuando sea en términos generales, habida cuenta que la diversidad de derechos exigiría una particular consideración de la naturaleza jurídica de cada uno de ellos y, muy especialmente, de la eficacia de cada una de las disposiciones contenidas en el Título cuya técnica jurídica dista mucho de la tradicional tabla de derechos.

Por lo que se refiere a la significación general del Título resulta imprescindible también ahora la referencia al marco constitucional y en particular a la significación del

Estado social. En efecto, la lectura jurídica de los principales contenidos del Titulo II del Estatuto valenciano se enmarca por fuerza en la definición y en la normatividad del Estado constitucional impuesta desde el texto fundamental. De él derivan las dos principales dimensiones de cuantas aquí he de tener presente; me refiero, de una parte, a la significación jurídica y política de los contenidos formalizados en el Estatuto y, de otra, al método por el que ha optado el estatuyente valenciano al haber incluido, en la forma en que lo ha hecho tales concretos contenidos.

Respecto del primer aspecto, De Cabo[1] ha insistido en la necesidad de extraer todas las consecuencias del principio de solidaridad que impregna todo el Estado. Solozábal, ha calificado la expresión de cláusula definitoria entendida como aquélla fórmula que, lejos de quedar en la significación académica, despliega efectos jurídico políticos a lo largo y ancho del ordenamiento[2] incluso en los elementos aparentemente más alejados de la idea igualitaria y social[3].

En lo que se refiere al segundo aspecto, es la propia Constitución la que incorporó la obligatoriedad para los poderes públicos de desarrollar políticas sociales en el marco de los conocidos como Principios rectores de la política social y económica como expresión del Estado social que se constitucionaliza en el art. 1.1 CE. Obsérvese que, en última instancia, los contenidos de los Principios rectores de la política social y económica, tal como se regulan en la Constitución, no son sino una enumeración de fines sociales (cuyos logros se configuran como deberes de los poderes públicos, ya sean centrales o autonómicos) y de categorías de ciudadanos que deben priorizarse en la realización de tales políticas sociales. De este modo, el propio texto constitucional ofrece pautas metodológicas para el tratamiento de la materia que aquí se estudia que sin duda han sido de gran utilidad para el estatuyente valenciano. Tal vez, si acaso, habría que reprochar al Estatuto la pérdida de sistemática que sí ha sabido mantener mínimamente el Cap. III de la Constitución. La articulación en ésta de los mandatos dirigidos a los poderes públicos resulta mucho más

1 DE CABO, C. Teoría constitucional de la solidaridad. Madrid, Marcial Pons, 2006, pág. 19 y ss.

2 En el mismo sentido, GARCÉS SANAGUSTIN, A. Prestaciones Sociales, función administrativa y derechos de los ciudadanos. Madrid, McGraw-Hill, 1996, pag. 46 y ss. Deja bien claro el autor, antes de explayarse en los efectos de la fórmula en todo el ordenamiento, que "el Estado Social sobrepasa ampliamente lo que es la estricta prestación de servicios públicos"

3 Incluso, la interpretación de la institución monárquica actual hallaría acomodo en el ordenamiento democrático a través de dicha cláusula definitoria que, al explayarse en sus efectos sobre las distintas instituciones las lleva a mutar en sus significados. Cfr. SOLOZÁBAL ECHEVARRIA, J. J. "Articulacion juridica e integracion politica como funciones de la Corona", en ROLLNERT LIERN, G. Las Monarquías Europeas en el siglo XXI (en prensa).

mesurada en lo que se refiere a la extensión de los artículos y equilibrada en la relación que todos ellos sostienen entre sí. En cambio en el Estatuto, aun cuando las finalidades políticas y los compromisos públicos se deducen de sus artículos sin lugar a dudas, sus formulaciones resultan en ocasiones excesivas e inapropiadas para un texto que es el fundamental de la Comunidad Autónoma que, así, se resiente en términos de claridad y sistematicidad.

II DESARROLLO ESTATUTARIO DEL ESTADO SOCIAL: NECESARIA COMPLEMENTACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES POR LA INTERVENCIÓN AUTONÓMICA EN SU CONSOLIDACIÓN REAL

Como ya he puesto de relieve en otra ocasión[4] la realización de los derechos sociales a través de los Estatutos de Autonomía, siempre en el marco del reconocimiento constitucional, es un claro reflejo de los efectos que en la Teoría de los Derechos ha supuesto la consolidación de los derechos sociales. En este sentido se han apuntado[5] dos concretas consecuencias de la consolidación constitucional de los derechos sociales que ahora hay que recordar: "(Se) ha atenuado la relación constitutiva entre Constitución y Derechos Fundamentales... (pues) es evidente que con relación a los derechos sociales la disciplina constitución no es autosuficiente, debiendo encontrar su propio desarrollo...". La segunda consecuencia afecta a la misma percepción de la Constitución que cambia también y pasa a ser considerada como una especie de "reglamentación preliminar no sólo dependiente –en cuanto a su eficacia práctica- de la disciplina de desarrollo y del desenvolvimiento de los derechos por ella reconocidos, sino también abierta a operaciones de *balancing test* por parte de las jurisdicciones constitucionales"...[6]

Desde esta perspectiva de los derechos sociales como ámbito en el que el legislador estatal no puede por sí sólo dar cumplimiento a la Constitución, la inclusión de los

4 SÁNCHEZ FERRIZ, R. "La labor de los Parlamentos autonómicos en la consolidación del Estado Social", en CORTS. Anuario de Derecho Parlamentario, nº 16, 2005, pág. 101 y ss.

5 D'ATENA, La vinculación entre constitucionalismo y protección de los derechos humanos, en http//:www.ugr.es Re DCE1, pag. 12.

6 De ahí, la inicial aporía de los derechos del Capítulo III de la Constitución. El nominalismo de una Constitución inaplicada era absoluto en los primeros momentos de su vigencia hasta que se fueran configurando por obra del legislador las concretas facultades del titular de cada derecho social en los que la fundamentalidad no lo es "de origen" sino "de resultado". A diferencia de los derechos propiamente fundamentales, a excepción del que como tal se reconoce desde el inicio del régimen en el art. 27 C.E. como derecho fundamental a la educación, los derechos sociales adquieren "fundamentalidad" a medida que se consolidan por obra del legislador y que el Estado, por social, va adquiriendo compromisos en el proceso de no retorno de las conquistas sociales. En este sentido, y por lo que se refiere a ciertos "derechos sociales fundamentales" deducidos de la jurisprudencia constitucional italiana, cfr. MODUGNO, F. I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza Costituzionale Torino, Giappichelli, 1995.

sociales en los Estatutos autonómicos cobra todo su sentido y, a la vez, resuelve la polémica sobre la conveniencia de incluir, o no, tablas de derechos en los Estatutos. Justamente, los contenidos del Cap. III del Tit. I de la Constitución española hallan sus mejores posibilidades de realización en las Comunidades Autónomas como, de hecho, ha ocurrido en la realidad. Tales contenidos son los principales referentes[7] tanto, desde el punto de vista jurídico, en la formulación de las competencias asumidas, como, desde el punto de vista político, de los programas electorales y del parámetro de satisfacción de la ciudadanía. Esta situación la resume Ferrajoli en forma francamente descriptiva: mientras el Estado se ocupa de la *vigencia* de los derechos del Tit. I CE, las CC.AA. tienen un amplísimo margen en lo realmente importante que es su *validez*[8]. Lo que obviamente, supone, por lo demás, la vinculación de los legisladores autonómicos a los contenidos del Cap. III, del Tit. I CE[9]. Así ha sido en los años ya trascurridos de régimen autonómico y así ha de seguir siendo, profundizando más aún en la realización de los derechos sociales, según se desprende del nuevo Estatuto valenciano.

Pero la cuestión tiene también efectos en el tratamiento jurisprudencial tal como, incluso respecto del Tribunal Constitucional, se ha puesto de relieve en la escasa aplicación que se ha hecho de la competencia estatal del art. 149. 1, 1ª en relación con los derechos reconocidos entre los Principios rectores de la política social y económica. La cuestión, adquiere una doble dimensión desde nuestro enfoque presente pues, si de una parte la inoperancia de dicha competencia estatal y la general (aunque no sin excepciones) preferencia del T. C. por la aplicación de la competencia en concreto afectada, refuerza el respeto a las respectivas competencias autonómicas, no es menos cierto que deja planteadas no pocas dudas sobre la concepción que de los derechos del Cap. III, Tit. I de la Constitución (y por consiguiente también ahora de los del Título II E. V.) cabe tener[10].

III ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL TITULO II DEL ESTATUTO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

Inserto en el marco constitucional recordado y, en principio, sin duda alguna de constitucionalidad, los mismos contenidos del Titulo II estudiado pudieron haberse ordenado mejor sin que ello afectara a su adecuación a la Constitución. La forma definitiva

7 Cfr. en el mismo sentido, J. Mª CASTELLÁ ANDREU, La Función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña..., ya cit., pág. 162 y ss.
8 L. FERRAIOLI, Derechos y Garantías. La Ley del más débil. Madrid, Trotta, 2002, pág. 20.
9 M. CONTRERAS CASADO, "Notas sobre el legislador autonómico de los derechos sociales, económicos y culturales..., ya cit., pág. 457.
10 TUDELA ARANDA, J. Derechos constitucionales y Autonomía política. Madrid, Civitas,1994, págs. 216-17.

en que se ha aprobado el Estatuto tiene, a mi juicio, algún defecto puntual de técnica jurídica y cierto desorden en la organización de sus contenidos pero, a cambio, sí se inserta perfectamente en el orden constitucional y opta, además, por un método de asunción de compromisos por parte de los poderes públicos bastante aceptable en el que los derechos de los valencianos se van derivando de las concretas políticas públicas que el Estatuto, en lógica correspondencia con el Estado social a cuya realización contribuye, dispone e impone.

A. Técnica utilizada en el Título: la ausencia de una tabla de derechos

Es bien conocida la forma en que surgen las modernas Declaraciones de derechos, a modo de tablas o enumeración de aquellos que se consideran derechos de todo hombre y/o ciudadano (inherentes a la dignidad de todo ser humano, según la formulación más depurada del constitucionalismo democrático de la segunda posguerra mundial). La técnica, que en su origen responde a la atmósfera racionalista e iluminista que la alumbra, resulta la apropiada para los fines racionalizadores de la política del momento y para los medios en que entonces se confía: los efectos pedagógicos y hasta taumatúrgicos que tales textos habían de tener en una sociedad ordenada por la razón al ser para los ciudadanos luz y conocimiento de sus propios derechos, y para los poderes públicos recuerdo permanente de sus deberes.

Sin embargo, hoy las declaraciones que se contienen en los textos fundamentales distan mucho de las históricas tanto en su significación como en su "hechura" y estructura mucho más compleja[11]. Además, se han ido sumando grupos nuevos de derechos que dificultan la significación homogénea de antaño cuando representaban facultades y/o exenciones frente al poder; bien al contrario, la inmensa mayoría de los derechos no se conciben hoy sin la colaboración activa de los poderes públicos, lo que ha introducido cierta complejidad también en el análisis teórico de los diversos grupos de derechos[12]. Desde esta perspectiva, interesa llamar ahora la atención, por lo que luego

11 La complejidad social y política de las democracias actuales vive evidentemente bajo la presión de los factores económicos y de la globalización pero éstos por sí sólo tampoco serían suficientes para explicarnos tal complejidad ni para darnos debida cuenta de la transformación de los modos de vida operada en el siglo XX. Cualesquiera sean las razones, lo que resulta indiscutible es que el aludido como tradicional sistema de reconocimiento de derechos a modo de "tabla" o enumeración sólo puede seguir siendo aceptable para aquellos que siguen siendo típicos de las dos primeras generaciones: los individuales o personales y los que conocemos como libertades públicas (grupos a los que se refería Carl Schmitt, con notable acierto, como derechos del individuo aislado y derechos del individuo en relación con los demás). Ello no es óbice, sin embargo para la redacción de una Tabla o Carta de derechos sociales como la que el propio Estatuto que comentamos anuncia por cuanto la mayor flexibilidad de la obra legislativa resulta más apropiada en una materia tan dinámica como ésta.

12 Resulta extraordinariamente interesante en lo que se refiere a la transformación conceptual de las nuevas declaraciones y de sus diversos componentes ABRAMOVICH, V. y COURTIS, Cr. Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid, Trotta, 2002, pág. 19 y ss.

he de decir sobre el Estatuto valenciano, sobre la necesidad de que la intervención promotora de derechos por parte de los poderes públicos no llegue a mutar la naturaleza de éstos en un excesivo intervensionismo incompatible con el régimen de libertad-responsabilidad que también establece la Constitución.

a) Reiteración de compromisos que asume la Generalitat

En concreto por lo que se refiere al Titulo II del Estatuto valenciano, su estructura, sus contenidos y el modo como ha quedado redactado, hacen que las particulares menciones de derechos constituyan la excepción, siendo la asunción de compromisos por parte de las instituciones de la Generalitat el punto de mira desde el que se desarrolla el Título. Así, podemos leer que "la Generalitat velará por una administración de Justicia sin demoras..." (en el art. 9.3), "la Generalitat promoverá la participación..." (en el art. 9.4)[13], "la Generalitat defenderá y promoverá los derechos sociales..." (en el art. 10.1), "la Generalitat velará..." (en el art. 11 y en el 12 que, además añade que "la Generalitat procurará..", expresión que se repite también en el art. 13.2), "la Generalitat garantizará..." (en el art. 13.1 y 4, así como en el art. 16), "la Generalitat protegerá..." (en el art. 17.2), "la Generalitat adoptará..." (en el art. 18) y, por último, "la Generalitat impulsará... y promoverá...", se lee en el art. 19.

b) Algunas excepciones a tener en cuenta

Desde esta perspectiva en la que la Generalitat se convierte en el centro de imputación de todos los mandatos del Estatuto tendentes a mejorar la calidad de vida y las posibilidades de participación efectiva de todos los valencianos en los diversos ámbitos de la vida social y política, ha de llamarse la atención sobre tres cuestiones. La primera es la general referencia del art. 14 a los poderes públicos sin mención alguna a los de carácter territorial; siendo ello así, o bien se da por supuesta la referencia a los territoriales o el precepto no dejaría de ser una fórmula vacía por carecer su autor de poder de obligar a otros poderes publicos. La segunda, la ausencia de toda referencia a la Generalitat y a los poderes públicos en el art. 17.1 por el que se establece el novedoso, entre nosotros, derecho al agua; la cuestión aquí adquiere mayor complejidad como veremos *infra*. La tercera cuestión a destacar es la directa vinculación que en algún caso se establece entre el deber de la Generalitat y algún derecho específico que al efecto se menciona como tal. Tal vinculación específica se produce en los casos refe-

13 Esta misma expresión la hallamos en el mismo art. 10.4 que requiere una posterior mención específica por mi parte.

ridos a las personas afectas de discapacidad tal como se establece en el art. 13. 1 ("La Generalitat... garantizará en todo caso a toda persona afecta de discapacidad, el derecho a las prestaciones publicas necesarias...") y en el párrafo 3 del mismo art. 13 en el que se afirma que "las familias que incluyan personas mayores o menores dependientes... tienen derecho a una ayuda de la Generalitat, en la forma que determine la Ley". Por último, se establece en dos ocasiones que "la Generalitat garantiza el derecho de los valencianos en estado de necesidad a la solidaridad y a una renta de ciudadanía en los términos previstos en la Ley" y "...garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos". La aparente afirmación absoluta de este último ejemplo que, a diferencia de los anteriores, no se formula con la habitual remisión a los términos de la Ley, queda matizada cuando a renglón seguido se efectúa esta remisión y se aclara que se trata de ayudas que se promoverán a favor de algunos colectivos en los que tales ayudas se hallen justificadas. Lo que nos lleva a otra consideración que no puedo pasar por alto y es la especial y general remisión que el Título II realiza de cuantos compromisos de la Generalitat acabo de mencionar a la labor de desarrollo estatutario que a las Cortes valencianas se encomienda.

c) La mención de concretos derechos

Si ahora, también como primera aproximación, tratamos de encontrar las específicas menciones de los derechos que en el Título II se realizan, he de destacar como mención prioritaria la que inicia el art. 8. Obsérvese que entre los que se mencionan expresamente, aunque no en forma directa sino en el marco de los compromisos generales que la Generalitat va a sumiendo, unos son derechos ya consolidados en otros ámbitos normativos, cual es el caso del "derecho a participar" (art. 9. 4 E. V. reconocido en el art. 23 CE así como en el 48, ambos con amplio desarrollo legislativo), el "derecho de acceso a una vivienda digna" (art. 16 E. V. reconocido en art. 47 CE) o el "derecho a gozar de una vida y un medio ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado" (art. 17.2 E. V. y art. 45 CE). Pero otros responden a las más novedosas formulaciones ya sea con referencia a nuevos contenidos cual es el caso del "derecho de acceso a las nuevas tecnologías" en línea con las disposiciones europeas a las que el Estado español ha ido adaptando su legislación, ya sea como reformulación (también con influencia de las directrices europeas) de viejos derechos reconocidos por la legislación administrativa, cual es el caso de "el derecho a una buena administración y el acceso a los documentos". Una mención aparte, y singular, merecería la formulación del "derecho al agua" del que después me ocuparé.

No obstante la asistematicidad ya denunciada, la constante que a lo largo del Título hallamos, ya mencionada, de remisión a la obra de las Cortes valencianas que han de ir desarrollándolo, anuncia la elaboración de una Carta de los Derechos Sociales que, sin duda, podrá recuperar la sistemática ahora no del todo respetada.

B. Significación política y eficacia jurídica

Naturalmente, toda norma institucional básica busca complementar todo lo posible el marco que la constitución le deja abierto y las declaraciones de principios (y de derechos cuando procede) tienden a ofrecer y/o completar la idea de comunidad políticamente autónoma de que se trate. En nuestro caso, el Título I del Estatuto describe en todas sus dimensiones (histórica, territorial, social y jurídicamente integrada en España y en Europa) la Comunidad Valenciana y sus señas de identidad, fijando los objetivos (especialmente en art. 1.3) que se pretende alcanzar por la configuración político jurídica que en el Estatuto se consagra: "La Comunidad Valenciana tiene como objetivo la consecución del autogobierno en los términos de este Estatuto, reforzar la democracia y garantizar la participación de todos los ciudadanos en la realización de sus fines".

Aunque los contenidos del Título I me parecen mas coherentes con la significación y funcionalidad de un primer Título como es éste y en él se observa mayor sistematicidad que en segundo, llama la atención también en el primero la ausencia de una real atribución de responsabilidad a la ciudadanía valenciana en los logros que como comunidad se propone. Difícilmente se puede reforzar la democracia sin la atribución de deberes y responsabilidades a la ciudadanía o, por mejor decir, sin que la norma institucional básica reconozca la realidad en la que, inevitablemente, es la ciudadanía la que asume los errores de quienes regentan sus instituciones como también la que disfruta de los éxitos de sus políticas. Pero ello no se dice siquiera en el Título I, sede de los grandes pronunciamientos y de las bases teóricas sobre las que se desarrolla el resto del Estatuto. De esta suerte, la democracia en la que se quiere profundizar sigue siendo una democracia gobernada o, al menos, no se proclama la voluntad de establecer una democracia gobernante (según la clásica distinción de Burdeau) pero ello, que alienta el riesgo de separación entre la ciudadanía y sus dirigentes, puede quedar matizado por el modo como se conciba la relación de las instituciones con la ciudadanía.

Es decir, el Título II, como descriptor de la situación jurídica de los valencianos en su propia Comunidad, más allá de ser reconocedor, directa o indirectamente, de derechos, nos permite adivinar el modelo de relación de la ciudadanía con sus instituciones. La primera aproximación a la misma nos viene dada por el propio epígrafe del Título II del que no podemos hallar una activa inserción de la ciudadanía en el sistema y en sus objetivos desde el momento en que sólo se hace referencia a "los derechos" de los valencianos. Salvo, claro es, que el desarrollo del Título nos ofrezca una idea mas completa de tal relación en torno no sólo a derechos, sino también a deberes y responsabilidades como corresponde a la concepción del Estado social a que hemos aludido *supra* como marco jurídico político. Y si ello tampoco fuera así, cosa que enseguida veremos, solo quedaría como última oportunidad para acabar un diseño que sin duda está en la base del Estatuto, aunque no se haya explicitado, la futura redacción de la Carta de los derechos sociales que han de elaborar las Cortes valencianas.

Ahora bien, sin dudar de la significación política que tanto el Titulo II como el Primero, tienen en el sentido indicado, lo decisivo es determinar la eficacia jurídica de este tipo de declaraciones y, ello, en buena medida dependerá de la asunción de competencias en forma paralela o completiva a como se hayan asumido compromisos en este Titulo II[14]. No cabe en los límites de este trabajo un estudio comparado entre los derechos sociales que el Título II promete y los márgenes competenciales asumidos por la Generalitat que serán los que realmente le proporcionen la posibilidad de cumplir sus compromisos. Pero, aun sin poder entrar ahora en el detalle, de una primera lectura del Título IV dedicado a las competencias se desprende la suficiencia de las mismas y, por consiguiente, la ausencia de distorsión entre lo que la Generalitat se compromete a hacer y lo que realmente, al menos en términos jurídicos, puede hacer.

En cuanto a la naturaleza del cuerpo normativo representado por el Título, aun gozando en principio de la normatividad de todo el texto estatutario, entronca con la especialidad de tratamiento normativo y jurisdiccional del Capítulo III del Título I de la Constitución[15]. No puede dejar de observarse, sin embargo, que si bien el

14 Ya me pronuncié en su momento sobre la inoportunidad de introducir amplias declaraciones de derechos con la finalidad de ampliar competencias puesto que la vía para determinar éstas ha de hallarse en el texto constitucional, no en la de carácter indirecto que supondría tal propuesta. Cfr. La labor de los parlamentos..., ya cit.

15 Que inicialmente llevó a la doctrina a considerarlo como conjunto de normas programáticas. Si bien su normatividad fue bien pronto defendida (E. García de Enterría La Constitución y el Tribunal Constitucional. Madrid, Civitas, 1980), tampoco existieron grandes dudas sobre la diferente eficacia de los derechos en dicho Capítulo mencionados (pendientes en su posible invocación de la actuación del legislador) y los reconocidos en el Capítulo II del mismo Titulo I de la Constitución.

Capítulo III del Título I de la Constitución no contaba inicialmente más que con la protección (más bien "prevención" negativa) del art. 53.3, el desarrollo constitucional desde entonces realizado, tanto por las instancias políticas centrales como por las autonómicas a través de políticas públicas, ha posibilitado la realización siquiera parcial del Estado social prometido por el compromiso constituyente. Ello sitúa al Titulo II del Estatuto valenciano en un marco de referencia política y jurídica bien distinto al que en su día encontraba el Capítulo III de la Constitución, ayuno de toda referencia jurídica en términos de eficacia inmediata. El hecho de que la inmensa mayoría de los contenidos del Título II del Estatuto cuente, ya hoy, con referencias normativas tanto estatales como autonómicas[16], permite que su aplicación deba hacerse ya por parte de los Tribunales por cuanto servirá de parámetro de análisis e interpretación en cuantos litigios puedan plantearse con relación a la legislación ya vigente.

En todo caso, su principal fuerza de obligar se despliega sobre las instituciones de la Generalitat que son las directamente obligadas a hacer realidad los compromisos contenidos en el Título II. En muchos casos habrá que esperar a la acción del legislador en la medida en que se trate de reconocimientos novedosos, pero en otros los dictados del Estatuto no han venido sino a reforzar la fuerza de obligar que ya regía a través de diversas fuentes normativas. Por ejemplo, tal sería el caso del compromiso de la Generalitat de velar por una Administración de Justicia sin demoras indebidas que, más que innovar el ordenamiento, añade una norma más para invocar en una eventual reclamación por demora excesiva.

Inserto como se halla el presente Estatuto en una serie de reformas sobre las que la polémica no sólo ha adquirido intensas dimensiones políticas sino también jurídicas, no parece que vaya a generar graves problemas este Título II que ahora nos ocupa pero sí podrían haber existido de haber optado el estatuyente valenciano por otro tipo de manifestaciones tendentes a forzar el marco constitucional más allá de lo debido. Recientemente el Tribunal Constitucional italiano ha suscitado una interesante polémica doctrinal en torno a las normas programáticas contenidas en los Estatutos de las regiones italianas "ordinarias" por haber entendido que las mismas sí gozan de eficacia política pero no jurídica. La cuestión realmente es novedosa, lo que probablemen-

16 Desde esta perspectiva, resulta extraordinariamente útil la consulta de la edición del Estatuto editada por Tirant Lo Blanch y anotada por NAVARRO RUIZ, J. C.

te justifique el escándalo de la doctrina vecina[17]; lo cito aquí por el riesgo en que se puede caer al realizar en los Estatutos manifestaciones de carácter político pero de difícil encaje en el ordenamiento. No parece, sin embargo, que el valenciano haya abusado de las referencias histórico políticas que sí se incluyen en otras de tales reformas.

C. Algunas consideraciones sobre el Título en su conjunto

a) Con carácter previo, dificultad de reducir a sistema

No resulta fácil ordenar los contenidos del Título II del Estatuto por su ya afirmada asistematicidad y heterogeneidad. Sin embargo, lo que sí se deduce sin lugar a dudas es el propósito de establecer criterios de progreso y de solidaridad en todos los ámbitos temáticos que en él se contienen. Cuestión distinta es la forma en que habría que ordenar tales contenidos para, caso de que no se pudieran desarrollar todos ellos, y de inmediato, saber si existe prelación alguna entre los principios que se mencionan (o de los que se parte, sin mención expresa) o incluso para lograr que en la futura Carta de los derechos sociales se pueda conseguir un resultado mas sistemático sin que la filosofía general del Titulo se vea afectada.

Tratar de construir tal sistemática respetando la articulación del Título no es fácil por que no se alcanza a entender la filosofía por la que determinados contenidos se insertan en un artículo y no en otro o en varios (lo que, en cambio, sí es posible adivinar en el Capítulo III del Tít. I de la Constitución). De alguna manera habrá que hacer una interpretación sistemática no solo del Título II sino de todo el texto del Estatuto y muy especialmente de los Títulos I y IV, referido a las competencias de la Generalitat, en la medida en que todos los derechos que realmente (y con mayor o menor fortuna) se han formulado como tales se hallan esparcidos dentro y fuera del Título II que ahora nos ocupa[18].

17 Pueden consultarse los textos de las sentencias italianas (372, 378 y 379 de 2004) en http://www.dirittocostituzionale.mi.it/regionale, y diversos comentarios muy críticos con ellas aunque posteriormente publicas en Quaderni Costituzionali y en Le Regioni (ANZON, A. "L' "ineficacia giuridica" di norme "programmatiche", PIZZETTI, F. "Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto", FALCON, Gd. "Alcune questioni a valle delle decisión della Corte"), en http://www.costituzionalismo.it/stampa.asp?thisfile=art20050121-1.asp, http://www.forumcostituzionale.it/giurisprudenza/fp3723783792004.htm, http://www.forumcostituzionale.it/giurisprudenza/gf3723783792004.htm

18 Obsérvese, por no citar sino un ejemplo entre los que, fuera del Titulo II podríamos encontrar, que derechos sociales tan típicos como los que vamos a mencionar se contienen en el art. 80 (en el Tít. IX, dedicado a Economía y Hacienda) al decir: "1. La Generalitat , en el ámbito de sus competencias, garantizará a todas las personas el derecho a un trabajo digno, bien remunerado, estable y en condiciones de igualdad y seguridad que permita la conciliación de la vida laboral y familiar y el derecho humano y profesional de los trabajadores...".

b) Impropiedad de un epígrafe políticamente correcto

Por lo dicho, la exclusividad de este Título en materia de derechos se reduce a su epígrafe, por cierto bastante inadecuado a mi juicio en la medida en que pone de relieve la desafortunada técnica de mencionar los dos géneros (valencianos y valencianas) cediendo a las nuevas corrientes "políticamente correctas" aunque la corrección política pese sobre permanentes incorrecciones gramaticales que poco ayudan en la consecución de claridad y certeza que deben ser las mejores prendas de toda norma jurídica. Y, sin embargo, en este caso concreto, sobre pecar por exceso, peca también por defecto pues el epígrafe limita la significación de unos derechos que por ser básicamente de carácter social, y por el nivel ya alcanzado tanto en el Estado como en la propia Comunidad Autónoma, se están reconociendo en términos de igualdad tanto a ciudadanos españoles y valencianos como a inmigrantes. Peor defecto es el silencio sobre deberes y responsabilidades aunque éste no pesa sólo sobre el epígrafe sino sobre todo el contenido del Título con la salvedad de la remisión que en el art. 8 se realiza a los derechos, deberes y libertades de la Constitución[19].

D. Principales directrices contenidas en el Título

Pues bien, hechas estas advertencias sobre las dificultades de reducir a sistema los diversos artículos del Título y sobre el acierto o no de su epígrafe, sí resulta indiscutible, como ya he apuntado antes, el claro propósito del legislador de introducir importantes reformas en torno a los criterios o directrices que, aunque desordenadamente, sí se contienen en este Título. En este sentido, han de subrayarse al menos los siguientes aspectos:

1ª. Absoluto respeto al sistema constitucional de los derechos. Es de destacar la amplitud de la cláusula con que se ha reformado el viejo art. 8 que no es, en última instancia, sino una remisión muy general a los derechos de la Constitución y de los Tratados internacionales en la materia. Ahora bien, si, como en algunos aspectos ya mencionados, pudieran ser opinables algunas de las menciones del precepto contenido en el primer párrafo del artículo, no cabe desconocer la voluntad autonómica claramente expresada de respetar y proteger los derechos en la forma constitucionalmente reconocida; esta innecesaria pero valiosa autodeclaración de constitucionalidad tiene una

19 Sobre esta cuestión ya dejé apuntada ampliamente mi opinión en el trabajo, ya cit., "La labor de los Parlamentos autonómicos..."

decisiva significación que sin duda puede resultar muy útil a la hora de encontrar una vía de sistematización de los derechos del Estatuto. Encuentro extraordinariamente interesante, por lo demás, la triple mención, ya aludida, de los derechos deberes y libertades en el mismo párrafo 1 y, especialmente, la auto proclamación de los poderes públicos valencianos, contenida en el párrafo 2 del mismo art. 8, de su vinculación no solo a los derechos reconocidos en la Constitución y en los Tratados internacionales sino también al cumplimiento de los deberes[20].

Creo de haber mantenido este tono a lo largo del texto, éste se podría considerar incorporado a la ultimísima corriente constitucional de los últimos años 90 y primeros del siglo XXI en los que las democracias están explicitando abiertamente lo que ya desde las primeras Declaraciones del XVIII expresaban sólo a nivel de principios o de bases conceptuales (con posterioridad bastante olvidadas): que la igualdad y la libertad son coesenciales, y coexistenciales, con la fraternidad[21]. Ello no obstante, se echa de menos en el texto del Título referencias a esta misma filosofía de los derechos-responsabilidad inicialmente proclamados. Se diría que el estatuyente tenía mucho mas clara su relación con el texto constitucional que con el que a continuación se disponía a redactar.

2ª. Una apuesta decidida a favor de los derechos sociales

El amplio compromiso que el nuevo Estatuto proclama respecto de los derechos sociales puede ser analizado desde diversos puntos de vista que vienen a confirmar una mayor claridad conceptual y decisión política de potenciar esta opción concreta[22]. Ello puede observarse desde distintas perspectivas. En primer lugar, es de destacar la forma en que se trasluce la concepción de la naturaleza y funcionalidad de los derechos sociales, a mi juicio muy acertada, en los dos primeros párrafos del artículo 10 en los que se lee: "1. La Generalitat promoverá y defenderá los derechos sociales de los

20 Distinta a la auto proclamación de respeto de los derechos y deberes constitucionales, pero no menos decidida y entusiasta es la que se lleva a cabo, en particular para los derechos sociales proclamados en el Estatuto, en su art. 10.4.

21 C. DE CABO, "El sujeto y sus derechos", en Teoría y Realidad Constitucional, nº 7, Madrid, 2001, pag. 121 se lee: "...el sujeto se construye también a partir de los deberes que aparecen desde el primer constitucionalismo y en concreto en la Constitución francesa de 1795 donde, además de referirse a los otros sujetos (al respeto de sus derechos), se entienden como elementos sobre los que reposa el "orden" en el que puede desenvolverse la subjetividad, de forma que bien pronto adquieren carácter objetivo". En el mismo sentido, P. HABERLE: La fraternidad, "el frecuentemente olvidado tercer ideal de la Revolución Francesa... los deberes fundamentales, la vinculación social, etc., pueden ser retrospectivamente extraídos "in nuce" ya del texto de 1789 (Libertad, igualdad, fraternidad, 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado Constitucional, Madrid, Trotta, 1998, pág. 52). La idea es general y tiene una decisiva función interpretativa frente a novedosos planteamientos a que me referiré después. Por todos, E. J. VIDAL GIL "Los derechos (y los deberes) fundamentales", en Presente y futuro de la Constitución española de 1978. Valencia, Universitat-Tirant Lo Blanch, 2005, pág. 833 y ss.

22 Sin embargo, algunos otros contenidos no se alcanza a conocer bien en razón de qué se incluyen o al menos la conveniencia de haberse incluido en un artículo y no en otro.

valencianos por que representan un ámbito inseparable de respeto de los valores y derechos universales de las personas y por que constituyen uno de los fundamentos cívicos del progreso cultural, económico y tecnológico de la Comunidad Valenciana. 2. Mediante una Ley de Les Corts se elaborará una Carta de Derechos Sociales de la Comunidad Valenciana, como expresión del espacio cívico de convivencia social de los valencianos que contendrá los principios, derechos y directrices que informen la Generalitat en el ámbito de la política social".

En segundo lugar, el estatuyente valenciano ha demostrado ser consciente del dinamismo social que caracteriza los derechos de prestación y encomienda a las Cortes Valencianas el desarrollo de las fórmulas estatutarias a que me estoy refiriendo. Así, "mediante Ley de les Corts se elaborará la Carta de los derechos sociales de la Comunidad Valenciana..." Siendo acertada la remisión a una posterior elaboración de la Carta de los derechos sociales en el ámbito de la Comunidad Autónoma, el Estatuto permite una mayor flexibilidad en la fijación de los concretos derechos sociales pero no por ello ha dejado de establecer claros criterios de referencia obligada para el legislador de la Carta, tanto en lo que se refiere a fines y objetivos como en lo relativo a los grupos sociales que deben ser atendidos de modo especial. Sobre todo ello volveré en el epígrafe siguiente.

3ª. Formulaciones novedosas de viejos y nuevos derechos

Destaca también la introducción en este Título de las nuevas formulaciones que se han ido reformulando por la doctrina a partir del nuevo Derecho Comunitario con referencia a la buena Administración y a las relaciones con los administrados[23] para las que se deriva, de tal "buena Administración", una serie de posibilidades que, si en realidad no son tan novedosas en el caso español, sí están siendo objeto de nueva reformulación y, lo que es más importante, de formulación como deberes de los poderes públicos; ello, si no comporta en sí mismo la ansiada reforma de la Administración, sí puede contribuir a una lenta aproximación al ciudadano y al establecimiento de prácticas "buenas" que cuanto menos llamarán la atención sobre las dificultades u obstáculos, no siempre justificados, que el ciudadano ha de superar. En el mismo art. 9 en que se

23 Cfr. Resulta curioso que, apenas descrita la vinculación de los poderes públicos valencianos a todo el sistema constitucional de derechos y deberes en el art. 8, los primeros preceptos que el Estatuto dedica a "sus propios derechos" se dirijan a mandar que una ley de las Cortes valencianas regulen "el derecho a una buena administración y el acceso a los documentos...", "el derecho a que se traten los asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable.." (art. 9 EV.).

apuesta por la "buena Administración", se proclama el derecho a participar individual o colectivamente en la vida política, social y cultural de la Comunidad y se garantizan también políticas de protección y defensa de los usuarios y consumidores.

Más novedosa resulta en este sentido la formulación del derecho de acceso al uso de las nuevas tecnologías en la medida en que este sí es nuevo no solo en su formulación sino en sus propios contenidos y concepción como tal derecho. En la medida en que el progreso económico y social se vincula cada día más al uso de las nuevas tecnologías, el acceso a éstas se convierte en un derecho a cuya realización han de contribuir los poderes públicos mediante el establecimiento de redes e infraestructuras que lo hagan posible. No en vano, la posibilidad de acceso a las mismas se califica de un servicio universal que han de prestar todas las operadoras bajo el control de la Administración[24].

Cuestión bien distinta es la que plantea la nueva formulación del derecho al agua, así como las disposiciones referentes a la protección de la identidad valenciana y a la protección del sistema agrario, por lo que después nos referiremos a estos tres casos.

IV ALGUNA REFERENCIA EN PARTICULAR A LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES

Si nos atenemos a la estricta regulación contenida en el Título, parece que éste dedica propiamente a los derechos sociales su art. 10, el más amplio y detallado de los 12 que contiene; de suerte que el resto de los artículos vendrían dedicados a cada uno de los aspectos de la política social en los que el estatuyente ha querido prestar una especial atención. Sin embargo, ello no es así. En realidad, salvo por lo que respecta a los tres aspectos que después mencionaré como peculiaridades y a los derechos relacionados con la actividad administrativa a que ya me he referido, el artículo 10 se refiere a los derechos sociales pero también lo hacen en forma directa los artículos 11, 13, 15, 16 y 17 (en lo que se refiere a la protección del derecho al medio ambiente) e indirectamente y por razones diversas, el 14 (puesto que de catástrofes naturales podrían resultar especiales necesidades y/o derechos para concretos colectivos que se harían

24 Para consulta sobre todas las cuestiones relacionadas con la cuestión, COTINO HUESO, Lorenzo (coord..) Libertades, democracia y gobierno electrónicos. Comares, Granada, 2006.

acreedores de prestaciones públicas), el 19 en el aspecto en que la Generalitat se compromete a evitar los desequilibrios territoriales entre las zonas costeras y el interior (por lo que de búsqueda del equilibrio social conlleva el general establecimiento del servicio universal mencionado); y, por último, el art. 12 del que resulta más difícil justificar su acomodo en este Título, y más en particular entre los derechos sociales, no pareciendo tener su ubicación otra razón de ser que la pura imitación de la que el art. 46 de la Constitución halla en el Cap III de su Título I.

Volviendo a la regulación propiamente dicha de los derechos sociales, como dije *supra*, el estatuyente ha establecido no pocos parámetros que deberá respetar el legislador de la futura Carta de derechos sociales. Si desde esta perspectiva no cabe presentar objeción alguna, sí en cambio, en lo que se refiere al conjunto de los preceptos mas directamente relacionados con ellos y ya mencionados pues, a decir verdad, de los 6 artículos que directamente regulan directrices, pautas y reglas para su desarrollo en la Carta de los derechos sociales, el primero de ellos, el art. 10 habría sido suficiente puesto que los restantes son redundantes al reiterar con alguna nueva precisión lo que ya estaba previsto en el art. 10. Tal redundancia pudo haber tenido la intención y efecto de querer destacar de entre los ámbitos y colectivos que menciona el art. 10 algunos que por considerarse de más inmediata o urgente atención, o por entender que ya cuentan con legislación vigente suficiente, habrían querido establecerse por el propio Estatuto como derechos de directa aplicación o exigibilidad y, por consiguiente, derechos subjetivos.

Sin embargo, ello no es así, o lo es tan sólo en lo que se refiere a algunos aspectos (no todos) de los artículos 15 (en la medida en que declara el derecho a la solidaridad) y 17 (en el punto en que reconoce el derecho a gozar de una vida y un medio ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado) puesto que en el resto de artículos y preceptos todo reconocimiento se somete a la posterior decisión del legislador, bien por mención expresa de la futura Carta de derechos sociales, bien por remisión genérica a la Ley. Si, por lo demás, reparamos en los dos derechos que acabo de mencionar como excepciones a la general remisión a la Ley, se comprobará que no estamos propiamente ante derechos subjetivos por carecer de contenido propio ajeno al que en cada caso el legislador le vaya proporcionando.

Lo que sí encontrará el legislador a la hora de elaborar la Carta de los derechos sociales son directrices, principios y colectivos humanos expresamente mencionados para poder dar cumplimiento a su función de desarrollo. Así, el art. 10.3 contiene la mención de concretas esferas de actuación preferente en las que, a la mención de concretos colectivos necesitados de las políticas públicas de protección y fomento (que en algún caso, según he dicho ya retoma después otro artículo), se añade como novedad la referencia a situaciones, problemas o concretas dificultades que solo la experiencia más reciente ha puesto de relieve (referencias no solo a los discapacitados, sino también a sus familias, a perjudicados por brotes de violencia o de terrorismo, etc.).

Por lo que se refiere a la mención de concretos colectivos humanos que no pueden ser olvidados en el diseño de las políticas autonómicas, el citado art. 10.3 establece que "la Generalitat se centrará primordialmente en los siguientes ámbitos: defensa integral de la familia[25], los derechos de las situaciones de unión legalizadas; protección específica y tutela social del menor, la no discriminación y derechos de las personas con discapacidad y sus familias a la igualdad de oportunidades...,[26] la protección de la participación de la juventud, de los mayores y de los dependientes, asistencia social a las personas que sufran marginación, pobreza o exclusión[27] y discriminación social, igualdad de derechos de hombres y mujeres, en especial en el ámbito laboral, protección social frente a la violencia, en especial la de género, y de terrorismo y, por último, protección social y derechos de los inmigrantes. El mismo art. 10 en su párrafo 4 manifiesta el compromiso de la Generalitat por hacer efectivos todos los derechos sociales.

A punto de agotar el espacio de que dispongo, poco puedo comentar sobre este nutrido artículo en el que no todo son derechos sociales ni se presentan con la suficiente distinción sus heterogéneos contenidos. Por lo demás, y pese a su amplia mención de supuestos, éstos quedan reducidos realmente a los "primordiales" si observamos que aún existen en el Título derechos y políticas sociales que no se

25 En defensa de la familia y con expresa referencia a la igualdad de hombre y mujer se expresa tambien el art. 11.

26 Amén de la más amplia referencia a los problemas de la discapacidad, el art. 13 retoma aun con mayor detalle esta preocupación a lo largo de sus 4 párrafos aunque tampoco la técnica sea muy afortunada. En todo caso, no cabe resquicio en la inquietud que el Estatuto muestra por este colectivo de las personas afectas de discapacidad para las que se subraya el compromiso de atención y apoyo, "sin perjuicio" de lo que disponga la Carta de los Derechos sociales de desplegar las políticas que permitirán dar cumplimiento a los tres párrafos de este interesante artículo: La Generalitat, de una parte, garantizará las prestaciones públicas necesarias para la autonomía, integración y participación de los discapacitados; de otra, se compromete a procurar la eliminación de obstáculos físicos y sociales que discriminan de hecho a los discapacitados, comprometiéndose incluso con políticas de acción positiva, y, en tercer lugar, formula el "derecho a una ayuda" para las familias responsables de alguna persona dependiente.

27 Sobre esta misma preocupación vuelve el art. 15 reconociendo un genérico derecho a la solidaridad y un derecho a renta "de ciudadanía" que deberá regular la ley.

mencionan en el art. 10. Tales son el de acceso a una vivienda digna (art. 16) y el de disfrutar de un medio ambiente sano al que también me he referido ya (art. 17.2).

V TRES CUESTIONES PECULIARES POR SU SIGNIFICACIÓN Y SU UBICACIÓN

Acabaré esta reflexión con breves referencias a los artículos 12, 17 y 18 para recordar que sus contenidos ya no son propiamente derechos sociales y, sin perjuicio del extraordinario interés que revisten, su aplicación requiere de otro enfoque.

A. Defensa de la identidad valenciana

El art. 12 contiene dos referencias que considero de muy distinta naturaleza y significado, ambas en un solo párrafo. La primera creo que hallaría un más apropiado acomodo en el Titulo I pues se refiere a la protección y defensa de la identidad del pueblo valenciano, de sus intereses de orden cultural, con expresa referencia a su patrimonio histórico; haberla situado en este Título no parece tener otro parangón que la referencia ya aludida de nuestra Constitución al patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España en el art. 46. Es cierto que en la segunda parte del mismo artículo se contiene un compromiso de protección y defensa de la creatividad artística científica y técnica pero salvo que se refiera a una especial y específica creatividad, los derechos y facultades que de la misma derivan ya se hallan contemplados en el art. 20. 1,b) CE por lo que difícilmente podrá regularlos la Generalitat, mas alla de lo que resulten ser facultades auxiliares o secundarias de la libertad fundamental que conforman; ni parece que puedan considerarse como derechos sociales sino, en todo caso, culturales. El precepto, en general podría hallar sentido en su contenido y ubicación sólo desde una perspectiva de afirmación de la Comunidad no tanto frente al Estado sino frente a otras comunidades autónomas respecto de las que pudieran existir conflictos de orden cultural.

B. Expresa referencia y compromiso con una política agraria eficiente

A medio camino entre las referencias identitarias y culturales que acabo de mencionar y el compromiso por hacer del medio ambiente una cuestión prioritaria, como ense-

guida diré, ha de situarse el curioso art. 18. Curioso, como en el caso anterior, más por su ubicación que por su justificación de la que no carece en absoluto, y ello por varias razones. En primer lugar, tal como el precepto reza ("desde el reconocimiento social y cultural del sector agrario y de su importante labor...") por la extraordinaria labor de la actividad agraria, en segundo lugar por la vieja necesidad de apoyo y reconocimiento que ha sufrido el sector y, por último, ahora, por resultar un sector condicionado en ocasiones por las nuevas políticas ambientales y por reivindicaciones y exigencias ecologistas no siempre suficientemente compensadas.

C. Derecho al agua como reivindicación

El contenido del art. 15, tiene dos lecturas bien diferentes. No ofrece problemas especiales si se aplica a cuencas y/o fuentes cuya gestión y titularidad es de la Comunidad. Ahora bien, si la referencia a las cuencas excedentarias se amplia, como parece lógico, a las externas a la Comunidad, entiendo que debería haber sido formulado de manera más contundente y sin olvidar la invocación de la solidaridad como principio del Estado y derecho-deber de todas las Comunidades[28].

Ciertamente, se ha formulado el derecho al agua o, en realidad, a los sobrantes de agua, pero la cuestión, en realidad, si se formula como derecho al agua, puede hallar no pocas debilidades en su construcción y en su aplicación cuando ésta dependa de poderes y/o posibilidades que excedan del ámbito de la Comunidad Autónoma. Curiosamente, se ha dejado de utilizar una técnica que el propio Estatuto conoce por haberla aplicado en su art. 67 con relación a la financiación en la que sí invoca en forma clara y decidida el principio de solidaridad del art. 138 CE[29]. Bien pudo, además, en el caso del art. 17 haberse recordado el mandato del art. 45 CE que también halla directa aplicación al caso[30].

En definitiva, el art. 15 menciona un derecho realmente existente, al agua. Pero, no dependiendo su efectividad sólo de la Comunidad Autónoma, debió ser más contundente y claro para expresar la voluntad de exigir al Estado el cumplimiento de su deber como titular y obligado a realizar una política del agua nacional y no parcelada.

28 Sobre la aplicación del principio de solidaridad a estas cuestiones, mi trabajo, ya cit., La labor de los Parlamentos autonómicos...

29 Art. 138.1 "El Estado garantiza la realización efectiva del **principio de solidaridad** consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimieto de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español...".

30 Art. 45.2 de la Constitución al decir que "Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable **solidaridad colectiva**".

Jorge Cardona Lloréns
CATEDRÁTICO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO
UNIVERSITAT JAUME I

LA COMUNITAT VALENCIANA REGIÓN EUROPEA ABIERTA AL MUNDO: LOS TÍTULOS VI Y VII DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

SUMARIO

I. EL MARCO CONSTITUCIONAL
II. LA COMUNIDAD VALENCIANA COMO REGIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA
A) LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA EN EL PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES DE LA UNIÓN Y EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO.
B) MECANISMOS PARA HACER MÁS EFICAZ LA ACCIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA COMO REGIÓN EUROPEA
III. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA COMUNITAT VALENCIANA
A) LA PARTICIPACIÓN EN LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO
B) LA ACCIÓN EXTERIOR PROPIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA
IV. CONCLUSIONES

Como es sabido, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana era el único, junto al de la Comunidad de la Rioja, que no contenía referencia de ningún tipo a las relaciones internacionales ni a Europa. Es cierto que la ausencia de disposiciones en el Estatuto de Autonomía no había impedido el desarrollo de actividades y competencias semejantes a las desarrolladas por aquellas otras comunidades autónomas que sí contenían este tipo de disposiciones. No obstante, como manifesté en mi comparecencia en Les Corts ante la Ponencia de la Comisión de reforma del Estatut[1], esa carencia de disposiciones explícitas de nuestro Estatuto debía ser corregida. Y ello por tres motivos:

a) en primer lugar, porque la situación de igualdad con otras Comunidades Autónomas puede cambiar en el futuro, especialmente a la luz de las reformas anunciadas de otros estatutos y de la Constitución misma;

1 El texto de mi comparecencia ante la Ponencia de la Comisión Especial para el estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno puede consultarse en: ‹http://www.cortsvalencianes.es/descarga/cv_comparecencias/cardona.pdf›; el texto fue publicado también en la Revista electrónica de estudios internacionales y es accesible en formato electrónico en: ‹http://www.reei.org/reei%2010/ComparecenciaCardona(reei10).pdf›.

b) en segundo lugar, porque el desarrollo de todas las potencialidades de actividad exterior y europea sí exige tener disposiciones que lo prevean;

c) en tercer lugar, porque es importante que el ciudadano vea reconocido en el Estatuto de su Comunidad el ámbito de las competencias, aunque algunas de ellas puedan ser ejercidas sin necesidad de que consten en el mismo.

Por tanto, en mi opinión, debían incorporarse referencias tanto a la participación de la Comunidad Valenciana en la actividad exterior del Estado, como a la actividad exterior propia de la misma y, especialmente, a la pertenencia de la Comunidad Valenciana a la Unión Europea y las consecuencias en el ejercicio de sus competencias, y así lo hice constar en mi comparecencia.

Las propuestas que realicé, finalmente, fueron en su mayor parte incorporadas en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en sus nuevos títulos VI y VII, al margen de otras referencias dispersas a lo largo de la nueva redacción de diversos artículos del Estatuto.

Aunque la manifiesta intención de los redactores ha sido abordar las cuestiones relativas a las relaciones con la Unión Europea en el nuevo Título VI[2] y las relativas a las relaciones internacionales no comunitarias en el Título VII[3], lo cierto es que en el artículo 61, que es el que integra el Título VI, se incluyen algunas cuestiones de acción exterior que no tienen que ver con la Unión Europea, y en el artículo 62 que integra el Título VII, así como en otros artículos del Estatuto, se incluyen referencias a las relaciones con la Unión Europea.

Es por ello por lo que en el presente trabajo analizaré ambos títulos en conjunto diferenciando en el análisis las cuestiones referentes a las relaciones con la Unión Europea y las referentes a la acción exterior no comunitaria. Para ello analizaré, en primer lugar, el marco constitucional en el que se enmarcan estas disposiciones. Después analizaré las disposiciones relativas a las relaciones con la Unión Europea y terminaré con un análisis de las disposiciones relativas a la acción exterior.

2 Que lleva, precisamente, por título "Relaciones con la Unión Europea".
3 Que lleva por título "Acción Exterior".

Gran parte de los comentarios a las nuevas disposiciones del Estatuto los haré con referencia a mi comparecencia en Les Corts, antes citada. El hecho de que se hayan reproducido literalmente la mayor parte de dichas propuestas así lo justifica.

I EL MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución española no da una respuesta explícita sobre las eventuales competencias de las comunidades autónomas en materia internacional.

En el artículo 148 relativo a las competencias que pueden ser asumidas por las comunidades autónomas, no aparece referencia ni directa ni indirecta a la participación en la acción exterior del Estado o a la realización de una actividad exterior propia.

Sin embargo, el artículo 149.1.3 de la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las "relaciones internacionales". En esta misma línea, el propio artículo 149.1 atribuye también en exclusiva al Estado el "comercio exterior" (cláusula 10ª), y la "sanidad exterior" (cláusula 16ª). A mayor abundamiento, el artículo 97 de la Constitución atribuye al Gobierno del Estado la dirección de la política exterior del Estado; y el artículo 93, además, atribuye a las Cortes Generales o al Gobierno del Estado, según los casos, la garantía del cumplimiento de los "tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales", cuando se haya producido una transferencia a las organizaciones o instituciones internacionales en cuestión del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución.

Tal vez, estas disposiciones, que parecen a primera vista negar toda competencia externa a las comunidades autónomas, justificaban el silencio de nuestro primer Estatuto. Pero, como ha sido señalado, el artículo 149.1.3 "debe ser entendido de forma proporcionada y equilibrada entre, por un lado, el sentido necesariamente unitario de la acción exterior del Estado y, por otro, la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que la Constitución reconoce y garantiza (artículo 2) Desde luego, no se puede mantener que el Estado posee una competencia exclusiva e ilimitada en las relaciones internacionales, pues una visión

tan rígida y globalizadora de las relaciones internacionales traería consigo graves consecuencias en el sistema constitucional"[4].

La cuestión que se plantea entonces es qué debe entenderse por "relaciones internacionales". Si bien es cierto que el Tribunal Constitucional mantuvo hasta finales de 1989 una concepción muy amplia o globalizante en la interpretación del artículo 149.1.3 de la C.E. sin hacer distinciones de ningún tipo que permitieran un margen de actividad internacional a las comunidades autónomas[5], también lo es que, tras numerosas y sensatas críticas de la doctrina, el Tribunal Constitucional va a dar un giro copernicano en su doctrina

El giro de la jurisprudencia del TC va a reflejarse en cuatro dimensiones:

a) perfilar mejor, de una manera menos expansiva, el concepto de "relaciones internacionales", aceptando la diversificación de contenidos de esta expresión, de los cuales sólo algunos integran este concepto constitucional;

b) en términos paralelos, el TC va a ampliar la dimensión del poder de ejecución de tratados y convenios internacionales previsto en la mayoría de los Estatutos de Autonomía;

c) el TC va a realizar una similar interpretación expansiva de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso exterior, incluido el comercio exterior y otras actividades de relación externa en el ámbito de las Comunidades Europeas; y

d) el TC va a diferenciar entre relaciones exteriores y relaciones comunitarias europeas, es decir, va a determinar que, tras la adhesión de España a la Unión Europea, las relaciones intraeuropeas no son relaciones exteriores.

Así, el Alto Tribunal en la sentencia 153/1989, de 5 de octubre, sobre cinematografía, acepta la diversificación de contenidos del término "relaciones internacionales", de los cuales sólo algunos integran el concepto constitucional de relaciones internacionales: es el caso de materias como "tratados, paz y guerra, reconocimientos de Estados,

4 MANGAS MARTÍN, A.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, 4ª ed., Madrid, Tecnos, 2004, p. 527.
5 Así, la S.T.C. 44/1982, de 8 de julio, F.J. 40.

representación exterior, responsabilidad internacional, etc.", excluyendo que «cualquier relación con temas en los que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí solo o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla "relaciones internacionales"»[6].

Esta posición se vio confirmada por la sentencia 54/1990, de 28 de marzo, sobre distribución de estupefacientes y psicotropos, en la que el Tribunal Constitucional distingue entre específicas actuaciones internas (como es la distribución y dispensación de tales productos dentro del territorio de la Comunidad Autónoma) y la competencia de comercio exterior que corresponde al Estado.

Para el TC "la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 (de la Constitución) que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas"[7].

El punto culminante de esta inflexión en la doctrina del TC lo marca la STC 165/1994, de 26 de Mayo, en la cual el Tribunal parece querer dejar resuelta de manera definitiva la cuestión de la posible participación de las Comunidades Autónomas en la dimensión exterior del Estado y, fundamentalmente, en lo que se refiere a las relaciones con la Comunidad Europea. Como ha destacado la doctrina[8], en esta importante Sentencia el TC distingue entre (i) las actividades en materia de relaciones internacionales con proyección exterior y (ii) aquéllas con proyección interior.

i) Con respecto a las actividades en materia de *relaciones internacionales con proyección exterior*, el núcleo central de las mismas lo constituyen las relaciones internacionales, en sentido estricto, jurídico-constitucional. Esto es lo que la Constitución reserva en exclusiva al Estado, no otra cosa. Así, sostiene el TC, "las «relaciones internacionales», en cuanto materia jurídica, no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior. Ni tampoco, obvio es, con la «política exterior» en cuanto acción política del

6 F.J. 8.
7 STC 80/1993, F.J. 3.
8 BAR CENDÓN, A.: "Las Comunidades Autónomas en el marco de la Unión Europea: La Comunidad Autonoma Valenciana", en *El nacimiento del Estatuto valenciano*, Generalitat Valenciana - Fundación Broseta, 2001, pp. 385.

Gobierno. ... el objeto de aquella reserva ... son las relaciones de España con otros Estados ... que, en todo caso, están regidas por el «Derecho internacional general» a que se refiere el artículo 96.1 CE, y por los tratados y convenios en vigor para España. ... materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), y a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado"[9].

ii) De lo anterior se deduce que las actividades en materia de *relaciones internacionales con proyección interior* sí pueden ser objeto de competencia de las Comunidades Autónomas. En este sentido, no sólo cabe que éstas puedan ejecutar las previsiones de tratados y convenios internacionales dentro de su ámbito territorial —tal y como ha sido reconocido desde el inicio en buena parte de los Estatutos de Autonomía— sino que cabe la posibilidad de que también participen en el proceso decisorio interno del Estado, en lo que se refiere a la formulación de su política o actuaciones exteriores. Cosa esta última que está también prevista en parte en algunos de los Estatutos y, además, en otras normas del ordenamiento jurídico estatal.

Conforme con este análisis la "reserva estatal exclusiva" en esta materia comprende: la adopción de las posiciones y prioridades de la política exterior (artículo 97 CE), la representación exterior del Estado (arts. 56.1 y 63.1), el *ius ad tractatum* o conclusión de tratados (arts. 93 y 94), nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería, derecho de asilo, régimen aduanero y arancelario y el comercio exterior, sanidad exterior, el abanderamiento de buques, el control del espacio aéreo y la matriculación de aeronaves (artículo 149.1.2ª, 10ª, 16ª y 20ª) y la responsabilidad internacional del Estado.

Sin embargo, hay otras competencias ligadas a las "relaciones internacionales" que son de proyección interior y que están ligadas al proceso interno de formación de la voluntad exterior del Estado y al desarrollo y ejecución de un Tratado. Así, es competencia doméstica la formación de las delegaciones negociadoras y la presencia en ellas de representantes de las Comunidades Autónomas, o la información a diversos entes u organismos, o las peticiones o solicitudes al Gobierno en materia de política exterior, o la aprobación de normas internas para el cumplimiento de un Tratado, etc.

9 STC 165/1994, F.J. 5; en similar sentido, vid. SSTC 137/1987, 153/1989 y 80/1993.

Por otra parte, si es cierto que las relaciones exteriores en sentido estricto corresponden en exclusiva al Estado, igualmente lo es que las Comunidades Autónomas pueden realizar actividades en el ámbito exterior que no supongan interferencia en ese ámbito exclusivo del Estado. Dicho en los términos del TC, "no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España"[10]. En este sentido, "la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones internacionales o supranacionales"[11]. Lo definitivo es, por tanto, que exista una competencia autonómica, formalmente prevista, que habilite para el ejercicio de esas actividades, y que éstas no incidan en la reserva estatal[12].

En este sentido, es especialmente relevante la jurisprudencia en materia de actividades promocionales. La primera vez que el TC se enfrentó al problema de las actividades promocionales fue en la STC 125/1984, de 20 de diciembre, en relación a la promoción del turismo, materia de especial interés para la Comunidad Valenciana por ser de competencia propia y una de sus principales fuentes económicas. En dicha sentencia el TC señalaba que "la importancia de los ingresos que la actividad turística proporciona a la economía nacional procedentes de la demanda exterior convierten sin duda al turismo en una de las partidas más significativas dentro de la balanza exterior. Por consiguiente, la promoción exterior del turismo adquiere desde esta perspectiva una dimensión que la sitúa dentro de la competencia estatal del artículo 149.1.10 de la CE", aunque también añade que "ello no debe llevarnos a una interpretación expansiva de este título que permita absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que, dotada de una cierta incidencia por remota que fuere en el comercio exterior turístico, produjera directamente una reordenación de la actividad turística, vulnerando con ello las competencias estatutarias"[13]. En otras palabras, frente a la interpretación del Gobierno entendiendo que este tipo de actividad-

10 STC 165/1994, F.J. 3.
11 STC 165/1994, F.J. 6.
12 Ibidem.
13 STC 125/1984, de 20 de diciembre, F.J.1.

des suponen en realidad actividades de fomento de inversiones extranjeras en España, con lo que se invade una competencia exclusiva del Estado en materia de comercio exterior[14], el TC llega a considerar que hay un margen de actuación de las Comunidades Autónomas en el marco de su competencias que no tiene por qué invadir las competencias del Estado.

Por último, el TC variará también de forma importante su jurisprudencia respecto a la actividad de las Comunidades Autónomas cuya proyección va más allá de su territorio, pero queda encerrada en el ámbito europeo. Así, en un primer momento había considerado que aunque la competencia material de comercio interior y sanidad interior correspondía a la comunidad autónoma, dado que los productos cárnicos que iban a salir de los mataderos se dirigían hacia Estados miembros de la Comunidad Europea, se convertían en sanidad y comercio exterior y, por tanto, en competencia exclusiva del Estado[15]. Sin embargo, esta postura varió sustancialmente a raíz de las dos conocidas sentencias sobre semillas y plantas: en la primera de ellas se pronunció por la competencia exclusiva del Estado en comercio exterior, dado que esos productos eran importados *fuera* del ámbito de la Comunidad Europea[16]; en la segunda, por el contrario, se decanta por la competencia autonómica de comercio interior dado que la materia no trasciende del ámbito comunitario europeo[17].

Esta nueva orientación se explicita más en la sentencia 236/1991 sobre control metrológico, en la que el TC acepta las pretensiones de varias Comunidades Autónomas señalando que si se aceptara la aplicación extensiva del título de comercio exterior, se acabaría por excluir siempre a las Comunidades Autónomas en cualquier materia relacionada con el Derecho Comunitario, ya que sería muy difícil encontrar normas europeas que no tuvieran incidencia en el comercio exterior, si éste se identificara, sin más matización, con el comercio intracomunitario. En otras palabras, como el propio Tribunal Constitucional sostiene, "cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede conside-

14 Y, en consecuencia, que son actividades que necesitan una especie de "validación de los actos" por parte del Estado.
15 STC 252/1988, F.J. 2.
16 STC 76/1991.
17 STC 115/1992.

rarse a ciertos efectos como «interno». En correspondencia con lo anterior, si se trata de un Estado complejo, como es el nuestro, aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las Comunidades Autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria"[18].

En otras palabras, el TC deja claro que no se puede utilizar el proceso de integración europeo como excusa para la invasión del terreno competencial ajeno. En los términos del TC, "la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico como establece el artículo 9.1 de la Norma fundamental". En este sentido, "son las reglas internas de delimitación competencial las que, en todo caso, han de fundamentar la respuesta a las controversias competenciales suscitadas entre el Estado y las Comunidades Autónomas"[19].

En **conclusión**, conforme a nuestro sistema constitucional, las Comunidades Autónomas:

— pueden participar en la "dimensión interior" de la acción exterior del Estado a fin de que quede garantizado el reparto de competencias interno;

— pueden desarrollar y ejecutar las normas internacionales contenidas tanto en tratados de los que España sea parte, como en resoluciones de organizaciones internacionales de las que España sea miembro, siempre y cuando los tratados o el ámbito de competencias de la organización incidan en el ámbito material de competencias de la Comunidad Autónoma;

— pueden tener una acción exterior propia, en la medida en que sea conveniente para el ejercicio de sus competencias y siempre y cuando no comprometa jurídicamente al Estado en las relaciones internacionales, ni suponga una injerencia en los ámbitos materiales de competencia reservados al Estado (en especial, pueden realizar acciones de promoción);

—no ven afectadas sus competencias cuando la proyección de su acción se ciñe al ámbito europeo y, por tanto, debe ser respetada su autonomía en el proceso de

18 STC 165/1994, F.J. 4.

19 STC 252/1988, F.J. 2; en similar sentido 76/1991, F.J. 3; 64/1991, F.J. 4.b; 76/1991, F.J. 3; 115/1991, F.J. 1; 236/1991, F.J. 9; 79/1992, F.J. 1; 117/1992, F.J. 2; 80/1993, F.J. 3; 141/1993, F.J. 2; 112/1995, F.J. 4, 146/1996, F.J. 2.

formación de la voluntad del Estado español y en el de desarrollo y aplicación de las normas y políticas comunitarias.

Como veremos en los apartados siguientes, podemos afirmar que el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana es respetuoso con este sistema constitucional y, a la vez, aprovecha gran parte de sus potencialidades.

En los dos apartados siguientes analizaremos, en primer lugar, las disposiciones que contemplan las relaciones con la Unión Europea y, en segundo lugar, las que se refieren a la acción exterior *estricto sensu*.

II LA COMUNIDAD VALENCIANA COMO REGIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Como hemos señalado antes, "cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como «interno». En correspondencia con lo anterior, si se trata de un Estado complejo, como es el nuestro, aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las Comunidades Autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria"[20].

Ese interés se ha traducido en el Estatuto, en dos conjuntos de disposiciones contenidas en el artículo 61: en primer lugar, en un conjunto de disposiciones, agrupadas en el apartado 3 del artículo 61, que hacen referencia a la participación de la Comunidad Valenciana en las fases de creación del derecho comunitario y de aplicación en su territorio; en segundo lugar, en un conjunto de disposiciones que tienen por finalidad establecer instrumentos para que esa actividad de la Comunitat sea lo más eficaz posible y pueda defender mejor sus intereses[21].

20 STC 165/1994, F.J. 4.

21 En relación a las propuestas por mi realizadas en mi comparecencia en Les Corts, recogidas casi en su integridad en el texto del Estatuto, vide las páginas 23 a 25 del texto escrito de la comparecencia en: ‹http://www.cortsvalencianes.es/descarga/cv_comparecencias/cardona.pdf›.

A) LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA EN EL PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES DE LA UNIÓN Y EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO

La regulación de estas cuestiones se encuentra en el apartado 3 del artículo 62 del Estatuto, conforme con el cual:

"3. La Comunitat Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado:

a) Participará en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad previsto en el Derecho de la Unión Europea.
b) Tiene derecho a participar en todos los procesos que establezca el Estado para configurar la posición española en el marco de las instituciones europeas, cuando estén referidas a competencias propias de la Comunitat Valenciana. También a ser oída en aquellos otros que, incluso sin ser de su competencia, le afecten directa o indirectamente.

c) Tendrá al President de la Generalitat como representante de la Comunitat Valenciana en el Comité de las Regiones.

d) Ostenta la competencia exclusiva para el desarrollo y ejecución de las normas y disposiciones europeas en el ámbito de sus competencias.

e) Podrá participar, de forma especial, en el marco de la Asociación Euromediterránea."

En esta disposición se recoge la participación de la Comunidad Valenciana tanto en el proceso de formación de la voluntad de la Unión Europea, como en la ejecución en el ámbito interno del derecho comunitario.

Así, en relación a la participación en la formación de la voluntad de la Unión Europea, podemos distinguir entre la participación en el proceso de formación de la voluntad del Estado español antes de fijar su posición en las Instituciones, como la participación directa de la Comunidad Autónoma en el proceso de adopción de decisiones de la Unión. Al primer aspecto hace referencia el apartado 3.b) al reconocer el derecho de

la Comunitat Valenciana a participar en todos los procesos que establezca el Estado para configurar la posición española en el marco de las instituciones europeas, cuando estén referidas a competencias propias de la Comunitat Valenciana, así como a ser oída en aquellos otros que, incluso sin ser de su competencia, le afecten directa o indirectamente.

A la participación directa se refiere el apartado 3.c) al establecer que la representación de la Comunitat en el Comité de las Regiones la ostentará el Presidente de la Generalitat. Es cierto que, hasta la fecha, ha sido la Comunitat la que ha propuesto a su representante en este órgano al Gobierno del Estado y, posteriormente, dicha persona ha sido propuesta por el Gobierno español como candidato a consejero del Comité de las Regiones y, hasta el momento, dicha representación valenciana en el seno del Comité ha estado ostentada por el Presidente de la Generalitat. No obstante, formalmente, la designación es hecha por el Gobierno, de forma que nada impediría jurídicamente que el Gobierno decidiera que no hubiera representante de la Comunidad Valenciana o que el representante de la Comunidad Valenciana fuera una determinada persona distinta a la por la Comunidad propuesta. Con la nueva disposición del Estatuto esta posibilidad ya no puede darse, pues el Gobierno viene obligado a proponer al Presidente de la Generalitat.

En una posición a medio camino entre la participación en la formación de la voluntad del Estado y la participación directa debe contemplarse la disposición contenida en el apartado 3.a). Esta disposición no tiene actualmente un contenido preciso, pero sí lo tendría en el caso de que llegara a entrar en vigor la *non nata* Constitución Europea y, en todo caso, es seguro que lo tendrá en el futuro pues, de una forma u otra, es seguro que terminará por establecerse un procedimiento de control parlamentario de la subsidiariedad igual o semejante al previsto en dicha Constitución Europea. Estoy haciendo referencia al mecanismo previsto en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad incluido en el Tratado constitucional y en el que se prevé que "La Comisión transmitirá sus proyectos de actos legislativos europeos, así como sus proyectos modificados, a los Parlamentos nacionales al mismo tiempo que al legislador de la Unión" y que "todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de seis semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo

europeo, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que se considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas".

De esta forma se establece un procedimiento de control del respeto del principio de subsidiariedad, de especial importancia para las regiones con competencias legislativas, como es el caso de las comunidades autónomas. Ante esta posibilidad, en mi comparecencia ante la Ponencia de la Comisión para la reforma del Estatuto propuse que debería preverse la obligación del Senado de transmitir a Les Corts todas las propuestas que le lleguen de la Comisión para su informe previo, así como que el Senado tomará en consideración la posición que adopten Les Corts tanto en el control *ex ante* como en el control *ex post,* especialmente si coincide con la posición de otras Comunidades Autónomas[22].

A esta preocupación responde el apartado 3.a) del artículo 61 del Estatuto. Es cierto que no se hace mención expresa al procedimiento ante el Senado[23], pero es que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa no ha entrado en vigor y no sabemos si entrará o no algún día, por lo que parece acertado haber utilizado una fórmula genérica como la utilizada en el Estatuto de la Comunitat Valenciana[24].

Finalmente, el apartado 3.d) hace referencia a la aplicación del derecho comunitario en el marco del ámbito competencial de la Comunitat Valenciana, es decir, a la fase descendente de la aplicación del derecho europeo.

Debemos recordar que, en la mayoría de los casos, la Comunidad Europea no ejerce por sí misma sus propias competencias de ejecución o desarrollo normativo, necesitando para ello principalmente del auxilio del aparato administrativo de los Estados Miembros. Si este desarrollo o ejecución del Derecho y de las políticas de la

22 Páginas 23-24 del texto escrito de la comparecencia en ‹http://www.cortsvalencianes.es/descarga/cv_comparecencias/cardona.pdf›.

23 A diferencia, por ejemplo, del nuevo Estatuto de Andalucía que prevé expresamente en su artículo 233 que "El Parlamento de Andalucía será consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad que establece el derecho comunitario".

24 Pues, en efecto, la previsión del artículo 233 del nuevo Estatuto de Andalucía podría quedar vacía de contenido si el procedimiento que se estableciera finalmente fuera otro.

Comunidad Europea se atribuyese sólo a la Administración General del Estado, ello supondría una vulneración de las competencias normativas o de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas. Ello sería, en definitiva, una vía indirecta para la recuperación –previa transferencia a la Comunidad Europea– de competencias transferidas a las Comunidades Autónomas.

Utilizar el proceso de integración europeo como excusa para la invasión del terreno competencial ajeno es, pues, a todas luces inconstitucional. En los términos del TC, "la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico como establece el Artículo 9.1 de la Norma fundamental". En este sentido, "son las reglas internas de delimitación competencial las que, en todo caso, han de fundamentar la respuesta a las controversias competenciales suscitadas entre el Estado y las Comunidades Autónomas"[25].

Como señaló el Tribunal Constitucional "el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como «interno». En correspondencia con lo anterior, si se trata de un Estado complejo, como es el nuestro, aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las Comunidades Autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria"[26]. Conforme con ello, el reparto de competencias interno entre el Estado y la Comunitat Valenciana no debe verse alterado por la existencia de normas comunitarias europeas, que a ambos obligan y, por tanto, es la Generalitat la que, conforme al apartado 3.d) del artículo 61 del Estatuto "ostenta la competencia exclusiva para el desarrollo y ejecución de las normas y disposiciones europeas en el ámbito de sus competencias".

25 STC 252/1988, F.J. 2; en similar sentido 76/1991, F.J. 3; 64/1991, F.J. 4.b; 76/1991, F.J. 3; 115/1991, F.J. 1; 236/1991, F.J. 9; 79/1992, F.J. 1; 117/1992, F.J. 2; 80/1993, F.J. 3; 141/1993, F.J. 2; 112/1995, F.J. 4, 146/1996, F.J. 2.

26 STC 165/1994, F.J. 4.

B) MECANISMOS PARA HACER MÁS EFICAZ LA ACCIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA COMO REGIÓN EUROPEA

Si el apartado 3 del artículo 61 tiene por finalidad establecer el marco jurídico de la participación de la Comunitat Valenciana en las fases ascendentes y descendentes de creación y aplicación del derecho comunitario[27], los apartados 1 y 5 del mismo artículo tienen por finalidad establecer instrumentos para que esa actividad de la Comunitat sea lo más eficaz posible y pueda defender mejor sus intereses.
Así el artículo 61.1 prevé que:

1. "La Comunitat Valenciana tendrá una Delegación en Bruselas como órgano Administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses multisectoriales ante las instituciones y órganos de la Unión Europea".

Como señala su decreto regulador, esta Delegación de la Comunitat Valenciana, "es el órgano administrativo de representación, defensa y promoción de los intereses multisectoriales de dicha Comunidad ante las instituciones y órganos de la Unión Europea"[28].

Este tipo de oficinas y delegaciones es conforme con el marco constitucional. Como precisó el TC en el asunto 165/1994, de 26 de mayo, las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades que supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado, "en tanto que esas conexiones o relaciones no incidan en la reserva estatal prevista en el artículo 149.1.3 de la Constitución, o perturben el ejercicio de las actividades que la integran". Esta Sentencia, en definitiva, garantiza a las Comunidades Autónomas la posibilidad de disponer de delegaciones propias en Bruselas[29], reconociendo la legitimidad de su establecimiento.

27 La excepción a esta finalidad la constituye el apartado 3.e), conforme con el cual "(la Comunitat Valenciana) podrá participar de forma especial, en el marco de la Asociación Euromediterránea". Como señalé en mi comparecencia en las Cortes, la condición mediterránea de nuestra Comunidad debe ser considerada de carácter estratégico. En este sentido, el proceso de Asociación Euromediterránea abierto en la Conferencia de Barcelona de 1995 y que prevé una zona de libre cambio en el mediterráneo entre los años 2010 y 2012 presenta un marco a medio plazo en el que nuestra comunidad debe participar, con presencia en todos los foros que se abran. La política de nueva vecindad recientemente presentada en Europa da una idea de la importancia de la intervención de los entes regionales en este marco. En mi opinión, la afirmación explícita en el Estatuto de Autonomía del derecho a participar directamente en ese proceso posicionaría a nuestra Comunidad para tener un papel relevante y, además, le permitiría reivindicar, al menos, una posición de igualdad con otras comunidades autónomas "competidoras". Ahora bien, la fórmula finalmente recogida "podrá participar" no creo que aporte nada.

28 Artículo 2 Decreto 125/1996, del Gobierno valenciano.

29 El objeto del recurso por conflicto de competencias era el Decreto creador de la Delegación del País Vasco ante las instituciones de la Unión Europea.

Sin embargo, pese a ese reconocimiento de competencia no se ha desarrollado una normativa reguladora de dichas oficinas que solucione muchos problemas cotidianos derivados del funcionamiento de las mismas respecto al personal que trabaja en dichas oficinas (permiso de residencia, régimen fiscal aplicable, seguridad social), al estatuto jurídico de las oficinas (la personalidad jurídica de las delegaciones y oficinas de las Comunidades Autónomas no se reconoce por la legislación belga), etc[30].

La existencia de esta práctica, los problemas de competencia presentados en muchas ocasiones en la vida diaria y, especialmente, los problemas de estatuto jurídico, hacían aconsejable incluir alguna referencia a que la Comunidad Valenciana podrá establecer delegaciones en el exterior para el pleno desarrollo de sus competencias. Así lo hice constar en mi comparecencia[31] y así ha quedado reflejado en el Estatuto.

Más aún, tal vez por esa preocupación, se ha incluido en este mismo artículo 61 del Estatuto un apartado 2 conforme con el cual:

2. "Asimismo, la Generalitat, a través del Organismo de Promoción de la Comunitat Valenciana, abrirá una red de oficinas de promoción de negocios en todos aquellos países y lugares donde crea que debe potenciarse la presencia de las empresas valencianas".

Lógicamente, este apartado no hace referencia a las relaciones con la Unión Europea, sino a la actividad exterior de la Comunitat Valenciana. Pero la competencia para la creación de estas oficinas y los problemas que plantean son los mismos que respecto de la oficina de Bruselas.

El segundo instrumento para que las relaciones con la Unión Europea sean eficaces y en las mismas se defiendan lo mejor posible los intereses valencianos se prevé en el apartado 5 del artículo 61, conforme con el cual:

30 En el derecho comparado, podemos ver que Alemania tiene regulada la materia de oficinas de los Länder en Bruselas por la Ley sobre Cooperación entre el Estado Federal y los Länder en asuntos de la Unión Europea, lo mismo sucede con Bélgica, en virtud del Protocolo de 25 de julio de 1988, firmado entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y las Comunidades francesa y valona. Secretaria de la Presidencia del Gobierno Vasco: *Informe sobre la participación institucional de Euskadi en la Construcción Europea*, Gobierno Vasco, Bilbao, 1993, p. 41.

31 Páginas 18 y 19 del texto escrito de la comparecencia, cit.

5. "Una Ley creará el Comité Valenciano para los Asuntos Europeos, órgano de carácter consultivo, encargado de asesorar y realizar estudios y propuestas para mejorar la participación en las cuestiones europeas y plantear acciones estratégicas de la Comunitat Valenciana".

No creo que sea pretencioso atribuirme personalmente la idea original y la propuesta de este apartado. El artículo reproduce literalmente la propuesta que hice ante la Ponencia de la Comisión para la reforma del estatuto en Les Corts. En la misma proponía:

"Incluir en el Estatuto la previsión de la *creación de un Consejo Valenciano sobre Asuntos Europeos*, de carácter consultivo, que, partiendo, por ejemplo, de la reconversión del actual Consejo Valenciano para el Debate sobre el Futuro de Europa, sea un órgano asesor encargado de realizar estudios y hacer propuestas para mejorar nuestra participación en las cuestiones europeas y plantear acciones estratégicas de la Comunidad ante las previsiones de futuro de la Unión Europea"[32].

El órgano a que hago referencia como precedente fue creado por el Gobierno Valenciano, mediante decreto 85/2002 de 30 de mayo. Se trata de un órgano compuesto por personalidades representativas de los distintos ámbitos de la vida social y académica, que debe actuar como catalizador e impulsor de la reflexión de la sociedad valenciana sobre el futuro de Europa.

Este Consejo, cuya presidencia tuve el honor de detentar por designación del Presidente de la Generalitat, tuvo una intensa actividad a lo largo de los años 2003 y 2004, organizando numerosos debates y encuentros, elaborando un importante número de informes sectoriales y realizando propuestas a la Presidencia de la Generalitat.

La previsión del Estatuto cambiará radicalmente la naturaleza de este órgano, pues lo convierte en un órgano estatutario, creado por ley, de carácter consultivo. En mi opinión ha sido un acierto esta disposición, si bien ahora habrá que esperar a su desarrollo legislativo para ver en qué acaba esta propuesta.

32 Página 25 de la comparecencia en ‹http://www.cortsvalencianes.es/descarga/cv_comparecencias/ cardona.pdf›.

III LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA COMUNITAT VALENCIANA

A la acción exterior de la Comunitat Valenciana se dedica, fundamentalmente, el Título VII del estatuto, que contiene el artículo 62.

Conforme a lo visto en el análisis del marco constitucional, en el ámbito de la acción exterior de la Comunidad Valenciana debemos distinguir dos cuestiones:

a) La participación de la Comunidad Valenciana en la acción exterior del Estado.

b) La acción exterior propia de la Comunidad Valenciana en el ejercicio de sus competencias.

Esta distinción es perfectamente seguida por el artículo 62 del Estatuto, que dedica el apartado 1 del mismo a la participación de la Generalitat en la acción exterior del estado y los apartados 2, 3, 4 y 5 a la acción exterior propia de la Comunitat Valenciana.

A) LA PARTICIPACIÓN EN LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO

La llamativa coincidencia entre mi intervención en Les Corts y el texto del apartado 1 del artículo 62 me obliga a reproducir, en los comentarios a sus diversos apartados, casi literalmente aquella comparecencia.

En primer lugar, es importante señalar que la participación de la Comunitat Valenciana, siempre a través del Consell, en la acción exterior del estado, se prevé no sólo cuando la acción exterior del Estado incida en el ámbito de sus competencias, sino también en aquellos casos en que, sin tratarse de una materia de competencia de la Comunitat, la acción del Estado pueda afectarle directa o indirectamente. No obstante, sí se establece un matiz entre un caso y otro. En el primero se prevé que podrá participar en la acción exterior del Estado; en el segundo que deberá ser oída.

En este marco, se prevé expresamente que la Comunitat podrá:

i) Instar al Gobierno de España a que celebre tratados o acuerdos, de carácter general o específicos, con otros Estados (artículo 62.1.a).

Esta posibilidad se prevé en otros estatutos de otras Comunidades Autónomas, tanto en general (cualquier tipo de tratado)[33] como con unos objetivos específicos (tratados con una finalidad específica)[34].

En mi comparecencia propuse que el carácter netamente mediterráneo de nuestra Comunidad y la consiguiente necesidad de que existan acuerdos internacionales que regulen jurídicamente las relaciones con los Estados de esa área geográfica (incluso la posibilidad de que se establezcan acuerdos marcos de cooperación que permitan el desarrollo y concreción de la cooperación por parte de nuestra Comunidad) debería ser especificado como uno de los objetivos de ese derecho de iniciativa[35]. También propuse que sería conveniente establecer expresamente, como objetivo específico, la defensa de los intereses de los ciudadanos valencianos en el exterior (previsión que si ha sido recogida en el artículo 3.3 del Estatuto[36]) o las relaciones con Estados de especial interés económico o estratégico para nuestra Comunidad[37].

33 Esta posibilidad viene ya recogida en diversos Estatutos como los de Andalucía (arts. 23.3 y 72.5); Aragón (artículo 40.3); Asturias (artículo 8); Baleares (artículo 8.2); Canarias (artículo 38.3); Cantabria (artículo 6); Castilla-La Mancha (arts. 7 y 40.3); Castilla y León (artículo 6); Cataluña, (artículo 27.4); Galicia (arts. 7.2 y 35.3); Extremadura (artículo 3.3); y País Vasco (artículo 5.5).

34 Los objetivos que aparecen en diversos Estatutos de autonomía son los siguientes:
— Tratados que permitan el establecimiento de relaciones culturales con Estados con los que determinadas Comunidades Autónomas presentan particulares vínculos culturales, lingüísticos o históricos (arts. 6 del Estatuto del País Vasco, 27.4 del E. de Cataluña, 35.3 del E. de Galicia y 72.5 del E. de Andalucía);
— Tratados con Estados donde residan ciudadanos de una Comunidad Autónoma para la adecuada protección de su identidad social y cultural (esta posibilidad de solicitud la prevén los arts. 7.2 del E. de Galicia, 38.3 del E. de Canarias, 7 del E. de Castilla-La Mancha, 6.2 del E. de Cantabria, 8.2 del E. de Asturias, 3.3 del E. de Extremadura, 8.2 del E. de Baleares y 7.3 del E. de Castilla y León);
— Tratados con los Estados de recepción de emigrantes para una especial asistencia a los mismos (arts. 23 del E. de Andalucía y 40.3 del E. de Castilla-La Mancha);— de forma muy amplia otros Estatutos disponen que esa solicitud puede ser en relación con materias de interés para la región y, en especial, en cuestiones derivadas de su situación geográfica como región fronteriza (arts. 40.3 del E. de Aragón y 38.3 del E. de Castilla y León) o como región insular ultraperiférica (artículo 38.3 del E. de Canarias).

35 Páginas 10 y 11 del texto escrito de la comparecencia, cit.

36 Conforme al mismo: "La Generalitat podrá solicitar del Estado la celebración de los correspondientes tratados o convenios en los Estados donde existan dichas Comunidades (se refiere a Las comunidades de valencianos asentadas fuera de la Comunitat Valenciana), con la finalidad de que pueda cumplirse lo establecido en el presente artículo"
Como es sabido en la actualidad existen, aproximadamente, unos 50.000 ciudadanos valencianos censados en el exterior. Esas personas son ciudadanos valencianos conforme a la definición dada de los mismos en nuestro Estatuto y, por tanto, nuestro Estatuto no podía desconocer la necesidad de tener en cuenta sus necesidades especiales.
Es cierto que la situación de nuestra Comunidad no es equiparable a otras como la Gallega o la Canaria, donde el número de ciudadanos en el exterior es mucho más importante. También lo es que la mayor parte de los ciudadanos valencianos en el exterior se encuentran vinculados a Centros Valencianos en el Exterior y que nuestra Comunidad ya se ha preocupado de empezar a regular la relación con estos centros, en concreto a través del Decreto 38/2003, de 15 de abril, del Gobierno Valenciano, por el que se regula la relación con los Centros Valencianos en el Exterior de la Comunidad Valenciana. En dicho Decreto se regula también el Consejo de Centros Valencianos en el Exterior como órgano de carácter consultivo y de asesoramiento.
No obstante, era importante que en nuestro Estatuto, que representa a "todos" los valencianos, se hiciera referencia expresa a "todos" los valencianos y a la protección de los intereses de "todos" los valencianos. En este sentido, era conveniente introducir referencias a la posibilidad de prestación de servicios sociales a ciudadanos valencianos que se encuentran en países que atraviesan momentos de crisis, o la declaración expresa del desarrollo de una política que promueva el retorno (Piénsese, por ejemplo, que suele ser una condición "tipo" en todas las convocatorias para ayudas a viviendas sociales el exigir un tiempo de residencia en la Comunidad Valenciana. Un requisito de este tipo, sin excepción para los ciudadanos valencianos residentes en el extranjero, implica una discriminación de estos ciudadanos y, en todo caso, no es una práctica que promueva el retorno).

37 Naturalmente, la declaración del derecho a solicitar que se celebre un tratado no menoscaba, ni limita o condiciona, ni mucho menos concurre, con la competencia de iniciativa que la Constitución confiere en exclusiva al Gobierno de la Nación para llevar a cabo todas

ii) *Participar en las delegaciones españolas en aquellos casos en que se negocien tratados que incidan en su ámbito competencial o afecten a materias de su específico interés, en la forma que determine la legislación del Estado.(artículo 62.1.b), así como a participar en las representaciones del Estado ante organizaciones internacionales en los mismos supuestos indicados con anterioridad (artículo 62.1.c).*

Como señalé en mi comparecencia[38], aunque este tipo de disposiciones no se encuentra en otros Estatutos[39], tanto se esté celebrando el tratado a instancia de la Comunidad, como a instancia del propio Estado, parece conveniente que la Comunidad pueda estar lo más cerca posible del proceso de negociación de aquellos acuerdos que van a incidir en sus competencias.

La cuestión no se plantea exclusivamente para las delegaciones del Estado que negocian los tratados, sino también en las delegaciones ante organizaciones internacionales de las que forma parte España cuando se traten temas de nuestro específico interés. Sin duda, no sólo en el seno de la Unión Europea, sino en el de otras organizaciones internacionales, España negocia cuestiones que afectan a las competencias de la Comunidad Valencia. Piénsese en la UNESCO con competencias en materia de educación, ciencia y cultura; la FAO con competencias en alimentación y agricultura; la OMT con competencias en materia de turismo; etc.

No se trata de reivindicar que sea la Comunidad Valenciana la que negocie los compromisos internacionales de España. Pero si de, en el marco de la "proyección interna" de las relaciones internacionales —que incluye, como hemos visto, la formación de las delegaciones en las negociaciones—, prever la participación de la Comunidad Valenciana a fin de poder informar más cercanamente de nuestros intereses y, a la vez, estar informados del desarrollo de las negociaciones.

Esta participación, desde un punto de vista práctico, puede realizarse tanto a través de un representante de la Comunidad Valenciana como de un representante de las

las actuaciones necesarias, de conformidad con la Constitución, para la conclusión de los Tratados internaciones de que va a ser Parte España. En otras palabras, debe distinguirse entre solicitar que se inicien negociaciones para celebrar un tratado y la iniciativa en materia de tratados y el poder de celebrarlos que es competencia exclusiva del Estado.

38 Página 11 del texto escrito de la comparecencia, cit.

39 El único estatuto que recoge una disposición parecida es el Estatuto canario, tras su reforma en 1996, en el artículo 37.2. No obstante, este artículo hace referencia exclusivamente a la participación en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos.

Comunidades Autónomas en general. Nuestra Comunidad, a diferencia de otras, no reivindica un "hecho diferencial" que nos impida acordar posturas con otras Comunidades Autónomas y dejar que se nos represente por otra Comunidad si los intereses nuestros han sido tenidos en cuenta. Existe ya una amplia práctica en este sentido en el seno de los grupos de trabajo en el marco de la Unión Europea.

En todo caso, se plantea si esta participación en la negociación se prevé en el Estatuto bien como una recomendación o como un derecho de la Comunidad. La previsión como "derecho" es la única que podría hacer que se exigiera esa presencia. El estatuto valenciano no deja claro si es una recomendación o un derecho. La utilización del verbo "podrá participar" puede ser interpretado tanto como una posibilidad como un derecho. En cualquier caso, lo que sí deja claro el Estatuto es que dicha participación deberá realizarse "de acuerdo con lo que determine la legislación española y europea".

iii) Ser informada por el Gobierno del Estado de la elaboración de tratados y convenios, siempre que afecten a materias de su competencia o de específico interés de la Comunitat Valenciana, así como a ser oída, en determinadas ocasiones, antes de manifestar el consentimiento, excepto en lo previsto en los artículos 150.2 y 93 de la Constitución Española (artículo 62.1.d).

Lo primero que hay que señalar es que esta previsión hace referencia a la información sobre tratados "que puedan afectar a materias de su específico interés", y no restrictivamente sobre materias de su competencia[40].

En este caso, no se trata de participar en el proceso de negociación, sino de ser informado del resultado final de ese proceso y antes de que España manifieste su consentimiento en obligarse (después no tendría sentido: ya se publica en el BOE).

40 Entre otros, los Estatutos que contienen esta cláusula de información son el de Cataluña (artículo 26.5), País Vasco (artículo 20.5), Andalucía (artículo 23.1), Aragón, Artículo 16.k y 40.5, Asturias (artículo 34.3), Murcia (artículo 12.2), Canarias (arts. 37.1 y 38.1), Navarra (artículo 68), Madrid (artículo 33.1) y Castilla y León (artículo 38.5), País Vasco, Artículo 20.5. Dentro de este mismo tipo de regla debemos incluir la previsión del Artículo 38.1 del Estatuto de Canarias, única en su género, que establece el derecho de la Comunidad Autónoma a emitir su parecer, tras haber sido informada por el Gobierno del Estado de la elaboración de este tipo de tratados o convenios internacionales.

En realidad, este derecho ya estaba consagrado, no en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, sino en normas de desarrollo, si bien solo en algunas materias, como por ejemplo, turismo[41].

Aunque, en mi opinión, el sentido que se quería dar a esta disposición era claro en la comparecencia que yo hice ante Les Corts[42], debo manifestar que la redacción final que se le ha dado es casi incomprensible y plantea muchos problemas jurídicos.

En la reforma que yo propuse, este derecho tenía una doble proyección:

— en primer lugar, en relación a cualquier tipo de tratado: la Comunidad Valenciana debería ser informada de la elaboración de todos los tratados internacionales en cuanto afecten a materias de su competencia o de su específico interés;

— en segundo lugar, en relación a un tipo concreto de tratados: aquellos que requieren, de conformidad con el artículo 94.1 de la Constitución, de una previa autorización parlamentaria por el Congreso y el Senado. En estos casos, en los que debe pronunciarse el Senado (cámara de representación territorial), yo proponía que se incluyera la declaración de que el Estado no manifestará el consentimiento sin haber, al menos, dado un plazo a la Comunidad para manifestar su parecer. En mi opinión, este ultimo matiz era especialmente importante pues, aunque pienso que una Comunidad Autónoma no puede condicionar el consentimiento del Estado en obligarse en un tratado, sin embargo la mayor parte de los tratados que afectan a materias de competencia de nuestra Comunidad requieren, conforme al artículo 94.1 CE, de previa autorización parlamentaria y sería muy conveniente que el Congreso y, especialmente, el Senado tuviera conocimiento, al menos, del "parecer" de nuestra Comunidad antes de autorizar

41 Así, el traspaso de competencias en materia de turismo se produjo con el Real Decreto 299/1979, de 26 de enero sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado al Consejo del País Valenciano (preautonómico) en materia de turismo, con el Decreto de 2 de marzo de 1981, sobre nueva regulación de las competencias del Consell en materia de turismo, y con el Real Decreto 1294, de 27 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Valenciana, en materia de turismo.
Del segundo Real Decreto son fundamentales a este respecto las letras C) y D) del Anexo I en las que si bien se atribuye al Estado la competencia en materia de relaciones internacionales también dispone que "la Comunidad Autónoma será informada en la elaboración de los Convenios internacionales concernientes al turismo y adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los mismos en los que afecten a las materias atribuidas a su competencia". Además, se resalta que "la Comunidad Autónoma de Valencia podrá realizar actividades de promoción del turismo de su ámbito territorial en el extranjero, sujetándose a las normas y directrices que al efecto establezca la Administración Central del Estado, pudiendo recabar para ello la cooperación de las oficinas y representaciones de la Administración del Estado en el extranjero".

42 Páginas 12 a 15 del texto escrito de la comparecencia, cit.

> la celebración de un tratado que afecta a nuestras competencias o es de nuestro específico interés. En estos casos, no puede alegarse la lentitud en el procedimiento que supondría dar un plazo, por ejemplo, de un mes, para dar ese parecer, pues el procedimiento es lo suficientemente lento en el tramite parlamentario nacional como para no ser necesario alargarlo, pues mientras es estudiado en el Congreso puede pronunciarse, si lo desea, la Comunidad.

A esta doble proyección, añadía yo una última limitación a la competencia del Estado: La prohibición de que los tratados o convenios internacionales afecten a las atribuciones y competencias de la Comunidad Autónoma, salvo que se realice a través de los procedimientos previstos en los artículos 150.2 y 93 de la Constitución (reforma del Estatuto, o atribución formal a una organización internacional de competencias constitucionales)[43]. En mi opinión, esta salvaguardia era importante en relación, no con los tratados que versen sobre el ejercicio de competencias de la Comunidad Valenciana, sino cuando el tratado afecte a la titularidad de la competencia, es decir, cuando prevea la atribución de una competencia de la Comunidad Valenciana a una institución u organización internacional o cuando suponga, de hecho, la transferencia del ejercicio de una competencia autonómica al Estado (por la imposibilidad de hecho de seguir siendo ejercida por la Comunidad). No es que defendamos que esto no se puede hacer. De hecho, se puede. Así está previsto tanto en el artículo 93 de la Constitución que prevé la transferencia del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (entre las que están las autonómicas) a una organización o institución internacional, como en el artículo 150.2 que prevé la posibilidad de que el Estado transfiera competencias no previstas en el Estatuto, alterando así el equilibrio competencial existente. Lo que defendía en mi propuesta es que, al margen de estos dos casos, ya no hay más supuestos en que se pueda alterar ese equilibrio y que, por tanto, no puede celebrarse un tratado internacional que afecte a la titularidad de las competencias si no es por la vía del artículo 93 de la Constitución.

Ahora bien, si estos fueron mis razonamientos ante la Ponencia, la redacción final de la disposición realiza una mezcla de las tres proyecciones que no hay forma de comprender en su conjunto.

43 Una previsión de estas características se contiene actualmente sólo en el Estatuto del País Vasco (artículo 20.3).

Así, sí parece claro que conforme a la primera parte del apartado d) del artículo 62.1, la Comunitat deberá "ser informada por el Gobierno del Estado de la elaboración de tratados y convenios, siempre que afecten a materias de su competencia o de específico interés de la Comunitat Valenciana" (primera proyección de mi propuesta).

Pero, a continuación, este apartado añade: "así como a ser oída, en determinadas ocasiones, antes de manifestar el consentimiento". ¿Cuáles son esas determinadas ocasiones? El artículo guarda un absurdo silencio. Claramente, la intención del redactor era recoger la segunda de las proyecciones a la que yo hice referencia en mi comparecencia. De hecho, el redactor de la disposición se limitó a copiar literalmente el título de este apartado de mi comparecencia en el que yo, efectivamente, hablaba genéricamente de "en determinadas ocasiones" para, después, en el desarrollo del apartado explicar que esas situaciones eran los tratados que necesitan previa autorización parlamentaria conforme al artículo 94.1 de la Constitución y que afecten a ámbitos competenciales de la Comunitat. Pero el redactor de la norma no explicitó esto y, a la luz del resultado de la norma, o bien se considera mi comparecencia en Les Corts como trabajo preparatorio relevante a efectos de interpretación o no hay forma de saber cuales son esas "determinadas ocasiones". Lo llamativo (y lamentable) es que la mala redacción de una disposición de esta trascendencia no haya sido descubierta a lo largo de todo el proceso de aprobación del Estatuto ni en su fase autonómica ni en su fase nacional.

Para colmo de embrollo, el redactor del Estatuto mezcló la tercera de mis proposiciones y, en lugar de decir que el Estado no podrá celebrar tratados o convenios internacionales que afecten a las atribuciones y competencias de la Comunidad Autónoma, salvo a través de los procedimientos previstos en los artículos 150.2 y 93 de la Constitución (que era mi propuesta), introduce una última frase en este apartado, detrás del derecho de la Comunitat a ser oída "en determinadas ocasiones" antes de manifestar el Estado su consentimiento, que dice "excepto en lo previsto en los artículos 150.2 y 93 de la Constitución Española".

¡Absurdo! El Estatuto ha convertido un límite a la competencia del Estado para celebrar tratados en un límite al derecho de la Comunitat a ser oída. El resultado final es un doble disparate: en primer lugar, la Comunitat no podrá ser oída, por prescripción del

Estatuto, en el caso de celebración de tratados del artículo 93 de la Constitución; en segundo lugar, la Comunitat no podrá ser oída en la celebración de tratados cuando el "el Estado transfiera o delegue en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación" (artículo 150.2) ¡Cómo han podido los legisladores autonómicos y nacionales no darse cuenta de tal disparate! Una de dos, o esta disposición no fue leída por nadie o los que la leyeron eran conscientes de su ignorancia en estas materias y, aunque no entendían nada de su sentido, consideraron que era mejor no tocarlo.

iv) Ejecutar, en su propio ámbito territorial, los tratados y convenios internacionales, así como las resoluciones y decisiones de las organizaciones internacionales de las que España sea parte, en todo aquello que afecte a las materias que la Comunitat Valenciana tenga atribuidas en este Estatuto de Autonomía.

Esta disposición, por el contrario, es absolutamente clara y bien redactada. Se trata de una competencia que venía ya recogida en otros Estatutos de autonomía[44] y que, como hemos visto, de acuerdo con la jurisprudencia más reciente del TC, se tiene aunque no se declare. Pero no está de más el declararlo.

B) LA ACCIÓN EXTERIOR PROPIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

El principio general de esta competencia viene recogido en el apartado 2 del artículo 62 del Estatuto, conforme con el cual:

2. "La Generalitat ejercerá su acción exterior, en la medida en que sea más conveniente a sus competencias y siempre que no comprometa jurídicamente al Estado en las relaciones internacionales, ni suponga una injerencia en los ámbitos materiales de las competencias reservadas al Estado, a través de actividades de relieve internacional de las regiones".

44 Esta competencia está prevista de forma expresa en los Estatutos del País Vasco, artículo 20.3; Cataluña, artículo 27.3; Andalucía, artículo 23.2; Asturias, artículo 12.2; Murcia, artículo 12.2; Aragón, artículo 40.4; Castilla-La Mancha, artículo 34; Canarias, artículo 38.2; Navarra, artículo 58.2; Extremadura, artículo 9.1; Baleares, artículo 12.1; Madrid, artículo 33.2; y Castilla y León, artículo 28.3.

De nuevo nos encontramos en esta apartado con una redacción que no deja de ser enigmática, pues aparece un concepto indeterminado –"actividades de relieve internacional de las regiones"- de difícil comprensión si no se lee la comparecencia que realicé en Les Corts.

En dicha comparecencia explique que: "el TC reconoce que las Comunidades Autónomas pueden tener una acción exterior propia, en la medida en que sea conveniente para el ejercicio de sus competencias y siempre y cuando no comprometa jurídicamente al Estado en las relaciones internacionales, ni suponga una injerencia en los ámbitos materiales de competencia reservados al Estado"[45]. Este párrafo fue copiado literalmente e incluido en el articulado.

A continuación manifesté: "Entre esas actividades se encuentran actividades promocionales, acuerdos trasfronterizos, declaraciones de intenciones, hermanamientos entre regiones, apertura de oficinas en el exterior, viajes oficiales, recogidas de fondos, presencia en organizaciones supranacionales de naturaleza regional, etc. Todo ello podría englobarse bajo el nombre de *actividades de relieve internacional de las regiones*, que son, según la definición de Soriano, "las actividades que realiza la región en el ejercicio de sus competencias que por derivación o consecuencia se proyectan hacia el exterior y sin el ejercicio de las cuales no podrían desarrollarse completamente las actividades interiores cuyo contenido específico fue trasladado a dichas regiones"[46]. Es decir, son actividades que implican contactos directos o indirectos con entes ajenos a la comunidad nacional y, por lo tanto, son actividades de ámbito exterior, aunque sin conexión con el derecho internacional[47,48].

Como puede observarse, al redactor del Estatuto le pareció afortunada la expresión de Eugenio Soriano que cité en mi comparecencia y la acogió como concepto jurídico. Supongo que esto debe enorgullecer a Eugenio Soriano, pero, en mi opinión, hubiera sido más conveniente ejemplificar o, simplemente, eliminar esta expresión que no añade nada y que obliga al interprete del Estatuto a tener que conocer la obra de este autor.

45 Página 15 del texto escrito de la comparecencia.
46 SORIANO, Eugenio: *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, p. 176.
47 SERRA, Rosario: "Relaciones externas de la Comunidad Valenciana en el marco de la Union Europea", en Revista Valenciana de Estudios Autonómicos, nº 19, 1997, pp. 203-224.
48 Páginas 15 y 16 del texto escrito de la comparecencia, cit.

El apartado 3 concreta algunos de los objetivos de esa acción exterior, con especial referencia a una de esas acciones: la cooperación al desarrollo. Conforme con el artículo 62.3:

3. "Los poderes públicos valencianos velarán por fomentar la paz, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a los derechos humanos y la cooperación al desarrollo con el fin último de erradicar la pobreza. Para lograr este objetivo, establecerá programas y acuerdos con los agentes sociales de la cooperación y las instituciones públicas y privadas para garantizar la efectividad y eficacia de estas políticas en la Comunitat Valenciana y en el exterior".

La casi literalidad de esta disposición con la que realicé en mi comparecencia me permite limitarme a reproducir las razones que aduje en aquel momento para explicar esta disposición. En la misma manifesté:

"Nuestra Comunidad ejerce actualmente esa acción exterior propia, pero no se ve reconocida en el Estatuto y, en numerosas ocasiones, plantea problemas de diverso tipo. Así, por ejemplo, se ha planteado la base jurídica competencial de algunas de esas acciones no previstas como, por ejemplo, la cooperación al desarrollo[49]; ... Por todo ello es conveniente, en mi opinión especificar algunas de esas acciones exteriores en el ejercicio de las competencias de la Comunidad. En concreto, en mi opinión, habría que incluir en el Estatuto un artículo que dé base competencial para llevar a cabo la política de cooperación al desarrollo que estamos llevando ya en la actualidad. La inclusión de una o varias disposiciones al respecto es de carácter urgente y, además, un problema generalizado de todas las Comunidades Autónomas. Ninguna de ellas prevé base competencial para llevar a cabo las acciones de cooperación al desarrollo, pese a que el Estado ha consentido (no sin alguna reticencia al principio) y finalmente aceptado y previsto en la legislación estatal dichas actuaciones (lo que no supone base competencial, sino una irregularidad más del embrollo jurídico de este sector). En el marco de esta cooperación al desarrollo, las Comunidades Autónomas (también la

49 Ver en especial el polémico Dictamen 1/96 del Consejo Consultivo de La Rioja Correspondiente a la Consulta nº 1/96 formulada por la Mesa de la Diputación General de La Rioja en relación con el dictamen aprobado por la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y Autonómico y de Régimen de la Administración Pública de la Cámara, sobre la Proposición de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, reguladora de los criterios básicos para la distribución de partidas previstas en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja destinadas a la cooperación al desarrollo y para la concesión de ayudas y subvenciones (texto en ‹http://www.ccrioja.es/indices/pdf/96/d001-96t.pdf›.

valenciana) realizan acuerdos de cooperación, financian proyectos, subvencionan actividades, etc., cuyo destino final es el exterior y que están marcadas por el objetivo final de contribuir a la erradicación de la pobreza.

"Por ello, con independencia de otras consideraciones..., creemos que es necesario un artículo genérico que dé base competencial para la actividad de la Comunidad Autónoma. Dicho artículo podría ser algo así:

"Los poderes públicos valencianos velarán por el fomento de la paz, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de los derechos humanos y la cooperación al desarrollo dirigida hacia los países y poblaciones estructuralmente empobrecidos, con el fin último de erradicar la pobreza. A tal efecto se establecerán programas y acuerdos con los agentes sociales de la cooperación y las instituciones públicas y privadas que resulte preciso para garantizar la efectividad y eficacia de dichas políticas en la Comunidad Valenciana y en el exterior".

"Establecida la base competencial, quedan las cuestiones instrumentales. La mayor parte de la cooperación al desarrollo se realiza a través del apoyo a los agentes sociales de la cooperación, pero el proyecto de Ley Valenciana de cooperación prevé también la posibilidad (y es bueno que así sea) de que haya acciones directas de la Comunidad. Además, la Comunidad debe coordinar y controlar las acciones que financia y, en muchas ocasiones debe firmar acuerdos con entidades públicas de diversa naturaleza (estatal, regional, local, universitaria, etc.) que necesitan de una cierta cobertura. Por ello, pienso que es importante la referencia que ya se hace en esta propuesta de artículo a esos instrumentos, con independencia de las matizaciones y desarrollos que se hacen en los apartados siguientes"[50].

Sólo me queda añadir mi agradecimiento a la Ponencia por acoger mi argumentación.

Finalmente, el artículo 62 recoge dos apartados, el 4 y el 5, que hacen referencia a la celebración de acuerdos, en primer lugar de colaboración de gestión y prestación de servicios con otras regiones y, en segundo lugar, no normativos con otros Estados. Conforme a dichos apartados:

50 Páginas 16 y 17 del texto escrito de la comparecencia, cit.

4. "La Generalitat, previa autorización de Les Corts, podrá establecer convenios de colaboración de gestión y prestación de servicios con otras regiones europeas.

5. "La Generalitat, en materias propias de su competencia podrá establecer acuerdos no normativos de colaboración con otros Estados, siempre que no tengan el carácter de tratados internacionales, dando cuenta a Les Corts."

El primero de estos apartados tiene su origen, también, en una de las propuestas que realicé ante la Ponencia de la Comisión para la reforma del Estatuto en Les Corts en la que señalaba:

"Como es sabido, el artículo 42 de nuestro Estatuto prevé la posibilidad de que la Generalidad Valenciana pueda celebrar convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, tanto con el Estado como con otras Comunidades Autónomas. Sin embargo, no hay ninguna previsión para la celebración de este tipo de acuerdos con otras regiones no españolas (a pesar de que este tipo de acuerdos se celebren con carencia de base competencial). Pienso que sería conveniente incluir una referencia a este tipo de acuerdos ya sea en el artículo 42, ya sea en un artículo independiente. En todo caso es importante señalar que este tipo de acuerdos no necesitan de la previa autorización de las Cortes Generales, sino, en su caso, de Les Corts. En este sentido, pienso que debería establecerse un paralelismo con el artículo 94.1 de la Constitución relativo a la previa autorización parlamentaria de los tratados y preverse que necesitarán de la previa autorización de Les Corts aquellos acuerdos interregionales que versen sobre una cuestión reservada en nuestro Estatuto a regulación por Ley, que supongan modificación o derogación de una ley autonómica ya existente o que impliquen compromisos financieros no incluidos en los presupuestos"[51].

La Ponencia acogió esta idea plenamente con la única modificación de ceñir este tipo de acuerdos a otras "regiones europeas", excluyendo la posibilidad de que se celebren este tipo de acuerdos con regiones no europeas. No alcanzo a comprender el por qué de esta autolimitación. En todo caso, queda claro que, a diferencia de los acuerdos de los que se habla en el siguiente apartado, estos sí son acuerdos normati-

51 Páginas 17 y 18 del texto escrito de la comparecencia.

vos, que implican obligaciones jurídicas y, por ello, exigen la previa autorización de Les Corts.

Por el contrario, los acuerdos a los que hace referencia el apartado 5 del artículo 62, tienen su origen en otra propuesta distinta que hice en mi comparecencia en la que afirmé:

"Si en el apartado anterior me refería a acuerdos con otras regiones, en este apartado hago referencia a acuerdos con Estados. En muchas ocasiones, la Comunidad se encuentra que no existen regiones en un determinado Estado donde se desea realizar una acción equivalente a la que se ha llevado a cabo a través de un acuerdo entre regiones; o con la situación en que, aún existiendo regiones, el derecho interno del otro Estado obliga a que este tipo de acuerdos sean firmados por el Estado. La solución que se ha adoptado en la práctica ha sido firmar esos acuerdos con los Estados, si bien esto ha ocasionado graves problemas y una jurisprudencia del TC digna de todo tipo de críticas. Debemos afirmar, en primer lugar, que en modo alguno esos "acuerdos" pueden considerarse tratados internacionales (cuya conclusión es competencia exclusiva del Estado). Pero no se les puede negar la competencia de suscribir tales "acuerdos o declaraciones de intenciones" a las Comunidades Autónomas de forma igual a como se hace con otros organismos de derecho público. De ahí la importancia de, por una parte, afirmar la competencia para hacerlo y, junto a ello, reconocer los límites constitucionales de esta práctica (hoy día ya pacíficamente aceptados por nuestro TC en los asuntos que citamos al tratar el marco constitucional)"[52].

Este es el sentido que, en mi opinión, hay que dar a estos dos últimos párrafos del artículo 62, en la medida en la que recogen las propuestas que realicé en sede parlamentaria.

Para terminar con la acción exterior de la Comunitat Valenciana, debo realizar una referencia al apartado 4 del artículo 61. Aunque este artículo integra el Título VI relativo a las relaciones con la Unión Europea, lo cierto es que hace referencia a la acción exterior de la Comunitat Valenciana y no a sus relaciones con la Unión Europea. Conforme con su texto:

52 Página 18 del texto escrito de la comparecencia.

4. "La Generalitat, igualmente, podrá formar parte y participar en, organizaciones e instituciones supranacionales de carácter regional."

Como es sabido, La Comunidad Valenciana mantiene desde 1983 una activa presencia internacional, formando parte de muchas organizaciones interregionales existentes[53]. La participación de la Comunidad Valenciana en organizaciones internacionales se ha producido a tres niveles:

— en primer lugar se encuentra la participación de la Comunidad en el Consejo de Poderes Locales y Regionales existente en el seno del Consejo de Europa, que cuenta con dos secciones desde 1994 dedicadas a los asuntos de las colectividades regionales y a los entes regionales, respectivamente;

— en un segundo nivel hay que situar la participación de la Comunitat Valenciana en asociaciones regionales de ámbito europeo como la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE)[54], donde la Comunitat Valenciana, como miembro, asiste a las asambleas generales y a las reuniones de las diferentes comisiones coordinando alguna de ellas, o la participación en la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de la Comunidad Europea (CRPM)[55], el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CCRE)[56], el Centro Europeo de Desarrollo Regional (CEDRE), o la Comunidad de Trabajo de Regiones de Tradición Industrial (RETI), entre otras.

53 Desde los años 60 y 70 existen en Europa organizaciones de ámbito regional como: la Asociación de regiones fronterizas, la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas, el Comité de Regiones alpinas, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, la Comunidad de Regiones de Tradición Industrial, etc. Como ha sido señalado, "esta presencia sufrió un fuerte empuje a raíz de la incorporación de España a las Comunidades Europeas, pues la participación en las organizaciones europeas de naturaleza regional se ha visto como una vía directa de contacto con las instituciones comunitarias, habida cuenta de lo insatisfactorias que resultan en muchas ocasiones los medios internos de participación en asuntos comunitarios existentes" (SERRA, R.: "Relaciones externas de la Comunidad Valenciana...", cit., p. 212.

54 La Asamblea de las Regiones de Europa, que antes de 1987 se denominaba Consejo de las Regiones de Europa, se constituyó a raíz de los Estados Generales de las Regiones de Europa, que tuvieron lugar en Estrasburgo los días 25 y 26 de noviembre de 1985. Entre sus finalidades destaca el reforzar la representación de las regiones ante las instituciones europeas, organizar y desarrollar el diálogo, la concertación y la acción comunes de las Regiones de Europa, facilitar su participación en la construcción europea y en la vida comunitaria para todo lo que les afecte, y apoyar la acción de las Asociaciones regionales y de aquellas susceptibles de adherirse en el futuro, (artículo 2 d los Estatutos de ARE, adoptados el 14 de junio de 1985). Sobre ello puede verse también, CASANOVAS Y LA ROSA, Oriol: "La proyección autonómica en la Comunidad Europea", en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea.Relaciones jurídico-institucionales*, seminario celebrado en Valladolid..., *op. cit*, pp. 153 y ss.

55 Creada en 1973, se convirtió desde 1978 en órgano consultivo oficial del Comité de Ministros del Consejo de Europa, aunque también mantiene enlaces institucionales con la Comisión de la UE. La Comunidad Valenciana ha desempeñado un papel importante en la CRPM; de hecho, en 1984 asumió la Delegación Ejecutiva para asuntos sociales y educativos, en 1986 la dirección del buró político, como representante de las regiones españolas , y de 1990 a 1992 presidió la Comisión de Trabajo Intermeditarránea, que agrupa a las regiones mediterráneas europeas que sean miembros de la CRPM . Los objetivos de la CRPM son: el acercamiento de los pueblos más alejados y aislados del continente, una estrategia de reajuste de la industrialización, la defensa y aprovechamiento del potencial ligado al mar y al litoral, y el intercambio de información, ideas y experiencia.

56 Es una federación de asociaciones nacionales de poderes locales y regionales creada en Ginebra el 28 de enero de 1951. Tiene entre sus fines la defensa de la autonomía local y el desarrollo del espíritu europeo.

— por último, y en un tercer nivel, hay que referirse a la participación de la Comunitat Valenciana en las instituciones u órganos de naturaleza regional que se han ido creando en el seno de las Comunidades Europeas[57].

Sin embargo, pese a esa importante participación, no existía ningún título competencial específico que permitiera dicha participación. Sin duda, la actuación que se había realizado hasta el nuevo Estatuto se hizo en el marco de constitucionalidad. Pero, como afirmé en mi comparecencia en Les Corts[58], en mi opinión, introducir una disposición que afirme el derecho de la Comunidad a ser miembro y participar en organizaciones e instituciones supranacionales de carácter regional en el marco del ejercicio de sus competencias evita posibles problemas futuros y consolida una práctica que ha permitido gestionar mejor los intereses valencianos.

Así lo ha entendido el legislador que introdujo, aunque fuera en un artículo equivocado, esta previsión.

IV CONCLUSIONES

El nuevo Estatuto de autonomía de la Comunitat Valencia, al contrario que su predecesor, es absolutamente consciente, tanto del carácter europeo como de la dimensión internacional del ejercicio de las competencias de la Comunitat. En un mundo que está viviendo el proceso de globalización, la Comunitat se ha dotado de instrumentos para poder ejercer sus competencias en defensa de sus legítimos intereses en un marco internacionalizado. Con el nuevo Estatuto de Autonomía, la Comunitat Valenciana se reconoce como región europea abierta al mundo.

57 Bien es sabido que los Tratados fundacionales únicamente consideraban a las Regiones como objetos de política económica, y que tanto los entes regionales como sus representantes no recibían ningún tipo de atribución relevante. Fue en 1988, con la creación del Consejo de los Entes Regionales y Locales, órgano consultivo de la Comisión, cuando se dio el primer paso en la institucionalización de la participación regional . Dicho Consejo ha sido sustituido tras el TUE por el Comité de las Regiones , órgano con una representación mixta de regiones y municipios, que actúa como órgano consultivo del Consejo y de la Comisión y que ha venido a incorporar la realidad regional a la estructura institucional comunitaria.
La Comunitat Valencia ha formado parte de ambos órganos. En la actualidad designa al representante de la Comunitat Valencia que será propuesto por el Gobierno español como candidato a consejero del Comité de las Regiones , y, hasta el momento, dicha representación valenciana en el seno del Comité ha estado ostentada por el Presidente de la Generalitat.

58 Páginas 20-22 del texto escrito de la comparecencia.

Sin duda algunos artículos podían haberse redactado mejor. Incluso hay algunos errores graves. Pero lo cierto es que el balance de conjunto es positivo. El respeto del marco constitucional es escrupuloso pero, a la vez, se intenta aprovechar todas las potencialidades de la jurisprudencia más recientes del Tribunal Constitucional.

No obstante, no debemos olvidar que las normas son sólo instrumentos y, por muy bueno que sea el instrumento del que se dispone, poco se podrá hacer si las manos que lo utilizan son torpes. Esperemos pues que el Estatuto sea llevado a la práctica por buenas manos que aprovechen sus potencialidades y sepan evitar sus defectos.

Juan Martín Queralt
CATEDRÁTICO DE DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO. UNIVERSITAT DE VALÈNCIA
V. Alberto García Moreno
PROFESOR TITULAR U. DE DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO. UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

COMENTARIOS AL TÍTULO IX (ECONOMÍA Y HACIENDA) DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, MODIFICADO POR LA LEY 1/2006, DE 10 DE ABRIL

SUMARIO

I INTRODUCCIÓN

II PRINCIPIOS DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

II.1. AUTONOMÍA FINANCIERA EN LA VERTIENTE DEL INGRESO: SUFICIENCIA FINANCIERA. II.1.1. La composición de la Hacienda Pública valenciana. *II.1.1.1. Recursos que componen la Hacienda Valenciana. II.1.1.2. Ingresos patrimoniales. II.1.1.3. Suficiencia financiera y autoorganización de la hacienda autonómica II.1.1.4. Colaboración con el Catastro Inmobiliario.*

II.1.2. Suficiencia financiera, gasto público y establecimiento de mecanismos de coordinación en materia presupuestaria fijados por el Estado. II.2. PODER FINANCIERO AUTONÓMICO EN MATERIA DE HACIENDAS LOCALES: SOLIDARIDAD INTRATERRITORIAL LOCAL.

III ASPECTOS DEL EACV QUE PUEDEN SER PROBLEMÁTICOS

III.1. CONSOLIDACIÓN DE LOS INGRESOS QUE DEPENDEN DE LOS TRIBUTOS ESTATALES. EL DERECHO A UNA COMPENSACIÓN FINANCIERA Y LA STC 13/1997, DE 18 DE ENERO. III.2. ESTABLECIMIENTO DE TRIBUTOS AUTONÓMICOS SOBRE HECHOS GRAVADOS POR TRIBUTOS MUNICIPALES. III.2.1. Límites del poder financiero autonómico frente al de las Haciendas Locales. III.2.2. Interpretación de los términos "hechos precisamente sujetos a imposición municipal". III.2.3. Supresión de tributos municipales. III.3. PERCEPCIÓN DE LOS MECANISMOS DE NIVELACIÓN. POSIBLE COLISIÓN CON LAS LIMITACIONES RECONOCIDAS EN OTROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.

IV VALORACIÓN GENERAL DE LA REFORMA

I INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, culminó la Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana —en adelante, EACV—, siendo el primero que se aprobó en el proceso de reforma estatutaria que, prácticamente, se ha generalizado. Dicho Estatuto, promulgado por la Ley Orgánica 5/1982, estuvo en vigor durante más de veintidós años, sin haber sufrido reformas en profundidad. Para ser exactos, las dos únicas se han producido por aprobación de la Ley Orgánica 4/1991, de 13 de marzo, que modificó la fecha de la celebración de las elecciones, ordenando que se celebren el cuarto domingo del mes de mayo —art. 12.4 EACV—, y la llevada a cabo por la Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, por la que se incluía una disposición adicional tercera, en la que se establecía que "todas las materias atribuidas por este Estatuto quedan *incorporadas plenamente* y se asumen con carácter estatutario por la Generalitat Valenciana", a la vez que se derogaba la Ley 12/1982, de 10 de agosto, de Transferencias a la Comunidad Valenciana de Competencias de Titularidad Estatal (LOTRAVA)[1].

En materia de Hacienda, cada reforma del régimen de financiación autonómica no ha exigido una reforma correlativa del estatuto. O, al menos, no de acuerdo con el procedimiento de reforma expresamente previsto, que es extraordinariamente complejo. Y ello, fundamentlmente, porque la modificación de los tributos cuyo rendimiento se cede a la Generalitat no se considera modificación estatutaria, siendo su tramitación mucho más sencilla.

Dentro de la reestructuración del texto normativo estatutario que lleva a cabo la Ley 1/2006, las disposiciones en materia de ejercicio de las competencias financieras se han incluido en un solo Título, el IX, cuya denominación es "Economía y Hacienda". Sin embargo, salvo alguna referencia aislada como la promoción de la economía social del artículo 80 EACV, prácticamente todas las disposiciones incluidas en el mismo tienen que ver, exclusivamente, con el ejercicio de las competencias financieras. Siendo ello muy razonable si se piensa en el título exclusivo competencial que ostenta el Estado en materia de Economía, que deja escaso margen de actuación a las CCAA.

1 La derogación se producía mediante la Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo, que se aprobada primero en Les Corts y posteriormente en las Cortes Generales.

Dejando al margen aquellas previsiones que difícilmente pueden encontrar acomodo en el mismo por la especialidad de su objeto —la conciliación de la vida laboral y familiar[2]—, en una primera aproximación al análisis de ese Título IX se pueden identificar claramente dos partes. Una, cuya novedad es inexistente o, a lo sumo, estrictamente formal, que estaría representada por el marco general en que el que se regulan las competencias financieras de la Comunidad Autónoma Valenciana y que podría considerarse como una mera ejecución —reiteración, en parte— de lo previsto en la Constitución y en la LOFCA.

Se han incluido normas que concretan en el EACV el principio de autonomía financiera, centrándose tanto en la vertiente de los ingresos, proclamando la suficiencia financiera con su vertiente de corresponsabilidad, como en la del gasto público, con las medidas de coordinación que debe ejercer el Estado para garantizar, entre otros fines, la limitación del endeudamiento de todo el sector público español.

Junto a esta regulación de la suficiencia financiera, como segundo bloque del Título se pueden encontrar otro tipo de disposiciones, que tienen una característica que merece resaltarse y que representa una auténtica novedad, máxime al haber sido el Estatuto Valenciano el primero en haber sido reformado. Así, estas disposiciones a las que nos referimos, no se habían incluido nunca en ningún Estatuto de Autonomía, siendo reguladas en todo caso por el Estado en virtud de la habilitación directa que representa el art. 157.3 CE. Puede pensarse que, dado que su reconocimiento singular a favor de la CA valenciana afecta al resto de CCAA —piénsese, por ejemplo, en el reconocimiento de un volumen mínimo de ingresos que se percibe por la CA valenciana—, o a los criterios que posibilitan la coordinación entre los distintos sistemas tributarios —particularmente, entre la Hacienda Autonómica y la Hacienda Local—, habría sido más oportuno que se hubieran regulado en la Ley a la que hace referencia el art. 157.3 CE. Sin embargo, huyendo de prejuicios, hay que subrayar que el que se haya hecho en el EACV, más allá de su carácter novedoso, no debe prejuzgar el resultado de su adecua-

2 Un tanto forzada nos parece la inclusión del artículo 80 EACV en un Título dedicado a la Economía y Hacienda que regula un conjunto variopinto de previsiones no fácilmente reconducibles a la Economía o Hacienda valencianas. Así se reconoce el derecho al trabajo digno –reconocimiento que, por otra parte, ya se realiza en la CE, aunque se reconozca sin más aditamentos-, bien remunerado, estable y en condiciones de igualdad y seguridad, que permita la conciliación de la vida laboral y familiar y el desarrollo humano y profesional de los trabajadores. Del mismo modo, se garantizan condiciones laborales en relación con la jornada y los períodos de descanso, sin olvidar la garantía de compatibilizar la vida familiar y profesional, el fomento de los trabajadores en la propiedad de los medios de producción y en otras figuras de economía social, reconociéndose el derecho de los valencianos y valencianas a los servicios públicos de empleo y de formación profesional.

ción a los principios constitucionales que informan el sistema financiero autonómico, debiéndose analizar particularmente.

Entre estas disposiciones que representan una novedad y que deben ser objeto de atención preferente, podemos encontrar, entre otras, la consolidación de los ingresos reconocidos hasta el momento a la Comunidad Valenciana, el derecho a ser indemnizada en caso de pérdida parcial de los mismos, la regulación en el EACV de mecanismos de coordinación entre la Hacienda Autonómica y Local que, hasta ahora, se realizaba únicamente en la LOFCA y el reconocimiento del derecho a la percepción de mecanismos de nivelación

II PRINCIPIOS DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

El EACV establece que la financiación de la Generalitat se basará en los principios de autonomía, suficiencia y solidaridad —art. 68.1 EACV—. La solidaridad, aunque se califique como un principio, no es equiparable a la autonomía y suficiencia, sino que funciona, como límite a éstas, junto con el principio de coordinación, al que, incomprensiblemente, no hace referencia el precepto estatutario. Salvo esta omisión, se puede apreciar la práctica identidad entre el art. 68.1 EACV y el mismo art. 156 CE, que establece que "Todas las CCAA gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda Estatal y de solidaridad entre todos los españoles".

De dicho precepto constitucional se han deducido los principios que informan la financiación de las CCAA, entre los que destacan el de *instrumentalidad*, *autonomía*, *solidaridad* y *coordinación*. Principios que, a continuación del reconocimiento de la autonomía y suficiencia financieras, el mismo EACV establece, definiendo en gran medida, su contenido, al menos como ha reiterado en no pocas ocasiones el Tribunal Constitucional al interpretarlos.

Así, encontramos referencias inequívocas al *principio de suficiencia* al establecer que

> *"La Comunitat Valenciana dispondrá, para el correcto desarrollo y ejecución de sus competencias, de Patrimonio y Hacienda propios" —art. 68.6 EACV—.*

Del mismo modo, se reconoce el carácter *instrumental* del principio de suficiencia financiera para el ejercicio de las competencias propias de la Comunidad Autónoma, dentro del marco de la *coordinación* del Estado y del respeto a la *solidaridad* —art. 68.3 EACV—:

> *"El sistema de ingresos de la Comunitat Valenciana, regulado en la Ley Orgánica que prevé el art. 157.3 de la Constitución, deberá garantizar los recursos financieros que, atendiendo a las necesidades de gasto de la Comunitat Valenciana, aseguren la financiación suficiente para el ejercicio de las competencias propias en la prestación del conjunto de los servicios públicos asumidos, preservando en todo caso la realización efectiva del principio de solidaridad en todo el territorio nacional garantizado en el art. 138 de la Constitución".*

A la vista del artículo 67 EACV, comparado con el art. 156 CE, hay que concluir que no existen grandes diferencias, como no podía ser de otra forma, entre los principios que inspiran la financiación de las CCAA y el reconocimiento que de ellos ha realizado el mismo Estatuto de Autonomía reformado.

Al margen de la cuestión del principio de suficiencia, el precepto estatutario en el que se establecen los principios que informan el sistema de financiación autonómico valenciano *no sólo sorprende por lo que incluye, sino también por lo que omite, ya que no se alude en absoluto al principio de coordinación que, por otra parte, sí que está en la Constitución.* Esta omisión, pensamos, no puede inducirnos a pensar que se pretende orillar la virtualidad de tal principio, entre otras razones, porque ello iría en contra del espíritu continuista, conciliador y del ineludible respeto a la Constitución que denota el Preámbulo al presentar la reforma en el más estricto marco de la Constitución.

Además, partiendo de la remisión a la aplicación práctica de la solidaridad que establezca la Ley a la que se refiere el art. 157.3 CE, difícilmente puede admitirse que la reforma haya tenido intención de apartarse del principio de coordinación con el Estado de su sistema de financiación. Su previsión en la LOFCA, a la que se refiere indirectamente el EACV, como su principal manifestación por medio de la participa-

ción en el Consejo de Política fiscal y financiera así como el compromiso de no ser menos que otras autonomías, pero nunca a cambio de interferir, afectar o menoscabar la solidaridad interterritorial contribuyen a configurar la no inclusión de este apartado más como un olvido inconsciente que como una medida para eludir su eficacia jurídica.

Dicha omisión no impedirá la absoluta vigencia del principio de coordinación en relación con la competencia exclusiva que ejerce el Estado sobre Hacienda General —art. 149.1.14 CE—, según el cual, en términos del propio Tribunal Constitucional, "si en un Estado compuesto la acción estatal, en general, debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de las autonomías territoriales (STC 146/1996, F.J. 4º), esta exigencia es asimismo evidente cuando se trata del ejercicio de la actividad financiera del Estado —ordenación y gestión de los ingresos y gastos públicos— que, naturalmente, habrá de desarrollarse dentro del orden competencial articulado en la Constitución, lo que supone, en definitiva, la necesidad de compatibilizar el ejercicio coordinado de las competencias financieras y las competencias materiales de los entes públicos que integran la organización territorial del Estado de modo que no se produzca el vaciamiento del ámbito competencial —material y financiero— correspondiente a las esferas respectivas de soberanía y de autonomía de los entes territoriales (STC 75/1989, FJ 4ª).

II.1. AUTONOMÍA FINANCIERA EN LA VERTIENTE DEL INGRESO: SUFICIENCIA FINANCIERA

La autonomía financiera de las CCAA, como auténtico soporte de la autonomía política, se ha de concretar en la atribución de competencias normativas que hagan posible la articulación de su propio sistema de ingresos y gastos[3]. De esta forma, dicha autonomía financiera se manifestará tanto en la vertiente de ingresos como en la de gastos, si bien lo hará de distinta manera. En relación con los *ingresos*, según tiene declarado el Tribunal Constitucional, tiene una doble consideración, que pasa no sólo por la "capacidad para establecer y exigir sus propios tributos" sino también por "su aptitud para *acceder a un sistema adecuado* —en términos de *suficiencia*— de *ingresos*, de acuerdo con los artículos 133.2 y 157.1 CE (SSTC 179/1985, FJ 3º; 63/1996, FJ 11; 233/1999, FJ 22; 104/2000, FJ 4º y 289/2000, FJ 3º).

3 MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., TEJERIZO LÓPEZ, J.M y CASADO OLLERO, G.: *Curso de Derecho financiero y tributario*. Tecnos. Madrid, 2006, pág. 232.

De esta forma, la autonomía financiera y la suficiencia están relacionadas, ya que aquélla implica, para la CA, disponer de un sistema de recursos suficiente para poder hacer frente a sus necesidades de gasto.

La citada suficiencia, según han ido avanzando los años, ha ido adquiriendo una nueva significación, pues "se ha pasado de una concepción del sistema de financiación autonómica como algo pendiente o subordinado a los Presupuestos Generales del Estado, a una concepción del sistema presidido por el principio de "*corresponsabilidad fiscal" y conectada no sólo con la participación en los ingresos del Estado, sino también, y de forma fundamental, con la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho público*." (STC 289/2000, FJ 13º).

Fruto de esta concepción de la suficiencia en la que cada vez adquiere más protagonismo la corresponsabilidad fiscal, es la composición de la Hacienda valenciana, como ocurre con todas las Haciendas autonómicas, ya que se trata de un modelo generalizado para todas las CCAA.

II.1.1. La composición de la Hacienda Pública valenciana

II.1.1.1. Recursos que componen la Hacienda Valenciana

Sin embargo, en esta materia pocos o ninguno son los cambios que se han producido en la reforma del Estatuto Valenciano, pues incluso la redacción de los preceptos se ha tomado la que ya tenía con anterioridad.

La Hacienda de la Comunitat Valenciana está constituida por los siguientes recursos —art. 72 EACV—:

> *"a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás derechos privados, legados, donaciones y subvenciones.*
> *b) Los impuestos propios, tasas y contribuciones especiales de acuerdo con lo que establezca la Ley prevista en el art. 157.3 de la Constitución Española.*
> *c) Los rendimientos de los impuestos cedidos por el Estado.*

d) Los recargos sobre los impuestos estatales.
e) Un porcentaje de participación en la recaudación total del Estado.
f) Las asignaciones y subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
g) La emisión de deuda y el recurso al crédito.
b) Los ingresos procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial.
i) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.
j) Los ingresos procedentes de fondos de la Unión Europea.
k) Cualquier otro tipo de ingresos que se puedan obtener en virtud de las leyes.

De todos estos recursos, el más importante en términos cuantitativos es el de los tributos cuyo rendimiento se halla cedido a la CA valenciana por el Estado, según se enumera en los artículos 73 y 74 del EACV. Ahora bien, todo su régimen jurídico es consecuencia no tanto de lo previsto en el Estatuto como de la regulación extraestatutaria del régimen de financiación.

Basta observar que, a efectos de la reforma de lo establecido en el artículo 73, no se aplicará el procedimiento de reforma estatutaria, siendo suficiente el Acuerdo entre el Gobierno de España y el Consell de la Generalitat, debiéndose tramitar como Proyecto de Ley.

Por lo demás, la *fijación* del *alcance* y las *condiciones* de la cesión de los tributos se remite a lo que establezca una Comisión Mixta, sin perjuicio de que los *porcentajes* de la *cesión* se determinen por la legislación del Estado. En particular, se incluye un listado de los tributos cedidos —art. 73 EACV—:

"a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con capacidad normativa y participación en los ingresos por revisión de la declaración de la renta.
b) Impuesto sobre Patrimonio.
c) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
d) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
e) Los tributos sobre el juego.
f) Impuesto sobre el Valor Añadido.
g) Impuesto especial sobre cerveza.

h) Impuesto especial sobre vino y bebidas fermentadas.
i) Impuesto especial sobre productos intermedios.
j) Impuesto especial sobre el alcohol y bebidas derivadas.
k) Impuesto especial sobre hidrocarburos.
l) Impuesto especial sobre labores de tabaco.
ll) Impuesto especial sobre electricidad.
m) Impuesto especial sobre determinados medios de transporte.
n) Impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos.
o) Aquellos otros que puedan ser susceptibles de cesión.
La eventual supresión o modificación de alguno de estos tributos implicará la extinción o modificación de la cesión, sin perjuicio de las compensaciones que se establezcan por el Estado de acuerdo con el Consell."

También existe una remisión absoluta a la legislación del Estado, que se concretará en la Ley Orgánica a la que se hace referencia en el art. 157.3 CE, para la fijación de la participación de la Generalitat en los Impuestos del Estado, debiéndose revisar en los supuestos en que se establezca por la Ley —art. 74 EACV—.

II.1.1.2. Ingresos patrimoniales

El patrimonio de la Generalitat, cuya *administración, defensa y conservación será regulada por Ley de Les Corts*, tendrá los componentes enumerados en el art. 71 EACV:

a) Los bienes y derechos de los que sea titular a la aprobación del presente Estatuto.
b) Los bienes y derechos afectos a los servicios transferidos por el Estado.
c) Los bienes procedentes, según la legislación foral civil valenciana, de herencias intestadas, cuando el causante ostentara conforme a la legislación del Estado la vecindad civil valenciana, así como otros de cualquier tipo.
d) Otras donaciones y herencias, cualquiera que sea el origen del donante o testador.
e) Los bienes y derechos adquiridos por la Generalitat por medio de cualquier título jurídico válido.

En la definición de lo que se considera patrimonio productor de este tipo de ingresos, concurre una singularidad de la Hacienda valenciana, que no tendrá una aplicación práctica inmediata, pero que podría llegar a tener cierta relevancia. Así, en la ordenación de la composición particular del Patrimonio de la Generalitat, tras establecer que formarán parte de éste los bienes y derechos de los que era titular a la entrada en vigor del EA y de aquellos afectos a los servicios transferidos por el Estado, se dispone que estará integrado por: "c) Los *bienes procedentes*, según la *legislación foral civil valenciana*, de *herencias intestadas*, cuando el causante ostentara conforme a la legislación del Estado la *vecindad civil valenciana*, así como otros de cualquier tipo." Reconocimiento que se acompaña de la atribución del carácter de elementos patrimoniales también a "d) otras donaciones y herencias, cualquier que sea el origen del donante o testador."

No se trata de una previsión novedosa, ya que con anterioridad ya se establecía algo similar, pero se han subsanado los problemas interpretativos que, con anterioridad, se suscitaban. Así, en el redacción anterior a la reforma del art. 50 EACV, al definir el patrimonio de la Generalitat, se aludía expresamente a las herencias intestadas, considerando que formaban parte de aquél: "Los bienes procedentes de herencias intestadas, cuando el causante ostentare la *condición jurídica de valenciano*, en los términos que establezca la Legislación del Estado."

Se trataba de un precepto de difícil interpretación, ya que, por una parte, calificaba como patrimonio de la Generalitat los bienes procedentes de herencias intestadas cuando el causante tuviera la *condición jurídica* de valenciano, y, por otra, apostillaba "en los términos que establezca la Legislación del Estado". Esta remisión a la "legislación del Estado" suscitaba dudas no sólo sobre si esta debía definir el concepto de "sucesión intestada", sino sobre si la legislación estatal era la que también debía definir la "condición jurídica de valenciano". Esta segunda interpretación era la que parecía imponerse, si bien tropezaba con la indefinición de que la Legislación del Estado —el Código Civil—, no regulaba ser valenciano como una condición jurídica. En todo caso, dicha condición, más que jurídica, habría de interpretarse como política, y, en ese sentido, entenderla, simplemente, como atribución de la vecindad civil. Condición que sí que tiene regulación en el ámbito del Derecho privado común.

La aprobación de la Ley 14/2003, de Patrimonio de la Generalitat valenciana, no añadió excesiva claridad, al continuar empleando los términos referidos a la condición jurídica de valenciano[4], si bien permitió imaginar que el EACV pretende exceptuar el régimen de sucesión previsto en el art. 956 del CC a favor del Estado, cuando sucede *abintestato*.

En esta medida la reforma del EACV, al cambiar *condición jurídica de valenciano* por *vecindad civil*, determinada con arreglo a la normativa del Estado, sí que elimina las dudas que se planteaban al respecto. Así, tras la entrada en vigor de la reforma, la interpretación de la regulación está clara: cuando el causante sea valenciano según los criterios previstos en el artículo 14 CC y a falta de personas que tengan derecho a heredar, *en lugar de sucederle el Estado*, le *sucederá la Generalitat*. Eso sí, siempre que el importe de las deudas no supere el valor de los bienes, porque la aceptación de esta entidad pública se realizará a *beneficio de inventario* —art. 43.4 Ley 14/2003, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana—.

Resuelto este problema interpretativo, el que continúa planteándose es el de la inexistencia de una compilación de Derecho foral valenciano que regule la sucesión intestada, ya que los bienes que, en todo caso, se integrarían en el patrimonio de la Generalitat serían los que provengan de herencias —debería decir *sucesiones*— intestadas, según se definan estas en la *legislación foral civil valenciana*.

No cabe duda que el art. 20.6 de la Ley 33/2003 y el 956 CC al que se remite, se han dictado al amparo de lo previsto en el 149.1.18 CE, debiendo considerarse *básicos*, pudiendo los regímenes forales sustituir, en la sucesión intestada, el llamamiento al Estado por otro en el se llame a la entidad autonómica. *Lo que no existe, por el momento, es legislación foral valenciana* que regule la sucesión hereditaria.

Lo cierto es que, a pesar de haber accedido a la autonomía por la vía lenta, gracias a la LOTRAVA, la Generalitat ha tenido, prácticamente desde su constitución, el más amplio techo de competencias posible, y, entre ellas —art. 31.2 EACV anterior a la

4 El art. 43 de la Ley 14/2003, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana, al regular la adquisición gratuita por medio de herencia, legado y donaciones, establece en su apartado 3: "En caso de sucesión intestada, y a falta de personas con derecho a heredar, según la Ley, los bienes se integrarán en el patrimonio de la Generalitat cuando el causante ostente la condición jurídica de valenciano. El procedimiento administrativo aplicable será el que reglamentariamente se determine.

reforma— la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil valenciano como una competencia exclusiva de la Generalitat. De este precepto se ha destacado su dudosa constitucionalidad, ya que esta "cláusula de salvaguarda", que permite a las CCAA conservar su Derecho foral exige, como presupuesto lógico, la preexistencia del Derecho foral valenciano[5]. Y, si bien el TC no ha exigido que la correspondiente Compilación existiera antes de la entrada de la CE, cuando dicha recopilación escrita no existe, sólo es posible hablar de Derecho foral —o de parte de él—, si al menos tiene carácter consuetudinario[6].

En cualquier caso, dejando al margen la constitucionalidad de la recuperación del Derecho foral valenciano —que, según EL EACV, se hará a partir de la normativa derogada por el Decreto de 29 de junio de 1707[7], ejercitándose la competencia exclusiva que tiene la Generalitat sobre ese Derecho foral—, lo dispuesto en el apartado 71.c) no podrá aplicarse hasta que no se produzca la citada recuperación, presentándose los mismos inconvenientes que tendría en otras CCAA que carecen de competencias sobre Derecho civil. El problema se resume, básicamente, en determinar si el Estado, al aprobar un Estatuto de Autonomía que se aparta de lo dispuesto en el 956 CC, está moviéndose en el ámbito de libertad que configura el art. 149.1.18ª CE, o si, por el contrario, esta excepción, además de ser aprobada por el Estatuto debe ser objeto de regulación como parte de un régimen sucesorio previsto en el Derecho foral.

II.1.1.3 *Suficiencia financiera y autoorganización de la hacienda autonómica*

La autonomía financiera se concreta en la atribución a las CCAA de competencias normativas y de gestión, de forma que puedan organizar realmente su sistema de ingresos y gastos. Esta facultad de autoorganización es, por tanto, exigencia derivada de la

5 DIEZ PICAZO señalaba que en el artículo 149.1.8ª CE podían diferenciarse tres reglas: a) la regla general, por la que la legislación civil era competencia exclusiva del Estado como principio general; b) la regla de salvaguarda sobre la conservación, modificación y desarrollo por las CCAA de los Derechos forales en ellas existentes, y c) la reserva final, por la que el precepto dice "en todo caso" son competencia exclusiva del Estado las que la segunda parte del precepto menciona. *Sistema de Derecho civil*. Vol. I. 10ª edición, Madrid, 2001, pag. 76.

6 DIEZ PICAZO recuerda que, en relación con la Ley de Arrendamientos Históricos Valencianos, el TC afirmó que la competencia autonómica sobre derechos civiles forales o especiales alcanza no sólo a los que habían sido objeto de compilación al tiempo de la entrada en vigor de la CE, "sino también a normas civiles de ámbito regional o local y de formación consuetudinaria preexistente a la CE.". Op. cit., pág. 92.

7 En el EACV se añade una Dips. Trans., la tercera, que establece: "la competencia exclusiva sobre el Derecho foral valenciano se ejercerá por la Generalitat, a partir de la normativa foral derogada por el Decreto de 29 de junio de 1707, recuperada ésta y ejercitada aquélla mediante la actualización de la contenida en le régimen foral del histórico Reino de Valencia, conforme a la disposición adicional primera de la CE."

vigencia del principio de autonomía financiera, no siendo tanto una competencia reconocida a las CCAA "cuanto una *exigencia previa o paralela* a la propia *organización autónoma*" (STC 14/1986, de 31 de enero, FJ 2º)[8]. De esta manera, la autonomía financiera implica autoorganización de la Hacienda autonómica, debiendo ser cada CA quien pueda decidir de qué manera organiza sus recursos en el marco de las competencias que tienen atribuidas.

Expresamente lo establece así el EACV al ordenar —art. 67.2—:

> *"Para alcanzar la autonomía financiera, la Hacienda de la Generalitat contará, en relación a los instrumentos de financiación que integran la Hacienda Autonómica, de la máxima capacidad normativa, así como con las máximas atribuciones respecto a las actividades que comprenden la aplicación de los tributos y la resolución de las reclamaciones que contra dichas actividades se susciten, en los términos que determine la Constitución y la Ley Orgánica prevista en el art. 157.3 de la misma."*

Se parte, pues, del reconocimiento de la máxima capacidad normativa y de las máximas atribuciones en relación con la aplicación de los tributos, pero *en los términos que establezca la legislación dictada por el Estado* en cumplimiento de su función de único configurador de todo el sistema tributario, para lo que se remite a la Ley Orgánica del 157.3 CE.

Así, el ejercicio de las competencias normativas en relación con los tributos cuyo rendimiento está cedido a la Generalitat, su aplicación —entendida en el sentido que le atribuye la Ley 58/2003, General Tributaria— y su revisión, se habrán de adecuar a lo previsto en la citada Ley Orgánica —art. 69.2 EACV—. Ley que informará también toda la aplicación de los tributos, propios y cedidos, que incluye no sólo la gestión, liquidación, recaudación e inspección —art. 75 EACV—.

En cumplimiento de esa libertad de organización del sistema tributario valenciano que se deriva de la suficiencia financiera, el Estatuto ha incluido dos previsiones en rela-

8 STC que se pronunció sobre la constitucionalidad de la Ley 12/1983, de 22 de junio, de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobada por el Parlamento Vasco.

ción con órganos especializados. Por una parte, ha establecido que los "órganos económico-administrativos propios conocerán de las reclamaciones interpuestas contra los actos dictados por la Administración tributaria autonómica cuando se trate de tributos propios" —art. 69.4—. Por otra parte, ha atribuido la competencia de aplicar los tributos propios y, en su caso, los cedidos a un Organismo Autónomo, el Servicio Valenciano Tributario.

Sorprende la inclusión de semejante previsión en una norma de tan laboriosa modificación como es el Estatuto de Autonomía. Y ello, fundamentalmente, porque al fijar la configuración del órgano que se responsabilizará de la aplicación del sistema tributario, se impide acudir a otras fórmulas de gestión que, con el tiempo, puedan revelarse como más beneficiosas. Parece que habría sido mucho más práctico que la opción por el modelo de aplicación de los tributos se remitiese a una Ley ordinaria, que permite fácilmente su modificación, sin que su naturaleza se fijase en una norma de tan compleja reforma.

Es cierto, por otra parte, que la terminología de *Servicio* Tributario Valenciano casa con la tradición de la Generalitat de crear Organismos autónomos de carácter administrativo, para la gestión de determinadas competencias como la sanidad o el empleo[9]. Pero incluir dicha previsión en el Estatuto, dificultará, por no decir, impedirá la adopción de otros esquemas de gestión que, con el tiempo, podrían revelarse más eficaces.

II.1.1.4. *Colaboración con el Catastro Inmobiliario*

El proyecto de Reforma del EACV —art. 51.3—, al igual que hacían otras propuestas de reforma estatutaria[10], atribuía a la Generalitat la *competencia* de gestionar el

9 Así, por ejemplo, la Ley 3/2000, de 17 de abril, del Parlamento Valenciano, crea el Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF), configurándolo como *organismo autónomo* de la Generalidad Valenciana, de naturaleza administrativa, encargado de gestionar las políticas de empleo y formación profesional y la intermediación entre oferentes y demandantes en el mercado de trabajo y la orientación laboral en la Comunidad Valenciana, de forma coordinada con otros órganos administrativos de la Generalidad Valenciana. Las transferencias de competencias del INEM en materia de empleo y, por tanto, la necesidad de coordinarlas de forma integrada con el resto de políticas ya residentes en el Gobierno Valenciano han sido elementos determinantes para la creación del servicio. Los principios básicos que configuran este servicio son: a) su autonomía funcional; b) la participación de los agentes sociales y económicos en sus órganos de gobierno y el establecimiento de estructuras operativas, sobre la base de la coordinación y cooperación, que posibiliten un diseño territorializado y sectorializado de su actividad, de manera que pueda articular los programas de empleo que se le adscriban sobre zonas geográficas concretas y sectores determinados y se consiga una gestión integral y coordinada de todos los programas que inciden en la formación e inserción laboral de los ciudadanos y las ciudadanas en el mundo del trabajo (EM de la Ley 3/2000).

10 El art. 225 del Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña iba más lejos, al ordenar que corresponde a la Generalidad, en su ámbito territorial, la competencia de *ordenación y gestión* del catastro, sin perjuicio de la función coordinadora del Estado en los términos establecidos por la Constitución. Para su gestión, la Generalidad puede suscribir convenios con los gobiernos locales." Esto era lo único que podría realizar el Estado era coordinar, pero no ordenar y gestionar el Catastro.

Catastro, quien debía ejercerla por medio de los correspondientes convenios de colaboración. Ni siquiera acotaba el ejercicio de la competencia al ámbito territorial que es propio, aunque debía entenderse lógicamente circunscrito a él. De acuerdo con esta configuración, en todo caso, sería la Generalitat quien podría celebrar convenios de colaboración con la Administración General del Estado para el ejercicio de esta competencia de gestión catastral.

De haberse aprobado esta propuesta estatutaria, se habría vulnerado frontalmente la Constitución, ya que según establece el mismo legislador estatal y se ha remarcado por el Tribunal Constitucional, se trata de una *competencia exclusiva* del Estado. Así, en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, "la organización del Catastro, justamente por tratarse de una institución común e indispensable para la gestión de alguno de los impuestos estatales más relevantes, es una competencia que debe incardinarse, sin lugar a dudas, en la de hacienda general del artículo 149.1.14 de la Constitución española, correspondiendo de forma exclusiva al Estado".

Consideración de la que se ha hecho eco el legislador estatal, quien en el art. 4 del Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, también establece que "La formación y el mantenimiento del Catastro Inmobiliario, así como la difusión de la información Catastral, es de competencia exclusiva del Estado. Estas funciones, que comprenden entre otras, la valoración, la inspección y la elaboración y gestión de la cartografía catastral, se ejercerán por la Dirección General del Catastro, directamente o a través de las distintas fórmulas de colaboración que se establezcan con las *diferentes Administraciones*, entidades y corporaciones públicas."

Por tanto, la gestión catastral podrá verse como concreción de la competencia que el Estado tiene en materia de Hacienda General según el art. 149.1.14 CE, o considerarse que, al margen del mismo, son otros muchos preceptos constitucionales previstos con la finalidad es la de evitar disfuncionalidades en el desarrollo de la actividad económica del país o garantizar sin más el principio de igualdad los que la exigen[11]. Pero no cabe duda de que es una *competencia exclusiva del Estado*, de forma que no podrá asumirse por

11 VARONA ALABERN pone en duda que la gestión del Catastro forme parte de la Hacienda general -149.1.14ª CE-. Máxime si aceptamos la definición de HERRERA MOLINA sobre la Hacienda General, como "sector del ordenamiento jurídico español integrado por la totalidad de los institutos jurídicos financieros en su vertiente estructural, exceptuando la deuda pública y las normas elaboradas por entes distintos del Estado en virtud de su autonomía financiera o su derecho histórico". En *El Valor catastral: su gestión e impugnación.* Aranzadi, Navarra, 2001, pág. 117.

las CCAA al amparo del reparto competencial previsto en la CE[12]. Ello no impide, sin embargo, que en dicha gestión catastral puedan intervenir las CCAA y las Entidades Locales, por medio de la celebración de los correspondientes convenios de colaboración.

Es más, su intervención debería ser una exigencia, ya que no se debe preterir a las CCAA o a las Entidades Locales como Administraciones que tienen un interés legítimo y directo en la valoración catastral, pues de ella depende en gran medida parte de los recursos que componen su Hacienda correspondiente. Piénsese en los tributos que dependen de la fijación de los valores catastrales[13].

Precisamente, el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario ha superado definitivamente el defecto en que incurría la normativa de gestión catastral anterior —LRHL—, al no establecer expresamente la posibilidad de celebrar convenios de colaboración con las CCAA[14]. Preterición de la normativa que llevaba a algún autor a subrayar las dudas de constitucionalidad de la regulación —art. 78 LRHL—, proponiéndose otros mecanismos que facilitasen la intervención, salvando la inconstitucionalidad[15]. En el caso valenciano, además, no se establecía colaboración o intervención alguna de la Generalitat con la gestión catastral, ciñéndose a una exigua interpretación que, como el resto de CCAA, ostenta en los órganos territoriales de la Dirección General del Catastro.

12 Para VARONA ALABERN unos criterios de valoración aplicados de modo desigual a situaciones similares o de forma similar situaciones distintas, ocasionaría unos perjuicios a determinados ciudadanos. *El Valor catastral: su gestión e impugnación.* Op. cit., pág. 118 y 119.

13 Así, en el caso de las CCAA, el Impuesto sobre el Patrimonio o el de Sucesiones y Donaciones cuando se transmite por donación o herencia un inmueble, o en el supuesto de las Entidades Locales, el mismo Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

14 Esta preterición se puede explicar porque la LRHL difícilmente puede ordenar competencias financieras de las CCAA, que deberían regularse en la LOFCA, sino que establece la legislación básica de los EE.LL. el art. 78.1 y la Disp. Adic. 4ª.Dos LRHL, después de configurar la gestión catastral como competencia exclusiva del Estado, regulaba dos posibilidades de ejercerla: una, directamente a través de la DGC, u otra, a través de la suscripción de convenios de colaboración con las EE.LL, sin perjuicio de que la DGC siempre ejercería la superior función de coordinación de los valores catastrales.

15 VARONA ALABERN subrayaba que no se explica la preterición, cuando el texto constitucional faculta a las CCAA para desempeñar funciones semejantes o equiparables. El 156.2 CE –afirma-, desarrollado por el art. 19.3 LOFCA, permite a estas Administraciones ejercitar por delegación ciertas funciones en materia de gestión de tributos estatales no cedidos –que son los más importantes- y por tanto gestionados por el Estado, siendo posible establecer una mutua colaboración en dicha materia, resulta incomprensible que no se reconozca expresamente el derecho de las CCAA a participar en los convenios de colaboración sobre gestión catastral mencionados en la art. 78.1 LRHL, que no exigen más potestades ni revisten mayor importancia que los anteriores. Con todo, la criticada omisión tampoco excluyen necesariamente la participación de las CCAA, lo cual se dirimirá de acuerdo con la concreta normativa autonómica. *El Valor catastral: su gestión e impugnación.* Aranzadi, 2001, pág. 123.

Sin embargo, como es fácil de imaginar, al aprobarse la Ley 48/2002, de la que trae causa la refundición de las disposiciones vigentes en materia de Catastro Inmobiliario y derogarse el contenido del art. 78 LRHL, ya no hay problemas de constitucionalidad porque la referencia a las Entidades Locales se ha sustituido por una referencia genérica, no excluyente, a las *Administraciones, entidades y Corporaciones Públicas*, en las que tienen cabida, por supuesto, la Comunidad autónoma valenciana.

Atendidas estas reflexiones, no es de extrañar que la propuesta de Reforma del EACV fuera enmendada[16] por una redacción que ajustase mejor la competencia sobre la gestión del Catastro, adaptándose a su configuración como competencia exclusiva estatal, buscando su mejoría técnica. A tal efecto, la redacción del precepto que ha sido finalmente aprobada así lo establece: "La Generalitat podrá colaborar con la Administración General del Estado en la gestión del Catastro, a través de los correspondientes convenios." [17]

II.1.2. Suficiencia financiera, gasto público y establecimiento de mecanismos de coordinación en materia presupuestaria fijados por el Estado

El principio de autonomía financiera, que "ha venido configurándose desde sus orígenes más por relación a la vertiente del gasto, que con relación al ingreso" (SSTC 13/1992, FJ 7º, 104/2000, FJ 4º), "no entraña sólo la libertad de sus órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, sino también para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias" (SSTC 13/1992, FJ 7º y 68/1996, FJ 10º).

Sin embargo, esta autonomía financiera no impide al Estado establecer los correspondientes mecanismos de coordinación en materia presupuestaria. Mecanismos que tienen una íntima conexión con el control del endeudamiento de todo el sector público, en el que figuran, entre otras entidades, las Comunidades Autónomas. Como expresamente establece la LOFCA —art. 2.1.b)—, dictada en ejecución de la competencia exclusiva sobre la Hacienda General que le atribuye el art. 149.1.14ª CE, el Estado es el *encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad*

16 La enmienda del precepto del Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía se pactó también entre los dos partidos mayoritarios, de forma consensuada.

17 Redacción que también coincide prácticamente con la del Estatuto de Autonomía Catalán, definitivamente aprobado.

económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria. En ejecución del mismo título exclusivo, se dictó Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, en la que se regulaban los mecanismos que, en última instancia, limitan el endeudamiento de las CCAA.

Desde esta perspectiva hay que entender lo previsto en el artículo 77.2 EACV, que, tras exigir que la emisión de Deuda Pública que emita la Generalitat esté debidamente autorizada por el Consell, teniendo la consideración de fondos públicos a todos los efectos, establece que:

> *"El volumen (de la deuda pública emitida) y las características de las emisiones se establecerán de acuerdo con el ordenamiento general de la política crediticia y en coordinación con el Estado."*

Se completa la regulación con la previsión financiera de los servicios transferidos que no entraña novedad alguna —art. 75.4—:

> *"Si el Estado emite deuda que afecte a un servicio traspasado a la Generalitat, ésta tendrá derecho a una participación en función del servicio que preste."*

Como trasunto de dicha coordinación, se incluye una previsión que garantiza la comparabilidad —art. 76.2 EACV— y, con ella, la transparencia de los Presupuestos de la CA valenciana con los del Estado, al ordenar que se apliquen criterios homogéneos en su elaboración.

Al margen de estas disposiciones que se dictan en estricta ejecución del marco general del sistema tributario que configura el Estado, queda por insistir en algunos aspectos de los Presupuestos que no estaban regulados, hasta el momento, en el Estatuto.

Como ya estaba establecido con anterioridad, aunque al margen del EACV, se atribuye al Consell la competencia de elaborar los Presupuestos, debiendo ser sometido a les Corts para su aprobación. —Artículo 76.1 EACV—. Para ello, *habrá de presentarse, al menos con dos meses de antelación al comienzo del correspondiente ejercicio*

—art. 76.4—. Si no se aprobara el primer día del ejercicio, *se entenderá prorrogado el del ejercicio anterior hasta su aprobación.* Del mismo modo, se establece en sintonía con lo que viene sucediendo con la tramitación de todos los Presupuestos, la restricción en relación con el derecho de enmienda, a cuyo favor abundan razones jurídicas, técnico-financieras y políticas[18]:

> *"Toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Consell para su tramitación."*

Por lo demás, la incorporación de disposiciones en materia presupuestaria no hace sino corroborar la vigencia de los principios presupuestarios en el ámbito autonómico. Así ocurre con el principio de unidad, por cuanto se establece que "El presupuesto de la Generalitat será único" —art. 76.2—, de vigencia temporal limitada, en clara alusión al principio de *anualidad* —art. 76.2—, al principio de universalidad, al ordenar que "El presupuesto incluirá necesariamente la totalidad de los ingresos y gastos de los organismos —art. 76.2—, y, lógicamente, como complemento de la eficacia de tal principio, se exige también que "Al Presupuesto de la Generalitat se acompañarán los anexos de los presupuestos de las Empresas Públicas de la Generalitat" —art. 76.5—.

En este sentido, quizá habría sido técnicamente más adecuado emplear una expresión de significado más amplio, al estilo de la que se utiliza en el 134.2 CE, y así referir el deber de incluir la totalidad de ingresos y gastos de todo el sector público autonómico valenciano. Al no hacerse así, el deber queda al albur de lo que se interprete como Empresa Pública valenciana. Empresa Pública cuya *constitución* exige, en todo caso, la intermediación de una Ley —art. 79.2—, ya que "*La Generalitat está facultada para constituir, mediante Ley de Les Corts, un sector público propio que se coordinará con el estatal."—art. 79.2—.*

Sin embargo, es cierto que la reforma introducida no añade una auténtica consolidación presupuestaria, sino, simplemente, una unidad documental, ya que los presu-

18 MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., TEJERIZO LÓPEZ, J.M y CASADO OLLERO, G.: *Curso de Derecho financiero y tributario.* Op. Cit., pág 797.

puestos de las Empresas Públicas de la Generalitat se unen como anexo, y no como parte integrante del resto de Presupuestos. De donde parece advertirse que la reforma del EACV no ha llevado la exigencia de universalidad hasta las últimas consecuencias.

Por otra parte, como ocurre con el Presupuesto del Estado, se exige también que se cuantifique el coste de los beneficios fiscales reconocidos en relación con los tributos propios establecidos por Les Corts —art. 76.3—. A la vista de la progresiva introducción de beneficios fiscales en relación con los tributos parcialmente cedidos, en parte motivado por la corriente de rebaja y competencia en que se ven inmersas las CCAA, habría sido más transparente y técnicamente más adecuado que la referencia no se hubiera hecho a tributos propios, sino que se hubiera extendido a cualquier tributo sobre el que la Comunidad pueda desplegar su potestad normativa. Es decir, sobre cualquier tributo respecto del que intervenga, de cualquier forma, en la fijación de la cuota tributaria.

II.2. Poder financiero autonómico en materia de Haciendas Locales: Solidaridad intraterritorial local

La vertiente intraterritorial que tiene el principio de solidaridad y cuya realización corresponde también a las CCAA respecto de las Entidades Locales establecidas en su territorio, se reconoce expresamente en el EACV —art. 68.4—:

> *"En el ejercicio de sus competencias financieras, la Generalitat velará por el equilibrio territorial dentro de la Comunitat Valenciana y por la realización interna del principio de solidaridad."*

Como concreción de la obligación de velar por el equilibrio territorial dentro de la Comunidad Valenciana y de conseguir la realización interna del principio de *solidaridad*, la reforma del Estatuto ha establecido, con la finalidad de potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad, la *obligación de crear*, por Ley, un *Fondo de compensación Municipal*, con los mismos criterios que el Fondo estatal —art.64.4 EACV—. Creación que no deja de suscitar problemas respecto a su naturaleza, composición y funcionamiento, en la medida en que no están suficientemente explicitados, en nuestra opinión, en la reforma estatutaria.

Respecto a su *composición* no se establece si debe dotarse o no a partir de todos los ingresos tributarios de la Generalitat, o únicamente se va a ceñir a gestionar los fondos que el Estado entrega a los municipios, regulándose tal actividad por la Ley autonómica. Sin descartar que se pudiera incluir en el Fondo la aportación de ingresos por parte de la Generalitat, parece la segunda posibilidad la más factible, pues nada más se establece en la reforma al respecto. De esta forma, la Generalitat se limitaría a servir de intermediaria en la distribución de la participación en los ingresos del Estado entre las distintas EELL, lo que representaría una fórmula modesta y limitada de influir en la solidaridad interterritorial.

Pero, además, al hacerse mención a la aplicación de "los mismos criterios que el Estado" —en la distribución—, no sólo se está salvando la constitucionalidad de la creación del Fondo —STC 331/1993— , sino que parece intuirse una concepción determinada acerca de su *naturaleza y composición*, que abunda en la posición anterior señalada. Así, el Estatuto establece una institución similar a la que, en su día, estableció la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, que atribuyó competencia a la legislación catalana sobre finanzas locales para fijar los criterios de distribución de los ingresos de los Entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales y de la Generalidad y en subvenciones incondicionadas —art. 181.a)—, así como para destinar el importe de dichas participaciones a integrar el Fondo de Cooperación Local de Cataluña cuya distribución se realizaría mediante la Ley anual de Presupuestos.

La Reforma del EACV sigue la doctrina del Tribunal Constitucional, quien consideró que la atribución de competencia a la Generalitat catalana para distribuir los ingresos estatales entre los municipios integrados en su demarcación territorial, era plenamente constitucional en la medida en que fuera el legislador estatal quien fijara los criterios de distribución de sus ingresos entre los Entes Locales[19].

19 La STC 331/1993, siguiendo su doctrina anterior -SSTC 96/1990 y 237/1992 acerca de las competencias del Estado sobre la regulación de los ingresos de los Entes locales, consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas, que declararon conformes con la Constitución los preceptos de Leyes estatales de Presupuestos Generales antes mencionados -impugnados por las CCAA Cataluña, Galicia y País Vasco en el caso de la STC 96/1990, y por el País Vasco y Galicia en la STC 237/1992-, consideró que "Es justamente el carácter que reviste la participación de las entidades locales en los tributos del Estado, en cuanto garantía de su autonomía, lo que convierte a aquella participación en garante del funcionamiento de la Hacienda Local dentro del conjunto de la Hacienda General y, en consecuencia, lo que la convierte en elemento básico de ésta. Por ello hemos declarado que *es* precisamente *al legislador estatal a quien incumbe dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas Locales* (art. 142 CE) *y de solidaridad y equilibrio territorial* (art. 138 CE), de ahí que le corresponda el señalamiento de los criterios para el reparto de la participación que se les conceda en los ingresos estatales. Dicha STC 331/1993 concluyó para salvar la constitucionalidad de la norma que: "(A)parece con claridad la existencia de una *fuente* -el Estado- y *de un canal o cauce* -la Comunidad Autónoma- con un marco normativo, la Ley, que ha de ser la Ley estatal (STC 237/1992, f. j. 6º). Así, pues, es al Estado, y no a la CA Cataluña, como ha dispues-

Nada se opone, pues, a que ahora sea la Generalitat valenciana la que realice el reparto de los ingresos entre los municipios de su territorio mediante la creación de un Fondo de Cooperación Local, siempre que, al hacerlo, respete los criterios de distribución establecidos por el Estado en el ejercicio de una competencia que es constitucionalmente legítima[20]. Así lo corrobora, explícitamente, el art. 70 EACV, al establecer que: "Los ingresos de los Entes Locales de la Comunitat Valenciana, consistentes en participaciones de ingresos estatales y en subvenciones incondicionales, serán percibidas a través de la Generalitat, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que la legislación del Estado establezca para las participaciones mencionadas".

Por lo demás, aunque no sea más que una previsión, sin que se desarrolle como instrumento de financiación a favor de las Entidades Locales, el Estatuto sí que alude a que el Fondo de Cooperación Local se nutra también con una participación en los tributos propios de la Comunidad Autónoma Valenciana. Y, además, en ese caso, como es lógico, los criterios de distribución no habrían de ceñirse, únicamente, a los que fije la normativa del Estado, pudiendo apartarse de ellos en cumplimiento de los objetivos específicos de solidaridad que se fije la Comunidad Autónoma. Expresamente el TC entendió —STC 331/1993—:

> "Junto a la relación directa Estado-Corporaciones locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas (STC 214/1989, f. j. 29º). Y en el aspecto concreto que ahora nos interesa, Cataluña no sólo tiene competencia exclusiva en materia de régimen local (sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 CE), sino que al igual que el resto de las Comunidades Autónomas está obli-

to el art. 181.a) de la Ley impugnada, extralimitándose, por consiguiente, de la competencia que constitucional y estatutariamente tiene atribuida, *a quien corresponde fijar los criterios de distribución de los ingresos de los Entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales*.

20 Concluye la STC 331/1993: "A) En efecto, como ha quedado dicho en nuestra STC 96/1990 (F. J. 7º), el art. 48.2 EAC no atribuye a la Comunidad Autónoma *la fijación de los criterios de distribución de la participación de los Entes locales en los tributos del Estado*, porque dicha participación constituye un elemento básico de la Hacienda General que, como tal, incumbe regular al Estado en su condición de titular de la doble competencia, convergente aquí, sobre la Hacienda General y para establecer las bases del régimen jurídico de Administraciones Públicas (arts. 149.1, 14 y 18 CE). Lo que sí se deriva, por el contrario, del mencionado art. 48.2 EAC es la competencia de la Comunidad Autónoma para distribuir entre los Entes locales de su territorio la participación de éstos en los tributos del Estado (SSTC 96/1990, FF.JJ. 7º y 8º, y 237/1992, f. j. 6º).
Así, pues, *si, conforme a esta doctrina, la Comunidad Autónoma actúa como canal o cauce de distribución de estos ingresos* (STC 237/1992, F.J. 6º) nada se opone, por cuanto no constituye un elemento básico de la Hacienda General, a que la Comunidad Autónoma catalana instrumente ese reparto a través de un Fondo de Cooperación Local, siempre que, al efectuarlo, respete los criterios de distribución establecidos por el Estado en el ejercicio de una competencia que constitucionalmente le corresponde."

gada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad (art. 2.2 LOFCA).

En tal sentido resulta indiscutible su competencia para crear un Fondo de Cooperación Local, integrado por las participaciones de los Entes locales en ingresos del Estado y de la Generalidad, que repartirá atendiendo a las peculiaridades específicas de los Entes locales de su territorio, en el ejercicio de la tutela financiera que sobre los mismos le corresponde en virtud de lo establecido en el art. 48.1 de su Estatuto de Autonomía. Todo ello sin perjuicio de que la distribución haya de hacerla respetando los criterios de reparto establecidos por el Estado, cuando se trate de ingresos estatales, y *aplicando los criterios que la propia Comunidad Autónoma establezca cuando se trate de participación en ingresos propios*."

Parece que la referencia a criterios de distribución similares a los del Estado podría aludir a los previstos en el art. 124 TRLHL para el Fondo Complementario de financiación. Criterios que incluyen el número de habitantes de Derecho de cada municipio —75 % del fondo—, el esfuerzo fiscal medio de cada municipio —12,5%— y el 12,5 % en función del inverso de capacidad tributaria en los términos que se establezcan en las Leyes de Presupuestos del Estado.

En último lugar, se establece la creación de una Comisión Mixta entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias como órgano deliberante y consultivo para determinar las bases y métodos que favorezcan las bases de participación entre dichas instituciones —art. 64.4 EACV—. La composición y funcionamiento de dicha Comisión debe producirse de forma que se eviten los problemas a los que se refiere el Libro Blanco para la Reforma de la Financiación Local[21].

21 El Libro Blanco relativiza la trascendencia de esta participación orgánica como canal de representación y promoción de los intereses locales por diversos motivos, contra los que habrá que combatir: la presencia reducida de los representantes municipales en estos órganos mixtos; muchas veces estos órganos no trascienden de los textos legales, de modo que no llegan a funcionar efectivamente; y las posibilidades efectivas de participación que tienen los representantes de los entes locales son escasas, pues suelen tener poca información, escasa especialización y poco tiempo.

III ASPECTOS DEL EACV QUE PUEDEN SER PROBLEMÁTICOS

A continuación se analizan aquellos aspectos más problemáticos y novedosos del EACV, respecto de los que se podría discutir la idoneidad técnica de haberse introducido en el texto estatutario. Y ello porque representan criterios básicos que informan el sistema tributario en su conjunto, siendo más correcto, técnicamente, introducirlos en la ley a que se refiere el artículo 157.3 CE. Contribuye a esta discusión científica sobre la ubicación normativa —Estatuto de Autonomía frente a Ley Orgánica 157.3 CE— el que, en algún caso, se reproduce en parte lo previsto en la LOFCA, introduciendo pequeñas variaciones terminológicas, que no le reportarán beneficios de cara a su correcta interpretación.

Del mismo modo, se atribuyen a la CA valenciana una serie de derechos entre los que figuran el de ser indemnizada y el de recibir transferencias de nivelación en unos términos que, según la reciente doctrina del Tribunal Constitucional, puedan llegar a tener una más que dudosa virtualidad.

Hay que recordar que este reconocimiento del derecho a percibir prestaciones no se puede considerar aisladamente del sistema financiero en general y del resto de las CCAA, ya que como insiste el Tribunal Constitucional —STC 13/2007—, invocando su doctrina más antigua —STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 9—: "*con el artículo 157.3 no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito autonómico, a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía*".

III.1. CONSOLIDACIÓN DE LOS INGRESOS QUE DEPENDEN DE LOS TRIBUTOS ESTATALES. EL DERECHO A UNA COMPENSACIÓN FINANCIERA Y LA STC 13/1997, DE 18 DE ENERO

Bajo la apariencia de una garantía del principio de suficiencia financiera, el artículo 68 EACV establece un *límite al ejercicio del poder tributario del Estado* al impedir que se produzca cualquier modificación o reforma del sistema tributario español que tenga

como resultado la pérdida de ingresos tributarios para la Comunidad Valenciana, sin el establecimiento correlativo de un mecanismo financiero de compensación.

Expresamente establece que:

> "En caso de *reforma o modificación* del sistema tributario español que implique una *supresión de tributos* o una *variación de ingresos* de la Generalitat, *que dependen de los tributos estatales*, la Comunitat Valenciana tiene derecho a que el Estado adopte las medidas de compensación oportunas para que ésta no vea reducidas ni menguadas las posibilidades de desarrollo de sus competencias ni de crecimiento futuro."

Se trata de un precepto de extraordinaria importancia, que guarda semejanzas con otras garantías similares establecidas en el EACV a favor de las Entidades Locales[22] y a favor de la misma Comunidad en relación con la supresión de tributos cedidos[23], y, sobre todo, con la garantía establecida en el artículo 6.4 LOFCA. Si bien, en relación con esta última tiene grandes diferencias por cuanto, el Estatuto ha pretendido soslayar los problemas operativos que plantea el precepto de la LOFCA por su indefinición.

Por encima de las semejanzas anteriores con otras establecidas en el EACV, el establecimiento de esta garantía por el artículo 68 EACV implica una reiteración, corregida y mejorada, del deber establecido por el Estado, con carácter general, en el art. 6.4 LOFCA. Corrección que se identifica, fácilmente, por la redefinición del presupuesto de hecho por el que se devenga el deber de compensar a la Comunidad Valenciana. Y la mejora por la introducción en dicho presupuesto de hecho del deber de indemnizar de la alusión a un resultado, eliminando los problemas que plantea en este preciso elemento la LOFCA.

22 Guarda similitud con la garantía reconocida en el EACV a favor de los Entes Locales –art. 70.3 EACV-, que a su vez, es reiteración de la establecida por el Estado a favor de las mismas, en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Ahora bien, al incluirla en el EACV se limita el poder tributario de la Comunidad Valenciana. Esto es, el Estado y la Comunidad Valenciana habrán de indemnizar a las entidades locales si suprimen algún tributo municipal, menguando los ingresos municipales.

23 El art. 73 EACV establece el derecho de la Generalitat a ser compensada por la supresión o modificación de tributos estatales cedidos, si bien dicha compensación habrá de pactarse entre el Estado y la Generalitat. Es decir, aunque este artículo puede modificarse sin necesidad de recurrir al complejo expediente de reforma estatutaria, no deja de exigirse un consenso al remitirse la determinación de la cuantía de la indemnización al acuerdo entre el Gobierno y del Consell, lo que no siempre resultará sencillo.

Así, según el 6.4 LOFCA,

> *"Cuando el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria, establezca tributos sobre hechos imponibles gravados por las CCAA, que supongan una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas."*

En definitiva, si, como consecuencia del ejercicio del poder financiero del Estado, los ingresos de las CCAA se vieran mermados, dichas Comunidades deberán ser compensadas.

Destaca el señalado cinismo[24] en que incurre el legislador, quien, tras establecer las restricciones de los apartados 2 y 3 del art. 6, parece no dejar lugar alguno a tributos propios de las CCAA, sino porque si, aun así y con grandes dosis de imaginación, las CCAA encuentran algún presupuesto sobre el que exigir un tributo propio, el Estado se reserva el derecho a ocupar tal espacio estableciendo tributos sobre hechos imponibles gravados por aquéllas.

Sin embargo, este precepto de la LOFCA ha tenido muy poca aplicación práctica. Probablemente porque la consecuencia jurídica de instrumentar las medidas de compensación se asocia al establecimiento de hechos imponibles gravados por las CCAA, sin reparar en que dicho establecimiento no afecta a los ingresos de las mismas.

Además, la definición del presupuesto de la LOFCA todavía plantea una duda más. Aun admitiendo, a efectos dialécticos, que el Estado grava un hecho imponible previamente gravado por un tributo propio de la Comunidad Autónoma, su resultado no será, necesariamente, una merma de los ingresos de la CA, dado que lo único que se producirá es un aumento de la presión fiscal al existir dos tributos que gravan un mismo hecho imponible. De esta manera, difícilmente se puede imaginar cuándo concurrirá el presupuesto que origine el deber de indemnizar[25]. La consecuencia de todo ello ha sido la inaplicación práctica de este 6.4 LOFCA.

24 VARONA ALABERN, "Los tributos propios de las CCAA", en obra conjunta *25 años de financiación autonómica*, Universidad de Cantabria, 2005, pág. 53.

25 VARONA ALABERN toma el ejemplo de JIMENEZ COMPAIRED, I, en la Imposición Propia de las CCAA. Ver "Los tributos propios de las CCAA", op. cit., pág. 53.

La configuración del presupuesto establecida en el art. 68 EACV, permitiría superar esa limitación del precepto estatal, al definirse a partir del resultado —merma de ingresos como consecuencia de modificar el sistema tributario estatal—, aspirando a cumplir una auténtica *función garantista del volumen de ingresos que recibe en la actualidad* la Comunidad Valenciana que depende de los tributos estatales. Se pretende establecer la consolidación del *statu quo financiero* de la Comunidad, que no puede verse afectado como consecuencia de la *supresión de tributos o variación de ingresos de la Comunidad Valenciana*, que *dependen de los tributos estatales*. Lo que se consigue, a diferencia de lo previsto en el 6.4 LOFCA, mediante la definición en términos mucho más precisos y rigurosos del presupuesto de la citada obligación de compensar.

Sin embargo, esta función que le atribuye el EACV no deja de ser problemática, por cuanto procede relativizarla, a la vista, sobre todo, de la Sentencia 13/2007, de 18 de enero, del Tribunal Constitucional, quien se ha pronunciado categóricamente sobre el alcance de determinados compromisos asumidos por el Estado, garantizando un nivel de financiación autonómica, en el caso particular, de la CA andaluza. Y en la misma sentencia ha afirmado:

> "no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes, de conformidad con el sistema aplicable en cada momento, se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación. Por ese motivo, habida cuenta de que la cifra de la financiación no es ilimitada y de que su distribución debe efectuarse de conformidad con los intereses generales y en función de los de todos los entes territoriales afectados, no puede pretender cada Comunidad Autónoma para determinar el porcentaje de participación que sobre aquellos ingresos le pueda corresponder la aplicación de aquel criterio o variables que le resulte más favorable en cada momento a sus intereses, reclamando de nosotros una respuesta que sustituya la falta de acuerdo entre las instancias políticas".

Recuerda el Tribunal Constitucional que la financiación de una Comunidad Autónoma no puede analizarse, sin integrarla en un conjunto más amplio, representado por la totalidad de los recursos públicos que deben distribuirse. De ahí que se niegue la exis-

tencia de derechos absolutos a obtener una financiación determinada, con independencia del volumen de recursos totales y, sobre todo, de la situación financiera del resto de las Comunidades.

Pues bien, ese mismo argumento podría aplicarse respecto de la garantía expresamente reconocida en el art. 68 EACV, cuya aplicación se podría ver relativizada en gran medida.

Esa garantía, y cualquier otra que se pudiera reflejar en otros Estatutos de Autonomía, habría de enjuiciarse en el marco de la función de coordinación que debe ejercer el Estado, sin posibilidad de renunciar válidamente a ello. Insiste la STC 13/2007:

> "es al Estado a quien corresponde, en el momento de establecer la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos transferibles, ponderar los intereses en juego, tanto los del conjunto de las Comunidades Autónomas como de los suyos propios, en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14ª CE."

Por si hubiera algún género de duda, de forma tan inequívoca, apostilla el Tribunal Constitucional:

> "conferir carácter vinculante a la voluntad autonómica, no sólo anularía la potestad exclusiva del Estado para configurar el sistema de financiación de las CCAA que considere más idóneo, sino que le privaría, tanto de ejercer sus potestades de coordinación (art. 156.1 CE), como de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 CE, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (art. 138.1 CE). Dotar de carácter vinculante a aquella voluntad sería tanto como conceder un derecho de veto a una Comunidad Autónoma sobre el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado… La negociación previa es un instrumento al servicio de la cooperación… Ahora bien, ello no obsta a que cuando estos cauces resulten en algún caso insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente… *Cuando la*

Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace —o, al menos, así lo entiende el constituyente— un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas."

Cuestión distinta es subrayar el carácter excesivamente abierto del presupuesto de hecho en que incurre el art. 68 EACV, al definirse únicamente por el resultado, dejando abierta la enumeración de actuaciones que pueden dar lugar, por parte del Estado, a la referida pérdida de ingresos. Esto es, no dejará de ser polémica la determinación de *cuándo* se produce la merma de los ingresos financieros que recibe la Comunidad Valenciana como consecuencia de la supresión de tributos o de la *variación de ingresos que dependen de los tributos estatales.*[26]

Como se puede imaginar, es difícil concretar con claridad cuándo tendrá derecho la Comunidad Valenciana a ser compensada por la pérdida de ingresos que se producen por la variación de ingresos que dependen de los ingresos estatales.

III.2. ESTABLECIMIENTO DE TRIBUTOS AUTONÓMICOS SOBRE HECHOS GRAVADOS POR TRIBUTOS MUNICIPALES

III.2.1. Límites del poder financiero autonómico frente al de las Haciendas Locales

El EACV —art. 70.1— autolimita el poder financiero de la Generalitat, al establecer el *deber* que le incumbe de *no mermar los ingresos de las Corporaciones Locales*, estableciendo tributos autonómicos que incidan sobre materias gravadas por tributos municipales, sin adoptar las correspondientes medidas de compensación o coordinación reparadoras de la disminución del rendimiento de aquellos ya establecidos.

26 Desde luego, podría tener cabida, por ejemplo, la eventual supresión del Impuesto Especial de Determinados Medios de Transporte, que podría ser sustituido por un tributo medioambiental equivalente, quizá incluso con normativa europea armonizada. En el supuesto de que la supresión llegara a consumarse, la Comunidad Valenciana tendría, indudablemente, derecho a compensación, ya que parte de los ingresos que recibe proceden de la participación en el rendimiento de dicho tributo.
También podrían entenderse incluidas la adopción de medidas de rebaja fiscal, como las adoptadas para compensar a determinados colectivos de autónomos por el encarecimiento del gasoil, para los que el consumo de combustible y, con él, el pago de los impuestos que gravan su consumo y distribución representa un componente de coste de gran importancia.
Por último, todavía podrían suscitarse dudas sobre supuestos más polémicos si cabe, como, por ejemplo, la pérdida de ingresos como consecuencia de la modificación del sistema de IVA, al haberse declarado la disconformidad del ordenamiento español con la normativa comunitaria.

Expresamente ordena:

> "En el caso de que la Generalitat, cuando así lo prevea la legislación sobre Régimen Local, establezca tributos sobre hechos precisamente sujetos a la imposición municipal por las Corporaciones Locales, la Ley que establezca el tributo arbitrará las medidas de compensación o coordinación a favor de estas Corporaciones, de manera que los ingresos de éstas no se vean mermados ni reducidos en sus posibilidades de crecimiento futuro."

Esta previsión, introducida por la Reforma, reitera lo que estable el art. 6.3 LOFCA, que también se remite a la normativa reguladora del Régimen local para la determinación de los supuestos en que los impuestos autonómicos pueden incidir en materias sobre las que se exigen impuestos municipales. Sin embargo, dejando al margen la interpretación de los términos "*hechos precisamente sujetos a la imposición municipal*" que emplea el Estatuto la principal consecuencia de su expreso establecimiento es la de atribuir a la previsión de la LOFCA rango estatutario, con las consecuencias derivadas del rigor que se asocia a la modificación estatutaria.

Por lo demás, el significado de esta previsión puede resumirse en la introducción de un doble límite que reduce las posibilidades del establecimiento de tributos autonómicos, dentro del respeto al principio de suficiencia que debe informar la financiación municipal. Y con ellas, se reduce el espacio en que la Comunidad Autónoma puede ejercer su poder financiero, incluso —y lo que es más importante— con independencia de lo que pudiera establecerse por futuras modificaciones de la LOFCA.

Esta doble limitación afecta, por una parte, a que *la Generalitat*, dentro de la atribución del poder tributario que le reconoce la Constitución, que deberá ejercerse además de conformidad con las Leyes, *sólo podrá establecer tributos autonómicos* afectando a materias sobre las que se exigen tributos municipales, *en aquellos supuestos expresamente previstos por la Legislación local*. Legislación local que tiene carácter estatal[27], en la medida en que se trata de regular el sistema tributario local sobre el que el Estado

27 Obsérvese que se pueden reproducir aquí los problemas que se han señalado respecto a la remisión que efectúa la LOFCA a la normativa de Régimen Local, cuestionándose la deslegalización realizada por la LOFCA, al remitir en blanco a la legislación ordinaria un aspecto esencial como es la concreción de las materias imponibles locales. En este sentido, el EACV incurriría en la misma deslegalización en la que incurre aquélla, al remitir a la legislación ordinaria, la fijación de las materias excluidas de aplicación.

tiene competencia exclusiva en virtud del art. 133 CE[28]. Además, y como segunda limitación, incluso en los supuestos en que lo establezca la legislación local, el establecimiento de tributos autonómicos no posibilitará, en ningún caso, que las Entidades Locales vean mermado el rendimiento que perciben del correspondiente recurso tributario, exigiéndose la correspondiente indemnización de la Generalitat para restablecer la pérdida de recursos. Este es, en nuestra opinión, el auténtico significado de los términos que emplea el legislador autonómico, al ordenar que se arbitren "*las medidas de compensación o coordinación a favor de las Corporaciones locales" para que no sufran una pérdida en la participación de sus ingresos ni se vean reducidas sus posibilidades de crecimiento futuro.*

De esta forma, según hacía la LOFCA y, desde la aprobación de su reforma, como hace el Estatuto de Autonomía, la determinación de los supuestos en que se pueden establecer tributos autonómicos dependerá de lo que, en cada momento, establezca la legislación Local.

Esta legislación, representada por la Ley 7/1985, de Régimen local, limita extraordinariamente el poder financiero autonómico, ya que establece únicamente una materia sobre la que pueden recaer tributos autonómicos y locales, con las consecuencias citadas. Esta materia es la que se grava por el Impuesto sobre Gastos Suntuarios, tributo de relativamente poca potencia recaudatoria y reducida importancia.

La Disp. Adic. 1ª TRLHL, que regula la Potestad tributaria de las CCAA sobre materia imponible gravada por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y por el Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios, establece que las Comunidades Autónomas podrán establecer y exigir un impuesto propio sobre la materia imponible gravada por Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios, en su modalidad de aprovechamiento de cotos de caza y pesca.

El segundo párrafo de esta Disposición Adicional garantiza que la mencionada pérdida de recaudación no se produzca, ya que establece la coexistencia de ambos tributos de forma que se integre la cuota del impuesto municipal en la liquidación del autonó-

28 Art. 1 de la LHL, al establecer que tienen la condición de bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, dictadas al amparo del art. 149.1.18, los preceptos contenidos en la presente Ley, salvo los que regulan el sistema tributario local.

mico, por medio de una deducción. A tal efecto, se establece que: "El Impuesto que establezcan las CCAA al amparado de esta facultad será compatible con el impuesto municipal, si bien la cuota de este último se deducirá de la de aquél."

Excepto este supuesto que, por lo demás, ha tenido una gestación muy singular y cuya extensión a otros tributos distintos no es previsible[29], no existen otros casos en que la legislación local autorice el establecimiento de tributos autonómicos en materias sobre las que exijan impuestos municipales.

III.2.2. Interpretación de los términos "hechos precisamente sujetos a imposición municipal

Los artículos 70 del EACV y 6.3 LOFCA utilizan, prácticamente, la misma redacción con una ligera diferencia. El primero se refiere a "*hechos sujetos a la imposición municipal* por las Corporaciones Locales….", mientras que el segundo a "*materias que la Legislación local reserve a las Corporaciones locales.*. ". Por lo demás, son prácticamente idénticos. Esta semejanza entre ambos podría dificultar su aplicación práctica, sobre todo por la integración tanto del Estatuto de Autonomía como de la LOFCA en el bloque de constitucionalidad, de donde deriva la exigencia de ser interpretados armónicamente. Esto hace que la principal cuestión que suscita el precepto autonómico sea la de averiguar si ambos preceptos establecen exactamente lo mismo, o si, por el contrario, el cambio terminológico que emplea el artículo 70 EACV encubre una previsión algo diferente de la que establece la LOFCA en el art. 6.3.

Si ya resulta extraordinariamente polémica la distinción entre los términos empleados en los apartados 2 y 3 del artículo 6 de la LOFCA, al definir los límites del poder financiero de las CCAA frente al del Estado o al de las EELL, utilizar distinta terminología de la empleada por dichos preceptos puede resultar, cuando menos, perturbador. Así, la

29 El Parlamento extremeño, por Ley 8/1990, de 21 de diciembre, de caza de Extremadura, estableció un impuesto cuyo hecho imponible era el aprovechamiento cinegético privado, administrativamente autorizado. En principio, este impuesto autonómico estaba llamado a suceder al impuesto municipal sobre gastos suntuarios, cuya vigencia se agotaba en 1991. Para evitar los problemas de la coexistencia temporal de ambos tributos y la eventual vulneración del artículo 6.2 LOFCA, la Ley extremeña estableció la deducción del impuesto municipal de la cuota del impuesto autonómico, garantizando la inexistencia de doble imposición. El legislador estatal resolvió este problema con carácter general para todas las CCAA, introduciendo por la Ley 18/1991, de 6 de junio, el apartado 6 en la Disp. Adic. 5ª LRHL, que hoy es la Disp. Adic. 1ª TRLHL. ORÓN MORATAL, G.: Cap. VI. "El Impuesto sobre el Aprovechamiento de Cotos Privados de Caza y Pesca", en los obra conjunta *Los tributos locales*, coordinado por MARÍN-BARNUEVO FABO, D., Aranzadi, Navarra, 2005, pág. 714.

referencia estatutaria a "hechos precisamente sujetos a imposición municipal", exige determinar si esta limitación del poder financiero prevista en el Estatuto, se corresponde con el hecho imponible que emplea la LOFCA en el 6.2, a las "materias reservadas" del art. 6.3 LOFCA, o, por último, a otro concepto radicalmente distinto de los dos anteriores.

Sin embargo, mantener esta última interpretación complicaría sobremanera la vigencia conjunta de las normas integrantes del bloque de constitucionalidad —el Estatuto de Autonomía y la LOFCA—, que deben ser interpretadas en armonía y coherencia, salvando su validez. Considerar que hechos *precisamente sujetos* a imposición es distinto de hecho imponible o de materia reservada, implicaría acuñar un *segundo límite* para delimitar el ejercicio del poder financiero de la Generalitat frente al de las EELL integradas en su territorio. Desde la aprobación de la reforma estatutaria, al menos, en el ámbito territorial de la Comunidad valenciana, la Generalitat no podría establecer tributos que recayeran sobre materias reservadas a las Corporaciones locales ni sobre hechos precisamente sujetos a la imposición municipal.

La inexplicable complejidad que esta interpretación produciría podría provocar problemas de coherencia, debiéndose rechazar la tesis de la independencia entre el significado de hechos precisamente sujetos y de materia reservada.

Parecidos problemas se plantearían si se considerase que hechos *precisamente* sujetos equivale a hechos imponibles. Si así fuera, se entraría en contradicción directa con lo que establece la LOFCA en su art. 6.3, al menos, según la doctrina del Tribunal Constitucional, que ha diferenciado, claramente, entre hechos imponibles y materias reservadas.

Por ello, parece que, aun con no mucha fortuna, el Estatuto de Autonomía, al emplear estos términos de hechos precisamente sujetos, se está refiriendo a la *materia reservada* a la que hace referencia el 6.3 LOFCA. Y lo hace sobre todo si consideramos la interpretación del precepto que ha mantenido el Tribunal Constitucional.

La finalidad del artículo 6 LOFCA es que, como consecuencia del ejercicio de las competencias financieras reconocidas por la CE a las Comunidades Autónomas, no se pro-

duzcan supuestos de doble imposición (STC 168/2004 y 179/2006). Para conseguir esta finalidad, dicho precepto, que regula el ejercicio de dichas competencias al amparo de la habilitación del 157.3 CE, somete la creación de tributos propios autonómicos a *dos límites que no pueden superarse de ningún modo:* de un lado, dichos tributos no podrán recaer sobre "hechos imponibles gravados por el Estado" (art. 6.2 LOFCA); de otro, impide el establecimiento y gestión de tributos autonómicos "sobre las materias que la legislación de régimen local reserve a las Corporaciones Locales" fuera de "los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple" y, aun en estos supuestos, habrán de "establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro" (art. 6.3 LOFCA). (STC 168/2004 y 179/2006).

Con ser distintos los conceptos de *hecho imponible* y *materia imponible* a los que se refiere la LOFCA y cuyo empleo puede sustentarse en el hecho de que las relaciones entre el poder financiero de los sujetos a los que van dirigidos cada uno de los límites no son necesariamente coincidentes[30], es difícilmente admisible que se pueda mantener una interpretación que conduzca, por una parte, a la práctica *inexistencia de doble imposición* entre impuestos *estatales y autonómicos,* —pues basta que cambie cualquier elemento del hecho imponible por pequeño que sea para considerar que no hay duplicidad de gravamen y por otra, a la que contribuye poderosamente la STC 289/2000, a una *imposibilidad práctica del ejercicio del poder financiero autonómico,* porque es difícil imaginar un tributo autonómico que no incidiera en alguna materia reservada a las Corporaciones locales.

En términos del Tribunal Constitucional, el concepto de *materia reservada no es sinónimo de materia competencial*, pero *tiene un contenido más amplio* que el correspondiente al *hecho imponible* (FJ 4º STC 168/2004 y 179/2006)[31]. De esta forma, el Tribunal

30 Autores como VARONA ALABERN defienden la necesidad de distinguir los límites del poder financiero de las CCAA, ya que frente al Estado, que goza de múltiples instrumentos para ejercer el poder tributario no se requieren restricciones tan intensas como frente a las entidades locales. "Los tributos propios de las CCAA", op. Cit., pág. 58. Otros autores, como ZORNOZA PÉREZ, sostienen la exigencia de interpretar en los mismos términos los párrafos 2 y 3 del artículo 6 LOFCA, partiendo del concepto de prohibición de equivalencia. En "los tributos en la Comunidad de Madrid", en Revista Parlamentaria de la Comunidad de Madrid, nº 12, junio, 2005, pág. 68. También este autor con RUIZ ALMENDRAL, "El impuesto sobre grandes superficies comerciales. Análisis constitucional", Nueva fiscalidad, nº 10, noviembre, 2004, pág. 49 y 64.

31 En dicho fundamento se remite el TC a su STC 289/2000, de 30 de noviembre, en la que**,** haciendo uso de las pautas interpretativas sentadas en la SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 14 [posteriormente reiteradas en las SSTC 150/1990, FJ 4; 186/1993, FJ 4 c); y 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 23] dedujo estas dos conclusiones acerca de la distinción entre "hecho imponible" y "materia reservada".

Constitucional ha pretendido salir al paso de que se identifique el límite previsto en la LOFCA para delimitar tributos estatales y autonómicos, con el límite para delimitar tributos autonómicos y locales. Para ello se ve obligado a acoger un criterio menos formalista en esta última delimitación. Para el TC, "materia reservada" […] ha de interpretarse como sinónimo de "materia imponible u objeto del tributo", debiendo entenderse por tal "toda fuente de riqueza, renta o cualquier otro elemento de la actividad económica que el legislador decida someter a imposición, realidad que pertenece al plano de lo fáctico", en tanto que el hecho imponible "es un concepto estrictamente jurídico que, en atención a determinadas circunstancias, la Ley fija en cada caso para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria". En suma, "en relación con una misma materia impositiva, el legislador puede seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imponibles, determinantes a su vez de figuras tributarias diferentes" toda vez que al hecho imponible —que es una creación normativa— "le preexiste como realidad fáctica la materia imponible u objeto del tributo, que es la manifestación de riqueza efectivamente gravada, esto es, el elemento de la realidad que soportará la carga tributaria configurada a través del hecho imponible exponente de la verdadera riqueza sometida a tributación como expresión de la capacidad económica de un sujeto" (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 4).

Sin embargo, como se desprende de alguna resolución más reciente (STC 168/2004 y 179/2006), el Tribunal Constitucional entiende que hay doble gravamen prohibido por la LOFCA cuando existe coincidencia, siquiera sea parcial, entre el tributo autonómico y el local. Coincidencia que no se desprende únicamente del análisis del hecho imponible del tributo como elemento tributario aislado, sino que exige profundizar en su configuración, para lo que se ha de analizar tanto la estructura de todo el tributo autonómico —hecho imponible, exenciones, base imponible, reducciones, etc—, como la relación que esta estructura tiene con la finalidad que persigue la norma tributaria. Por tanto, el Tribunal no mantiene, al menos desde sentencias tales como la 168/2004, una interpretación que haga inviable el ejercicio del poder financiero autonómico estableciendo tributos propios.

A ese hecho particular perteneciente al ámbito de lo fáctico, que el legislador ha decidido someter a imposición, debe referirse tanto el concepto de *materia reservada* del

6.3 LOFCA como el de *hecho precisamente sujeto* a la imposición municipal del art. 70 del EACV.

III.2.3. Supresión de tributos municipales

Otra de las novedades que incluye la Reforma estatutaria en relación con la financiación de las Hacienda Locales está referida a la *indemnización* a que tienen derecho las Entidades Locales valencianas en el caso de que se suprima o modifique cualquier tributo de percepción municipal. Según el art. 70.3 EA, "Los Entes Locales de la Comunidad Valenciana tienen derecho a que el Estado, o la Generalitat, en su caso, cuando *supriman o modifiquen cualquier tributo de percepción municipal* que mengüe los ingresos de los Ayuntamientos, arbitren las medidas de compensación que impidan que sus disponibilidades se vean disminuidas o reducidas sus posibilidades de crecimiento futuro."

Se incluyen en el Estatuto de Autonomía dos deberes de indemnización que incumben a sujetos públicos distintos, el Estado y la Generalitat, en función de la concurrencia de un mismo *presupuesto*: la *supresión o modificación de cualquier tributo de percepción municipal*. Ahora bien, la coincidencia del presupuesto no presenta la misma problemática en el supuesto de que sea la Comunidad Autónoma quien suprima o modifique el tributo o que lo sea el Estado, pues, en este último caso, además, no deja de ser paradójico que sea un Estatuto de Autonomía la fuente del deber de compensar o reparar a las Entidades locales. Máxime cuando el deber de reparar está ya regulado con carácter general para todo el Estado en una norma de carácter estatal, como es el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales —Disp. Adic. 1ª TRLHL—[32].

Hasta la entrada en vigor de la reforma estatutaria o incluso después de ella, las CCAA sólo pueden suprimir o modificar tributos municipales cuando lo establezca la legislación local. A decir verdad, esta normativa únicamente establecía la posibilidad de que las CCAA suprimieran el Impuesto Municipal sobre Vehículos de Tracción Mecánica en los municipios de su ámbito territorial, sustituyéndolo por un tributo autonómico propio, pero debiendo indemnizar a las Entidades Locales afectadas. Esta posibilidad era

32 La STC 16 de marzo de 2000 considera que las CCAA sólo pueden establecer beneficios fiscales en relación con sus tributos propios, no respecto de los estatales respecto de los que no tiene competencia. Consideración que hay que hacer extensiva también a los tributos municipales.

consecuencia de lo establecido en el art. 6.3 LOFCA, que remitía a la legislación local la delimitación de los supuestos en que los *tributos autonómicos* podían recaer sobre materias gravadas por impuestos municipales. Habilitación que la legislación local ha reservado, sin haberse puesto en práctica hasta el momento, para el establecimiento de un tributo autonómico sobre la materia imponible gravada por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica[33]. Fuera de este supuesto, no está prevista la supresión de cualquier otro tributo municipal por parte de las Comunidades Autónomas ni, lógicamente, su modificación.

Más interesante, desde la perspectiva de la pervivencia del compromiso de indemnizar, es el establecimiento del deber de indemnizarque incumbe al Estado cuando suprime o modifica un impuesto municipal, mermando los ingresos de las entidades locales. Su inclusión en el Estatuto de Autonomía, que también aprueban las Cortes Generales, priva al Estado de la posibilidad de modificar unilateralmente al menos respecto de aquellas modificaciones o supresiones que afecten a los municipios de la Comunidad Valenciana[34]. Es decir, hasta la Reforma del Estatuto de Autonomía, el deber de indemnizar que corresponde al Estado tenía su origen en una norma estatal —el TRLHL—, que, como tal, podía modificarse por el legislador estatal. Tras la modificación, el deber de indemnizar ya no está establecido únicamente en la normativa estatal, sino que también se exige por expresa previsión estatutaria.

Por lo demás, lo distintos supuestos en que el Estado se ve obligado a indemnizar a los Ayuntamientos como consecuencia de la modificación de tributos se aplica en la práctica a supuestos en que se establece cualquier tipo de beneficios fiscales. Así, por ejemplo, el artículo 9.2 TRLHL, establece: "Las Leyes por las que se establezcan beneficios fiscales —modificación de tributos municipales, IAE— en materia de tributos locales, determinarán las fórmulas de compensación que procedan; dichas fórmulas tendrán en cuenta el crecimiento futuro de los recursos de las EELL procedentes de los tributos respecto de los que se establezcan los beneficios fiscales."

33 Según la STC 233/1999, esta Disposición Adicional 1ª, lejos de invadir ámbito competencial alguno, culmina la remisión expresamente efectuada por el 6.3 LOFCA.

34 Es evidente la identidad o, al menos gran similitud, de este deber con el que, en el ámbito de los tributos autonómicos, establece el art. 6.4 LOFCA, y que se reitera en el art. 74 del Estatuto de Autonomía, como trasunto de aquel.

III.3. PERCEPCIÓN DE LOS MECANISMOS DE NIVELACIÓN. POSIBLE COLISIÓN CON LAS LIMITACIONES RECONOCIDAS EN OTROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

También se han incluido en el EACV previsiones que están establecidas directamente en el artículo 158 CE y en los apartados 2 y 3 del artículo 6 LOFCA, al reconocer el derecho a percibir las transferencias de nivelación.

Según establece la LOFCA, cuando una CA, con los tributos cedidos y el Fondo de suficiencia, no cubra el nivel mínimo de la prestación de servicios públicos fundamentales que haya asumido, tendrá derecho a participar en una asignación complementaria cuya finalidad será la de garantizar el nivel de la prestación en los términos del art. 158.1 CE. Como no se puede aspirar a que el nivel de prestación de servicios sea cuantitativa y cualitativamente idéntico, la citada Ley admite una ligera diferencia respecto del nivel medio de los servicios públicos prestados en territorio nacional. Dicho distanciamiento se expresará en términos porcentuales y se fijará, en todo caso, por Ley.

Esto mismo es lo que ordena el 67.3 EACV:

> *"Cuando la Generalitat, a través de dichos recursos —se refiere al sistema de ingresos regulado en la LOFCA—, no llegue a cubrir un nivel mínimo de servicios públicos equiparable al resto del conjunto del Estado, se establecerán los mecanismos de nivelación pertinentes en los términos que prevé la Ley Orgánica a que se refiere el articulo 157.3 CE, atendiendo especialmente a criterios de población."*

El Estatuto valenciano incorpora así una previsión que, hasta el momento, sólo estaba en la LOFCA, poniéndose al abrigo, quizá, de los eventuales cambios que pudieran producirse en aquella Ley Orgánica a la que se refiere el art. 157.3 CE. Si bien hay que reconocer que todavía queda margen a esta Ley Orgánica para influir en la previsión estatutaria, ya que el porcentaje del desvío de la cobertura para configurar el nivel medio de la prestación de servicios es una cláusula, más o menos abierta, pendiente de concreción por el legislador, que bien puede incluir un intervalo muy amplio.

En este sentido, la principal cuestión que plantea este reconocimiento a la Generalitat de la participación, en su caso, en los mecanismos de nivelación y solidaridad para garantizar un nivel mínimo de prestación de servicios públicos en la Comunidad Valenciana, es la de su conciliación con otras regulaciones como, por ejemplo la prevista en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en la que se limita la aportación a los mencionados mecanismos de nivelación y solidaridad. Conciliación que se hace más difícil, si cabe, de generalizarse aquellas previsiones garantistas al resto de Estatutos de autonomía.

La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, por la Ley 6/2006, da nueva configuración a los mecanismos de nivelación previstos en la Constitución[35], estableciendo, más allá de lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas dos límites que afectan, fundamentalmente, tanto al *presupuesto legitimador* de su percepción como a determinados *efectos económicos* que la aportación de Cataluña a dichos mecanismos no debe producir. En relación con el presupuesto legitimador se introduce un requisito no previsto hasta el momento, como es el *esfuerzo fiscal* de la Comunidad Autónoma. Y, en relación con los efectos, dicha Ley 6/2006 prohíbe que la aplicación de los mecanismos de nivelación altere el *ranking* de riqueza de las distintas Comunidades Autónomas, elaborado a partir de su renta per cápita[36], introduciendo modificaciones no previstas en la LOFCA[37].

Dichos mecanismos representan una de las dos técnicas que integran el contenido mínimo de la articulación del principio de solidaridad interterritorial. Esto es, sin per-

35 El art. 158.1 CE establece, como primera manifestación del principio de solidaridad, que "En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español".

36 El art. 206.3 de la Ley 6/2006 establece: "Los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse por que el sistema estatal de financiación disponga de recursos suficientes para garantizar la *nivelación y solidaridad* de las demás Comunidades Autónomas, con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, *siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar*. En la misma forma y si procede, la Generalitat recibirá recursos de los mecanismos de nivelación y solidaridad. Los citados niveles serán fijados por el Estado."

37 Los *primeros* tres apartados del art. 15 de la LOFCA disponen: "1. El Estado garantizará un todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia. A los efectos de este artículo se considerarán servicios públicos fundamentales a educación y la sanidad. 2. Cuando una Comunidad Autónoma, con la utilización de los recursos financieros regulados en los artículos once y trece de la presente Ley Orgánica, no llegara a cubrir el nivel mínimo de la presentación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que haya asumido, se establecerá, a través de los Presupuestos Generales del Estado, previo el correspondientes estudio y con especificación de su destino, una *asignación complementaria* cuya finalidad será la de garantizar el nivel de dicha prestación en los términos que señala el artículo ciento cincuenta y ocho, uno de la Constitución. 3. Se considerará que no se llega a cubrir el nivel mínimo de prestación de los servicios públicos a los que hacen referencia los apartados anteriores, cuando su cobertura se desvíe, en la cuantía que disponga la ley del nivel medio de los mismos en el territorio nacional."

juicio de que la regulación constitucional de la solidaridad tiene carácter abierto, admitiendo la aplicación de mecanismos no expresamente enunciados en un precepto constitucional, no deja de fijarse un mínimo, precisamente en el artículo 158 CE, representado por las transferencias de nivelación, que *garantizan una prestación mínima similar de los servicios públicos fundamentales en todas las Comunidades Autónomas*. Dicho mínimo se completa, en segundo lugar, con la participación en el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado a la realización de inversiones en infraestructuras o gastos de inversión en general en las Comunidades Autónomas menos favorecidas.

El desarrollo directo de este trascendental mecanismo de solidaridad, expresamente previsto en la Constitución, está representado por el artículo 15 LOFCA al que nos hemos referido, que lo regula como carga del Estado, con un ámbito general pero como compensación de carácter extraordinario, destinado a *garantizar* que *todos los ciudadanos, con independencia del lugar en que residan, tendrán derecho al disfrute de los servicios públicos fundamentales similares.*

En relación con el artículo 15 LOFCA, el artículo 206.3 de la LO 6/2006, amplía el elenco de los servicios públicos fundamentales de educación y sanidad a "otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar", si bien introduce, indirectamente, serios recortes a la aportación que, eventualmente, Cataluña puede verse obligada a realizar a la dotación de estos mecanismos de nivelación. Es decir, atendiendo a su posición de contribuyente neto en el sistema de financiación, la presente regulación general que se incluye en el Estatuto de Autonomía catalán y no en una norma de carácter general como sería técnicamente más adecuado —como, por ejemplo, la LOFCA—, da nueva redacción a un precepto estatal, restringiendo los términos en que cualquier Comunidad Autónoma puede recibir de los Presupuestos Generales del Estado, las denominadas *transferencias de nivelación* para garantizar la prestación mínima de los servicios públicos fundamentales.

El presupuesto al que asocia la normativa del Estado el derecho a recibir estos fondos de nivelación es la insuficiencia de recursos financieros representados por la recaudación de los tributos cedidos y por la participación, a través del fondo de suficiencia, en los ingresos del Estado.

Dicho presupuesto legitimador, desarrollado por el art. 15 LOFCA, se ve modificado como consecuencia de la introducción de una nueva restricción, no prevista en la normativa del Estado: la exigencia de que la Comunidad Autónoma que no cubra el nivel mínimo de la prestación de servicios públicos fundamentales *realice un esfuerzo fiscal similar* a la de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Con ello, se introduce una variable, cuyo contenido se desconoce, pues no se define ni se dan pautas para su medición, que posibilita que los ciudadanos no cuenten con servicios públicos de sanidad y educación similares en todo el Estado con independencia del lugar en que residan.

Con la introducción de esta seria restricción, el Estado deja de garantizar que los ciudadanos disfruten de unos servicios públicos fundamentales similares, legitimándose que en unas Comunidades Autónomas los servicios públicos fundamentales sean muy satisfactorios y en otras dichos servicios, sencillamente, inexistentes, pues, para cumplir con las exigencias del presupuesto legitimador, además de no contar con un mínimo de recursos financieros —tributos cedidos y fondo de suficiencia—, la Comunidad Autónoma debe realizar un *esfuerzo similar* al de las demás.

Con este límite autonómico, se ha de concluir, fácil y necesariamente, que el Estado deja de garantizar, en cualquier caso, un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español, contraviniendo el mandato establecido en el artículo 158.1 CE. Si atendemos a lo que establece el art. 206.3 de la citada LO 6/2006, la posibilidad de que los ciudadanos disfruten de los servicios públicos fundamentales con independencia del lugar en que residan, sólo se hará efectiva cuando la Comunidad Autónoma realice un esfuerzo fiscal similar. Esto es, se elimina, en clara desconsideración de lo previsto en el art. 158 de la Constitución, la garantía reconocida a todos los ciudadanos, cuya consecución se impone como carga al Estado, con independencia de quien sea, en última instancia, la Administración obligada a su prestación.

Los efectos de esta modificación no dejan de resultar paradójicos si atendemos al fenómeno financiero en su integridad**.** Los ciudadanos están obligados al levantamiento de las cargas públicas de acuerdo con su capacidad económica, con independencia del lugar en que fijen su residencia —con los lógicos matices de la carga fiscal asociada a las Comunidades Autónomas—. Sin embargo, a pesar de cumplir fielmente con el con-

tenido de dicho deber constitucional, puede ocurrir que, por residir en una Comunidad Autónoma que no presta determinados servicios fundamentales —cosa que sí que harán las demás—, o que no garantiza unos mínimos de la calidad de su prestación, se vea imposibilitado para su disfrute o a buscar alternativas en el sector privado.

En la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de igualdad en materia tributaria, se vincula la mayor contribución al volumen de gasto público del que un sujeto cualquiera puede resultar beneficiado, de forma que a mayor presión fiscal que soportan ciudadanos residentes en una Comunidad Autónoma corresponde disfrutar en mayor medida del gasto público que las Administraciones invierten allí. Así, el Tribunal considera que existe una correlación entre más impuestos y mejores servicios públicos.

Sin embargo, al margen de dicha consideración, con independencia de la contribución particular de cada ciudadano, la Constitución es la fuente originaria que garantiza al ciudadano que el disfrute de unos servicios públicos fundamentales, configurando un mínimo constitucional al que todos los ciudadanos tenemos derecho.

Este *sustrato mínimo* de servicios públicos que se garantiza a todos los ciudadanos y que funciona como *límite* de rango constitucional puede desaparecer, al depender, a partir del art. 206.3 de la LO 6/2006, del esfuerzo fiscal que desplieguen las Comunidades Autónomas. Y ello, porque regulaciones como la de este último precepto son incompatibles con diversas misiones constitucionalmente reservadas al Estado, a saber, está obligado a garantizar "la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución", velar por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado entre las distintas partes del territorio español" (138.1 CE), para lo que se otorga la potestad de planificar la actividad económica general para atender las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, estimulando el crecimiento de la renta y de la riqueza y la distribución más justa de aquella (131.1 CE).

Este sustrato mínimo, debe representar un límite a la corresponsabilidad fiscal, que, según el mismo Tribunal Constitucional, actualmente configura la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Dicha corresponsabilidad fiscal preside la configu-

ración actual de la financiación autonómica desde que "en los últimos años se ha pasado de una concepción del sistema de financiación autonómica como algo pendiente o subordinado a los Presupuestos Generales del Estado, a una concepción del sistema presidida por el principio de "corresponsabilidad fiscal" y conectada, no sólo con la participación en los ingresos del Estado, sino también y de forma fundamental, de la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho público" (STC 289/2000).

Esta corresponsabilidad no puede llegar a dejar inerme al ciudadano frente a un hipotético o eventual esfuerzo fiscal deficiente, desarrollado en el territorio de la Comunidad Autónoma en el que reside, de forma que no tenga garantizado unos mínimos vitales básicos, referidos a los servicios públicos más esenciales como son la sanidad y la educación, o cualquier otro, relacionado con el Estado del bienestar, al que se refiere actualmente la LO 6/2006.

La determinación de estos límites, en la medida en que afecta profundamente al conjunto del sistema de financiación debería fijarse en la LOFCA, sin matizarlos, restringirlos o, simplemente, suprimirlos. No hacerlo así implica que la regulación que se introduce en el EAC y que afecta a todo el sistema financiero deba reputarse inconstitucional.

Además de introducir exigencias nuevas en el presupuesto legitimador de su percepción, el EAC establece *límites a los efectos* de los citados *mecanismos de nivelación y solidaridad*, inhibiendo su aplicación en el caso de que se alterase la posición de Cataluña en la ordenación de *rentas per cápita* entre las Comunidades Autónomas —art. 205.5 Ley 6/2006—[38].

Pero, al margen de estas cuestiones formales, hay que insistir de nuevo en la inadecuación de introducir límites a la solidaridad que no encuentran acomodo en la esencia y contenido del principio de solidaridad que propugna como valor superior la Constitución, ni en ningún otro precepto constitucional. Bien al contrario, en la medida en que pueden representar quiebras flagrantes de este mismo principio, contravienen el fundamento mismo de la existencia de tales mecanismos de nivelación.

38 Establece el art. 205.5 de la Ley 6/2206 que "El Estado garantzará que la aplicación de los mecanismos de nivrlación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas *per capita* entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación."

Dicho en otros términos. No es conforme con la Constitución que si una Comunidad Autónoma, que incluso realiza un esfuerzo fiscal similar al del resto, cumpliendo con el presupuesto de la percepción de tales mecanismos de nivelación, no alcance el nivel mínimo de prestación de servicios fundamentales, reciba recursos sólo en la medida en que no se altere la posición de Cataluña en la medida en que ésta no pierda puestos en la ordenación de *renta per cápita* por autonomías.

Este límite no afecta únicamente al sustrato de la solidaridad sino a su propia esencia, ya que es inherente a este principio un efecto nivelador, absolutamente incompatible con el mantenimiento del *statu quo*. Poniendo un símil en el ámbito personal de la contribución al sostenimiento del gasto público, **dicha pretensión equivaldría a que un ciudadano que es el más rico antes de pagar impuestos, no dejara de serlo como consecuencia de la contribución que se ve obligado a realizar**.

Los *mecanismos de nivelación* previstos en el art. 158 CE cumplen una finalidad, según ha destacado el Tribunal Constitucional para el Fondo de Compensación Interterritorial: *estar dirigidos a corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad* (STC 250/1998). Difícilmente pueden corregirse desequilibrios si se pone como límite el mantenimiento del *statu quo*, representado por el mantenimiento y consolidación, precisamente, de dicho desequilibrio.

Es imposible nivelar corrigiendo desequilibrios y mantener el desequilibrio original de renta per cápita entre las distintas regiones. Se trata de un límite que imposibilita la aplicación práctica del principio de solidaridad en materia de corrección de desequilibrios territoriales.

Así las cosas, no dejará de ser problemático conciliar las restricciones introducidas por el Estatuto de Autonomía catalán a la aportación de esta Comunidad a los mecanismos de solidaridad con el reconocimiento incondicionado que el mismo Estado, por medio de su participación en la aprobación de la reforma del Estatuto valenciano, reconoce a favor de la Comunidad valenciana.

En nuestra opinión, en esta misma dirección transcurre la STC 13/2007, de 18 de enero, resultando de aplicación directa cuanto hemos dicho sobre ella en el recono-

cimiento del derecho a percibir compensaciones por la pérdida de ingresos en esta materia —art. 68 EACV—. Pero, además, el Tribunal Constitucional, expresamente, se ha pronunciado en ella sobre la dotación de las correspondientes transferencias de nivelación. Transferencias cuya dotación incumbe al Estado, quien, en virtud de su competencia exclusiva que le atribuye el art. 149.1.14ª CE, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las CCAA, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero, deberá decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía tales asignaciones.

IV VALORACIÓN GENERAL DE LA REFORMA

No podemos dejar de hacer una valoración general de la reforma operada por la Ley 1/2006, de 10 de abril, en materia de Hacienda Pública, dado que si bien la financiación autonómica y local no parece haber sido el *leitmotiv* de la misma, se ha aprovechado para incluir preceptos que estaban fuera del EACV, para reunirlos en un solo texto normativo.

Sin embargo, se ha acudido en exceso al expediente de incorporar normas que ya estaban integradas en el bloque de constitucionalidad —en particular en la LOFCA—, al contenido del Estatuto, dotándolas de un renovado vigor normativo, condicionando además, de rechazo, la eventual modificación de la normativa que, con carácter general, regula hoy en día la financiación autonómica y, en algunos aspectos, también la local —por ejemplo, la delimitación del poder financiero autonómico y local del art. 6.3 LOFCA—.

Se ha ido mucho más lejos de lo que exige el principio de suficiencia, estableciendo que el volumen de recursos de la Comunidad no podrá verse afectado, fijándose un umbral mínimo de financiación, que no podrá ser inferior al que actualmente se recibe, con todo lo que ello podría significar respecto a la realización efectiva del principio de solidaridad interterritorial que el art. 138 CE preconiza. Y, sobre todo, teniendo en cuenta las consecuencias que cabe extraer al respecto de la STC 13/2007, de 18 de enero, por lo que a las limitaciones estatutarias se refiere.

Además, este precepto no siempre se podrá armonizar con otros preceptos de otros Estatutos que, como el catalán, introducen limitaciones a la aportación que la Comunidad realiza a los fondos de nivelación y, con ellos, en definitiva a la solidaridad. Jurídicamente pueden multiplicarse las discrepancias si el resto de Estatutos que están actualmente en tramitación, al menos de los de aquellas Comunidades que son "contribuyentes netos", introducen limitaciones similares, de forma que las que han venido beneficiándose de las manifestaciones de la solidaridad pueden pasar a ser, en poco tiempo, las grandes perjudicadas.

Por lo demás, la incorporación de preceptos de la LOFCA —con los matices que se quiera—, al Estatuto de Autonomía, puede complicar la armónica interpretación de preceptos como el previsto en el art. 68 EACV y el 6.3 LOFCA, ya que, bien para evitar la duplicidad que no estaría excesivamente justificada, o, simplemente, para aclarar los problemas hermenéuticos que ya planteaba el art. 6.3 LOFCA, se introducen, con mejor o peor fortuna, términos adicionales como, por ejemplo, "hechos precisamente sujetos", que están necesitados, a su vez, de interpretación. Lo que no denota una óptima técnica jurídica.

Sin embargo, en términos generales, con las salvedades señaladas, no puede dudarse de la adecuación constitucional de la reforma, al menos en materia de financiación y Hacienda valenciana, que responde a la finalidad expresada en el Preámbulo de producirse en el más estricto respeto del marco constitucional.

Por último, no puede olvidarse la senda que ha iniciado el Tribunal Constitucional en la STC 13/2007, de 18 de enero, reafirmando la *función de coordinación que incumbe al Estado*, que representa un papel de árbitro supremo valorando todos los intereses en juego para distribuir los recursos entre todas las CCAA, y la *imposibilidad de conferir carácter vinculante a la voluntad autonómica, que se pudiera convertir incluso en un auténtico derecho de veto sobre el ejercicio de las competencias del Estado*.

Este trabajo ha sido elaborado en el marco del proyecto de investigación, financiado por la Generalitat Valenciana, con número de identificación GV 05/248, sobre "financiación autonómica y local: situación actual y perspectivas de futuro".